



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Office de l'environnement de la Corse  
(OEC)  
Région Corse

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 14 octobre 2019.



## AVANT-PROPOS

Le présent rapport d'observations définitives, une fois délibéré, est adressé aux représentants légaux des collectivités ou organismes contrôlés afin qu'ils apportent, s'ils le souhaitent, une réponse qui a vocation à l'accompagner lorsqu'il sera rendu public. C'est un document confidentiel réservé aux seuls destinataires, qui conserve un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire.

Prévu par l'article L. 211-4 du CJF, le présent contrôle des comptes et de la gestion de l'Office de l'environnement de la Corse (OEC) au titre des exercices 2011 et suivants s'inscrit dans le programme de contrôle de la chambre pour 2018 relatif à la gestion des ressources humaines (GRH) dans les agences et offices de la collectivité territoriale de Corse (CTC). Conformément à la norme professionnelle des juridictions financières n° III.93, il a également pour objet d'assurer le suivi des huit recommandations émises par la chambre dans son précédent rapport d'observations sur la gestion l'OEC au titre de la période 1999-2005.

Les statuts de l'OEC prévoient que l'ordonnateur est le directeur de l'office. Ainsi, le contrôle a été ouvert le 28 février 2018 par notification d'une lettre à l'ordonnateur en fonction, M. Jean-Michel Palazzi, ainsi qu'à M. Pierre Vellutini, ancien ordonnateur, du 22 mars 2013 au 26 janvier 2017 et M. Guy-François Frisoni ancien ordonnateur, du 1<sup>er</sup> février 2011 au 21 mars 2013. L'entretien d'ouverture du contrôle avec l'ordonnateur en fonction s'est déroulé le 5 mars 2018. L'entretien de fin de contrôle s'est déroulé le 26 février 2019 avec l'ordonnateur en fonction, puis le 6 mars 2019 avec les anciens ordonnateurs.

La chambre, lors de sa séance du 19 mars 2019, a arrêté ses observations provisoires qui ont été adressées en intégralité à l'ordonnateur en fonction et au président de la collectivité de Corse. Des extraits ont également été adressés aux anciens ordonnateurs, aux trois présidents de l'office sur la période contrôlée et à l'actuel secrétaire général.

Après avoir pris en compte les réponses reçues, la chambre régionale des comptes de Corse, délibérant en formation collégiale le 14 octobre 2019, a adopté le rapport d'observations définitives ci-après développé. Elles ont été adressées le 5 novembre 2019 à M. Jean-Michel Palazzi, ordonnateur et sous forme d'extraits à M. Pierre Vellutini et à M. Guy-François Frisoni, anciens ordonnateurs et qui en ont accusé réception le 7 décembre 2019. Seule la réponse de M. Palazzi est parvenue à la chambre.



## TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE .....	6
RECOMMANDATIONS.....	9
INTRODUCTION.....	10
1 PRESENTATION DE L'OEC .....	10
1.1 De larges missions au contour mal défini et un développement empirique .....	10
1.2 L'activité de l'OEC au regard de l'utilisation de son budget .....	12
1.3 L'absence de réel suivi de la convention avec le PNRC .....	16
1.4 L'absence de stratégie d'intervention clairement identifiée .....	18
1.5 La détérioration des performances .....	19
2 LA FAIBLESSE DU PILOTAGE BUDGETAIRE .....	21
2.1 Des DOB insatisfaisants .....	21
2.2 L'insuffisante qualité des informations budgétaires .....	21
2.2.1 L'annexe sur les informations générales .....	22
2.2.2 Le manque de fiabilité de l'information relative aux effectifs .....	22
2.3 Des taux d'exécution budgétaire en progression, mais toujours faibles en raison de prévisions budgétaires insincères.....	23
2.4 Des principes comptables de bonne gestion non mis en œuvre.....	24
2.5 L'imparfaite connaissance du patrimoine.....	25
2.6 Un financement dépendant exclusivement de la collectivité de Corse sans logique commerciale ni culture de la performance.....	26
2.7 L'absence de maîtrise de la gestion pluriannuelle des crédits en AP/CP .....	28
3 UNE GRH DURABLEMENT DEFAILLANTE.....	31
3.1 L'absence de stratégie de GRH.....	31
3.2 Un dialogue social conflictuel .....	32
3.3 Constat général de la commission d'enquête administrative de la CTC et ses préconisations .....	33
3.4 Le risque d'un système de cogestion .....	35
3.5 Les fiches de poste et l'évaluation des agents .....	37
3.6 Des dossiers du personnel incomplets et non sécurisés .....	38
3.7 L'absence de GPEEC.....	38
4 GOUVERNANCE ET ORGANISATION DES SERVICES .....	40
4.1 La forte représentation de la collectivité de Corse dans les instances de gouvernance .....	40
4.2 Un contrôle de la collectivité de tutelle renforcé mais peu efficace .....	41
4.3 La confusion des pouvoirs dans le domaine des ressources humaines entre le président et le directeur.....	42
4.4 Une organisation longtemps caractérisée par un nombre trop important de niveaux hiérarchiques .....	43
4.5 Une dispersion géographique des effectifs génératrice d'un surcoût .....	46

5	LES EFFECTIFS .....	49
5.1	Une réduction de l'effectif sans baisse de la masse salariale.....	49
5.2	L'adéquation des effectifs aux missions .....	51
5.3	L'usage irrégulier du recours aux CDD.....	53
5.3.1	L'usage des CDD successifs avec le même salarié excédant la durée légale et ne respectant pas le délai de carence imposé par le code du travail.....	53
5.3.2	L'utilisation détournée des contrats à objet défini.....	54
5.4	La procédure de recrutement .....	55
6	LA REMUNERATION ET LA CARRIERE DES AGENTS.....	57
6.1	La rémunération principale basée sur une grille indiciaire plus favorable que celle de la fonction publique.....	58
6.2	Des primes versées sans tenir compte de la manière de servir .....	60
6.2.1	La prime d'efficacité.....	61
6.2.2	La prime de pénibilité et la prime de plongée.....	62
6.2.3	Le bénéfice d'indemnités réservées en principe aux agents de droit public.....	62
6.3	L'inadéquation des fonctions et des qualifications .....	63
6.4	Les avancements et promotions .....	65
6.5	La démultiplication des niveaux hiérarchiques comme moyen de contourner le plafonnement au sein d'une catégorie.....	67
6.6	Vers un plafonnement des agents au sein des grilles indiciaires .....	69
6.7	La formation.....	69
7	LE TEMPS DE TRAVAIL INFERIEUR A LA DUREE LEGALE ET SANS CONTROLE EFFECTIF .....	70
7.1	Une durée annuelle du travail de 1 457 heures .....	70
7.2	Le contrôle de la présence des agents et du temps de travail.....	74
7.3	Les heures supplémentaires .....	75
7.4	Les congés payés.....	76
7.4.1	L'absence de CET et le cumul sans limites des jours de congé non consommés.....	77
7.4.2	Un mode de dépôt des congés archaïque et pouvant faire l'objet de contournement .....	78
7.4.3	Un système non fiabilisé qui présente des anomalies .....	79
7.4.4	L'indemnisation des congés non pris.....	79
7.5	Un absentéisme élevé représentant un coût d'1,6 M€ par an .....	82
7.6	La fin d'activité.....	84
8	LES CONSEQUENCES SUR LA GRH DE LA REMISE EN CAUSE DU STATUT D'EPIC PAR LE JUGE ADMINISTRATIF.....	86
8.1	Un statut d'EPIC en inadéquation avec l'objet et le fonctionnement de l'établissement .....	86
8.1.1	Rappel de la jurisprudence relative à la qualification administrative ou industrielle et commerciale d'un établissement public.....	86
8.1.2	Une activité industrielle et commerciale résiduelle .....	87
8.1.3	Le caractère industriel et commercial de l'OEC remis en cause par le juge administratif.....	88
8.2	Impact du changement de statut d'EPIC en EPA : l'application des règles de droit public.....	89

8.2.1	La requalification des agents de droit privé en agent de droit public et la nécessaire modification des contrats de travail.....	89
8.2.2	Les conditions de rémunération et la soumission au principe de parité .....	90
8.2.3	Le maintien des clauses contractuelles existantes pour les salariés en fonction en cas de mise en œuvre des dispositions de l'article L. 4424-40 du CGCT .....	91
8.2.4	L'obligation de préciser les modalités de versement de la prime d'efficacité à peine d'illégalité.....	91
8.2.5	La fin du système de carrière et de l'avancement automatique et l'obligation d'abroger la délibération portant statut des personnels.....	92
8.2.6	Les recrutements sur les emplois de l'OEC doivent par principe être pourvus par des fonctionnaires, stagiaires ou titulaires .....	94
8.2.7	L'impossibilité de titularisation des agents sans passage par un concours.....	94
8.2.8	L'impact sur les droits à congés : la mise en place d'un CET limité à 60 jours .....	95
8.2.9	La possibilité de ne plus payer la taxe sur les salaires sous certaines conditions .....	96
8.2.10	L'éligibilité au fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) plutôt que l'absence de récupération de la TVA.....	97
8.2.11	Synthèse de l'impact budgétaire lié au statut juridique et aux choix organisationnels retenus par l'office et sa collectivité de tutelle (en €).....	98
ANNEXES .....		100
Réponse de M. Jean-Michel Palazzi		

## SYNTHÈSE

*Plus de 10 ans après le précédent examen de gestion de l'OEC, la chambre régionale des comptes de Corse a effectué un nouveau contrôle de cet établissement public qualifié par ses statuts d'industriel et commercial. Le contrôle qui porte sur la période 2011-2018 a pour objet d'apprécier la mise en œuvre des huit recommandations formulées par la chambre en 2011 tout en examinant la GRH.*

*Sur les huit principales recommandations, trois n'ont pas été mises en œuvre, quatre ont partiellement ou totalement été mises en œuvre et une est devenue sans objet.*

*Le fonctionnement administratif de l'OEC s'est avéré chaotique depuis le début des années 2010. Il a été marqué par des conflits internes débouchant en fin d'année 2013 sur une grève de sept jours. Cette situation est le résultat d'un défaut global de pilotage.*

*L'OEC, dont les missions statutaires sont très larges, a développé ses missions de manière empirique et continue de les exercer sans une vision stratégique clairement définie.*

*Sur le plan de la gouvernance, les organes se réunissent régulièrement, mais se prononcent sans vision éclairée sur le bien-fondé des actions votées. Il n'existe pas d'objectifs quantifiés qui auraient été fixés, et dont les résultats seraient mesurés par des indicateurs.*

*Sur le plan budgétaire et financier, l'absence de stratégie s'illustre par la faiblesse qualitative de l'information contenue dans les documents budgétaires, par l'insuffisance du taux d'exécution des dépenses lié à des prévisions insincères, par l'absence de maîtrise de la gestion pluriannuelle des crédits, et le défaut de suivi d'indicateurs financiers, tels que la capacité d'autofinancement (CAF) ou le taux d'épargne brut. Les ressources de l'établissement sont essentiellement liées à des subventions de la collectivité de Corse. Le fonctionnement de l'OEC s'apparente ainsi à un service de la collectivité et s'appuie sur une logique de moyens et pas de résultat. L'OEC a, au fil des années, dégagé un excédent en fonds de roulement résultant davantage de l'abondance des crédits que de la mise en place de procédures efficaces. La réflexion sur l'efficacité de la dépense et les économies est récente, et résulte essentiellement des limites posées par la collectivité de tutelle.*

*L'encadrement de la masse salariale est limité à la fixation d'effectifs cibles au 31 décembre et a été effectuée seulement à deux reprises (2013 et 2017). Cet encadrement vient en réaction de la très forte augmentation des effectifs entre 2009 et 2012, (passage de 130 à 190 agents) partiellement justifiée par des extensions de missions. Le niveau des effectifs et des plafonds d'emplois n'est pas corrélé directement avec les missions. À tout le moins, aucune démarche n'a été effectuée ni en interne ni par la tutelle pour s'interroger sur l'adéquation des moyens humains aux missions.*

*La diminution des effectifs sur la période observée, ne s'est pas traduite par une baisse des charges de personnels qui demeurent à un niveau de 11,5 M€<sup>1</sup> par an, en raison notamment d'un système de rémunération inflationniste.*

---

<sup>1</sup> M€ : million d'euros.

*Au regard de son activité principale, qui repose sur le reversement des crédits en provenance de la collectivité de Corse pour des actions en faveur de l'environnement, la performance de l'établissement s'est détériorée. Pour faire redistribuer 1 € d'aide environnementale par l'OEC, la collectivité de Corse doit désormais lui verser 1,50 € en 2018 contre 1,40 € en 2011. Les frais de gestion représentent ainsi la moitié du montant que perçoit l'utilisateur final contre 40 % sept ans plus tôt.*

*Sur le plan des ressources humaines, la gestion du personnel est défailante en raison d'une direction des ressources humaines sans réelle stratégie, de l'absence d'outils de pilotage, et de l'insuffisance de contrôles et de réformes (compte épargne temps (CET), implantation géographique des services, grille de rémunération, temps de travail).*

*L'organisme a commencé à combler certaines de ses lacunes sans parvenir à des résultats suffisants.*

*Dans un premier temps, l'office a tenté de s'engager dans une reprise en main de sa GRH en 2013 en créant un département des ressources humaines. Cette création n'a pas permis d'établir un cadre apaisé et d'éviter les conflits sociaux.*

*Dans un second temps, à partir de 2017, une nouvelle organisation a été mise en place. Si la situation sociale s'est quelque peu apaisée, la mise en œuvre de la réorganisation a été lente à se mettre en place, et la direction peine à imposer les recommandations majeures de la tutelle.*

*La qualification d'établissement public industriel et commercial (EPIC), qui sous-entend la seule application des règles du droit du travail, a contribué au développement d'un système d'avantages toujours au bénéfice de l'agent et au détriment des deniers publics.*

*Les rémunérations des agents de l'OEC sont fixées dans des conditions et sur des bases propres à l'office, qui se caractérisent par un mélange permanent entre, d'une part, la logique de rémunération des entreprises privées et, d'autre part, celle qui inspire le secteur public. L'application du principe de faveur permet de bénéficier des meilleures dispositions des deux systèmes, privé et public, que ce soit au niveau de la gestion de leur carrière, du temps de travail, de la détermination de la rémunération ou de celui de l'octroi d'avantages accessoires divers.*

*Le régime indemnitaire s'appuie principalement sur deux types de prime sans qu'aucune modulation ne soit pratiquée en fonction de la manière de servir.*

*La prime dite d'efficacité pour laquelle l'établissement s'est affranchi des règles définies par les statuts est ainsi versée sans prendre en compte les fonctions, les résultats et l'assiduité. L'office verse annuellement cette prime, représentant un mois de salaire, à l'ensemble des agents. Elle prend ainsi la forme d'un 13<sup>ème</sup> mois pour un coût de 0,5 M€ par an. Une autre partie des primes est fondée sur les indemnités versées aux agents de la fonction publique (indemnité de transport et indemnité de résidence) qui au regard du statut d'EPIC retenu ne revêtent pas un caractère obligatoire pour des salariés recrutés sur des contrats de droit privé, soit un surcoût de 0,4 M€ par an.*

*Si les agents de l'OEC bénéficient d'un niveau de prime moins élevé, la rémunération globale moyenne des cadres reste plus avantageuse que celle de la fonction publique territoriale au regard des responsabilités, des fonctions exercées et du temps de travail.*

*L'implantation géographique de l'OEC est éclatée sur 14 sites et cinq zones géographiques. La présence à temps plein ou à temps partiels de salariés de l'office, sur les communes de Bastia et d'Ajaccio, ne répond à aucune logique d'efficacité.*

*La durée annuelle du travail est de 1 457 heures, soit 150 heures de moins que la durée légale. Le coût annuel de ce régime dérogatoire est estimé à 1,1 M€ et représente 16 équivalents temps plein (ETP). La durée du travail et des congés n'est pas décomptée de manière fiable ni contrôlée. Certains agents auraient accumulé l'équivalent de 10 années de congés non pris, représentant un coût supérieur à 3 M€ non provisionné.*

*À l'impact de ce régime du temps de travail s'ajoute un niveau d'absentéisme significatif de 16 % sur la période, représentant un coût théorique de 1,8 M€ par an.*

*Enfin, l'OEC n'a pas tiré les conséquences des multiples décisions de la juridiction administrative et notamment de la décision de la Cour administrative d'appel de Marseille de 2018 par laquelle le juge, constatant la nature administrative de l'établissement, qualifie les agents de l'OEC d'agents contractuels de droit public. Leur régime ne relève donc plus du code du travail, ni des prud'hommes en cas de contentieux.*

*Les règles applicables sont celles relevant du droit de la fonction publique territoriale, et notamment, s'agissant des contractuels des dispositions du décret du 15 février 1988 telles que modifiées par le décret n° 2015-1912 du 29 décembre 2015 portant diverses dispositions relatives aux agents contractuels de la fonction publique territoriale. Le système de carrière doit être abrogé, les usages et accords collectifs ne peuvent perdurer et l'office doit se mettre en conformité avec l'ensemble des règles applicables aux agents de droit public, notamment concernant les recrutements et le temps de travail. Les emplois permanents doivent être pourvus en priorité par des fonctionnaires territoriaux et le recours aux contractuels est limité aux cas prévus par la loi de 1983.*

*Le choix de maintenir dans les textes le statut d'EPIC tout en ayant une activité essentiellement administrative contraint l'établissement à payer la taxe sur les salaires pour un montant de 0,9 M€ par an, soit un surcoût de 7,5 M€ sur la période 2011-2018. La reprise de l'activité par la CTC, même sous la forme d'une régie personnalisée administrative, permettrait, tout en maintenant les garanties contractuelles des agents en fonction, de ne plus être redevable de cette taxe.*

*La mise en œuvre des recommandations de la chambre serait de nature à réduire la masse salariale de 20 % par an, soit plus de 2 M€ chaque année.*

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1 :** Développer une démarche de performance en définissant des objectifs d'action dans le cadre d'un projet d'établissement et mettre en place un contrôle de gestion interne notamment pour mesurer les résultats obtenus par rapport aux objectifs, en termes de moyens, de délais et de coûts.

*Page 20*

**Recommandation n° 2 :** Mettre en œuvre des outils permettant d'assurer le pilotage des ressources humaines avec la mise en place de fiche de poste intégrant des objectifs permettant d'évaluer les agents.

*Page 40*

**Recommandation n° 3 :** Regrouper les services sur un nombre réduit de sites avec le rassemblement sur un même lieu des agents composant un service avec la présence de leur responsable hiérarchique, et supprimer les bureaux tournants pour une gestion plus efficace et plus efficiente des ressources humaines.

*Page 48*

**Recommandation n° 4 :** Effectuer un audit du logiciel de paye afin de corriger les anomalies d'enregistrement des absences et d'établir un stock de congés fiable pour chaque agent.

*Page 81*

**Recommandation n° 5 :** Mettre en place avant la fin de l'année 2019 un régime sur le temps de travail respectant la durée annuelle de travail de 1 607 heures et un dispositif fiable de contrôle du temps de travail. Le respect de la durée légale permettrait une économie annuelle de 1,1 M€.

*Page 81*

**Recommandation n° 6 :** Abroger les dispositions illégales du statut des personnels résultant de la délibération du 6 août 1993 modifié en ce qu'il prévoit des mesures non applicables aux agents contractuels de droit public et contraires au décret du 15 février 1988, notamment en établissant un système de carrière réservé aux seuls fonctionnaires ou en faisant référence au code du travail réservé aux seuls salariés de droit privé.

*Page 93*

## **INTRODUCTION**

La loi du 13 mai 1991 a conféré à la CTC une compétence générale en matière d'environnement sans en décliner véritablement le contenu et les moyens.

Codifié à l'article L. 4424-35 du code général des collectivités territoriales (CGCT), l'OEC a pour mission, dans le cadre des orientations définies par la CTC, d'assurer la mise en valeur, la gestion, l'animation et la promotion du patrimoine de la Corse. Il est soumis à la tutelle de la CTC.

Si initialement la création de l'office de l'environnement sous la forme d'un établissement public de la région de Corse découle d'un choix du législateur, son maintien sous cette forme résulte d'une volonté de la CTC qui a fait le choix, par délibération du 18 décembre 2002, de ne pas se substituer à l'OEC à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003.

La qualité d'EPIC qu'il tire d'une simple délibération de la CTC a eu pour effet de soumettre l'office à une gestion privée, dans la relation avec ses agents alors que, compte tenu de la nature de ses missions, de sa gouvernance et de son mode de financement, l'office apparaît comme un service public administratif.

En l'absence d'une situation concurrentielle imposant une gestion efficiente pour assurer sa pérennité, et compte tenu du défaut de pilotage, la gestion s'est avérée défailante sur le plan budgétaire et des ressources humaines avec un impact négatif sur la performance de l'établissement.

## **1 PRESENTATION DE L'OEC**

### **1.1 De larges missions au contour mal défini et un développement empirique**

Les statuts ne prévoient aucune déclinaison précise des secteurs d'intervention, mais dressent une longue liste de domaines d'intervention permettant de tenir compte de la multiplicité des champs d'action relevant de l'environnement.

L'OEC intervient ainsi dans des champs extrêmement variés en matière d'environnement.

L'office est donc chargé, dans le cadre des orientations définies par la CTC en matière d'environnement, d'assurer la protection, la mise en valeur, la gestion, l'animation et la promotion du patrimoine de la Corse. L'article 2 des statuts adoptés par l'Assemblée de Corse le 22 octobre 1992 traduit un très large éventail de compétences dévolues à l'OEC. Il coordonne la politique régionale d'environnement.

Il participe, avec ses partenaires, à la mise en œuvre de cette politique dans les domaines suivants :

- la protection et la gestion des espaces et des équilibres naturels,
- la protection et la gestion des espèces végétales et animales insulaires et endémiques,
- la protection des milieux aquatiques et des ressources en eau,
- la protection des milieux marins,
- la protection contre les incendies,
- la lutte contre les pollutions et les nuisances et notamment l'élimination des déchets et le traitement des eaux usées. L'office est notamment chargé d'élaborer et de contribuer à la mise en œuvre d'une politique de valorisation et de récupération des déchets et de favoriser le développement des technologies propres et économes,
- l'information et la connaissance des milieux,
- la contribution à la protection et à la valorisation du patrimoine bâti,
- la participation à l'élaboration d'une politique cynégétique et piscicole.

Compte tenu de ses nombreuses compétences au contour non défini, l'OEC peut intervenir sur un ensemble de domaines. Il s'est ainsi organisé de manière empirique au fur à mesure des compétences transférées (pêche, aquaculture, préservation et gestion des réserves naturelles...), des missions et domaines d'actions confiés (parc marin international des bouches de Bonifacio (PMBB), groupement européen de coopération territoriale, conservatoire botanique, agence française de la biodiversité), des projets développés (ex : démoustication de l'extrême sud, actions pastorales et prévention des incendies, observatoires de insectes, *Xylella fastidiosa*...).

Si dans certains domaines l'OEC a développé de réelles compétences en apportant une expertise spécifique (ex. conservatoire botanique : faune flore et insecte, PMBB), dans d'autres secteurs, son intervention n'apporte aucune plus-value et/ou entre en concurrence avec d'autres acteurs dont la collectivité de Corse.

C'est le cas notamment en matière de versement des aides patrimoniales. L'action de l'OEC se limite à un rôle de guichet sans être guidée par une démarche sous-tendue par une politique définie. Le règlement des aides n'a pas été modifié depuis 2007. L'établissement reçoit une subvention de la CTC pour la reverser à des particuliers ou des collectivités, alors que de son côté la CTC apporte également ce type de soutien.

En matière d'éducation environnementale, les structures associatives sollicitent des aides et l'OEC se contente, sous réserve d'un contrôle formel, de verser les aides sans préalablement avoir défini dans un cadre contractuel un objectif ou des résultats à atteindre qui s'inscrivent dans une politique concertée avec les autres partenaires.

Avec la création de la collectivité de Corse le positionnement de l'OEC doit être clarifié dans certaines de ses missions où intervenaient l'OEC d'un côté et les départements de l'autre, comme par exemple les réserves naturelles. En effet, l'OEC gère les réserves naturelles pour le compte de la CTC alors que de son côté le département de la Haute-Corse gère celle de Biguglia.

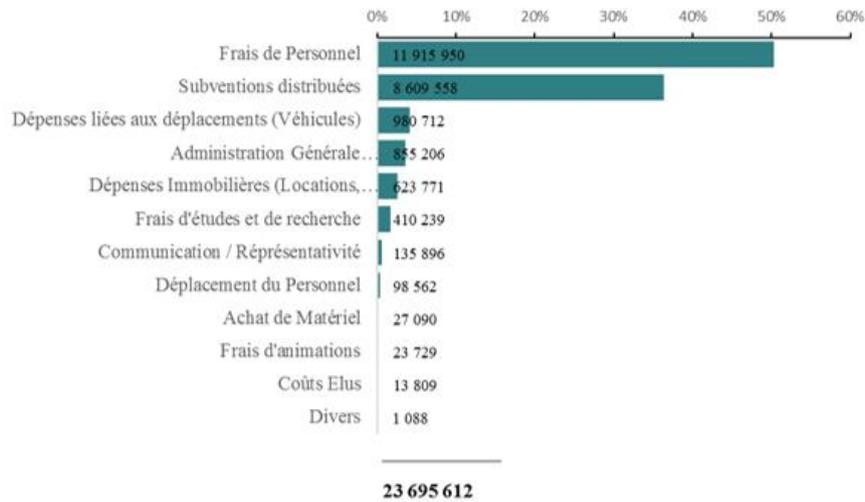
Des discussions sont en cours pour rationaliser l'action des différents acteurs. Nonobstant l'évolution institutionnelle de 2018, la recommandation du précédent rapport de la chambre de clarifier les champs d'intervention des divers intervenants et d'affirmer la coordination pour renforcer l'efficacité des actions en matière environnementale n'est toujours pas mise en œuvre.

## **1.2 L'activité de l'OEC au regard de l'utilisation de son budget**

Au regard de la présentation par nature, l'essentiel de la dépense de l'office concerne le paiement de son personnel et la redistribution des subventions à divers tiers (dont un peu plus de la moitié consacrée au Parc naturel régional de Corse (PNRC)), cœur de métier de l'OEC. Les dépenses relatives à l'immobilier sont quasi équivalentes aux coûts liés au bon fonctionnement de l'office. La part des frais de déplacement (entre sites et surveillance nautique) n'est pas négligeable.

Outre l'importance de maîtriser la masse salariale, la chambre invite l'office à mener une réflexion autour des deux derniers points sus-évoqués, des synergies pouvant être effectuées avec les services de la collectivité de Corse en matière d'hébergement ou de centralisation d'achats.

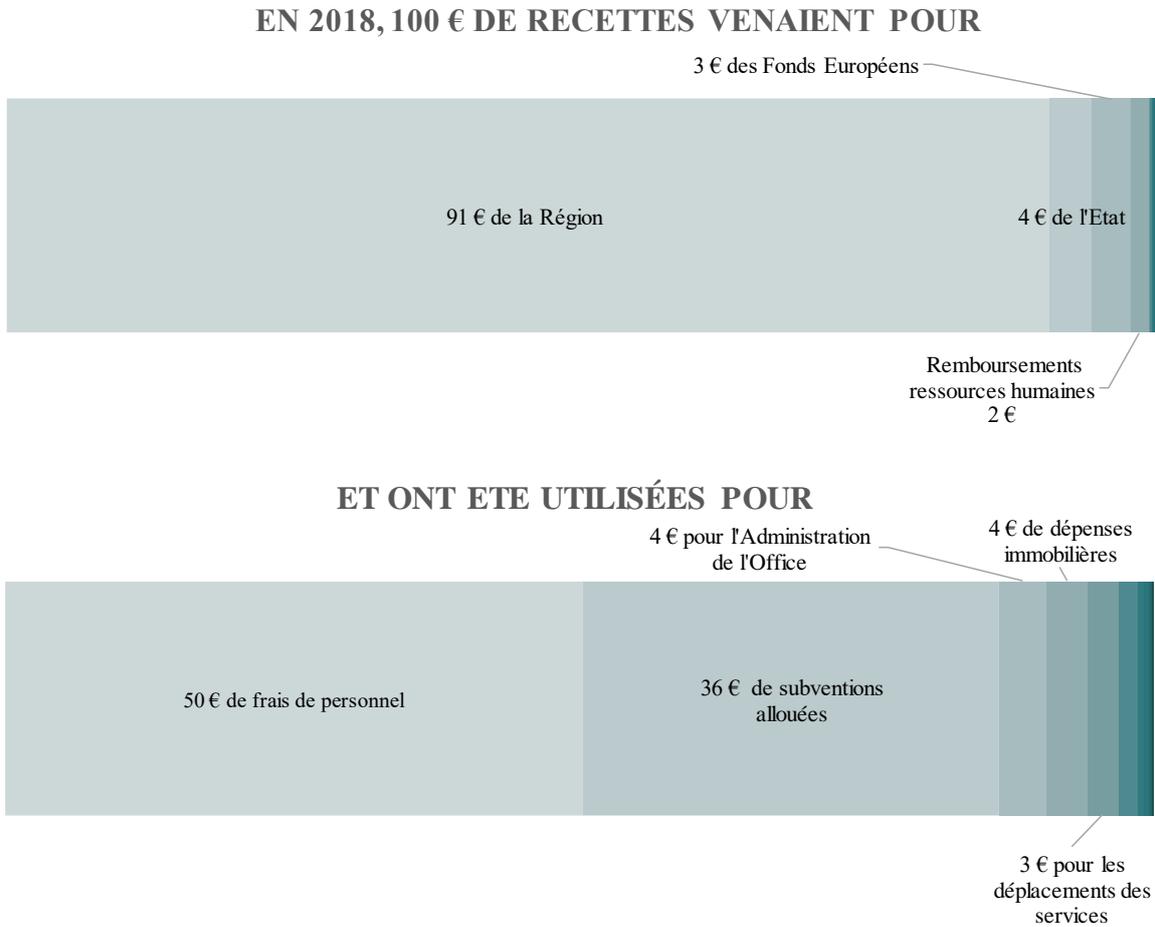
**Graphique n° 1 : Présentation par nature des dépenses 2018 (fonctionnement et investissement) de l'OEC (Montant en €)**



Source : *Chambre régionale des comptes.*

Schématiquement et en résumé, en 2018 pour 100 € de recettes, 91 € provenaient de la Région. Ils ont permis de dépenser 50 € de frais de personnels, 36 € de subventions reversées et 14 € pour d'autres frais de fonctionnement.

**Graphique n° 2 : Origine des crédits et utilisation (pour 100 € reçus en 2018)**

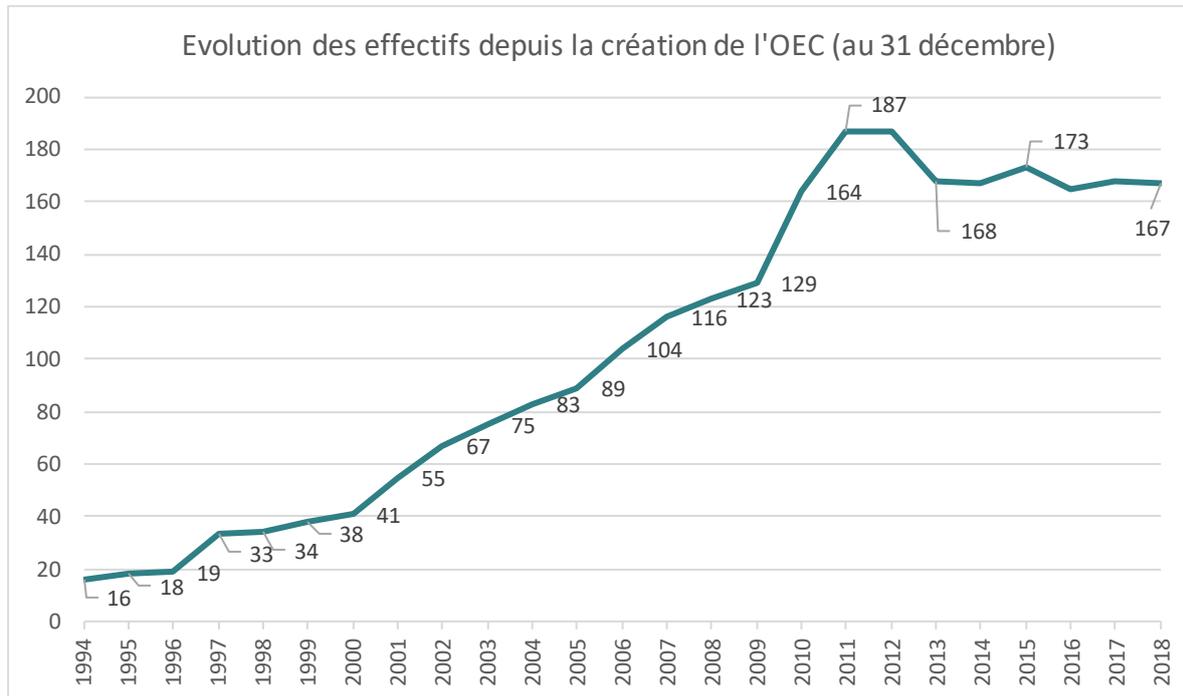


Source : Chambre régionale des comptes.

Depuis sa création les effectifs ont augmenté de manière continue jusqu'en 2011, passant de 16 agents en 1995 à 190 en 2011, majoritairement des cadres avec des profils d'emplois administratifs, techniques et scientifiques.

L'établissement est actuellement organisé en sept services techniques, trois services supports et un secrétariat général, et compte 166 agents au 31 décembre 2018<sup>2</sup>.

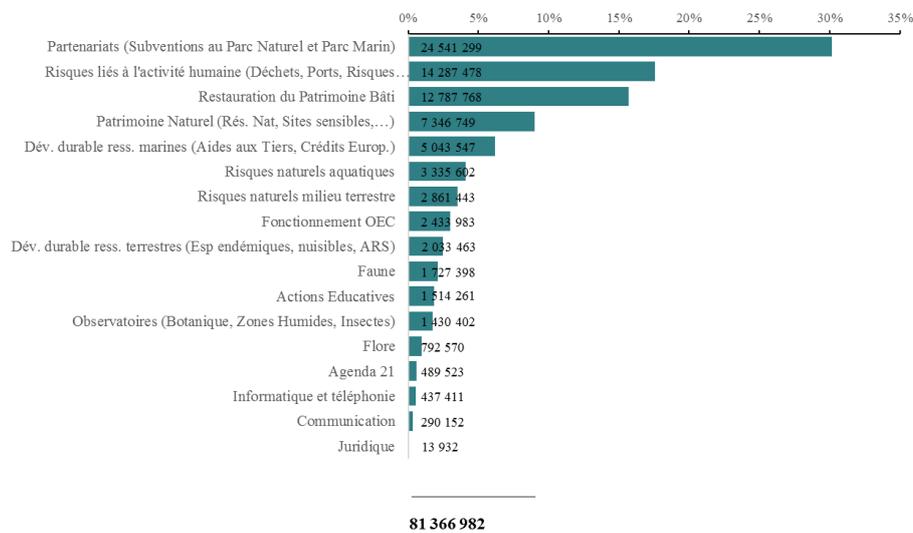
<sup>2</sup> Contrats à durée indéterminée (CDI) et contrats à durée déterminée (CDD), hors contrats d'apprentissage.

**Graphique n° 3 : Évolution des effectifs (CDI, CDD) depuis la création de l'OEC.**

Source : Chambre régionale des comptes.

Sur le plan fonctionnel la répartition des dépenses votées depuis 2007 en autorisation de programme (AP)/crédit de paiement (CP) et autorisation d'engagement (AE)/CP (hors dépenses de personnels) confirme que l'activité principale de l'office consiste à redistribuer des subventions, en grande partie au bénéfice du PNRC. Une part importante des crédits est destinée au versement d'aides pour la restauration et la préservation de bâtis traditionnels (près de 13 M€, soit 15 % de ses dépenses depuis 2007).

En revanche, l'OEC n'intervient pas ou plus en matière de pollution sonore ou sur la qualité de l'air.

**Graphique n° 4 : Regroupement des AP et des AE depuis 2007**

Source : Chambre régionale des comptes d'après des données extraites du système financier de l'OEC début 2019.

### 1.3 L'absence de réel suivi de la convention avec le PNRC

Principale dépense, après les charges de personnels, l'OEC participe au financement du syndicat mixte chargé de la gestion du PNRC<sup>3</sup> qui assure la mise en valeur, la gestion et l'animation du patrimoine naturel corse.

Le PNRC a pour principal objet de mettre en œuvre la charte dont la validité détermine les orientations de préservation, de développement durable et de mise en valeur du territoire, les moyens de les mettre en œuvre et assure la protection liée au statut de parc naturel.

Pour la Corse, le législateur<sup>4</sup> a prévu que l'organisme en charge du PNRC contribue, dans le cadre d'une convention passée avec l'OEC, à mettre en œuvre les politiques définies par la collectivité territoriale. Cette convention précise les actions que le parc devra conduire dans ses domaines de compétences et détermine également les modalités d'intervention financière de la collectivité de Corse qui apporte 85 %<sup>5</sup> de ses financements via l'OEC.

<sup>3</sup> Le PNRC a été créé en 1972 et s'étend sur plus d'un tiers de l'île soit 365 000 hectares. Il est géré par le syndicat mixte du PNRC qui regroupait 145 communes, la collectivité de Corse et quatre établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Son périmètre vient d'être étendu dans le cadre du renouvellement de la charte approuvée par décret du 21 novembre 2018. Le nouveau périmètre du parc est composé de 180 communes pour une superficie de 448 400 hectares.

<sup>4</sup> Article L. 4424-35 du CGCT.

<sup>5</sup> Avant la création de la collectivité de Corse, la CTC participait à hauteur de 75 %, chaque département contribuait pour 5 %.

La dernière convention conclue entre la CTC, l'OEC et le PNRC date du 28 mars 2006. Initialement prévue pour une durée de trois ans (2005 à 2008), elle a été prolongée par avenant pour une durée de deux ans supplémentaires, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009 « et en tout état de cause jusqu'à l'adoption de la nouvelle charte du PNRC ».

Jusqu'à la fin de l'année 2018, la politique du parc a reposé sur la charte de 1999 devenue caduque en 2011.

En dépit de l'expiration du classement, l'OEC a continué de verser des crédits au PNRC, entre 2011 et 2018, sur le fondement d'une convention faisant référence à une charte n'ayant pas fait l'objet d'une mise à jour. Si la caducité de la charte n'a pas d'impact sur les relations juridiques entre l'OEC et le syndicat mixte, le financement du parc s'est appuyé, durant sept ans, sur des critères et des objectifs n'ayant pas fait l'objet d'une réévaluation.

La participation de l'OEC au PNRC sur la période 2011-2018 s'établit en moyenne annuelle à un peu plus de 4 M€ en fonctionnement (soit près de 30 M€ sur la période) et 0,3 M€ en investissement (soit 2 M€ sur la période).

En 2013 et 2016, deux subventions complémentaires pour un total d'un million d'euros ont été versées pour prendre en charge l'augmentation des charges de personnel. Ces versements, autorisés par la CTC, apparaissent comme étant des subventions d'équilibre irrégulières. Elles ont été octroyées pour compenser en tout ou partie la perte globale que le PNRC aurait constatée si ces subventions ne lui avaient pas été accordées. Or, la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales affirme le principe d'interdiction de ces subventions entre collectivités<sup>6</sup>.

**Tableau n° 1 : Crédits versés au PNRC entre 2011 et 2018 (en €)**

Compte	Libellé	2011	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
<b>Fonctionnement</b>									
62	Autres services extérieurs	1 500	375	0	0	990	1 393	0	4 258
64	Charges de personnel	33 701	33 701	49 635	77 827	59 512	39 771	52 069	346 215
65	Subventions/participations	4 149 081	4 665 751	4 236 660	4 045 646	4 892 238	4 555 640	4 487 604	31 032 621
6561	dont Participations obligatoires	4 016 222	4 017 000	4 040 000	4 040 000	4 040 000	4 479 090	4 400 000	29 032 312
	subvention exceptionnelle		500 000			565 000			1 065 000
65734	dont Subventions	132 859	148 751	196 660	5 646	287 238	76 550	87 604	935 309
<b>Investissement</b>									
204	Subventions d'équipement versées	296 359	222 412	185 474	288 875	226 451	435 975	368 596	2 024 143
<b>Total</b>		<b>4 480 640</b>	<b>4 922 239</b>	<b>4 471 769</b>	<b>4 412 349</b>	<b>5 179 191</b>	<b>5 032 780</b>	<b>4 908 269</b>	<b>33 407 237</b>

Source : Chambre régionale des comptes à partir du fichier des mandats.

Au regard des documents communiqués, le suivi de la convention avec le PNRC s'est limité principalement à l'instruction des demandes de versement sollicitées par le parc, à donner un avis à l'occasion du vote de son budget annuel et à réceptionner le rapport annuel d'activité<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> À l'exception des budgets annexes ayant l'autonomie financière et gérant un service public administratif qui peuvent être bénéficiaires de subventions d'équilibre

<sup>7</sup> L'OEC s'est ainsi attaché à faire respecter le montant de la subvention de fonctionnement fixé par la convention en rappelant au PNRC qu'aucune modification ne pouvait intervenir sans décision de la CTC. L'OEC a rejeté à plusieurs reprises une demande de réévaluation de la dotation de fonctionnement afin que la participation de la CTC atteigne 75 % du budget de fonctionnement du parc et a invité ce dernier à maîtriser sa masse salariale. L'office a également mis à disposition un agent auprès du syndicat mixte du PNRC pour exercer une mission d'expertise, d'appui opérationnel et d'audit auprès du PNRC.

Les autres éléments prévus par la convention<sup>8</sup> pour assurer le contrôle de l'exécution de la convention n'ont pas été réalisés : rapports techniques arrêtés par le président de l'office, programme annuel d'investissement et évaluation des conditions de mise en œuvre par un comité de programmation, procès-verbal du comité de suivi de la convention, programme annuel d'opérations de communication arrêté par le président de l'OEC et du PNR.

Dans le cadre du renouvellement de la charte, approuvée par décret du 21 novembre 2018, l'office devra veiller à mettre fin à ces dysfonctionnements en exerçant pleinement ses missions.

#### **1.4 L'absence de stratégie d'intervention clairement identifiée**

Les comptes rendus annuels d'activité détaillent l'ensemble des activités variées de l'OEC, mais il apparaît difficile de dégager une stratégie d'intervention clairement identifiée.

Il n'existe pas d'objectifs quantifiés qui auraient été fixés, et dont les résultats seraient mesurés par des indicateurs. L'établissement détient pourtant dans son organigramme, depuis plusieurs années, une mission « évaluation des politiques publiques » actuellement rattachée au secrétariat général.

L'OEC précise, d'une part, que c'est à l'occasion des débats d'orientations budgétaires (DOB) annuels que sont évoqués les axes plus spécifiques sur lesquels le conseil d'administration souhaite mettre l'accent parmi le très large éventail des domaines d'activité de l'établissement. D'autre part, il indique que l'adoption du budget primitif permet ensuite d'arrêter les priorités de l'établissement et les moyens qui y sont affectés.

Les documents budgétaires, notamment le DOB, peuvent effectivement permettre, à partir de la présentation par service technique, de mieux appréhender les différents domaines d'intervention et l'activité de l'établissement, mais ils ne peuvent se substituer à l'élaboration d'un document stratégique.

L'absence de cadre rend difficile la compréhension des principales missions de l'OEC. Associé à l'absence d'outils de pilotage, il est également compliqué de mesurer la performance de l'établissement et l'adéquation des moyens aux missions rendues.

En outre, la qualité des documents budgétaires est insatisfaisante. Même si les activités de l'OEC s'inscrivent dans le cadre des grandes orientations fixées par l'Assemblée de Corse, notamment la mise en œuvre du plan d'action pour la réduction et le traitement des déchets, les DOB ne précisent ni les moyens d'action et ni les priorités stratégiques.

Par ailleurs, le rapport d'accompagnement du budget 2017 n'est qu'une copie du rapport d'accompagnement de celui de 2016.

Le conseil d'administration ne dispose pas au moment du vote du budget ou de l'approbation du compte administratif des éléments d'informations suffisants pour se prononcer de manière éclairée.

---

<sup>8</sup>Articles 2, 6, 7 et 8 de la convention.

## 1.5 La détérioration des performances

En terme financier, l'activité principale de l'établissement est de reverser des crédits en provenance de la CTC pour des actions en faveur de l'environnement.

Au regard de cette activité, la performance de l'établissement peut se mesurer en rapportant le montant des aides distribuées (subvention de fonctionnement et crédits d'investissement) aux frais de gestion pour réaliser cette action. Ces frais de gestion peuvent être évalués, en moyenne, à 30 % des dépenses réelles de fonctionnement hors subventions correspondant à la proportion du personnel administratif par rapport à celle du personnel technique dans l'effectif<sup>9</sup>.

**Tableau n° 2 : Part des frais de gestion dans l'aide distribuée**

Année	Aides distribuées (1)	Frais de gestion affectés au reversement des aides (2)	Coût des frais de gestion pour 1€ d'aide distribuée (2)/(1)
2011	10 269 322 €	4 100 068 €	0,40 €
2012	10 408 680 €	4 119 556 €	0,40 €
2013	11 691 836 €	5 614 675 €	0,48 €
2014	11 710 807 €	5 127 270 €	0,44 €
2015	11 063 128 €	4 658 895 €	0,42 €
2016	10 273 919 €	4 578 392 €	0,45 €
2017	9 750 063 €	4 364 493 €	0,45 €
2018	8 623 367 €	4 332 596 €	0,50 €

Source : Chambre régionale des comptes.

Pour faire redistribuer 1 € d'aide environnementale par l'OEC, la collectivité de Corse doit verser 1,50 € à l'OEC en 2018 contre 1,40 € en 2011. Les frais de gestion représentent ainsi la moitié du montant que perçoit l'utilisateur final contre 40 % sept ans plus tôt et 22 % en 2009.

Sur le plan quantitatif, cette détérioration de la performance de l'établissement s'explique par un ralentissement des crédits reversés : 8,6 M€ en 2018 contre 10,3 M€ en 2011 pour un niveau de dépenses supports plus élevé (4,3 M€ contre 4,1 M€). Pour mémoire, en 2009, l'établissement a reversé jusqu'à 16 M€ d'aides pour un montant de dépenses supports de 3,4 M€, qui montre que l'établissement pouvait distribuer un montant d'aide plus important avec un effectif plus réduit. Ce ratio traduit notamment une forte représentation des fonctions administratives et financières représentant 36 agents dont la moitié est rattachée à des services techniques. Il s'explique par le choix organisationnel cloisonné en départements, un manque de mutualisation des fonctions supports et un taux d'exécution budgétaire insuffisant.

<sup>9</sup> Cette proportion oscille entre 27 % et 35 % selon les années.

Sur le plan qualitatif, la baisse de performance de l'OEC est révélatrice d'un défaut de pilotage lié à l'absence d'objectifs définis et de contrôle interne comme le relevait le précédent rapport de la chambre. L'office devrait développer une démarche de performance en définissant des objectifs d'action dans le cadre d'un projet d'établissement, et mesurer la performance de ses services en développant des outils de contrôle interne, tels que la comptabilité analytique.

La chambre recommande à l'office de développer une démarche de performance en définissant des objectifs d'action dans le cadre d'un projet d'établissement et réitère sa recommandation formulée dans le précédent rapport. Elle rappelle la nécessité de mettre en place un contrôle de gestion interne notamment pour mesurer les résultats obtenus par rapport aux objectifs, en termes de moyens, de délais et de coûts.

**Recommandation n° 1 : Développer une démarche de performance en définissant des objectifs d'action dans le cadre d'un projet d'établissement et mettre en place un contrôle de gestion interne notamment pour mesurer les résultats obtenus par rapport aux objectifs, en termes de moyens, de délais et de coûts.**

---

### *CONCLUSION INTERMÉDIAIRE*

---

*L'OEC intervient dans un domaine très large en matière d'environnement sur la base des orientations définies par la CTC, mais sans objectifs clairement définis ni indicateurs pour mesurer sa performance. Son effectif est composé au deux tiers de personnel technique et scientifique et d'un tiers de personnel administratif. En termes financiers, outre le paiement des dépenses de personnel (50 % des dépenses), l'activité principale de l'office consiste à redistribuer des subventions. La plus grande partie des subventions (4 M€ par an) a été versée au PNRC en s'appuyant sur une charte caduque depuis 2011 et sans évaluation des conditions de mise en œuvre prévues par la convention liant l'OEC, la collectivité de Corse et le PNRC. Une autre part importante des crédits distribués est destinée au versement d'aides pour la restauration et la préservation de bâtis traditionnels. L'augmentation continue des effectifs et la baisse des subventions distribuées se sont traduites par une détérioration de la performance de l'établissement. Les frais de gestion représentent ainsi la moitié du montant de la subvention reçue par l'utilisateur final pour une action en matière environnementale.*

---

## 2 LA FAIBLESSE DU PILOTAGE BUDGETAIRE

### 2.1 Des DOB insatisfaisants

Les règles relatives au DOB des communes s'appliquent aux établissements publics administratifs (EPA)<sup>10</sup>, mais également aux EPIC rattachés aux autres collectivités soumises aux mêmes dispositions<sup>11</sup>.

Au regard des documents communiqués, le DOB se tient chaque année seulement depuis 2014 et les délais pour débattre et voter le budget ont été contraints à 14 jours en 2017 et deux jours en 2018.

Les prescriptions relatives à la présentation des DOB ont pour objet d'éclairer les membres du conseil d'administration sur le budget de l'établissement afin de leur permettre d'exercer leur pouvoir de décision.

Le rapport accompagnant le DOB ne contient aucune donnée chiffrée. Ce manque d'informations détaillées a plusieurs fois été critiquée par les membres du conseil d'administration.

Les rapports ne présentent aucune orientation quantitative en matière de dépenses ou recettes, tant en fonctionnement qu'en investissement. De la même manière, les rapports restent muets en matière de prospective pluriannuelle. Enfin, les données relatives à l'évolution des effectifs et aux dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail font défaut.

Il apparaît donc nécessaire que l'office enrichisse le contenu du rapport joint au DOB, conformément aux dispositions de l'article L. 4312-1 du CGCT. Conscient de cette lacune, le DOB de 2019 a été considérablement amélioré pour répondre aux exigences légales.

### 2.2 L'insuffisante qualité des informations budgétaires

Les annexes budgétaires visent à compléter l'information des élus et des tiers sur la situation patrimoniale de la collectivité. Elles comportent également diverses informations relatives à certaines dépenses ou recettes de fonctionnement essentielles, telles que le personnel.

La production de ses annexes à l'appui du budget ou du compte administratif est obligatoire. À défaut, le budget ou le compte administratif est entaché d'irrégularité et susceptible d'être déféré au tribunal administratif.

Les états annexes joints aux comptes administratifs de l'OEC sont désuets et ne semblent pas avoir évolué depuis 2010, alors que les instructions et maquettes budgétaires ont été renouvelées chaque année par arrêté ministériel. Il appartient à l'OEC de suivre les mises à jour réglementaires afin d'établir des documents budgétaires réguliers.

---

<sup>10</sup> Article L. 2312-1 du CGCT.

<sup>11</sup> Articles L.2221-5 / L 1412-1 et L.1412-2 du CGCT.

En outre, les renseignements contenus dans ses annexes sont incomplets, inadaptés, voire erronés.

### **2.2.1 L'annexe sur les informations générales**

C'est le cas de l'annexe sur les informations générales et aux données statistiques relatives à la collectivité. Nonobstant le caractère singulier de l'office, à qui toutes les rubriques ne s'appliquent pas, cette annexe fournit des informations annuelles aux élus et aux tiers sur la situation de l'entité. Elle permet également d'établir une comparaison pluriannuelle, sous réserve d'être remplie régulièrement (cf. annexe n° 2).

Cette annexe permettrait de montrer que :

- L'office a « coûté » en moyenne annuelle 66 € par habitant corse en fonctionnement.
- Sur 100 € de recettes de fonctionnement, plus de la moitié est dépensée en frais de personnel (61 € en 2018).
- Par trois fois, les recettes de fonctionnement n'ont pas permis de couvrir les dépenses de cette même section (2012/2014/2016).

### **2.2.2 Le manque de fiabilité de l'information relative aux effectifs**

L'instruction budgétaire et comptable M 71 applicable aux régions et suivie par l'OEC impose une information relative à l'état du personnel décliné par filière et par catégorie, en distinguant les agents titulaires et non titulaires. Il est également demandé de donner le nombre des effectifs pourvus sur emplois budgétaires en équivalent temps plein travaillé (ETPT).

La majorité des agents de l'OEC a été recrutée sur des contrats de droit privé (hors le cas du directeur et des agents en détachement ou mis à disposition par une collectivité). L'établissement distingue dans cette annexe les personnels en CDI, assimilés à des titulaires et les personnels en CDD assimilés à des agents non titulaires.

L'information retranscrite dans les comptes administratifs varie d'un exercice à l'autre, rendant complexe la vision d'ensemble de l'évolution des effectifs de l'office.

En 2013 et 2014, le compte administratif inclut les effectifs en CDD dans le total des effectifs budgétaires pourvus, aux côtés des effectifs dits titulaires (CDI). Pour les autres exercices, aucune mention ne permet de savoir si les CDD sont inclus. En 2014 et 2016, le tableau n'indique pas les effectifs budgétaires. En 2015, le total des effectifs budgétaires est égal au total des effectifs pourvus, alors que les sous-totaux ne correspondent pas. En 2017, le total et les sous-totaux des effectifs budgétaires et des effectifs pourvus sont strictement identiques. L'ensemble de ces incohérences remet en cause la fiabilité de l'information figurant au compte administratif et nuit à la bonne information de l'assemblée délibérante et à la tutelle.

D'autres annexes présentent des anomalies. Une synthèse est présentée en annexe n° 2. La chambre invite donc la collectivité à compléter la saisie des documents budgétaires en vue d'améliorer l'information budgétaire.

### 2.3 Des taux d'exécution budgétaire en progression, mais toujours faibles en raison de prévisions budgétaires insincères

Le dimensionnement approximatif et récurrent des crédits nécessaires aux besoins réels de l'OEC est un indicateur d'un pilotage budgétaire défaillant.

Le taux d'exécution budgétaire permet de suivre le degré de réalisation des dépenses et recettes par rapport aux prévisions votées.

Son suivi est indispensable en dépenses du fait du caractère limitatif des crédits, mais également en recettes, car il permet aux gestionnaires de veiller à l'apparition d'un « effet de ciseaux » dommageable. Il a également pour but d'apprécier la qualité et la sincérité des prévisions budgétaires ainsi que la qualité de la gestion des services. Il mesure enfin l'avancement des opérations et travaux en investissement.

Dans son précédent rapport la chambre relevait des taux trop faibles de réalisations autant en section de fonctionnement (50 % en 2004) que d'investissement (16 % en 2004).

La chambre note l'amélioration de cet indicateur sur la période récente.

Toutefois, cette amélioration n'est pas satisfaisante compte tenu des révisions importantes de la prévision initiale par le biais de décisions budgétaires modificatives et de leur date d'adoption.

En dépit de décisions modificatives tardives, le taux d'exécution<sup>12</sup> ne dépasse pas 88 % en dépenses de fonctionnement alors qu'il devrait se situer au-dessus de 95 % pour les charges générales et 99 % pour les charges de personnel. En investissement, ce taux est rarement supérieur à 55 %<sup>13</sup> (excepté en 2014 et 2015) en dépit d'une gestion en AP/CP, dont le bon usage doit conduire à un taux d'exécution plus élevé de l'ordre de 70 %.

Alors que le vote d'une décision budgétaire modificative en cours d'année a pour objet d'ajuster au mieux la prévision initiale, afin de tenir compte d'une information actualisée, il a principalement pour effet de détériorer le taux d'exécution. À chaque décision budgétaire modificative (à l'exception de celle de 2018 pour les charges de personnel), l'établissement a voté des augmentations de crédits qui se sont révélées disproportionnées ou inutiles.

Entre 2011 et 2017, les crédits inscrits au budget ont été systématiquement surévalués. Les écarts représentent entre 0,3 M€ et 3 M€, soit en moyenne 1,1 M€ correspondant la rémunération de 16 agents.

---

<sup>12</sup> Cf. annexe n° 4.

<sup>13</sup> Exemple : Ajout de crédits inutiles : chapitre 204-Subventions versées, montant prévu au budget primitif 2016 : 4 715 259 €, ajout de 6 245 538 € par voie de décisions modificatives et 3 895 692 € réalisés. Ajout de crédits sans réalisation au chapitre 23 (Immobilisations en cours) : montant prévu au budget primitif en 2016 : 99 300 € et 0 € réalisé.

**Tableau n° 3 : Écarts entre les prévisions et les réalisations en matière de charges de personnel (en €).**

Chapitre	Libellé du chapitre	Prévisions	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
012	CHARGES DE PERSONNEL ET FRAIS ASSIMILES	Prévision initiale (1)	12 384 163	12 951 688	12 089 204	11 784 278	11 601 206	12 082 454	12 080 208	12 926 710
		Modification en cours d'année (2)	+2 496 277	+1 042 449	+918 353	+129 777	+981 410	+335 842	+236 841	-209 972
		Prévision totale (3) = (1) + (2)	14 880 440	13 994 136	13 007 557	11 914 055	12 582 616	12 418 296	12 317 049	12 716 737
		Réalisation (4)	11 849 885	12 279 537	12 246 201	11 426 040	11 952 368	12 083 281	11 533 162	11 915 950
<i>Ajust de Crédits</i>			<i>Non utilisé</i>	<i>Non utilisé</i>	<i>Surévalué</i>	<i>Non utilisé</i>	<i>Surévalué</i>	<i>Surévalué</i>	<i>Non utilisé</i>	<i>Surévalué</i>
Ecart prévision initiale / réalisation (1) - (4)			534 278	672 151	-156 997	358 237	-351 162	-827	547 047	1 010 760
Ecart prévision totale / réalisation (3) - (4)			3 030 555	1 714 600	761 356	488 014	630 248	335 014	783 888	800 787
Taux de réalisation (4) / (3)			80%	88%	94%	96%	95%	97%	94%	94%
Ecart en nombre d'ETPT			47	27	12	8	9	5	12	12

Source : Chambre régionale des comptes.

L'écart entre les prévisions et les réalisations traduit un défaut de pilotage efficace de la dépense qui pourrait être évité au moyen de tableaux de bord mensuels de consommation des crédits par service.

Les progrès notables en matière de prévisions budgétaires doivent se poursuivre avec une réflexion autour du processus budgétaire. Cette réflexion doit porter sur la sincérité des prévisions (le cas échéant avec l'aide d'un contrôleur de gestion), sur la mise en place d'échanges périodiques entre le service finances, les services dépensiers et la direction financière de la tutelle. L'établissement devrait également s'interroger sur la pertinence de continuer à suivre l'ensemble des crédits de fonctionnement sous forme d'AE/CP dans la mesure où ces autorisations n'ont pas de portée pluriannuelle. Enfin, l'intégration des résultats dès l'adoption du budget primitif (cf. infra) et une correction plus régulière du budget par décision modificative comme initié en 2018, apparaît souhaitable.

## 2.4 Des principes comptables de bonne gestion non mis en œuvre

Parmi ces principes, figurent notamment le respect de l'indépendance des exercices (impliquant de comptabiliser les charges et les produits sur le bon exercice) et celui de prudence (impliquant la constitution de provisions).

Ces principes participent à l'exhaustivité et à la sincérité du résultat de l'exercice en comptabilisant l'intégralité des charges et des produits sur le bon exercice comptable. Dans un cas comme dans l'autre, l'établissement doit progresser.

C'est ainsi qu'en 2014, 1 M€ soit 5,4 % des produits<sup>14</sup> n'ont pas été comptabilisés en recette, ce qui aurait ramené le déficit de la section de fonctionnement à 1,6 M€ contre 2,6 M€. En 2017, l'établissement n'a pas intégré une partie de la taxe sur les salaires minorant les charges de personnel de 0,2 M€. Enfin, l'office ne couvre pas les risques potentiels liés aux contentieux et au stock des jours de congé non pris qui représentent plus de 3 M€.

## 2.5 L'imparfaite connaissance du patrimoine

Dans son précédent rapport, la chambre recommandait à l'établissement d'appliquer les instructions comptables en procédant, notamment, à l'amortissement des subventions d'équipement versées et des frais d'études, et de régulariser les travaux pour le compte de tiers.

L'établissement n'a que partiellement mis en œuvre les recommandations de la chambre. L'application de l'instruction comptable reste largement perfectible, notamment concernant les règles relatives à la connaissance du patrimoine.

L'établissement opère un suivi incomplet des immobilisations et des amortissements qui se traduit par un sous amortissement comme l'illustre la non-concordance de l'état de l'actif et de l'inventaire comptable<sup>15</sup>, ou l'absence de transfert des opérations achevées (diverses constructions pour un montant de 1,3 M€) maintenues artificiellement dans les immobilisations en cours depuis 2011. À l'inverse, certaines immobilisations ont fait l'objet d'un suramortissement de près de 0,5 M€<sup>16</sup> représentant un tiers de la dépense totale.

Enfin, ce défaut de suivi se retrouve dans le traitement des subventions reçues qui participent aux financements d'une immobilisation soumise aux règles d'amortissement. Ces subventions sont qualifiées de subventions transférables.

À supposer que l'imputation des subventions transférables soit correcte, l'établissement ne satisfait que très partiellement à l'obligation d'amortissement. Ce dernier doit conduire à sortir progressivement les subventions du bilan au même rythme que la dépréciation du bien financé.

Or, compte tenu du niveau de subvention transférable (62 M € début 2017) et au rythme des amortissements réalisés par l'établissement, il faudrait entre 67 et 642 ans pour solder les comptes d'immobilisations, soit une durée très largement supérieure à la durée de renouvellement des équipements (cf. tableau n° 3 de l'annexe n° 5). Le montant porté à l'actif apparaît ainsi largement surévalué.

---

<sup>14</sup> Alors que le seuil de qualité des comptes de la direction générale des finances publiques préconise un taux inférieur à 0,1 % des produits de gestion.

<sup>15</sup> 74 % des fiches d'immobilisations (soit près de 2 800 fiches) n'ont pas été restituées par l'ordonnateur au comptable.

<sup>16</sup> Cette anomalie se retrouve dans trois autres cas (art. 2804122, 2808, 28153).

Le non-respect de l'instruction comptable en matière de suivi des immobilisations illustre l'imparfaite connaissance du patrimoine de l'établissement. Cette connaissance est pourtant indispensable à l'ordonnateur pour améliorer :

- sa stratégie de gestion et de renouvellement de son patrimoine ;
- ses décisions de gestion : adapter ses constructions, acquisitions, affecter le patrimoine conformément aux besoins, améliorer l'évaluation des besoins de grosses réparations et de dépenses de renouvellement (notamment pour les biens amortis), mieux définir une politique d'occupation (location ou vente) ;
- ses décisions d'exécution, notamment en matière d'entretien ou de charges.

Le défaut d'amortissement génère une surévaluation de l'actif de l'office et du résultat comptable.

La chambre rappelle l'obligation de présenter des comptes réguliers, sincères et donnant une image fidèle de son patrimoine, de sa situation financière et de son résultat.

Les amortissements ne constituent pas une variable d'ajustement pour préserver l'équilibre apparent des comptes mais une obligation réglementaire et un moyen d'autofinancer les investissements à venir. La chambre invite l'office à se rapprocher du comptable pour régulariser sa situation patrimoniale en procédant aux dotations aux amortissements et aux provisions obligatoires conformément aux règles prévues par les instructions comptables, en étalant au besoin la charge d'amortissement sur plusieurs exercices.

## **2.6 Un financement dépendant exclusivement de la collectivité de Corse sans logique commerciale ni culture de la performance**

Systématiquement couverte par la collectivité de tutelle, la situation financière de l'OEC ne présente pas de risque. La CAF<sup>17</sup>, qui évolue de manière erratique en étant négative presque une année sur deux, reste largement positive en fin de période si l'on cumule ses soldes (5 047 680.24 €). Avec un fonds de roulement affiché fin 2018 de près de 5 M€, l'office a maintenu un niveau de réserve confortable, équivalent à 91 jours de dépenses courantes, là où il est de bon usage de se fixer comme objectif 30 jours pour les collectivités. La trésorerie reste positive tout au long de la période sous revue et permet de couvrir, à la fin de l'année 2018, 82 jours de dépenses courantes.

L'analyse des bilans financiers et fonctionnels de l'OEC issus des comptes de gestion ainsi que des ratios de solvabilité, de liquidité et de structure, ne révèlent aucune fragilité structurelle. Entre 2010 et 2017, l'actif net de l'office (ce qu'il possède) a augmenté en moyenne de 5 % par an, dépassant le seuil des 50 M€ à compter de 2014.

---

<sup>17</sup> La CAF résulte du solde positif entre les recettes et les dépenses réelles de fonctionnement. Il permet, le cas échéant, d'assurer le remboursement de l'annuité de la dette et de financer les dépenses d'équipement propres et les subventions d'équipement versées.

Toutefois, cette appréciation globale provient essentiellement de la montée en charge des subventions distribuées pour un montant de 40 M€ (classées dans les immobilisations incorporelles) à partir des crédits reçus en provenance de la collectivité de Corse.

Le pilotage financier n'apparaît pas comme une réelle contrainte pour l'établissement. L'OEC n'a réalisé aucune analyse de sa situation financière jusqu'en 2017. En l'absence de recettes commerciales et de recours à l'emprunt, il assure l'équilibre de son budget en sollicitant une subvention auprès de sa collectivité de tutelle lui permettant de couvrir ses charges tant en fonctionnement qu'en investissement<sup>18</sup>.

Ainsi, aucun des budgets votés jusqu'en 2018 ne prévoit d'autofinancement (mise en réserve de crédits de la section de fonctionnement pour financer la section d'investissement qui se traduit sur le plan budgétaire par un virement entre sections - chapitres 023/021). Excepté les amortissements obligatoires, les sections de fonctionnement et d'investissement sont votées sous la forme de deux budgets complètement étanches jusqu'à la fin de l'année 2018.

Le concept d'autofinancement reste pourtant un élément fondamental de la gestion d'un organisme faisant l'objet d'un suivi régulier dans toute structure soumise à des règles comptables.

Sur le plan budgétaire et financier, le fonctionnement de l'OEC s'apparente donc davantage à un service dépensier annexe de son autorité de tutelle, qu'à celui d'un EPIC. L'OEC a appliqué d'ailleurs l'instruction comptable M 71 jusqu'en 2017 et, depuis 2018, la M 57, en lieu et place de l'instruction M 4 destinée aux services publics industriels et commerciaux, pour être en cohérence avec la CTC dont il constitue un démembrement.

En l'absence de réelle autonomie financière et d'un quelconque risque financier, l'établissement n'a pas développé d'instruments de pilotage propres aux opérateurs économiques. Seule la tutelle exercée par la collectivité de Corse apparaît comme un élément susceptible de l'inciter à développer une gestion plus rigoureuse.

Le « modèle économique » de l'OEC, lié à un financement intégral par subventions, évite de s'imposer des règles de santé financière comme la préservation d'un niveau d'épargne satisfaisant.

L'indicateur de taux d'épargne (part des recettes de fonctionnement qui ne sont pas absorbées par les dépenses de fonctionnement) permet cette mesure. Il était de 1,9 % en moyenne sur la période considérée. Ce taux apparaît faible lorsqu'on le compare aux taux d'épargne nette en 2017 pour une région (13,4 %), pour un département (6,8 %), pour un EPCI à fiscalité propre (10,8 %) et pour une commune (6,5 %).

Le pilotage budgétaire et financier se limite à solliciter des crédits auprès de la tutelle pour mettre en œuvre la politique qu'elle a définie sans chercher à diversifier ses ressources ou à développer des outils de pilotage pour rendre la dépense publique plus efficiente.

---

<sup>18</sup> Le programme d'investissement de l'OEC est totalement dépendant de recettes externes versées pour plus de 93 % sur la période (97 % et 98 % en 2017 et 2018) par la collectivité de Corse, quelques aides européennes ou étatiques bouclant parfois certaines années le plan de financement de ses opérations.

Avec le recrutement du nouveau chef de service financier, l'établissement semble avoir pris conscience de l'importance du pilotage budgétaire et financier et a introduit le concept d'autofinancement dans les documents budgétaires à l'occasion du budget supplémentaire 2018 accompagné d'une analyse financière.

Il apparaît nécessaire de poursuivre la professionnalisation de ce service avec la mise en place de procédures et d'outils de contrôle de gestion afin, notamment, de renforcer le lien entre les services dépeniers et celui des finances.

## **2.7 L'absence de maîtrise de la gestion pluriannuelle des crédits en AP/CP**

La programmation des opérations dont le financement s'étale sur plusieurs années peut être traitée budgétairement selon deux mécanismes distincts : la procédure des AP et CP<sup>19</sup> et, à défaut, la procédure des restes à réaliser<sup>20</sup>.

Dans son précédent rapport, la chambre avait relevé « des restes à réaliser exponentiels » et demandé à l'office de corriger cette image financière biaisée soit par l'intégration dans ses restes à réaliser des seuls CP de la CTC, soit en optant pour le système en AP/CP.

Sept ans après le rapport de la chambre, le stock des restes à réaliser a continué de croître pour atteindre 50 M€ en 2013, date à laquelle l'établissement a changé de système. Les restes à réaliser en investissement ont représenté jusqu'à cinq fois les mandats émis et 12 fois les recettes titrées au cours d'un exercice. En fonctionnement, les restes à réaliser ont représenté entre 70 et 100 % du volume des dépenses et recettes d'un exercice.

À compter de 2014, sous l'impulsion d'un nouveau directeur, l'usage des restes à réaliser est définitivement abandonné au profit de la mise en œuvre des AP/CP. Ce changement a pour effet de mettre fin à l'inscription des restes à réaliser susceptible de fausser les résultats reportés et la sincérité de l'équilibre budgétaire, eu égard aux montants systématiquement excédentaires qui étaient reportés en restes à réaliser.

---

<sup>19</sup> Les AP constituent la limite supérieure des crédits qui peuvent être ouverts pour le financement des investissements. Elles demeurent valables sans limitation de durée jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation et peuvent être révisées. Les CP constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des AP.

La même règle existe s'agissant de la section de fonctionnement pour certaines opérations

<sup>20</sup> Les restes à réaliser correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes au 31 décembre de l'exercice. Budgétairement, la procédure consiste à ouvrir la totalité des crédits nécessaires à la réalisation intégrale de l'opération l'année de son lancement, puis à reporter d'exercice en exercice la part des crédits non utilisés, jusqu'à son achèvement.

Théoriquement vertueux, ce système de gestion des crédits en AP/CP requiert néanmoins un bon niveau d'informations et de technicité afin d'optimiser les emplois aux ressources notamment au regard du nombre important d'opérations suivies par l'office et des montants déterminés (37 en AP pour 39 M€ et 59 en AE pour 42 M€ début 2019) en comparaison avec de grandes collectivités disposant d'un personnel dédié<sup>21</sup>.

Comme rappelé par la chambre dans son précédent rapport, pour être un instrument de pilotage efficace, cette procédure doit également s'accompagner de prévisions détaillées, d'un échéancier précis (notamment un programme pluriannuel d'investissement) et d'un suivi rigoureux des dépenses engagées.

La procédure mise en place par l'OEC depuis 2014 n'apparaît pas correctement maîtrisée et ne donne pas lieu à un suivi très rigoureux.

Lors du changement de système, l'établissement s'est contenté de convertir les restes à réaliser en AP sans s'interroger sur la pertinence de maintenir des engagements remontant à 2007.

La situation du stock constaté d'AP révèle l'application partielle des règles de caducité affichées dans le règlement financier qui imposent notamment d'annuler les autorisations n'ayant pas fait l'objet d'un engagement entre un et trois ans après leur vote.

Ainsi, en février 2019, seulement 62 % de crédits votés depuis 2007 avaient été mandatés, soit un niveau plutôt médiocre, considérant les taux de réalisations attendus et constatés en procédure AP/CP. Pour les opérations votées entre 2007 et 2014 (âgées d'au moins cinq ans), 1,6 M€ étaient toujours en attente de mandatement, remettant en cause la probabilité de réalisation de ces actions.

En 2018, l'OEC continuait de puiser dans des crédits votés huit ans auparavant (2010) pour solder l'aménagement d'une placette à Cozzano, six ans en arrière (2012) pour la restauration des façades de l'église de Pietricaggio ou le sentier de Sari-Solenzara Ghisoni, cinq ans en arrière pour la réhabilitation de la caserne de Monacia d'Aullene (0,1 M€), ou quatre ans en arrière (2014) pour l'achat de bateaux (0,3 M€).

En ce qui concerne le stock d'AE, les opérations votées entre 2008 et 2016 (âgées d'au moins deux ans), 1,7 M€ étaient toujours en attente de mandatement (dont 1,5 M€ votés en 2014). En 2018, l'OEC continuait de puiser dans des crédits votés cinq ans auparavant pour régler des études génétiques décidées en 2013, ou trois ans en arrière pour financer une partie d'opération menée conjointement par l'Office d'équipement hydraulique de la Corse et un cabinet de consultants sur l'utilisation de produits phytosanitaires en 2015 pour 79 000 €.

La chambre relève toutefois le travail important réalisé en 2018 pour réduire le volume des autorisations anciennes avec la réduction des AE de 9,4 M€, des AP de 10 M€<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Par comparaison à la fin de l'année 2017 la ville de Bordeaux avait articulé sa section d'investissement autour de 27 programmes, celle de Lyon 137, la région Rhône-Alpes 35, ces collectivités bénéficiant d'une direction exclusivement dédiée à cette mission.

<sup>22</sup> Délibération du conseil d'administration n°18/039 du 24 juillet 2018 et décision modificative n° 2 de décembre 2018.

Outre le non-respect des règles de caducité, ce fonctionnement traduit un défaut de programmation<sup>23</sup>, une avancée apathique de certains travaux subventionnés et nuit à la lisibilité budgétaire de l'action politique de l'OEC.

L'établissement commence à mieux appréhender la technique de gestion en AP/CP. Il importe :

- d'appliquer strictement le règlement budgétaire (tombée automatique / toilettage des AP) afin d'éviter de polluer le système d'information financière et de détériorer l'image de l'office ;

- d'améliorer le suivi comptable des AP/CP par le biais d'outils internes<sup>24</sup> et d'échanges plus réguliers avec les services de la collectivité de Corse ;

- de renforcer l'information budgétaire pour mieux informer (en interne et en externe) ;

- de se doter de tableaux de bord permettant de développer et de synthétiser l'état des engagements pluriannuels (ventilation par arborescence des AP votées, engagées, libellés clairs des opérations, échéancier des CP...);

- de relancer des formations (pour les agents et les élus) à la technique de la gestion budgétaire pluriannuelle ;

- de réduire le nombre de crédits d'AP/AE pour en améliorer le suivi, limiter les AP à des dépenses pluriannuelles en excluant les AP annuelles qui sont une négation de la pluriannualité.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Sur le plan budgétaire, la gestion se caractérise par la faiblesse du pilotage. La qualité d'information des documents budgétaires est insuffisante. Les DOB, les budgets et les annexes ne permettent pas aux élus ni aux citoyens de mesurer et d'évaluer l'action de l'OEC. Le dimensionnement approximatif et récurrent des crédits nécessaires aux besoins réels de l'OEC, l'absence de connaissance du patrimoine, la non maîtrise de la gestion pluriannuelle du budget et l'absence de culture de la performance, notamment liée à son mode de financement, sont également des indicateurs traduisant un pilotage budgétaire défaillant. La chambre note néanmoins les efforts mis en œuvre par l'établissement pour commencer à combler ses lacunes.*

---

---

<sup>23</sup> Cette gestion des crédits se traduit par un ratio de couverture des AP supérieur à quatre ans entre 2014 et 2017 alors qu'il ne doit pas dépasser généralement trois ans. Ce ratio permet d'apprécier la qualité de la gestion pluriannuelle de l'entité et de piloter le risque d'ouverture excessive d'AP créant du stock.

<sup>24</sup> Le suivi des opérations en AE et AP/CP est peu aisé pour le service des finances, la chambre recommande à l'office de concevoir de nouveaux supports/outils, notamment en raison de l'utilisation de trois logiciels successifs pour les mises à jour de situation de crédits.

### **3 UNE GRH DURABLEMENT DEFAILLANTE**

#### **3.1 L'absence de stratégie de GRH**

Longtemps dépourvue de toute dimension stratégique, la gestion du personnel de l'office a été mise en œuvre selon une logique visant à récompenser le plus grand nombre, indépendamment des qualifications.

Le développement des missions s'est accompagné d'une forte augmentation des effectifs sans la mise en place de règles de GRH. Ce fonctionnement a été facteur d'iniquités et de tensions sociales.

Le président Ghionga a reconnu avoir sous-estimé la complexité du fonctionnement d'une structure en plein essor et aux multiples compétences, et avoir commis des erreurs de management. Il évoque un manque d'évolution dans le fonctionnement de l'établissement qui est resté inchangé depuis sa création alors que la structure a pris de l'ampleur. Il s'engageait à apporter des améliorations.

Faute d'impulsion, l'OEC n'a pas déployé une véritable politique des ressources humaines. Alors que les effectifs ont fortement augmenté au début des années 2010 pour atteindre près de 200 agents, l'établissement a tardé à professionnaliser la fonction ressources humaines au sein de la direction.

Le directeur en fonction entre 2011 et 2013 présentait un profil essentiellement technique et scientifique alors que repose sur lui l'essentiel des attributions relatives à la GRH. À défaut d'avoir pu s'appuyer sur un service des ressources humaines en adéquation avec l'importance de l'effectif, il a présenté sa démission pour retrouver des fonctions d'expertise.

Une tentative de renforcer le pilotage des ressources humaines a été initiée en 2013 avec la création d'un « service des ressources humaines et organisation du contrôle de gestion » (cf. organigramme 2013, non validé par le conseil d'administration).

Cette organisation n'a pas perduré. Le contrôle de gestion est désormais rattaché au service des finances. La création d'un poste a été inscrite au budget primitif 2018 de l'OEC. Début 2019, ce poste n'est toujours pas pourvu. En outre, s'il existe depuis peu un agent en charge du contrôle de gestion sociale, la fonction reste largement sous-développée. La direction actuelle a même indiqué ne jamais avoir disposé de dispositif de contrôle interne. Il n'existe pas de méthodologie formalisée d'identification des risques inhérents au fonctionnement des activités de l'OEC. Il s'agissait pourtant d'une recommandation importante figurant dans le rapport d'enquête administrative établi par la collectivité de tutelle en septembre 2015 (cf. infra).

La GRH est désormais rattachée à un secrétariat général. Son fonctionnement est principalement orienté vers l'accomplissement des tâches récurrentes afin d'assurer le seul exercice des fonctions administratives : paye, recrutement et formation pour près de 200 agents.

En dehors de la mise en place d'un mécanisme pour sécuriser les recrutements (mise en place d'une commission des recrutements), les questions stratégiques qu'il s'agisse de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC), des départs à la retraite et de pilotage de la masse salariale, de la répartition géographique des lieux de travail, de l'adéquation des rémunérations au niveau des diplômés et aux fonctions exercées, de la mise en place d'un CET, du contrôle du temps de travail ne sont pas encore mises en œuvre. Sur les trois derniers points, des négociations ont été entreprises avec les organisations syndicales mais aucune décision n'a été arrêtée par la direction.

### **3.2 Un dialogue social conflictuel**

Le fonctionnement de l'OEC s'est avéré chaotique depuis le début des années 2010. Durant cette période et jusqu'à aujourd'hui les conflits sont nombreux. Ils sont marqués par des conflits entre les agents et la direction sur les thématiques liées aux iniquités dans les rémunérations et les avancements des salariés.

La diminution du nombre de réunions du comité d'entreprise à partir de 2012 et le contenu des débats issus des procès-verbaux du comité d'entreprise sont révélateurs des tensions existantes au sein de l'OEC durant plus de cinq ans, notamment entre les représentants du personnel et la direction. Ces tensions s'illustrent par des discussions procédurières et infinies entre le président du comité d'entreprise (le directeur de l'OEC) et le secrétaire du comité d'entreprise, notamment par la présentation de l'organigramme 2014, le non-respect des délais de convocation et le renvoi à des groupes de travail ou des demandes d'avis à examiner lors de réunions ultérieures qui ne sont pas traitées par la suite.

En outre, alors que le chef d'entreprise a l'obligation d'entamer des négociations avec les organisations syndicales représentatives portant notamment sur la rémunération, le temps de travail et la qualité de vie au travail, aucune convocation n'est intervenue entre 2011 et 2014 et en 2016. La convocation de 2015 a été déclarée non conforme en raison de l'invitation de syndicats non représentatifs à l'OEC, mais n'a pas donné lieu à un procès-verbal constatant le désaccord.

Deux accords syndicaux ont été conclus en 2013 (8 janvier et 19 juin) suite à un préavis de grève de décembre 2012 afin de définir un cadre ordonné pour assurer un fonctionnement normal. L'accord prévoyait notamment l'établissement d'un organigramme complet, la mise en place de modèles de fiches de poste, la conclusion d'avenant pour mettre à jour les contrats conformément à la situation des agents, la mise en place d'une procédure de recrutement transparente et la tenue de la commission de suivi des carrières. Les accords portaient également sur le recrutement du futur responsable des ressources humaines et la demande de « titularisation » de 20 agents en CDD.

Ces accords ont partiellement été appliqués, ce qui a eu pour effet de maintenir un climat tendu au sein de l'établissement.

Les tensions sociales se sont notamment cristallisées autour du poste de responsable des ressources humaines. L'accord entre l'intersyndicale et la direction prévoyait de trouver une solution consensuelle pour un recrutement interne.

Mais les désaccords persistants ont conduit la direction à procéder à un recrutement externe. De nouvelles tensions sont apparues entre les syndicats et la nouvelle direction.

Le changement de management n'a pas permis de rétablir un fonctionnement normal et, au contraire, a débouché sur un nouveau blocage.

En décembre 2013, les tensions sociales ont débouché sur sept jours de grève suivis par 66 salariés pour un total de 341 jours sans retenues sur les salaires des agents grévistes.

Un climat délétère s'est installé et a dominé cette période avec des arrêts de travail des agents et des membres de la direction (arrêts maladie, accidents du travail, exercice du droit de retrait).

L'inspection du travail intervient régulièrement à l'OEC. Les relations sociales sont difficiles dans cet établissement : un conflit social est intervenu fin 2013 - début 2014 pour demander le départ du directeur des ressources humaines. L'inspectrice du travail est régulièrement sollicitée pour des difficultés relatives au dialogue social.

Ces conflits ont eu pour causes ou pour conséquences une instabilité au niveau de la direction avec quatre directeurs qui se sont succédé et de multiples contentieux. Deux directeurs ont été « remerciés » et ont engagé un contentieux contre l'office et la CTC, et un a démissionné.

Confronté à cette situation de crise, le président de l'OEC a sollicité, en 2015, le président du conseil exécutif de Corse pour diligenter une enquête administrative.

### **3.3 Constat général de la commission d'enquête administrative de la CTC et ses préconisations**

La CTC, dans le cadre de son rôle de tutelle, a mis en place une commission d'enquête administrative pour « rendre des conclusions claires et objectives, en mettant en évidence les causes des éventuels manquements, éclairer sur les nécessaires dispositions à prendre ». L'objectif du rapport était de dresser un diagnostic sur la situation administrative, financière et sociale de l'EPIC et de son fonctionnement, d'identifier les divers facteurs de blocage, afin de proposer des leviers d'action et des préconisations pratiques à brève échéance de nature à résorber les dysfonctionnements et assurer sa pérennité.

Le rapport d'enquête porte sur la période 1992 à 2014. Il dresse un bilan sans complaisance sur le fonctionnement de l'OEC.

**Tableau n° 4 : Principales constatations de la commission d'enquête administrative**

<i>La commission constate :</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Que l'OEC apparaît comme une direction décentralisée de la CTC et sur des fonctions de gestion administrative. Il a agi essentiellement sur des missions d'intérêt général en négligeant son caractère industriel et commercial.</i></li> <li>- <i>La multiplicité des actions et le caractère récurrent des projets sans avoir pu mesurer leur concrétisation, et s'interroge sur le fil stratégique qui a conduit à la détermination des actions.</i></li> <li>- <i>L'absence d'éléments qualitatifs de l'impact des projets alors que, au fil du temps, la structure a gagné en compétences et en moyens d'expertises internes.</i></li> <li>- <i>L'absence d'évaluation de politiques alors que son organigramme prévoit un service dédié. À ses yeux, ces éléments auraient été de nature à améliorer les performances opérationnelles de l'action publique de cet EPIC à anticiper de nouveaux enjeux et de nouvelles menaces non seulement dans l'équilibre des écosystèmes et des milieux, mais dans le cadre de la qualité de vie des populations, le maintien et le développement de l'activité économique.</i></li> <li>- <i>Un « taylorisme »<sup>25</sup> poussé dans l'organisation des missions (un agent pour une tâche), quatre niveaux hiérarchiques, l'absence de directives claires mettent le salarié dans une situation de « bore out »<sup>26</sup> et d'appauvrissement de son savoir-faire.</i></li> <li>- <i>La dégradation des relations sociales est à relier au mode de fonctionnement de l'établissement générant des iniquités : une grille du statut du personnel non encadrée, l'absence de notation objective, des fiches de poste non harmonisées, l'absence de cohésion du comité de direction, la défaillance de management intermédiaire, le défaut de système de contrôle du temps travail, des absences, des congés, des arrêts de maladie.</i></li> <li>- <i>Le système de management mis en place ne fait que récompenser les salariés indépendamment des résultats obtenus. Le contrat employeur/employés ne génère que des droits et des avantages que l'employeur subit.</i></li> <li>- <i>Une volonté d'infléchir la situation, à compter de 2013, avec l'instauration d'une unité d'autocontrôle et une tentative de la direction en place en 2015 d'instaurer un cadre réglementaire, avec la prise en compte des risques professionnels et psychosociaux (document unique d'évaluation des risques et audit sur les risques psychosociaux) et la mise en place d'outils de GRH. Ces initiatives n'ont jamais eu de traduction opérationnelle, avec de surcroît une unité ressources humaines qui n'est toujours pas structurée.</i></li> </ul>

*Source : Rapport de la commission d'enquête administrative.*

Le rapport conclut par la constatation d'« un gâchis financier, social et humain dans un établissement gestionnaire de fonds publics » et résume ses multiples recommandations par la nécessité de : « remettre de l'ordre au sein de l'OEC pour créer les conditions favorables à de nouvelles perspectives ». Elle correspond par ailleurs au souhait des personnels rencontrés pour surmonter cette impasse et assurer la pérennité l'OEC, véritable outil de la CTC, pour la mise en œuvre de sa politique environnementale.

<sup>25</sup> Organisation du travail consistant à diviser les tâches élémentaires, simples et répétitives pour les confier à des travailleurs spécialisés.

<sup>26</sup> Le *bore-out* (syndrome d'épuisement professionnel par l'ennui) est le processus inverse du *burn-out* (surmenage professionnel). Il peut être causé par des tâches répétitives, une inadaptation des qualifications aux fonctions, le manque de stimulation professionnelle ou l'isolement. Il peut avoir des conséquences sur la santé des agents et générer de l'absentéisme.

En matière de ressources humaines et d'organisation administrative, la commission d'enquête a formulé 21 recommandations. Plus de trois ans après la remise du rapport, 38 % sont mises en œuvre, 29 % partiellement mises en œuvre et 33 % non mises en œuvre.

Les recommandations non mises en œuvre font toutes partie des recommandations qui apparaissent certes les plus difficiles à mettre en place, mais aussi celles qui doivent avoir le plus d'impact en termes de performance de l'établissement. Elles concernent le temps de travail, l'absentéisme et l'adéquation entre la rémunération et les missions.

### **3.4 Le risque d'un système de cogestion**

Pour éviter un nouveau blocage, les décisions ne sont pas prises sans l'accord des représentants du personnel et des organisations syndicales.

Cette stratégie, si elle permet d'atténuer les tensions sociales, conduit à introduire indirectement un mécanisme de cogestion qui s'illustre sur plusieurs plans.

Sur l'ensemble de la période observée, les représentants du personnel assistent au conseil d'administration alors que ce n'est pas prévu par les statuts.

Les représentants du personnel et des organisations syndicales font partie de la commission de recrutement chargée de s'assurer que les règles de recrutement ont été respectées.

En 2015, l'organigramme a été présenté en comité d'entreprise, mais faute d'accord n'a jamais fait l'objet d'une adoption en conseil d'administration.

En l'absence du responsable des ressources humaines en titre (accident de travail depuis mai 2016), la présidente de l'office a fait le choix, sans que cela relève de sa compétence, de confier l'intérim du responsable des ressources humaines à celui de l'unité « systèmes et réseau », délégué syndical et secrétaire du comité d'entreprise, le 25 octobre 2016 après avoir démissionné de l'ensemble de ses mandats au sein des instances représentatives du personnel. Il a par la suite été nommé secrétaire général de l'OEC en mars 2017 dans le respect de la procédure de recrutement interne de l'office, et continue d'assurer l'intérim du responsable des ressources humaines. Alors que l'office connaît un problème récurrent de GRH, les fonctions syndicales semblent avoir primé sur la qualification et les compétences, dès lors que le parcours professionnel au sein de l'office et les diplômes détenus sont uniquement liés à l'informatique et aux systèmes d'information. Si l'ancienne présidente indique qu'il s'agissait du seul agent compétent pour occuper ce poste à titre transitoire, il ressort de l'instruction que le service ressources humaines disposait en son sein d'un agent titulaire d'un master 2 en GRH susceptible d'assurer l'intérim.

La création du profil du poste de secrétaire général semble avoir été établie pour permettre à l'informaticien, responsable ressources humaines par intérim, de postuler sur ces fonctions. Tel que formaté, le poste ne pouvait être pourvu en interne que par un nombre limité de personnes. Parmi les trois formations universitaires<sup>27</sup> exigées et les 10 ans d'expérience demandées pour postuler à l'emploi de secrétaire général figuraient, aux côtés des ressources humaines et de la gestion des collectivités locales, les systèmes d'information, alors que cette fonction ne représente qu'une activité résiduelle du secrétariat général et qu'elle est désormais séparée du service « moyens » qui gère l'informatique. En revanche, bien que les missions du secrétariat général recouvrent les affaires juridiques, les programmes communautaires et le management environnemental, aucun diplôme universitaire de niveau bac + 5 est demandé dans ces domaines.

La direction indique que, depuis mai 2017, elle est en discussion avec les syndicats représentatifs pour mettre en place une politique des ressources humaines dans le cadre d'accords d'entreprise.

Ainsi, dans le cadre de la négociation annuelle obligatoire, la direction a abordé les questions relatives au CET, à l'harmonisation des grilles de rémunération avec d'autres offices, et au niveau de diplôme exigé en fonction de la catégorie d'emplois. Ces négociations se sont soldées par des procès-verbaux de désaccord et jusqu'à présent, la direction n'a pas souhaité imposer sa position.

Autre signe du poids des syndicats dans la gestion de l'établissement, la direction actuelle a fait le choix de rembourser les jours de grève qui auraient été décomptés lors du conflit de décembre 2013, aux agents grévistes. Selon la direction actuelle, la grève a duré sept jours et aurait été suivie par 66 salariés pour un total de 341 jours. Selon le décompte de la direction de l'époque, 496 jours de grève ont été recensés.

Cette décision est intervenue trois ans après cette grève sur les bulletins du mois de février 2017<sup>28</sup>. Le précédent ordonnateur a indiqué avoir procédé à des retenues salariales sous deux formes au choix du salarié : une retenue directe étalée sur deux mois et/ou une retenue par congés-payés ou réduction du temps de travail (RTT), dans la limite de 50 % des absences.

A défaut d'une mention explicite sur les bulletins de salaire, l'examen d'un échantillon de fiches de paye n'a pas permis de vérifier à quelle date exacte ont été réalisés sur l'année 2014 la retenue sur salaire et le prélèvement des jours de congés.

Le code du travail (article L. 2512-5) précise, en ce qui concerne les personnels des établissements publics, que l'absence de service fait par suite de cessation concertée du travail entraîne pour chaque journée une retenue du traitement ou du salaire et de ses compléments autres que les suppléments pour charges de famille.

---

<sup>27</sup> Formation universitaire supérieure (ou cursus relatif à une grande école) bac + 5 minimum (master II ou diplôme équivalent) dans le domaine des ressources humaines ou de la gestion des collectivités locales ou des systèmes d'information avec une expérience professionnelle de 10 années dans le domaine.

<sup>28</sup> Mention d'une rubrique « régularisation mouvement social » pour 63 agents pour un montant total de 17 000 €.

Dans certains cas, l'employeur doit continuer de payer son salaire au gréviste. Il en est ainsi lorsque la grève a pour origine un manquement grave et délibéré de l'employeur à ses obligations, ou encore si un accord de fin de grève prévoit ce paiement. À défaut, l'employeur est exposé à verser aux salariés une indemnité compensatrice des salaires perdus, voire une indemnité complémentaire, librement déterminée par les juges.

Aucun document n'a été transmis à la chambre et les pièces justificatives produites lors du dépôt des comptes de l'exercice 2017 ne contiennent pas les éléments de liquidation des payes des mois de janvier à mars.

### **3.5 Les fiches de poste et l'évaluation des agents**

Les fiches de poste n'existent que depuis 2013. Selon l'enquête administrative leur élaboration aurait été réalisée principalement par les salariés et n'ont pas fait l'objet de mises à jour avec l'évolution des postes des agents. Elles n'ont pas été transmises en cours d'instruction.

Alors que la nouvelle organisation résulte d'un conseil d'administration de mars 2017 et que l'organigramme fonctionnel a été adopté en juillet 2018, l'actualisation des fiches de poste des agents n'est pas finalisée. L'établissement n'a pas été en mesure de transmettre les fiches de poste de l'ensemble des salariés. Celles qui ont été transmises sont encore à l'état de projet (non signées par les agents ni la hiérarchie) et, en dépit de plusieurs relances, l'établissement n'a pas été en mesure de transmettre celles des 10 chefs de service et conseillers techniques.

L'article 33 du statut prévoit une procédure d'évaluation des personnels avec un entretien annuel organisé avec le directeur et l'établissement d'une fiche qui comporte l'avis du supérieur hiérarchique de l'agent. Cette dernière doit être jointe au dossier de l'agent, ce qui n'est pas le cas.

L'évaluation des agents n'a pas été réalisée chaque année. Un seul dossier regroupant les notations 2014 réalisé en novembre 2015 a été retrouvé lors de la consultation sur place. Aucune autre évaluation n'a été communiquée pour les autres années. La commission d'enquête administrative évoque également les notations 2012/2013 réalisées en 2015. Ces notations n'ont pas été transmises. Aucune évaluation des agents n'a été réalisée en 2016, 2017 et 2018.

En l'absence d'objectifs fixés, ces fiches d'évaluation ne permettent pas de mesurer la performance des agents.

Les fiches de poste et les entretiens d'évaluation font partie des outils de base permettant un pilotage des ressources humaines. Les carences relevées en la matière sont génératrices de manque de repères et de démotivation pour les agents. Il appartient à la direction d'établir et de valider l'ensemble des fiches de poste et de mener les évaluations annuelles conformément aux dispositions prévues à l'article 33 du statut.

### **3.6 Des dossiers du personnel incomplets et non sécurisés**

Les dossiers du personnel sont entreposés dans les bureaux des agents en charge des ressources humaines, au rez-de-chaussée. Les rangements étant insuffisants, ils sont entassés en dehors des armoires, accessibles à toute personne.

Les bureaux se situent devant l'entrée principale du bâtiment et aucun contrôle n'est réalisé en l'absence d'agent d'accueil, ce qui pose des problèmes de sécurité et de confidentialité. Certains dossiers ne sont pas présents. La direction a indiqué que ces derniers avaient été récupérés dans le cadre de la réorganisation 2017/2018 par le secrétariat général et la présidence.

Le contenu des dossiers est peu satisfaisant, il ne permet pas toujours de retracer l'ensemble de la carrière de l'agent et des modifications contractuelles lorsqu'elles ont été actées. Contrairement à l'accord du 8 janvier 2013 entre l'intersyndicale et la direction, aucun des dossiers contrôlés ne comporte la présence d'une fiche de poste, ou des entretiens d'évaluation.

Par ailleurs, le contenu des contrats est variable d'un agent à l'autre et varie notamment en fonction de la date d'entrée dans l'établissement, de la date de modification du contrat et des personnes en charge des ressources humaines.

Les éléments relatifs aux fonctions occupées, au lieu de travail ou aux éléments de la rémunération, de l'accord sur le temps de travail applicable ne sont pas systématiquement indiqués ou mis à jour par voie d'avenant.

Si le contrat de travail résulte d'une négociation entre deux parties et que le contenu découle donc nécessairement de cette négociation, entraînant des spécificités selon les agents, l'office doit veiller à l'inscription de l'ensemble des clauses contractuelles obligatoires dans un souci de sécurité juridique en procédant à la revue de l'ensemble des contrats et à leur actualisation par voie d'avenant.

L'actualisation des contrats de travail est également nécessaire pour prendre en compte les effets de la décision de la cour administrative d'appel de Marseille reconnaissant la qualité d'agent de droit public à tous les agents participant à des missions administratives de l'office.

La chambre recommande à l'établissement de mettre en œuvre les outils précités pour assurer le pilotage des ressources humaines et d'initier une GPEEC.

### **3.7 L'absence de GPEEC**

En dehors des effectifs cibles, l'établissement ne s'est pas doté d'outils nécessaires au pilotage de ses effectifs et de sa masse salariale. Des éléments clés de la carrière des agents n'étaient toujours pas suivis ou ont été actualisés dans le cadre du contrôle comme, par exemple, le rapport entre le nombre d'agents éligibles à une promotion et le nombre d'agents effectivement promus, et le suivi individuel des évolutions de carrière.

Les besoins en personnel sur l'année suivante sont évalués dans le courant de l'année en cours à partir de l'analyse des mouvements de personnel prévisibles (départ à la retraite, fin de contrat...) et des ajustements des missions que l'établissement est en mesure d'anticiper. L'OEC ne dispose pas d'un schéma pluriannuel de recrutement. Seule une harmonisation des procédures de recrutement des agences et offices a été adoptée en 2017 par l'Assemblée de Corse.

Bien que la collectivité de Corse demande à ses établissements publics d'observer une attention particulière pour ne pas procéder systématiquement au remplacement des départs à la retraite et cherche à accorder des moyens humains répondant aux seuls besoins exprimés, il n'existe pas de démarche globale d'adéquation des effectifs à l'activité et aux missions de l'établissement.

L'OEC ne dispose pas de système organisé d'anticipation des départs à la retraite et n'a constitué aucune provision budgétaire pour ce type d'évènement. À ce jour, il n'existe pas de mesures incitatives de départ à la retraite. Il n'y a pas de politique de non-remplacement systématique des départs à la retraite. L'opportunité de remplacer un agent partant à la retraite est examinée au cas par cas.

Avec la récente mise en place d'un contrôle de gestion sociale<sup>29</sup> en 2017, l'OEC devrait disposer d'une vision plus éclairée de l'évolution de sa masse salariale. Les missions confiées au contrôleur de gestion sont d'une part, la mise en place et le pilotage de la masse salariale et d'autre part, le développement d'un système de rémunération performant.

Bien que modeste, le travail mis en place a permis d'établir une prévision des dépenses de personnel pour l'exercice 2019 et une prospective sur les trois prochaines années.

Pourtant, il n'existe toujours pas de réelle articulation entre le service des finances et le secrétariat général en charge du département des ressources humaines, ce dernier étant autonome dans la réalisation de la prévision budgétaire et dans le suivi de l'exécution de la masse salariale. Dans l'organisation actuelle, le contrôle de gestion sociale a été rattaché au service des finances et ne dépend pas du secrétariat général en charge des ressources humaines. La projection réalisée nécessite d'être affinée dès lors que pour établir une rétrospective et/ou une prospective, la personne en charge du contrôle de gestion sociale n'a pas accès au logiciel de la paye et doit systématiquement demander au service des ressources humaines de réaliser les extractions du logiciel CEGID nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

L'ensemble des fonctionnalités du logiciel ressources humaines n'est pas pleinement utilisé et maîtrisé. Le service des ressources humaines se contente des quelques requêtes qui ont été créées pour la plupart par le prestataire et qui sont pourtant insuffisantes pour assurer un pilotage performant des ressources humaines.

---

<sup>29</sup> Le contrôle de gestion sociale consiste à contrôler la performance des ressources humaines de l'entreprise et à rechercher un équilibre satisfaisant entre le coût de la masse salariale, son efficacité et le maintien de la motivation du personnel.

L'office n'a pas été en mesure de produire les éléments dématérialisés de la paye, pourtant obligatoires pour les collectivités publiques conformément à la convention-cadre nationale de dématérialisation dans le secteur public local. Jusqu'au 31 décembre 2018, la transmission des bulletins de paye au comptable public s'effectuait au format PDF (la transmission a même été effectuée au format papier avec dépôt en main propre par un agent de l'OEC jusqu'en 2016), alors que ce système dérogatoire est réservé aux collectivités de très petite taille et lorsque le nombre de bulletins de salaire est inférieur ou égal à 10 agents.

L'établissement a mis en avant le coût prohibitif demandé par son prestataire pour se conformer à cette obligation. Une solution interne a finalement été développée pour dématérialiser les fichiers de paye conformément à la convention-cadre nationale depuis janvier 2019.

**Recommandation n° 2 : Mettre en œuvre des outils permettant d'assurer le pilotage des ressources humaines avec la mise en place de fiche de poste intégrant des objectifs permettant d'évaluer les agents.**

---

### *CONCLUSION INTERMÉDIAIRE*

---

*Le fonctionnement de l'OEC se traduit par une GRH durablement défaillante et marquée par de nombreux conflits depuis le début des années 2010. L'intervention des syndicats, revendiquant plus d'équité et de transparence, peut introduire, au regard des décisions prises par la direction, un risque de cogestion. Au regard des multiples dysfonctionnements, en 2015, la CTC a diligenté une enquête administrative pour établir un diagnostic sur la situation administrative, financière et sociale, et proposer des mesures pour rétablir un fonctionnement régulier. Les préconisations de la tutelle constituent une feuille de route pour la direction. Des efforts ont été entrepris, mais plus de trois ans après le diagnostic, un tiers des recommandations, pourtant prioritaires ne sont toujours pas mises en œuvre.*

---

## **4 GOUVERNANCE ET ORGANISATION DES SERVICES**

### **4.1 La forte représentation de la collectivité de Corse dans les instances de gouvernance**

Les instances de gouvernance sont composées d'un organe délibérant, le conseil d'administration, d'un bureau, du président et du directeur.

Leur composition et leur fonctionnement marquent la prégnance de la collectivité de Corse qui exerce la tutelle sur l'établissement public.

Le conseil d'administration, composé de 29 membres, est présidé par un conseiller exécutif de la collectivité de Corse désigné par le président du conseil exécutif<sup>30</sup>. Il comprend : le président de l'Assemblée de Corse, 15 conseillers désignés par l'Assemblée de Corse, le préfet de Corse, le président du PNRC, quatre élus locaux, deux membres du comité consultatif (composé de personnalités scientifiques), quatre représentants d'associations agréées en matière d'environnement et de socioprofessionnels.

Les élus de la collectivité de Corse représentent ainsi près des deux tiers des membres, dont le président de l'OEC.

Cette forte représentation est encore plus élevée au sein du bureau. Ce dernier, composé de 11 membres, dont sept membres élus représentant la collectivité de Corse.

La prégnance de la collectivité de Corse dans le fonctionnement des instances de l'OEC est renforcée par le mode de désignation du président de l'office et du directeur qui sont nommés par le président du conseil exécutif de Corse. Aucune délégation du président n'a été accordée au directeur sur la période observée.

## 4.2 Un contrôle de la collectivité de tutelle renforcé mais peu efficace

En 2002 et 2010<sup>31</sup>, les modalités d'exercice de la tutelle de la collectivité de Corse sur ses offices et agences ont été renforcées en vue d'harmoniser et de rationaliser les pratiques au sein des offices et agences.

Tous les rapports et documents soumis aux instances de l'établissement, ainsi que les délibérations formalisant les décisions votées par les assemblées, font systématiquement l'objet d'échanges dans le cadre du contrôle opéré par la collectivité de Corse, conformément aux statuts de l'office.

De même, un agent, délégué de la collectivité de Corse, assiste à chaque conseil d'administration et bureau de l'office. Son rôle est uniquement consultatif, mais il a pour mission de s'assurer que les décisions prises en séance ne vont pas à l'encontre des intérêts de la collectivité de Corse. Le compte rendu annuel de mission, qui doit faire l'objet d'un rapport du président du conseil exécutif acté par l'Assemblée de Corse, n'a jamais été produit, contrairement à ce qui est prévu par les statuts.

Sont également soumis au contrôle et à la validation de la tutelle tout dossier portant sur la politique de l'environnement dont les orientations sont définies par la collectivité de Corse. Cette validation passe par un examen en Assemblée de Corse et/ou en conseil exécutif, et par la production d'une délibération de l'Assemblée de Corse ou d'un arrêté du conseil exécutif actant toute décision.

---

<sup>30</sup> Les listes des membres avec voix délibératives transmis par l'établissement comptabilisent 27 membres du conseil d'administration avec voix délibératives contre 29 prévus par les statuts.

<sup>31</sup> La délibération du 18 décembre 2002 n° 02/427 modifie lesdits statuts en créant les articles 18 bis, 18 ter et 18 quater spécifiques à l'exercice de la tutelle et la délibération du 27 mai 2010 n°10/064 AC, en modifiant l'article 18 ter.

Les statuts prévoient une charte précisant les conditions de réalisation des actions de communication de l'établissement signée entre le président du conseil exécutif et le président de l'établissement. L'établissement a indiqué ne pas avoir eu connaissance d'un tel document qui faisait pourtant l'objet d'une recommandation dans le précédent rapport de la chambre.

L'exercice de la tutelle s'est également traduit par la mise en place d'une commission d'enquête administrative en 2015 qui a établi un rapport sur les dysfonctionnements de l'office et une mission d'assistance confiée à un chargé de mission en avril 2016 pour une durée de quatre mois. S'appuyant sur le rapport d'enquête administrative, cette mission d'assistance avait pour objet de pallier les carences organisationnelle, administrative, financière et informatique de l'établissement avec des tâches de gestion opérationnelles (notamment dans les ressources humaines pour suppléer l'absence du directeur des ressources humaines) et des missions d'audit. Aucun rapport de cette mission n'a été communiqué par l'établissement.

Enfin, la commission consultative de coordination de la politique de ressources humaines des offices, prévue à l'article 62 des statuts, n'a jamais été réunie. Cette commission est composée des directeurs des offices et du chef de service du personnel et de l'administration générale de la collectivité de Corse (article 63). Son rôle consiste à se réunir périodiquement afin de se prononcer sur les grands dossiers de politique de ressources humaines communs aux offices et de déterminer les orientations générales dans ces domaines (article 64).

Cette commission, qui pourrait être un outil efficace d'harmonisation des ressources humaines au sein des offices et agences, ne fonctionne pas.

### **4.3 La confusion des pouvoirs dans le domaine des ressources humaines entre le président et le directeur**

Les compétences en matière de ressources humaines sont réparties entre le conseil d'administration, son président, le bureau et le directeur.

Le conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de l'office, notamment (article 11-10 des statuts de l'OEC) les conditions générales de recrutement, d'emplois et de rémunération des personnels, ainsi que les effectifs de l'office.

Le président de l'office « nomme et licencie le personnel » (article 14 des statuts) sur proposition du directeur alors que ce dernier, qui est l'ordonnateur des dépenses et des recettes, gère le personnel (article 15).

De son côté, le directeur est compétent pour :

- attribuer les différentes fonctions en lien avec le grade (article 9) ;
- effectuer une publicité des créations et des vacances de postes (article 10) ;
- muter les salariés à leur demande ou pour nécessité du service (article 11) ;
- présider la commission de suivi des carrières qui doit être consultée sur toutes les questions ayant un rapport avec le déroulement de carrière et proposition d'avancement (articles 13 et 34) ;
- prononcer les sanctions disciplinaires (article 35) ;
- déterminer la prime d'efficacité en fonction de la manière de servir (article 29).

Alors que l'essentiel des fonctions en matière de ressources humaines relève du directeur, le président apparaît comme le chef d'établissement en disposant du pouvoir de recruter et de licencier, alors même que dans les établissements publics le pouvoir de recruter et de licencier est généralement attribué à l'ordonnateur.

La séparation des fonctions d'ordonnateur confiées au directeur et celles relatives au recrutement et au licenciement des agents apparaît préjudiciable pour un fonctionnement régulier de l'office. Elle entraîne une confusion dans la fonction de chef d'établissement et peut affaiblir l'autorité du directeur qui gère les services, mais ne recrute pas ses agents.

Elle peut conduire le président de l'établissement à s'immiscer dans la GRH en dehors du cadre statutaire. À titre d'exemple, en 2017, la présidente a désigné le responsable des ressources humaines par intérim alors que cette décision relevait du directeur en vertu de l'article 10 du statut des personnels qui est compétent pour muter un salarié en réponse à une demande ou par nécessité de service.

Elle peut également conduire à des situations de blocages comme l'illustre l'absence de convocation des organisations syndicales à la négociation annuelle obligatoire entre 2011 et 2014 et en 2016.

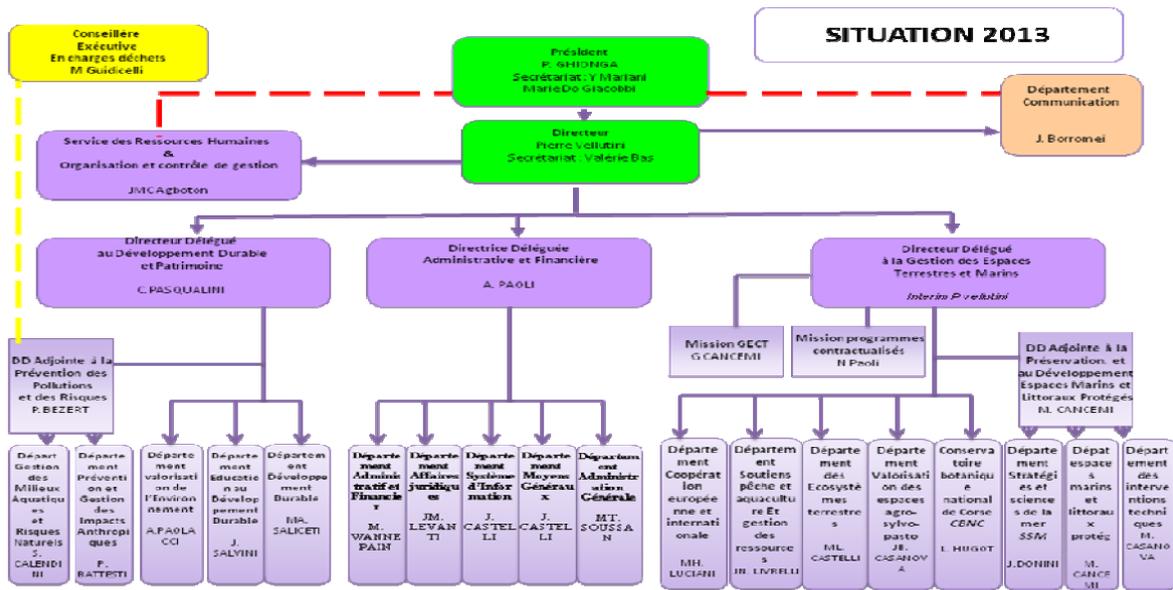
#### **4.4 Une organisation longtemps caractérisée par un nombre trop important de niveaux hiérarchiques**

Jusqu'en 2017, l'organisation de l'établissement reposait sur quatre, voire cinq niveaux hiérarchiques : le directeur, les directions déléguées, dans certains cas des directions déléguées adjointes auxquelles sont rattachés des départements regroupant une ou plusieurs unités. Mise en place en 2010, elle a fait l'objet de variations à la marge en 2013 et 2014 sans validation du conseil d'administration.

Cette organisation, composée d'une vingtaine de départements et d'unités est très cloisonnée, et ne permet pas de percevoir la distinction entre unité et département.

Ce découpage est le résultat d'une politique promotionnelle impliquant la création de nouvelles unités ou de nouveaux départements pas nécessairement justifiée pour permettre à des agents d'accéder à de nouvelles catégories de rémunération.

Organigramme n° 1 : Organisation des services en 2013

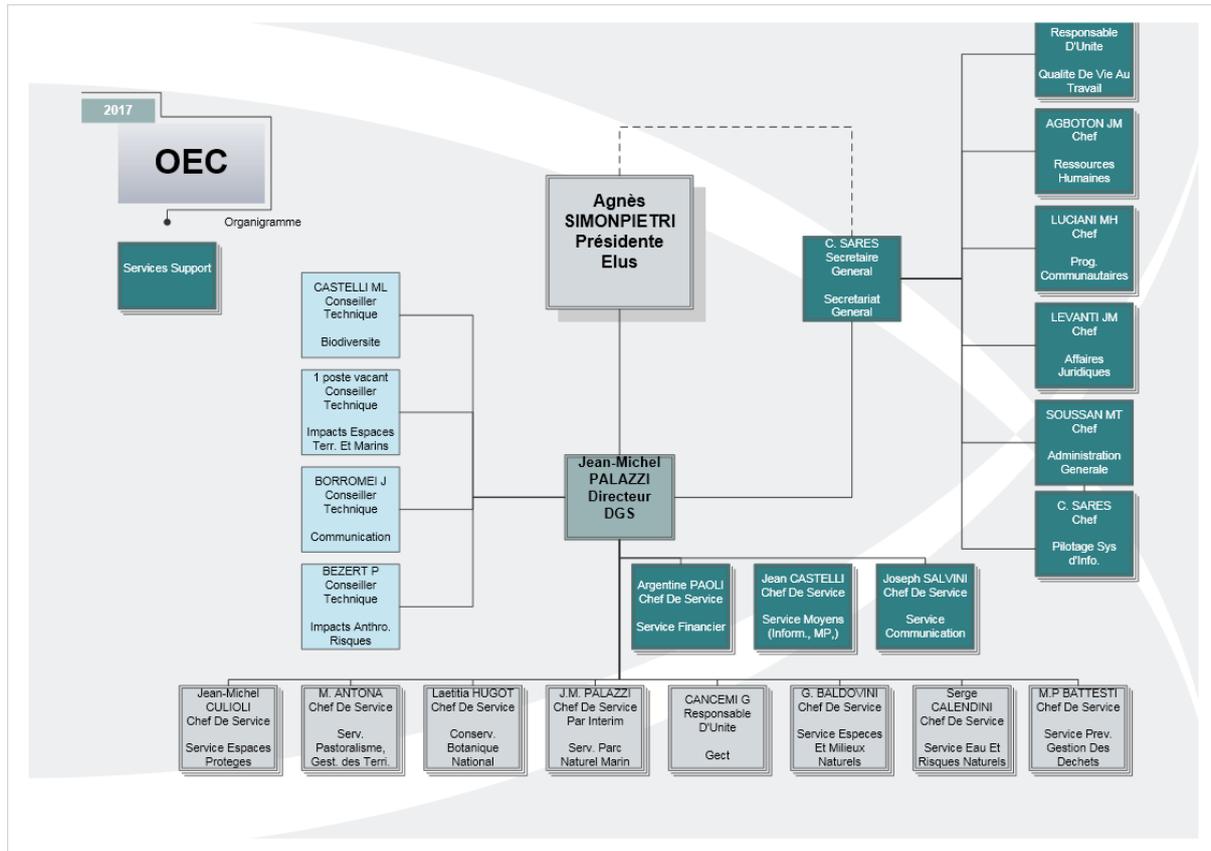


Source : Rapport d'activité.

La nouvelle organisation supprime les directions déléguées et crée des services. Elle comporte neuf services (six services techniques<sup>32</sup> et trois services supports) rattachés directement au directeur. Sont également placés sous l'autorité du directeur, un secrétaire général (qui dispose d'un lien fonctionnel avec la présidence) et trois conseillers techniques dédiés à la biodiversité, aux espaces terrestres et marins, et aux impacts anthropiques et risques.

<sup>32</sup> Un septième service technique a été rajouté dans l'organigramme pour la gestion du service du parc naturel marin du Cap Corse et de l'Agriate.

## Organigramme n° 2 : Organisation des services en 2017



Source : Chambre régionale des comptes à partir de l'organigramme adopté en 2017 et 2018.

Si l'adoption de la nouvelle organisation date de mars 2017, le nouvel organigramme n'a été validé qu'en juillet 2018. Il aura fallu 16 mois à l'établissement pour préciser officiellement la composition des services et les missions des agents.

Cette organisation a pour objet de faire évoluer l'établissement vers « une réelle cohérence et une meilleure lisibilité des missions » en proposant un nombre restreint de services techniques, et d'être plus opérationnelle en supprimant des niveaux d'encadrement, de fluidifier et de rationaliser le fonctionnement administratif de l'établissement.

Plusieurs présentations de cette nouvelle organisation ont été réalisées (devant le comité d'entreprise, devant le conseil d'administration), mais aucune des informations transmises n'explique la mission et le contenu de chaque service créé.

Le dimensionnement du secrétariat général relève d'un découpage artificiel de certaines missions qui nuisent à la cohérence d'action du service. Ainsi, la compétence en matière d'informatique et de système d'information est scindée entre le service des moyens, dont l'une des principales missions est d'installer, de maintenir et de sécuriser les systèmes informatiques, et le secrétariat général qui récupère la compétence relative aux systèmes d'information.

L'exclusion des moyens généraux, mais aussi de la communication, voire des finances, répond davantage à une logique de maintien des chefs de département sur des fonctions managériales qu'à une logique d'efficacité. Ce choix est coûteux pour l'établissement dès lors que chaque chef de service est sur la grille de rémunération la plus élevée de l'établissement.

#### **4.5 Une dispersion géographique des effectifs génératrice d'un surcoût**

L'implantation géographique de l'OEC est éclatée sur 14 sites et cinq zones géographiques. La présence à temps plein ou à temps partiels de salariés de l'office sur les communes de Bastia et Ajaccio ne répond à aucune logique d'efficacité. Cette organisation est coûteuse (loyer, assurances, frais de déplacement) et nuit à la performance de l'établissement.

L'OEC est propriétaire de locaux sur deux sites et locataire pour 11 des 14 sites engendrant un loyer annuel d'environ 300 000 € dont 80 000 € par an pour les implantations situées sur Ajaccio et Bastia.

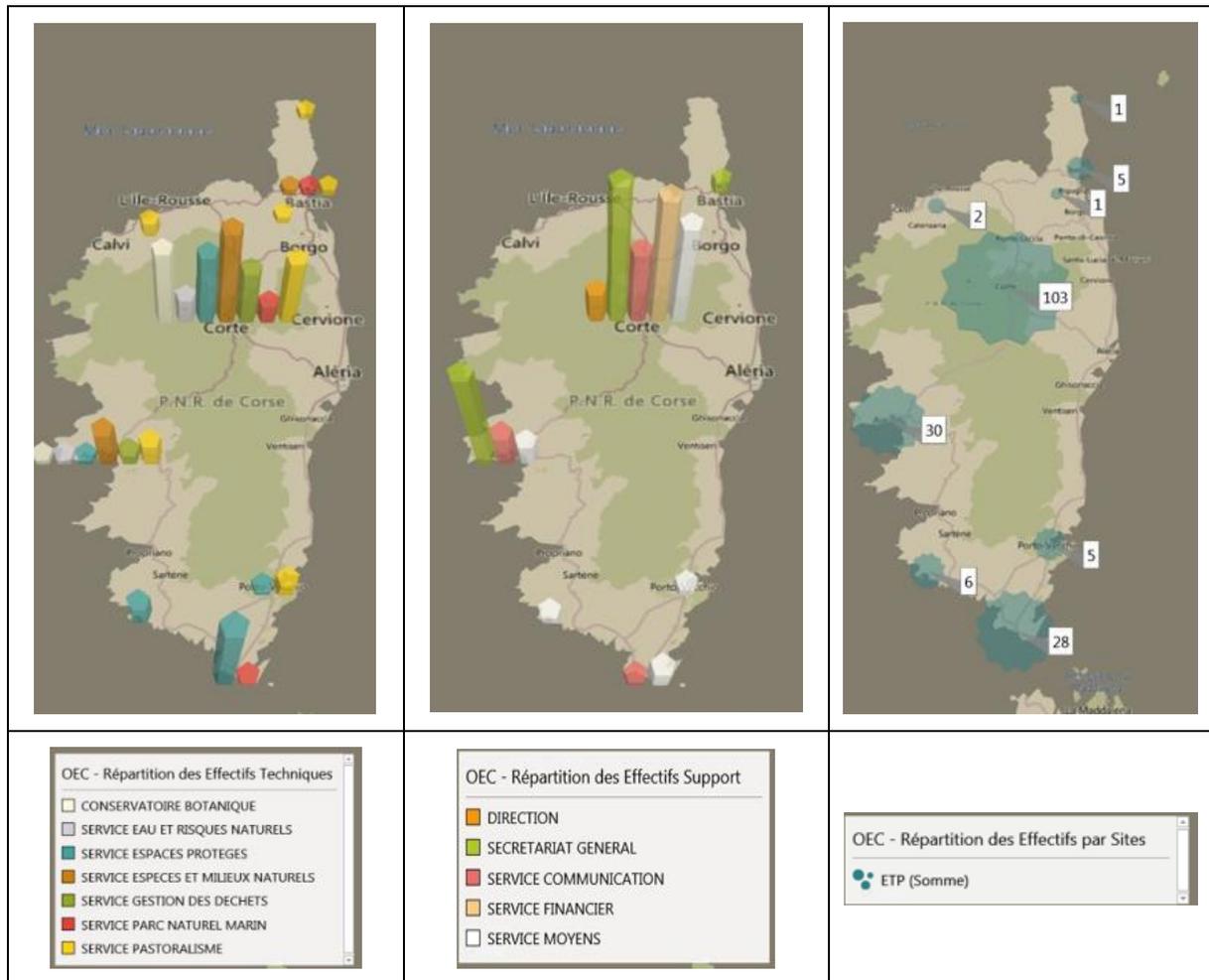
L'office met également des locaux à disposition d'un autre établissement public de la CTC, l'Agence d'aménagement durable, d'urbanisme et d'énergie de la Corse, qu'elle ne refacture pas.

Enfin, il occupe à titre gratuit des bureaux sur Ajaccio appartenant à la collectivité de Corse.

La dispersion des salariés sur différents sites de la Corse, y compris sur une même ville comme Ajaccio (deux sites) ou Corte (trois sites), ne favorise pas la coordination entre les salariés et empêche un contrôle efficace de la présence des agents sur leur lieu de travail et du respect des horaires.

Cela concerne notamment les salariés des fonctions supports, qui peuvent être dans des bureaux implantés sur Ajaccio et se retrouvent isolés de leur hiérarchie dont le bureau est situé au siège à Corte (ex : le service des moyens, le secrétariat général). Dans certains cas, les contrats de travail des agents mentionnent pourtant Corte comme lieu de travail.

Carte n° 1 : Répartition des effectifs de l'office



Source : Chambre régionale des comptes.

L'implantation et le développement de l'activité sur certains sites comme Bastia et Ajaccio semblent s'être opérés plutôt dans l'intérêt des agents que celui de l'office et au détriment d'une gestion efficiente.

Avec la présence de locaux sur l'ensemble de l'île, s'est développée une pratique consistant pour certains salariés, alors que le service est situé au siège à Corte, à utiliser quelques jours par semaine des bureaux situés sur un autre site.

En ce qui concerne la localité de Bastia, ce dispositif de bureaux à usage collectif, dit « bureaux tournants », résulte d'un accord syndical en date du 8 janvier 2013 et aurait été mis en place sur la base de ceux déjà existants sur Ajaccio.

Ce dispositif permet notamment à certains agents, résidant près de Bastia, de ne pas effectuer le déplacement sur Corte deux jours par semaine.

Les contrats de travail des 13 agents, qui se partagent sur une semaine les quatre postes de travail disponibles sur Bastia, ont fait l'objet d'un avenant prévoyant la modification partielle du lieu de travail. À l'exception d'un agent, la date d'effet (28 mars 2016) est antérieure à la signature de l'avenant (entre septembre et octobre 2016).

En principe, le planning est établi pour le mois entier, mais les agents font des demandes régulières de changement. Les jours évoluent également d'une semaine sur l'autre. Outre le temps nécessaire pour les agents des ressources humaines pour adapter les plannings au souhait des agents, il apparaît difficile pour le responsable de service de suivre l'activité de l'agent qui dans certains cas peut passer quatre jours consécutifs sur Bastia (du jeudi au mardi inclus).

En outre, cette organisation génère des tensions. Certains agents souhaiteraient obtenir le même avantage, d'autres souhaiteraient être affectés en permanence sur Bastia, comme c'est le cas pour des agents sur Ajaccio.

La chambre recommande le regroupement des services sur un nombre réduit de sites avec le rassemblement sur un même lieu des agents composant un service avec la présence de leur responsable hiérarchique, et la suppression des bureaux tournants aux fins d'une gestion plus efficace et plus efficiente des ressources humaines.

**Recommandation n° 3 : Regrouper les services sur un nombre réduit de sites avec le rassemblement sur un même lieu des agents composant un service avec la présence de leur responsable hiérarchique, et supprimer les bureaux tournants pour une gestion plus efficace et plus efficiente des ressources humaines.**

---

### *CONCLUSION INTERMÉDIAIRE*

---

*Établissement public rattaché à la collectivité de Corse, l'OEC doit régulièrement rendre des comptes à sa tutelle. Ce mécanisme n'a pas permis de lutter efficacement contre les dysfonctionnements récurrents. La séparation des fonctions d'ordonnateur des dépenses et de celles relatives au recrutement des agents apparaît préjudiciable pour un fonctionnement régulier de l'office. La modification de l'organigramme doit conduire à rendre la structure plus opérationnelle. Un effort doit être réalisé en matière d'implantation géographique des bureaux pour rendre la GRH plus efficiente et plus efficace.*

---

## 5 LES EFFECTIFS

### 5.1 Une réduction de l'effectif sans baisse de la masse salariale

Depuis sa création et jusqu'en 2011, l'effectif de l'office n'a cessé de croître (notamment au gré des missions qui lui ont été confiées) pour atteindre son niveau le plus élevé avec 190 agents. Sur les deux exercices précédant le contrôle, l'effectif a ainsi augmenté d'un tiers passant de 130 agents en 2009 à 167 en 2010 et 190 en 2011.

La période observée est marquée par une réduction du nombre de salariés (en agent et en ETPT). Cette diminution est notamment liée au transfert, en 2013, des 16 agents de la direction déléguée à l'énergie à l'Agence d'aménagement durable, de planification et d'urbanisme de la Corse qui avaient été intégrés à l'OEC. Ces agents, en provenance de l'ADEC (Agence de développement économique de la Corse), faisaient partie des 35 recrutements intervenus en 2010.

La réduction des effectifs aurait pu être plus importante si l'établissement n'avait pas profité du déplacement entre offices des agents de la direction de l'énergie pour obtenir la « titularisation » de 20 CDD recrutés en 2010 et 2011 en transformant leur poste en CDI. L'évolution est ainsi caractérisée par l'augmentation du nombre de recrutements en CDI et la diminution corrélative du recrutement en CDD (cinq en 2018 contre 24 en 2011). Ainsi, pour répondre à chaque nouveau besoin, l'établissement a procédé, durant la plus grande partie de la période observée, à de nouvelles créations de postes (cf. délibérations en annexe n° 8) sans rechercher systématiquement si des redéploiements en interne étaient possibles ou sans supprimer les postes laissés vacants après mobilité interne.

L'analyse effectuée à partir de l'effectif en ETPT suit la même tendance baissière, mais de manière moins marquée. Elle intègre également les emplois saisonniers<sup>33</sup> qui ne sont pas présents au 31 décembre de chaque année. Leur utilisation a été divisée par deux entre 2011 et 2018 passant de 35 à 17 saisonniers, soit l'équivalent de huit à quatre ETP.

**Tableau n° 5 : Évolution des effectifs par type de contrat entre 2010 et 2018 au 31 décembre**

Effectif	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
CDI	163	161	162	164	163	160	163	161
CDD	24	26	6	3	10	5	5	5
Contrat d'apprentissage	3	1	3	6	8	6	5	3
<b>Total effectif</b>	<b>190</b>	<b>188</b>	<b>171</b>	<b>173</b>	<b>181</b>	<b>171</b>	<b>173</b>	<b>169</b>
<b>Total (en ETPT)</b>	<b>182</b>	<b>191</b>	<b>186</b>	<b>176</b>	<b>180</b>	<b>182</b>	<b>175</b>	<b>176</b>

Source : Chambre régionale des comptes.

<sup>33</sup> Les saisonniers sont recrutés en raison de l'accroissement d'activité lié à la saison estivale pour la gestion des réserves naturelles des bouches de Bonifacio et des « Tre Padule de Suartone » notamment dans les domaines de la surveillance maritime et des terrains du conservatoire du littoral, de l'information auprès du public, de l'accompagnement et surveillance des sentiers.

Alors que les effectifs ont diminué de huit ETPT entre 2013 et 2018, la masse salariale nette est restée stable à un niveau de 11,5 M€. Le coût moyen par agent est ainsi passé de 63 000 € à 65 000 €. Comparée à 2011, la baisse de 0,6 M€ des impôts versés a été absorbée par l'augmentation de la rémunération liée au glissement vieillissement technicité (GVT)<sup>34</sup> (+ 0,38 M€) et par l'augmentation corrélative des cotisations sociales (+ 0,24 M€).

**Tableau n° 6 : Évolution de la masse salariale<sup>35</sup> (En €)**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Remboursement de charges de personnel (chap. 013) (1)	349 118	432 316	573 086	425 408	254 069	296 908	497 006	415 060
Charges de personnel (chap. 012) (2)	11 849 885	12 279 537	12 246 201	11 426 040	11 952 368	12 033 347	11 712 082	11 915 950
Retraitements (3)	-203 974					-49 934	178 920	
Charges de personnel retraité (4) = (2) - (3)	11 645 911	12 279 537	12 246 201	11 426 040	11 952 368	11 983 413	11 891 002	11 915 950
Charges de personnel retraité nette des remboursements (4) - (1)	11 296 793	11 847 221	11 673 115	11 000 633	11 698 299	11 686 506	11 393 997	11 500 890
Nombre ETPT	181,7	190,8	185,7	175,8	179,9	181,7	175,1	176,0

Source : Chambre régionale des comptes.

La maîtrise de l'évolution des effectifs est à rapprocher du mouvement initié par la tutelle en 2013 et relancé en 2017 pour définir des effectifs cibles au sein de chaque établissement public de la collectivité de Corse. Pour la première fois depuis sa création l'OEC voit son effectif cible réduit de neuf postes en 2017 pour être ramené à 181.

Le quota d'emploi voté par la collectivité de Corse, s'il constitue un plafond à ne pas dépasser, peut également se transformer en cible à atteindre.

La note du directeur de l'office du 30 mars 2018 montre ainsi, qu'au regard de l'effectif cible de 181 agents, du nombre d'agents présents dans l'établissement à cette date (166), des besoins existants ou nouveaux, 13 postes supplémentaires seront créés portant ainsi l'effectif à 179 agents, atteignant la cible de l'effectif maximum autorisé par la collectivité de Corse.

Cette cible pourrait même être dépassée à la lecture du DOB de 2019. Le rapport précise ainsi que l'établissement envisage de recruter 17 nouveaux CDI pour pallier les remplacements d'agents partis à la retraite (sept), pour assurer la gestion des réserves naturelles (sept), et renforcer le service prévention des déchets (deux) et le service financier (un). Si l'OEC procède à ces nouveaux recrutements, l'effectif au 31 décembre 2019 serait porté à 187 agents.

<sup>34</sup> Le GVT résulte de l'augmentation de la rémunération d'un agent découlant de l'avancement automatique tous les deux ans sur la grille indiciaire, du changement de grade ou de catégorie par le biais d'une promotion.

<sup>35</sup> La masse salariale des exercices 2016 et 2017 a fait l'objet d'un retraitements lié à un défaut de rattachement des charges : 49 934 € de taxe d'apprentissage ont été imputés sur l'exercice 2016 à la place de l'exercice 2017. La taxe sur les salaires de décembre 2017 a été imputée sur l'exercice 2018 pour un montant de 128 986 €. Le montant de la taxe sur les salaires du mois de décembre 2017 a été maintenu en 2018 en raison de l'absence d'inscription du montant de la taxe de décembre 2018.

## 5.2 L'adéquation des effectifs aux missions

Pour la première fois en 2013, l'Assemblée de Corse a fixé des effectifs cibles pour chaque agence et office. Ce système a pour objet de déterminer un plafond d'emploi à respecter en fin d'année et assurer un contrôle des recrutements en imposant de limiter les créations de poste dans le seul cadre du budget primitif de la CTC et, à titre accessoire, dans le cadre du budget supplémentaire.

Toutefois, la délibération de 2013 a principalement été adoptée pour régulariser a posteriori les choix opérés par l'OEC en interne. Ainsi, alors que l'Assemblée de Corse<sup>36</sup> avait acté le transfert de la direction déléguée à l'énergie de l'OEC vers l'Agence d'aménagement durable, de planification et d'urbanisme de la Corse au 1<sup>er</sup> janvier 2013, ce qui aurait dû engendrer une baisse des effectifs de 16 agents, l'OEC a, par deux délibérations de mars 2013, décidé, en premier lieu, de transformer 20 CDD en CDI (transformant une charge temporaire en une charge permanente) et, en second lieu, de demander la création de 15 postes supplémentaires (sept CDI<sup>37</sup> et huit CDD)<sup>38</sup>. Il convient d'ajouter une demande de création de deux postes supplémentaires en CDI (non actés par le conseil d'administration) pour notamment pallier des départs à la retraite. Au final, compte tenu des 189 postes ouverts au 31 décembre 2012, et alors que le transfert des 16 agents de la direction déléguée à l'énergie aurait dû ramener le nombre de postes ouverts à 173, l'OEC a finalement obtenu la création de 17 postes supplémentaires portant l'effectif cible à 190 agents, maintenant ainsi le niveau de 2012, avec pour effet d'accroître le nombre de CDI au sein de l'établissement.

De manière générale, et excepté sur l'exercice 2017 et dans le cadre du budget supplémentaire 2018, ni l'établissement ni sa tutelle n'ont mis en place une réelle démarche permettant de justifier le coût budgétaire de la politique des ressources humaines mise en œuvre pour assurer les missions dévolues.

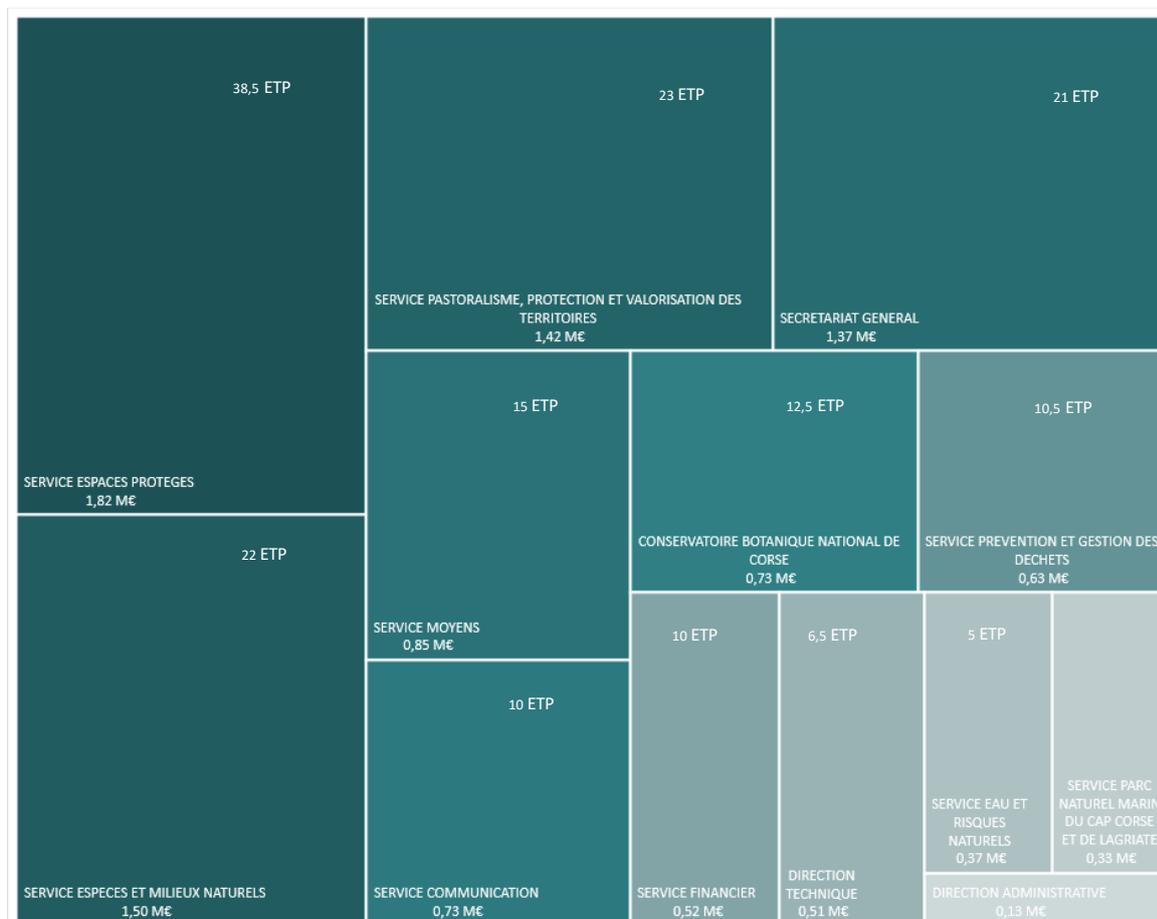
Une répartition des effectifs par mission et non pas seulement par catégorie permettrait de s'engager dans une démarche plus efficiente. L'établissement serait alors en mesure d'évaluer et de rendre compte du coût de chaque service au regard des activités exercées devant ses administrateurs et la tutelle.

---

<sup>36</sup> Délibération 12/258 du 20 décembre 2012.

<sup>37</sup> Le contenu de la délibération détaille neuf postes en CDI contre sept indiqués dans l'intitulé de la délibération.

<sup>38</sup> Cette disposition a été effectivement appliquée au 1<sup>er</sup> octobre 2013 et a conduit à un réajustement des effectifs. Simultanément, l'OEC a poursuivi la réflexion sur la restructuration de ses missions en proposant la création de nouveaux postes et la pérennisation d'emplois en CDD. Par délibération AC N°13/106 du 6 juin 2013 de l'Assemblée de Corse, les propositions formulées par l'OEC ont été validées.

**Graphique n° 5 : Charges de personnel par service (en M€<sup>39</sup> et en ETP)**

Source : Chambre régionale des comptes.

Cette présentation permet de se rendre compte que les services supports (secrétariat général, service moyens, service communication, service financier et la direction) représentent 3,6 M€, soit près d'un tiers de la masse salariale. Ces services supports représentent ainsi près de 60 agents. Cela constitue le service le plus important de l'OEC.

Le secrétariat général regroupe ainsi 22 agents tandis que le service moyen en compte 15.

Certains services apparaissent surdimensionnés au regard de l'activité de l'établissement. À titre d'exemple, le service des finances compte 10 emplois budgétaires. Sur les huit postes pourvus, sept agents sont de catégorie A (y compris un agent en charge du contrôle de gestion sociale). Le service traite une masse budgétaire de 45 M€ pour environ 2 000 mandats et moins de 1 000 titres. À titre de comparaison, une collectivité de 30 000 habitants qui traite un budget de 100 M€ correspondant à 20 000 mandats et 7 000 titres, emploie une dizaine d'agents majoritairement de catégories B et C.

<sup>39</sup> Coût des dépenses de personnel (2017) charges comprises sur la base de l'organigramme adopté au 24 juillet 2018.

En dépit du surdimensionnement (8 agents – dont un en préretraite – pour un coût de 0,52 M€), le service des finances n'est pas suffisamment performant (cf. prévisions budgétaires, gestion AP/CP et qualité des documents budgétaires) et la solution envisagée, au regard de l'organigramme transmis en cours d'instruction, est celle de nouveaux recrutements avec la demande la création de deux postes supplémentaires plutôt que des actions de formation ou des repositionnements d'agents.

### **5.3 L'usage irrégulier du recours aux CDD**

Sur la période 2011 à 2013 principalement, et avant le renforcement de l'encadrement de la procédure des recrutements, l'OEC a multiplié le recours aux CDD dans des conditions irrégulières.

Dans les cas décrits ci-après, le recours à des CDD a été un moyen d'accroître les effectifs durablement en les transformant en CDI.

Au mieux, cette situation interroge sur la nature réellement temporaire des tâches confiées aux salariés en CDD recrutés pour des raisons d'accroissement temporaire d'activité.

Une vingtaine d'agents ont intégré l'office sans que ces recrutements soient justifiés par un nouveau transfert de compétence ou une extension des missions de l'établissement au cours de cette période.

En procédant ainsi, l'établissement a donc trouvé un moyen de recruter des personnels dans l'attente de l'ouverture d'un emploi budgétaire par la tutelle. C'est ainsi que, par délibération du 26 mars 2013, le conseil d'administration a pris acte de la demande de transformation de 20 CDD en CDI et autorisé le président à engager les démarches auprès de l'Assemblée de Corse en vue de la pérennisation ces emplois.

Contrairement à la procédure de recrutement prévue par le statut des personnels, ces 20 nouveaux postes ont été pourvus sans publicité au sein de l'office.

#### **5.3.1 L'usage des CDD successifs avec le même salarié excédant la durée légale et ne respectant pas le délai de carence imposé par le code du travail.**

Le contrat CDD est un contrat d'exception. L'article L. 1242-1 du code du travail dispose qu'un CDD, quel que soit son motif, ne peut avoir ni pour objet, ni pour effet, de pourvoir durablement à un emploi lié à l'activité normale et permanente de l'entreprise.

Le contrat de travail à durée déterminée ne peut être conclu que pour l'exécution d'une tâche précise et temporaire. La durée maximale fixée par la loi est de 18 mois (renouvellement inclus). Dans certains cas, la durée maximale peut être de 24 mois, voire 36 mois dans le cadre des contrats à objet défini.

En règle générale, lorsqu'un CDD prend fin, il n'est pas possible d'avoir recours à un nouveau CDD avec le même salarié avant l'expiration d'un certain délai, appelé délai de carence (un tiers de la durée du CDD pour un contrat supérieur à 14 jours).

Les dispositions de l'article L. 1243-11 du code du travail ne font pas obstacle à la conclusion de contrats de travail à durée déterminée successifs avec le même salarié lorsque le contrat est conclu dans l'un des cas suivants : 1° Remplacement d'un salarié absent ; 2° Remplacement d'un salarié dont le contrat de travail est suspendu.

À 13 reprises, il a été constaté une durée anormale des CDD en raison de renouvellements ne respectant pas les règles précitées, notamment celle liée au délai de carence. En procédant ainsi, l'établissement a également méconnu les dispositions du code du travail et celles prévues à l'article 21 du statut des personnels qui précisent que le recrutement sur CDD ne peut excéder 18 mois.

### **5.3.2 L'utilisation détournée des contrats à objet défini**

Le CDD à objet défini est une forme de contrat qui a pour particularité de s'achever lorsque la mission pour laquelle il a été conclu prend fin.

Il est réservé au recrutement d'ingénieurs et de cadres, au sens des conventions collectives. Il doit être prévu par un accord de branche étendu ou à défaut, par un accord d'entreprise.

À la lecture des contrats de travail, un accord collectif d'entreprise du 10 septembre 2009 prévoit l'embauche sous contrat à objet défini. Ce document n'a toutefois pas été transmis par l'établissement.

Le CDD à objet défini doit respecter une durée minimum de 18 mois, et une durée maximum de 36 mois. Il ne peut pas être renouvelé. Jusqu'à la requalification de l'OEC par le juge administratif en EPA<sup>40</sup>, il pouvait être un outil intéressant pour pourvoir un poste sur une mission spécifique dont le financement est pris en charge pour une durée limitée dans le cadre d'un programme européen.

Ce type de CDD ne peut avoir ni pour objet ni pour effet de faire face à un accroissement temporaire d'activité ou à un remplacement d'un salarié qui relève des 1° et 2° de l'article L. 1242-2 du code du travail, ou de pourvoir durablement à un emploi lié à l'activité normale et permanente de l'entreprise conformément à l'article L. 1242-1 du code du travail.

Pour la période sous revue, l'établissement a conclu sept contrats à objet défini. Quatre d'entre eux présentent des anomalies, soit parce que la durée est inférieure avec la durée légale, soit parce que le contrat a fait suite ou précède d'autres CDD (dont les deux contrats précédents) et correspond davantage à une activité normale de l'établissement.

En procédant ainsi, l'établissement a contourné les règles imposées par le code du travail sur le caractère limitatif et dérogatoire du recours aux CDD.

---

<sup>40</sup> Cour administrative d'appel de Marseille, 3 avril 2018 (cf. infra).

## 5.4 La procédure de recrutement

Le recrutement à l'OEC est encadré par les statuts de l'établissement et le statut des personnels.

Le conseil d'administration règle par ses délibérations les conditions générales de recrutement, d'emplois et de rémunérations. Il détermine la définition des diplômes, titres ou expériences professionnelles exigés. L'application des modalités de recrutement relève de la compétence du directeur. La décision de recrutement est prise par le président, sur proposition du directeur de l'office.

Préalablement à tout recrutement, il appartient au directeur de l'office d'effectuer une publicité des créations et vacances de postes auprès des salariés de l'office dans un premier temps et de ceux des autres offices dans un deuxième temps. L'appel à un recrutement externe est réalisé dans un dernier temps si le poste n'a pas été pourvu.

À partir de 2013 et notamment pour répondre à une demande des syndicats<sup>41</sup> a été initiée la mise en place d'une commission de recrutement (CORE) à l'instar de ce qui se faisait à l'Office d'équipement hydraulique de la Corse et d'un jury de recrutement qui a pour compétence de sélectionner les candidats susceptibles d'être retenus et d'établir un classement.

La CORE est notamment chargée d'émettre un avis sur la procédure de recrutement (notamment la sélection des candidats), et a pour objectif de garantir le respect des règles statutaires et de renforcer la transparence ainsi que le dialogue social en associant les partenaires sociaux.

Instituée en 2014, trois modifications sont intervenues en 2016 et 2017 portant sur le mode de fonctionnement et la composition de la CORE. Les règles de recrutement sont désormais rassemblées au sein d'un document unique avec l'adoption d'un règlement intérieur de recrutement, conformément à la demande de la tutelle qui souhaite harmoniser les procédures de création de postes et de recrutements au sein des agences et offices.

Initialement représentée majoritairement par des élus de la CTC, la composition de la CORE évolue en 2016 pour mettre au centre de la procédure le président de l'office, les responsables hiérarchiques (le directeur, le responsable des ressources humaines et le chef de service concerné) et les représentants du personnel qui ont un droit de regard sur les choix opérés par le comité de sélection en intégrant la CORE.

Celle-ci est compétente pour se prononcer sur tous les recrutements de CDI et de CDD à l'exception de ceux inférieurs à trois mois et les saisonniers (sauf en 2016 où elle était compétente pour se prononcer sur tous les recrutements sans aucune distinction du type de contrat et de sa durée).

Aucun rapport retraçant l'activité de la CORE n'a été transmis à la chambre. De manière générale, peu de débats ressortent des procès-verbaux communiqués à l'exception des remarques et interrogations formulées par les représentants syndicaux. Dans la quasi-totalité des cas examinés la CORE a émis un avis favorable sur les propositions formulées par le jury de recrutement.

---

<sup>41</sup> Accord syndical du 8 janvier 2013.

La CORE, qui a pour objet de constater la conformité de la procédure de recrutement, joue un rôle effectif permettant de renforcer la transparence dans les recrutements et contribue à améliorer le climat social au sein de l'établissement. Toutefois, elle apparaît relativement lourde à mettre en œuvre avec la multiplication des réunions et son intervention ne garantit pas le respect du suivi des procédures.

À titre d'exemple, dans le cadre de la procédure de désignation des nouveaux chefs de service suite à la réorganisation de mars 2017, le comité de sélection demande à la CORE de ne pas retenir la candidature d'un agent à un poste de chef de service en raison de la volonté du candidat interne de ne pas travailler sur Corte. La procédure étant infructueuse, l'OEC aurait dû, en vertu des statuts, ouvrir la publicité de ce poste à un candidat extérieur. Toutefois, la CORE prend acte de la décision du comité de sélection de réétudier le profil du poste afin de ne pas l'ouvrir à un candidat extérieur.

Au terme de la procédure, le poste de chef de service « Pastoralisme, protection et valorisation des territoires » a été délocalisé sur Macinaggio, après nouvelle consultation du comité d'entreprise et dans un souci d'économie des moyens. Ce site ne concentre pourtant que 5% des effectifs du service, alors que Corte regroupe près d'un tiers des effectifs et se trouve à équidistance d'Ajaccio et Bastia qui regroupe un autre tiers des effectifs.

La procédure peut également être détournée comme ce fut le cas pour le recrutement de l'ancienne présidente de l'OEC qui a quitté ses fonctions en décembre 2017 et a été embauchée sur un CDD, le 28 février 2018, pour une période de trois mois moins un jour. Cette durée de contrat correspond au seuil en dessous duquel, il n'est pas nécessaire de réunir la CORE et le jury de sélection.

L'objet de son contrat était de préparer le volet environnemental de l'argumentaire relatif au positionnement de la Corse dans la Constitution et de contribuer à l'élaboration de l'argumentaire des textes subséquents. Le contrat précise qu'elle pouvait être amenée à contribuer à la réflexion relative aux orientations stratégiques de l'établissement.

Dans le nouvel organigramme adopté par l'établissement, figurent pourtant trois conseillers techniques dont le rôle est « d'avoir une fonction de conseil vis-à-vis des services et du directeur sur des thèmes spécifiques, pointus et complexes, afin que la direction puisse bénéficier d'une vision plus globale et mieux se projeter dans l'avenir ».

Pour réaliser sa mission de conseiller auprès du président, l'ex-présidente a perçu une rémunération de 3 000 € nets par mois, une prime d'efficacité, une indemnité de résidence et la prime de transport. Conformément à la réglementation, elle a également perçu une indemnité de fin contrat, l'indemnisation des congés payés non pris. La rémunération perçue pour cette mission s'élève à près de 12 000 €, soit plus du triple de l'indemnité mensuelle de fonction de 1 243 € qu'elle percevait en tant que présidente de l'OEC.

Au mois de juillet 2018, soit un mois plus tard, l'ancienne présidente a été de nouveau recrutée sur un CDD d'un mois pour absorber un surcroît d'activité. Le préambule du contrat précise qu'il s'avère nécessaire d'accélérer la mise en place de la politique territoriale en matière de prévention et de gestion des déchets en concertation avec l'ensemble des acteurs notamment les EPCI. Elle est « chargée notamment d'apporter une expertise et un appui technique de haut niveau auprès du président de l'OEC sur les questions et les dossiers qui lui seront soumis en matière de prévention et de gestion des déchets ».

L'OEC dispose pourtant d'un service de prévention et gestion des déchets composé de neuf personnes. Ce service s'est étoffé en 2017, avec le recrutement de deux chargés de mission (Bac +5) disposant d'une expérience de plus de cinq ans chacun. Les deux chargés de mission ont pris leurs fonctions en avril 2017. Il s'agit de deux créations de poste. Le poste de chargé de mission « promotion et ingénierie du plan d'action déchets » a pour objet d'apporter un accompagnement technique aux collectivités dans le cadre du plan d'action pour l'élimination et la valorisation des déchets adopté par l'Assemblée de Corse en mai 2016. Le poste de chargé de mission « communication et accompagnement des plans déchets » a pour objet d'assurer la promotion du plan. Il ne s'agit pourtant pas d'une compétence nouvelle au sein de l'OEC. Un troisième poste de chargé de mission vient d'être ouvert pour le déploiement de la convention du plan d'action et la déclinaison des contrats d'objectifs.

Au total, l'ancienne présidente a bénéficié d'un contrat d'une durée de quatre mois qui aurait nécessité le passage devant la CORE. Le fractionnement de ses missions en deux contrats d'une durée inférieure à trois mois chacun a permis de la recruter sans être contraint de suivre la formalité de l'examen des conditions de recrutement devant la CORE composée notamment des représentants syndicaux.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*L'OEC est parvenu à inverser la pratique consistant à accroître systématiquement les effectifs d'année en année. La transparence de la procédure de recrutement a été renforcée. Toutefois, la diminution des effectifs ne s'est pas traduite par une réduction des charges de personnel compte tenu du système de rémunération et du poids des cadres supérieurs au sein de l'établissement. Aucune démarche globale d'adéquation des effectifs aux missions n'a été mise en place. Les nouveaux recrutements envisagés conduiraient à accroître la masse salariale et à détériorer davantage la performance de l'établissement.*

---

## **6 LA REMUNERATION ET LA CARRIERE DES AGENTS**

La rémunération du personnel de l'OEC prévue par le statut des personnels se compose d'un traitement mensuel de base, égal au produit de l'indice majoré (IM) mensuel de traitement et de la valeur du point d'indice qui doit être fixée par le conseil d'administration et de diverses indemnités versées pour les agents de la fonction publique et de quelques primes.

## 6.1 La rémunération principale basée sur une grille indiciaire plus favorable que celle de la fonction publique

La rémunération principale des salariés de l'office s'appuie sur une grille indiciaire. Initialement annexée au statut des personnels, la grille indiciaire correspondait en 1993 à la grille de la fonction publique territoriale décomposée en trois catégories (A, B, C)<sup>42</sup> ainsi qu'une grille hors échelle avec une filière technique et une filière administrative. Le point d'indice était également strictement indexé à celui de la fonction publique.

Par délibération du 30 mars 2005, le conseil d'administration a décidé d'adopter les grilles salariales en vigueur à l'office d'équipement hydraulique de Corse et à l'office du développement agricole et rural de la Corse. Le conseil d'administration justifie ce choix en raison du caractère inadapté de la grille initiale au regard de l'évolution des missions de l'OEC et de la diversité fonctionnelle des missions exercées. Les multiples filières de la fonction publique territoriale semblent pourtant répondre, pour la majorité des cas, à la diversité des missions de l'OEC.

La grille indiciaire est divisée en trois groupes et quatre catégories désignés dans l'ordre hiérarchique décroissant par les lettres A+, A, B, C. Chaque catégorie est divisée en grade. Les grades sont numérotés de 1 à 4 pour les catégories B et C, de 1 à 3 pour la catégorie A, et de 1 à 2 pour la catégorie A+. Le chiffre le plus élevé du groupe correspond au début de l'échelle. Chaque grade comprend généralement 10 échelons qui forment la grille indiciaire. Chaque échelon est assorti, par le statut particulier, d'une durée de deux ans de services nécessaires pour passer à l'échelon supérieur. À chaque échelon correspond un indice permettant de déterminer le traitement indiciaire (ou traitement de base) de l'agent.

Le niveau et le rythme d'évolution du point d'indice de la grille de l'OEC ne suivent plus ceux de la fonction publique.

La grille adoptée par le conseil d'administration, en 2005, fixait un point d'indice de 4,528 € contre 4,4183 € pour les fonctionnaires. La valeur actuelle est de 4,8692 € contre 4,69 € pour les fonctionnaires, soit 3,8 % de plus. La valeur actuelle du point serait appliquée depuis 2010.

Le niveau d'indice appliqué à chaque échelon et sur la base duquel est calculée la rémunération indiciaire de chaque agent a également été réévalué avant 2010, par rapport à la délibération de 2005 (un point d'indice supplémentaire pour chaque échelon de la catégorie A, entre un et six points supplémentaires pour la catégorie B et entre cinq et 13 points de plus pour la catégorie C).

---

<sup>42</sup> Dans la fonction publique, les emplois sont classés en trois catégories (A, B et C), auxquelles correspond un niveau hiérarchique et de rémunération. C'est le niveau de diplôme requis pour accéder aux concours externes d'accès à ces emplois qui détermine leur catégorie. La catégorie A correspond aux fonctions de conception et de direction. Le recrutement se situe au niveau bac + 3. La catégorie B correspond à des fonctions d'application. Peuvent y accéder les candidats titulaires d'un diplôme de niveau du baccalauréat. La catégorie C correspond aux fonctions d'exécution, nécessitant, pour certains métiers, des qualifications professionnelles spécialisées de type brevet d'études professionnelles (BEP)/certificat d'aptitude professionnelle (CAP). Souvent il suffit de détenir le brevet et parfois, aucun diplôme n'est exigé.

Dans un cas comme dans l'autre, l'établissement n'est pas en mesure de produire une délibération du conseil d'administration fixant la grille indiciaire et le niveau du point d'indice.

Toutes les grilles indiciaires des salariés à partir de la catégorie B2 sont équivalentes ou plus avantageuses que celles en vigueur au sein de la fonction publique territoriale. Ces grilles plus avantageuses concernent 90 % des effectifs.

**Tableau n° 7 : Comparaison des grilles de l'OEC avec celles de la fonction publique territoriale.**

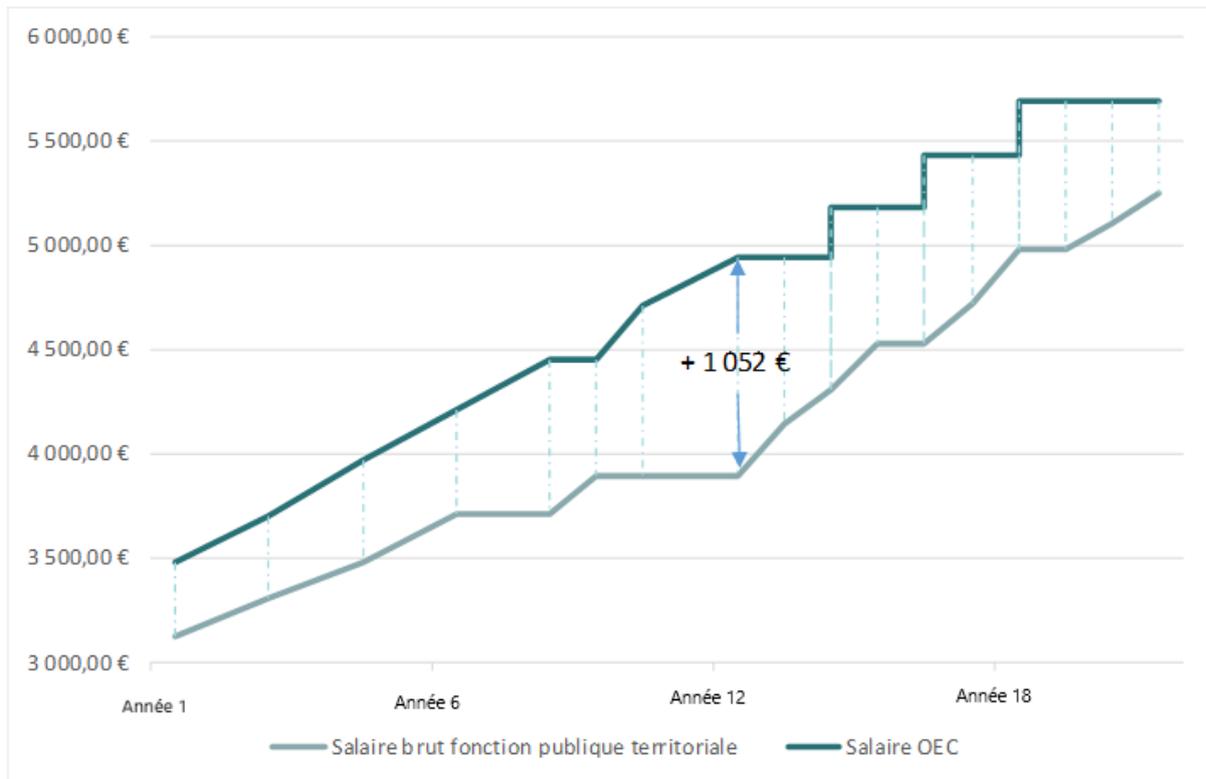
OEC		Rémunération		Fonction publique territoriale	Rémunération		Différentiel	
Catégorie A+	nombre d'agents	Début	Fin	Catégorie A+	Début	Fin	Début	Fin
<b>Catégorie A+</b>				<b>Catégorie A+</b>				
A+1	24	3 481 €	5 692 €	administrateur hors classe	3 126 €	5 244 €	11%	9%
A+2	14	2 790 €	4 416 €	administrateur	2 160 €	3 711 €	29%	19%
<b>Catégorie A</b>				<b>Catégorie A</b>				
A1	13	2 736 €	4 382 €	Directeur territorial	2 793 €	3 810 €	-2%	15%
A2	37	2 240 €	3 783 €	Attaché principal	2 315 €	3 739 €	-3%	1%
A3	24	2 006 €	3 165 €	Attaché	1 818 €	3 135 €	10%	1%
<b>Catégorie B</b>				<b>Catégorie B</b>				
B1	16	2 006 €	2 649 €	Technicien principal 1ère cl	1 837 €	2 751 €	9%	-4%
B2	20	1 753 €	2 474 €	Technicien principal 2ème cl	1 668 €	2 502 €	5%	-1%
B3	7	1 446 €	2 259 €	Technicien	1 607 €	2 357 €	-10%	-4%
B4	8	1 373 €	2 045 €					
<b>Catégorie C</b>				<b>Catégorie C</b>				
C1	3	1 373 €	1 806 €	Adjoint administratif principal de 1ère classe	1 640 €	2 184 €	-16%	-17%
C2	0	1 212 €	1 621 €	Adjoint administratif principal de 2e classe	1 537 €	1 959 €	-21%	-17%
C3	0	1 135 €	1 500 €	adjoint administratif	1 528 €	1 720 €	-26%	-13%
C4	0	1 130 €	1 320 €					

Source : Chambre régionale des comptes.

L'exemple du premier grade de catégorie A+1 au sein de l'OEC comparé à la grille indiciaire d'administrateur hors classe illustre le décalage entre les deux rémunérations indiciaires.

Tous les agents de l'OEC classés en catégorie A+1 sont sur une grille indiciaire plus favorable de 15 % que celle d'un administrateur territorial hors classe qui est le plus haut niveau de la fonction publique territoriale. Alors que la grille d'administrateur hors classe débute à 3 126 € et termine à 5 243 €, la grille A+1 de l'OEC débute à 3 481 € et plafonne à 5 692 €. La différence de rémunération à ancienneté équivalente va de 356 € à 1 053 €.

**Graphique n° 6 : Évolution de la rémunération indiciaire (hors primes) entre un agent catégorie A+1 de l'OEC et un administrateur territorial hors classe**



Source : Chambre régionale des comptes.

Durant la période sous contrôle, trois agents ont bénéficié d'une rémunération hors échelle fixée dans leur contrat de travail ou l'arrêté de nomination, mais non prévue par les statuts. En effet, si la grille indiciaire, initialement annexée aux statuts du personnel, prévoyait une grille hors échelle, la délibération du 30 mars 2005 précitée ne reprend pas cette catégorie.

## 6.2 Des primes versées sans tenir compte de la manière de servir

Cinq primes sont versées aux agents de l'OEC : la prime d'efficacité, la prime de pénibilité, la prime de plongée, l'indemnité de résidence et l'indemnité compensatoire pour frais de transport.

Le montant de ces primes représente près d'un million d'euros en 2018. La prime d'efficacité représente 55 % de ce montant. L'indemnité de résidence et l'indemnité de transport représentent chacune 21 % des primes et indemnités versées.

Une sixième prime est prévue par le statut des personnels (article 30), mais n'est pas mise en œuvre. Il s'agit de l'indemnité forfaitaire de sujétions de service destinée aux salariés dont les fonctions comportent, pendant une durée déterminée et sans possibilité de récupération, des sujétions particulières en dehors de l'horaire normal de travail. Cette indemnité, qui doit être fixée par le conseil d'administration sur proposition du président et dont le directeur doit déterminer les fonctions visées et les bases de la répartition, n'a fait l'objet d'aucun versement sur la période contrôlée.

**Tableau n° 8 : Montant des primes et indemnités versées en 2018 et nombre de bénéficiaires.**

<i>Primes et indemnités de l'année 2017</i>	Montant global	Nombre d'agents	Montant moyen par agent
<i>Primes fixes</i>			
<i>Prime d'efficacité</i>	543 042 €	179	3 034 €
<i>Primes au mérite</i>			
<i>Prime de pénibilité</i>	15 063 €	15	1 004 €
<i>Prime de plongée</i>	14 060 €	9	1 562 €
<i>Indemnités</i>			
<i>Indemnité de résidence</i>	201 554 €	199	1 013 €
<i>Indemnité de transport</i>	196 762 €	179	1 099 €

Source : OEC.

### 6.2.1 La prime d'efficacité

En application de ce statut, les salariés de l'office peuvent bénéficier d'une prime d'efficacité dont le montant est déterminé par le directeur en fonction de la manière de servir.

Une prime de rendement, d'objectif ou d'efficacité, vise notamment à récompenser la motivation et l'implication d'un salarié dans la réalisation des tâches qui lui sont assignées.

L'établissement n'a jamais tenu compte de la manière de servir de ses agents pour établir leur rémunération. La seule prime susceptible d'y contribuer est en réalité utilisée comme un élément fixe de rémunération. Les salariés perçoivent chaque année, un montant correspondant à un douzième du traitement annuel, versé en même temps que le salaire du mois de décembre, sans appréciation de la manière de servir, ni du temps de présence<sup>43</sup>. La prime d'efficacité s'apparente ainsi davantage à un 13<sup>ème</sup> mois. C'est d'ailleurs ce qu'il résulte d'un projet de protocole d'accord entre la direction et les organisations syndicales représentatives qui vise à transformer cette prime d'efficacité en 13<sup>ème</sup> mois.

<sup>43</sup> En l'absence de définition des modalités, cette prime est également versée aux salariés absents y compris pour des longues durées (arrêt maladie, accident de travail).

## 6.2.2 La prime de pénibilité et la prime de plongée

La prime de pénibilité est versée aux agents travaillant dans les réserves, et a pour objet de compenser l'impossibilité de prendre des congés pendant la période de plus forte activité (juin, juillet, août et septembre) en octroyant une prime de 263,29 € brut à chaque agent ayant servi la totalité d'un des mois compris dans cette période. En 2004, la règle pour percevoir la prime a été assouplie. Les salariés peuvent également en bénéficier en cas d'absence de moins de sept jours ouvrables durant la période de juin à septembre, en contrepartie d'une minoration au prorata du nombre de jours d'absence.

La prime de plongée est destinée aux personnels intervenant en milieu subaquatique à des pressions supérieures à la pression atmosphérique. Elle est comprise entre 100,79 € et 309,34 € brut mensuel<sup>44</sup>. La prime est versée dès la première plongée et quel que soit le nombre de plongées réalisées dans le mois.

Cette prime, non corrélée du nombre de plongées, est très largement supérieure à celle des agents techniques et des techniciens de l'environnement qui effectuent des observations ou des travaux sous-marins ou subaquatiques, qui perçoivent, après service fait, des indemnités de plongée s'élevant à 5,77 € par journée de plongée en scaphandre et de 3,05 € à 8,08 € par heure de plongée selon la profondeur.

## 6.2.3 Le bénéfice d'indemnités réservées en principe aux agents de droit public

En dépit de considérer son personnel comme des salariés de droit privé soumis au code du travail, l'OEC a fait le choix, de leur faire bénéficier de dispositions réservées aux agents publics pour la détermination du montant de certaines indemnités, comme c'est le cas pour l'indemnité de résidence qui représente 3 % du traitement brut et pour l'indemnité compensatoire pour frais de transport.

En tant qu'EPIC, l'établissement employant des agents de droit privé n'était pas tenu de verser l'indemnité de résidence et l'indemnité compensatoire de frais de transport, normalement réservées aux agents publics.

Il s'agit d'une illustration du principe de faveur qui s'applique en droit du travail, en vertu duquel, c'est la norme la plus favorable aux salariés qui doit s'appliquer au sein de l'entreprise.

Le choix de verser ces deux indemnités représente un coût financier, qui était facultatif pour l'OEC, qui s'élève à 0,4 M€ pour l'année 2017 (soit environ 3 M€ sur la période contrôlée).

Le versement de ces deux indemnités est une illustration supplémentaire d'un système de rémunération en faveur des agents cumulant les avantages du système public et du système privé (principe de faveur).

---

<sup>44</sup> Un montant de 100,79 € brut mensuel pour les agents exerçant, de façon occasionnelle, l'activité de plongeur (comme les scientifiques) ; 211,66 € pour les agents exerçant l'activité de plongeur à titre principal ; 309,34 € pour les agents assurant la fonction de chef d'opération hyperbare.

### 6.3 L'inadéquation des fonctions et des qualifications

Si en raison de ses missions l'OEC privilégie le recrutement d'agents de catégorie A, le niveau de diplôme ou la spécialité de certains salariés n'est pas en adéquation avec les fonctions exercées.

Aucune règle écrite, approuvée par le conseil d'administration, entre le niveau de recrutement ou le niveau de positionnement et le niveau de diplôme n'a été transmise à la chambre.

Le statut des personnels précise simplement que les conditions de recrutement et la définition des diplômes, titres ou expériences professionnelles exigées, sont déterminées par le conseil d'administration. Les délibérations du conseil d'administration portant création de postes déterminent la catégorie du poste (A, B ou C), mais pas nécessairement le diplôme et les qualifications requises. Le niveau de diplôme, le positionnement au sein de la grille de l'OEC et la catégorisation de l'emploi par rapport aux fonctions occupées résultent donc d'une pratique non écrite qui peut s'avérer variable selon les cas.

Afin de vérifier l'adéquation entre le niveau de diplôme et la catégorie à laquelle l'agent appartient, un croisement a été effectué à partir des informations demandées à l'établissement. L'OEC fonctionnant sur la base d'une grille de rémunération, inspirée de la fonction publique, l'analyse est effectuée sur la base du niveau de diplôme exigé pour les concours de catégorie A, B et C de la fonction publique (pour mémoire, bac + 3 pour la catégorie A, baccalauréat pour la catégorie B, un niveau inférieur au baccalauréat pour la catégorie C).

Tableau n° 9 : Nombre d'agents selon la catégorie et le niveau de diplôme

Diplôme/Catégorie	HE	A+1	A+2	A1	A2	A3	B1	B2	B3	B4	C1	Total
Aucun										1	1	2
Brevet des collèges					2	1	3	2	1	2		11
Brevet d'études professionnelles (BEP)									1		1	2
Certificat d'aptitude professionnelle (CAP)		1						1		3		5
Baccalauréat (BAC)			1	1	3	3	5	4	5	1		23
BAC professionnel							1	1		1	1	4
BAC+2	1			1	2	3	4	3				14
BAC+3		2		2	3	2	2	5				16
BAC+4		2	5	2	3	1	1					14
BAC+5		15	6	5	20	11		4				61
BAC+8		4	2	2	4	3						15
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>24</b>	<b>14</b>	<b>13</b>	<b>37</b>	<b>24</b>	<b>16</b>	<b>20</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>167</b>

Source : Chambre régionale des comptes.

Selon cette classification, 33 agents (cases rouge/orange) sont dans une catégorie plus élevée que celle à laquelle ils pourraient prétendre (dans la fonction publique) par rapport à leur niveau de diplôme. Ainsi, huit agents de catégorie A n'ont que le baccalauréat et quatre n'ont que le brevet des collèges ou un CAP. 14 agents de catégorie B ont un niveau inférieur à un BEP/CAP dont huit n'ont que le brevet des collèges<sup>45</sup>.

Parmi ces agents quelques cas sont significatifs : spécialement celui d'une secrétaire de direction, titulaire d'un brevet des collèges, recrutée comme catégorie C et classée dans la catégorie A2 sans avoir changé réellement de fonction, ou celui du responsable logistique et des moyens techniques, proche du sommet de la catégorie A+1 avec un niveau CAP.

Certains des agents ont été directement recrutés dans une catégorie d'emploi sans détenir le niveau de diplôme adéquat.

Pour d'autres, le niveau de rémunération est le résultat d'une promotion. Comme dans la fonction publique, le système de la promotion au choix permet à un agent de changer de grade pour passer dans une catégorie supérieure afin de tenir compte de sa valeur professionnelle. Au sein de l'office, les changements de fonction sont également un levier pour accéder à un grade ou une catégorie supérieure. Dans l'un comme dans l'autre cas, le statut des personnels prévoit le passage obligatoire par une commission de suivi des carrières.

L'inadéquation trouve également pour origine l'absence de lien entre la spécialité du diplôme, la catégorie et la nature des fonctions occupées. Le service des finances de l'OEC est composé de sept agents de catégorie A dont trois n'ont aucune formation initiale en finances ou en comptabilité. Deux de ces trois agents disposent d'un bac +3 et d'un bac +5 histoire, le troisième est titulaire d'une licence en sport. Compte tenu de la nature des missions du service, celui-ci devrait être majoritairement composé d'agents de catégorie B et C.

La combinaison de ces différentes situations est créatrice d'iniquités, complexifie la gestion des ressources humaines et favorise la dégradation du climat social. L'absence de règle a également contribué à une absence de maîtrise de la masse salariale.

Dans le cadre de la négociation annuelle obligatoire de 2017 et de 2018, la direction a présenté aux organisations syndicales deux projets de protocole d'accord portant sur la mise en place de règles de recrutement et le classement des emplois existants<sup>46</sup>. Ces projets en vue d'établir un positionnement dans la grille des salaires en fonction du niveau de diplôme ont le mérite d'instituer des règles uniformes et précises applicables à tout nouveau recrutement. Selon la direction, ils ont pour objet de contribuer à la maîtrise de la masse salariale.

Les projets qui remettent indirectement en question le positionnement « statutaire » acquis par certains salariés n'ont pas suscité, à ce jour, l'adhésion de tous les syndicats. Les conditions de recrutement et la définition des diplômes titres ou expériences professionnelles exigées est déterminée par le conseil d'administration en application de l'article 18 du statut des personnels.

---

<sup>45</sup> Sans prendre en compte la spécialité de leur formation et la nature réelle des missions, d'autres agents ont également un niveau de diplôme qui pourrait leur permettre d'occuper un emploi dans une catégorie plus élevée et avoir un niveau de rémunération différent.

<sup>46</sup> Le projet précise que le diplôme et l'expérience professionnelle doivent être en rapport avec la spécificité du métier Cette expérience peut être retenue pour déterminer le niveau de l'échelon d'accès au grade.

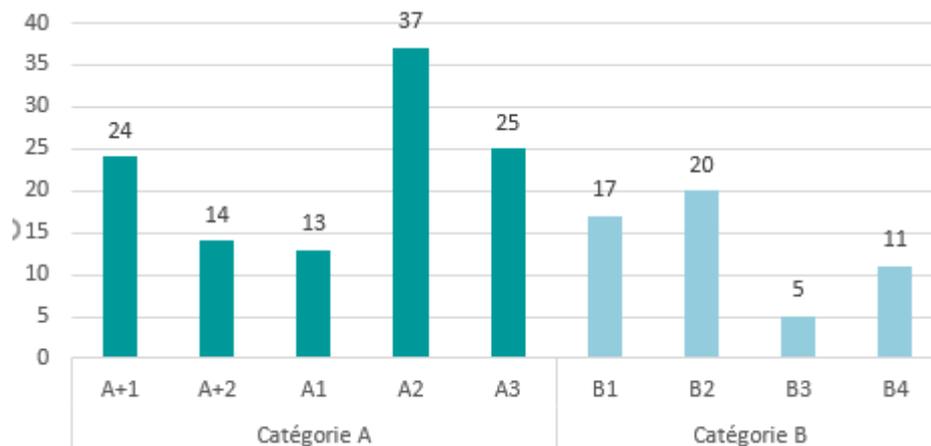
Si l'établissement a l'obligation d'aborder ces sujets dans le cadre du dialogue social, le conseil d'administration est seul compétent pour prendre les décisions en la matière. La mise en place de ce type de classification devra se faire dans le respect du principe de parité avec la fonction publique d'État qui s'impose à l'établissement.

## 6.4 Les avancements et promotions

Au 31 décembre 2017, les agents de catégorie A représentent 68 % de l'effectif, les agents de catégorie B 30 %, et les agents de catégorie C 2 %. L'OEC dispose d'un taux d'encadrement (catégorie A) au-dessus de la moyenne des autres offices (50 %) et de la CTC (15 %). En contrepartie, le taux d'encadrement intermédiaire (catégorie B) et le taux des agents d'exécution (catégorie C) sont inférieurs aux autres offices et agences (respectivement 42 % et 8 %) et à la CTC (respectivement 11 % et 74 %).

Cette situation est due tant aux mécanismes d'avancement qu'à la politique de recrutement<sup>47</sup>. Ainsi, lors de la dernière commission de suivi des carrières qui s'est déroulée en décembre 2018, il a été décidé de promouvoir en catégorie B les derniers agents de catégorie C sans modification de leurs fonctions. L'établissement ne dispose plus dans ses effectifs d'agent dit d'exécution au sens de la fonction publique.

**Graphique n° 7 : Structuration des effectifs au 31 décembre 2018**



Source : Chambre régionale des comptes.

Le statut des personnels précise que la commission de suivi des carrières doit être consultée sur toutes les questions ayant rapport avec l'amélioration des conditions de travail, la promotion sociale et le déroulement de carrière du personnel.

<sup>47</sup> Cf. le rapport de présentation de la délibération du 27 avril 2017 portant situation des effectifs et fixation des effectifs cibles des agences et offices de la CTC.

En matière d'avancement, deux cas sont à distinguer. Les avancements automatiques à l'ancienneté tous les deux ans qui ne nécessitent pas le passage en commission de suivi des carrières et les avancements au choix (d'échelle ou de catégorie) pour tenir compte des qualités de l'agent ou d'une mobilité fonctionnelle sur un poste avec davantage de responsabilité ou d'expertise.

Dans le cadre d'un avancement au choix, trois conditions sont à respecter. Il doit être proposé par le directeur ou le chef de service, au vu du rapport annuel d'évaluation, et après avis de la commission de suivi des carrières.

L'usage de l'établissement en matière d'avancement est plus favorable que dans la fonction publique, en raison de conditions moins restrictives et d'une progression plus rapide.

Pour les avancements au choix, la direction peut faire avancer un agent de deux échelons ou un repositionnement dans l'échelle supérieure plus un échelon, avec la possibilité de conserver et reporter l'ancienneté acquise dans l'ancien échelon. Dans la fonction publique, l'avancement au choix s'effectue sous condition d'ancienneté lorsque l'agent arrive à un certain niveau, et s'effectue à l'indice égal ou immédiatement supérieur<sup>48</sup>. Cet usage aurait été dénoncé par la direction avec prise d'effet au 1<sup>er</sup> février 2012, mais a finalement continué à être appliqué.

Le système en place est inflationniste et conduit à atteindre plus rapidement le plafond de chaque catégorie.

La seule limite est empruntée à la fonction publique avec une limitation des avancements à hauteur de 0,5 % de la masse salariale. Cette règle n'a pas été systématiquement appliquée.

Ces avancements au choix sont sans commune mesure avec les possibilités d'avancement existant dans la fonction publique territoriale, sans qu'intervienne, à un moment ou à un autre, un mécanisme de validation des acquis de l'expérience. Cette situation illustre la politique salariale avantageuse en cours au sein de l'office.

Sur la période observée, les 20 agents qui ont le plus progressé ont ainsi eu un coefficient d'accélération de carrière moyen de 1,7. En d'autres termes, ils ont progressé presque deux fois plus vite que la durée prévue par un avancement normal au sein de leur grille (sans appliquer de plafond), atteignant en sept ans un niveau de rémunération qui aurait nécessité 14 ans d'ancienneté.

Selon les procès-verbaux, transmis par l'établissement, la commission de suivi des carrières s'est réunie à six reprises : trois fois en 2012<sup>49</sup>, une fois en 2015, une fois en 2017 et une fois en 2018. S'il n'existe pas d'obligation de réunion périodique, cette pratique conduit à effectuer des rattrapages importants sur les salaires en raison de la rétroactivité de la date d'effet de la promotion.

---

<sup>48</sup> À titre d'exemple, un agent dans la catégorie C1 échelon 8 indice 348 est reclassé dans la catégorie B4 échelon 9 indice 403 au lieu d'être reclassé dans la catégorie B4 échelon 6 indice 359. Il atteint ainsi plus vite le plafond de la grille. Pour un agent dans la catégorie A1 échelon 9 indice 862, le reclassement s'effectue dans la catégorie A+2 échelon 10 indice 907 à la place d'un reclassement dans la catégorie A+2 échelon 8 indice 868, si on applique les règles de la fonction publique.

<sup>49</sup> En raison de désaccord entre la direction et les représentants du personnel, l'examen des promotions au titre de l'année 2010 a nécessité trois réunions au lieu d'une.

La compétence de cette commission n'a pas été pleinement respectée au cours de la période observée et son fonctionnement a été désordonné.

Certains avancements ont eu lieu sans aucun examen par la commission de suivi des carrières. Dans deux cas récents, la revalorisation est liée à un changement de fonction<sup>50</sup>. S'agissant d'une promotion sociale (liée ici à la réorganisation de 2017), la commission de suivi des carrières aurait dû être consultée conformément à l'article 13 du statut des personnels<sup>51</sup>.

D'autres avancements ont eu lieu contre l'avis de la commission. C'est notamment le cas de la commission de suivi des carrières du 24 juin 2015 examinant les notations au titre des exercices 2012 et 2013. Au regard des documents transmis (non signés), le président et le directeur seraient passés outre l'avis défavorable pour six des 15 cas examinés, sans produire de motivation dans le délai d'un mois comme prévu par le statut. Dans trois cas, les avancements ont également été effectués à un niveau au-dessus de celui proposé devant la commission de suivi des carrières. De manière générale, les avancements ne sont pas proposés à l'indice immédiatement supérieur de la nouvelle catégorie<sup>52</sup>. Un agent peut également sauter une ou plusieurs catégories<sup>53</sup>. Dans ces cas, la promotion au choix semble s'apparenter au fait du prince.

Les cas litigieux auraient été promus, soit pour mettre en adéquation les fonctions attribuées et le positionnement dans une échelle de niveau supérieur d'une même catégorie, soit pour prendre en compte une mobilité ou par comparaison avec la situation d'agents exerçant la même activité, soit enfin pour faire progresser un agent qui n'avait plus avancé depuis plusieurs années.

## **6.5 La démultiplication des niveaux hiérarchiques comme moyen de contourner le plafonnement au sein d'une catégorie**

Le découpage de la grille indiciaire en catégorie et en échelle permet d'éviter une progression sans limite des salaires en fonction de l'ancienneté au regard des règles que s'est imposées l'office, lorsque l'agent arrive au sommet de l'échelle de son grade.

Toutefois, la distinction entre certaines catégories apparaît artificielle et la limite des grades est contournée par des changements de fonction qui ont pu être artificiels par le passé pour justifier d'un changement de grade ou de catégorie (création des départements et des unités pour nommer des chefs).

---

<sup>50</sup> Deux personnes promues sur des fonctions de chef de service ou équivalent.

<sup>51</sup> Comme ce fut le cas pour un autre agent, promu dans les mêmes circonstances.

<sup>52</sup> Agent classé A+2 indice 690 qui passe en A+1 indice 815, au lieu de 715.

<sup>53</sup> Un agent qui passe de B2 indice 464 à A3 indice 516, au lieu de A3 indice 489 ; un autre passe de B2 indice 371 à A2 indice 496 au lieu de B2 412 indice 412.

Avec le développement de l'OEC, la direction a multiplié la création de niveaux hiérarchiques intermédiaires entre le directeur et les agents : directeurs délégués, directeurs délégués adjoints, chefs de département, chefs d'unité. Si la création de fonctions intermédiaires peut justifier une évolution de la rémunération, le choix de lier les fonctions d'encadrement uniquement avec la grille indiciaire a provoqué une inflation salariale sans retour possible générant un surcoût croissant.

Ce choix, qui répond aux besoins du moment, compromet les capacités financières futures de l'établissement à procéder à de nouvelles organisations, dès lors que la fin des fonctions d'encadrement ayant justifié un repositionnement sur la grille indiciaire à un moment donné ne peut plus être remis en cause, créant de ce fait un effet cliquet.

Dans toutes les organisations mises en place, les modifications de responsabilité et la suppression ou la diminution des fonctions d'encadrement ne se sont pas traduites par une baisse de rémunération. C'est notamment le cas des trois conseillers techniques, du responsable du service juridique, et de la responsable de l'administration générale qui travaille deux jours sur cinq sur Bastia.

En démultipliant les niveaux de responsabilité, l'établissement a ouvert un nombre important de passerelles entre les catégories et grades permettant aux agents de changer de fonction pour passer dans le grade ou la catégorie supérieure.

Selon l'enquête administrative mentionnée précédemment, le développement de cette organisation a été réalisé en fonction des avancements indiciaires, sans définition du besoin, des missions, et des objectifs correspondants. Les départements sont ainsi adossés ou pas à une unité et n'ont pas de taille critique, certaines unités ne comprenant qu'une personne.

Si la réorganisation du 1<sup>er</sup> mars 2017, dont l'organigramme adopté le 24 juillet 2018 recentre les services sur trois niveaux hiérarchiques avec la suppression des directions déléguées et d'environ 20 départements, elle n'a pas engendré la suppression des chefs de département et a aussi contribué à promouvoir de nouvelles personnes à un niveau de chef de département ou de chef de service.

L'établissement compte toujours 10 chefs de département dans la catégorie de rémunération la plus élevée A+1.

Cette catégorie A+1, est désormais composée de 10 nouveaux chefs de service (anciennement chef de département), un secrétaire général (anciennement responsable des systèmes d'information), trois conseillers techniques (anciens chefs de département) et 10 chefs de département qui n'ont plus de département à diriger. Parmi ces cadres, 19 sur 24 encadrent moins de 10 agents. Parmi les chefs de service récemment nommés, quatre encadrent entre quatre et neuf agents. Les anciens chefs de département ont entre zéro et cinq agents à encadrer. Enfin, trois postes de conseillers techniques représentant des agents d'un haut niveau d'expertise, et ancien chef de département sont rattachés au directeur et n'encadrent aucun agent.

L'ancienne présidente, qui ne remet pas en cause ce constat, précise toutefois que cette réorganisation s'est effectuée uniquement en privilégiant des redéploiements internes pour éviter de nouveaux recrutements conformément aux orientations de la collectivité de tutelle.

## 6.6 Vers un plafonnement des agents au sein des grilles indiciaires

Sur les trois dernières années, l'augmentation automatique d'échelon (c'est-à-dire liée à l'ancienneté) concerne une cinquantaine d'agents en moyenne tous les ans. Un tiers de l'effectif voit ainsi chaque année sa rémunération augmentée mécaniquement. Le coût de l'avancement s'élève pour la seule année 2015 à un montant de 130 000 € pour 41 agents. L'impact de ce GVT devrait progressivement ralentir dans les prochaines années.

Au 31 décembre 2018, 57 agents ont atteint le plafond de leur grille indiciaire. Parmi eux, 10 agents de catégorie A+1 se trouvent au sommet de l'échelle de rémunération de la grille de l'OEC.

Toutes choses égales par ailleurs, selon la direction des ressources humaines, en 2020, la moitié de l'effectif n'augmentera plus et l'intégralité des agents aura atteint le haut des grilles en 2025.

Dans un contexte budgétaire particulièrement contraint, l'établissement aurait pu imposer de rompre avec la règle d'avancement automatique tous les deux ans entre deux échelons.

## 6.7 La formation

Parmi les recommandations de l'enquête administrative figurait le développement de la formation à privilégier par rapport à de nouveaux recrutements. Entre 2012 et 2015, les crédits consacrés aux formations réalisées n'ont cessé de diminuer passant de 48 000 € à 11 000 € par an.

À partir de 2016, un nouvel effort est porté sur les dépenses relatives aux formations qui retrouvent un niveau comparable à 2012 avec 52 000 €. Toutefois, sur les 3 409 heures de formations réalisées en 2017, seulement 10 % portent sur un objet en lien avec les missions directes de l'OEC afin de professionnaliser les effectifs. Les 90 % restant portent sur des stages de langue corse (44 agents ayant suivi un stage de 70 heures pour un total de 3 080 heures). Seuls quatre agents ont suivi des formations en lien avec les ressources humaines ou le management pour un total de 70 heures.

**Tableau n° 10 : Formations réalisées dans le cadre des plans de formation**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Nombre d'heures</i>	2 561	2 145	1 690	1 015	784	973	3 409
<i>Nombre de personnels concernés</i>	57	65	48	36	42	48	57
<i>Dont agent d'encadrement</i>	33	45	26	34	34	33	44
<i>Dont agent de maîtrise</i>	17	16	18	2	8	15	13
<i>Dont employés</i>	7	4	0	0	0	0	0
<i>Coût généré</i>	46 176 €	48 393 €	37 602 €	15 746 €	10 720 €	22 395 €	51 963 €

Source : Chambre régionale des comptes à partir de la réalisation des plans de formation.

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

*L'examen de la rémunération et de la carrière des agents conduit à constater l'application d'un régime hybride (cumulant les avantages du public et du privé) globalement plus favorable que celui dont ils devraient bénéficier en tant qu'agents de droit public, notamment au regard des fonctions exercées par les cadres dans les catégories les plus élevées de la grille indiciaire de l'OEC. La prime dite d'efficacité, représentant un mois de salaire, est versée à l'ensemble des agents sans prendre en compte les fonctions, les résultats et l'assiduité.*

## **7 LE TEMPS DE TRAVAIL INFÉRIEUR A LA DURÉE LEGALE ET SANS CONTRÔLE EFFECTIF**

### **7.1 Une durée annuelle du travail de 1 457 heures**

Le statut des personnels précise que la durée hebdomadaire du travail est fixée par application des règles déterminées par le code du travail. Ce dernier prévoit que, sauf dérogations conventionnelles ou collectives, le salarié est soumis à une durée légale de travail de 35 heures par semaine, soit 1 607 heures par an<sup>54</sup>.

<sup>54</sup> En fait 1 600 heures plus 7 heures pour la journée de solidarité.

Par un accord du 22 décembre 1999, l'OEC a fait le choix de retenir une durée théorique hebdomadaire moyenne de 36 heures. En contrepartie les salariés bénéficient de 10 journées de repos supplémentaires en plus des 25 jours de congé payés<sup>55</sup>.

Une durée de 36 heures par semaine, soit 1 642 heures par an, ne permet pourtant de bénéficier que de six jours de RTT<sup>56</sup>. Les agents bénéficient ainsi de quatre jours de RTT supplémentaires à ce que prévoit la réglementation.

De plus, bien que non prévus dans le statut des personnels, les salariés bénéficient également de cinq jours de congé mobiles, après ou avant un jour férié, permettant d'obtenir un week-end prolongé. Cinq à six jours supplémentaires, qualifiés de jours chômés ou de congé d'usage, sont également accordés entre Noël et le jour de l'an, l'office étant fermé entre le 25 décembre et le 2 janvier inclus. Pour les fêtes patronales, conformément à un usage, l'OEC accorde également un jour chômé<sup>57</sup>. Sont également accordés deux jours du président selon les années : celui du président de l'OEC, le 8 septembre, et celui du président du conseil exécutif, le 8 décembre<sup>58</sup> qui est chômé au même titre que pour tous les agents de la collectivité de Corse.

Enfin, l'office n'applique pas la journée de solidarité destinée au financement d'actions en faveur de l'autonomie des personnes âgées ou handicapées<sup>59</sup>, le lundi de Pentecôte, qui soit est travaillée, soit, si elle est chômée, se traduit par la suppression d'un jour de RTT.

Au total, de 13 à 14 jours de congé par an sont accordés sur les motifs précités, auxquels il faut ajouter les quatre jours RTT en bonus et la journée de solidarité, soit 18 à 19 jours de congé supplémentaires.

L'office a également décidé d'aménager les horaires de travail pendant la période estivale. Les salariés terminent une heure plus tôt entre le 1<sup>er</sup> juillet et la rentrée scolaire en septembre et ne travaillent pas les vendredis après-midi au mois d'août. La durée de travail hebdomadaire est réduite ainsi à 32 heures 30 minutes au mois de juillet et à 29 heures 30 minutes au mois d'août, ce qui représente 38 heures de moins sur l'année, soit l'équivalent de cinq jours.

---

<sup>55</sup> Pour certains agents, le contrat prévoit 28 jours de congé payés.

<sup>56</sup> Ceux qui travaillent 36 heures par semaine obtiennent 1 demi-journée de RTT toutes les 4 semaines, soit 6 jours par an.

<sup>57</sup> Si la fête patronale se situe un samedi ou un dimanche, le jour chômé est reporté au vendredi précédent dénommé vendredi « Saint ». Le jour est différent selon la localisation des bureaux.

<sup>58</sup> Date de célébration de « a Festa di a Nazione ».

<sup>59</sup> Il s'agit d'une journée de travail supplémentaire non rémunérée pour les salariés prévue par la loi du 16 avril 2008 relative à la journée de solidarité.

Les personnels de terrain de la réserve naturelle des bouches de Bonifacio sont soumis à un horaire différent, avec un temps de travail annualisé permettant de mener les missions de surveillance et d'information<sup>60</sup>. Toutefois, ils bénéficient des mêmes avantages majorés de six jours. En effet, bien que l'accord collectif de ces agents de terrain de la réserve précise que la durée moyenne annuelle de travail est de 35 heures et ne prévoit pas l'octroi de jours de récupération, ces derniers bénéficient de 10 jours de RTT comme chaque agent de l'OEC. Au regard des fiches de poste et des agents percevant la prime de pénibilité, 19 personnes sont concernées<sup>61</sup>.

La durée effective du temps de travail annuel est donc et de 1 457 heures<sup>62</sup>, ce qui représente une durée de travail effectif moyenne de 32 heures par semaine. Cet écart de 150 heures par an par rapport au cadre légal correspond à 16 ETP<sup>63</sup> en 2018. Les heures non travaillées représentent ainsi pour l'office un surcoût de 1,1 M€.

**Tableau n° 11 : Surcoût lié à la durée du temps de travail mis en place par l'OEC au 31 décembre 2018**

Jours calendaires (a)	365 jours
Samedis et dimanches (b)	104 jours
Nombre de jours de congés annuels accordés avec 4 jours RTT non réglementaire (41 = 25+5+5+1+1) (c)	42 jours
Jours fériés légaux ne tombant ni un samedi, ni un dimanche (d)	8 jours
Jours au titre du fractionnement des congés (e)	- jours
Nombre de jours travaillés (f=a-b-c-d-e)	211 jours
Ecart avec le nombre de jours travaillés du régime légal, soit 226 jours (g=226-f)	15 jours
Ecart en nombre d'heures (h=g*7)	105 heures
Ecart lié à l'absence de mise en place de la journée de solidarité (i)	7 heures
Ecart lié à la mise en place des horaires d'été (j)	38 heures
Différence avec la durée légale du travail de 1 607 heures (k=h+i+j)	150 heures
Durée de travail théorique de l'établissement (l=1607-k)	1 457 heures
Effectif pris en compte exprimé en ETPT (m)	176 salariés
Volume d'heures perdues (n= m X k)	26 405 heures
Sureffectif théorique (o=n/1607)	16,4 salariés
Charges de personnels (p)	11 915 950 €
Coût moyen d'un agent (q=p/m)	67 691 €
<b>Surcoût budgétaire (r= o X q)</b>	<b>1 112 254 €</b>

Source : Chambre régionale des comptes.

<sup>60</sup> L'accord collectif prévoit une durée annuelle correspondant en moyenne à 35 heures par semaine, 10 jours de RTT, avec une durée minimale hebdomadaire de 17 h 30 et maximale de 48 heures sur 11 semaines continues ou 44 heures sur 12 semaines consécutives avec la possibilité de réaliser des heures supplémentaires.

<sup>61</sup> 16 agents ayant des missions de surveillance dans les réserves et trois avec des fonctions de plongeur.

<sup>62</sup> 1453 heures pour les agents de terrain des réserves naturelles

<sup>63</sup> Dont deux liés aux horaires d'été.

En outre, l'office accorde des autorisations d'absence pour événements familiaux en application du statut des personnels. Ce type d'autorisation d'absence, considéré comme du temps de travail effectif, est prévu par le code du travail.

Les événements familiaux donnant lieu à autorisation d'absence et leur durée, pourtant plus favorable à la durée légale dans certains cas, ne sont pas déterminés par un accord. De plus, contrairement à ce que prévoit le statut des personnels, les conditions de ces congés exceptionnels ne semblent pas avoir été fixées par délibération du conseil d'administration après avis de la commission de suivi des carrières. L'établissement s'est contenté de transmettre une note non datée du premier directeur de l'office qui précise la nature des autorisations d'absence, la durée et les pièces justificatives à produire.

Le système mis en place par l'OEC intègre les cas prévus<sup>64</sup> par le code du travail, mais aussi d'autres cas, dont certains sont empruntés à la fonction publique<sup>65</sup>, notamment concernant la durée d'absence pour enfant malade (jusqu'à 12 jours rémunérés contre trois jours non rémunérés prévus par le code du travail) et trois jours en cas de déménagement.

L'établissement accorde également trois jours pour maladie grave du conjoint ou des parents, deux jours pour examens médicaux (sans avoir besoin, jusqu'en 2017, de produire un certificat médical)<sup>66</sup>, ainsi qu'un jour pour le mariage d'un ascendant ou d'un collatéral, alors que ces cas ne sont prévus par aucune des deux réglementations ni par un accord collectif<sup>67</sup>.

Jusqu'en 2016 la durée des autorisations d'absence était soit égale à la durée légale, soit plus favorable sans qu'un accord ne le prévoie.

Entre 2011 et 2018, en moyenne, 280 jours par an d'absences autorisées payées pour événements spéciaux et raisons exceptionnelles ont été accordés.

Tant l'organisation du temps de travail que l'octroi d'autorisations d'absence plus larges que celles prévues par le seul droit du travail témoignent d'une organisation accommodante, mais surtout une pratique non conforme à la durée légale de 36 heures hebdomadaires adoptée par l'OEC dans le cadre de son accord collectif. Le système mis en place est suffisamment favorable<sup>68</sup> pour que certains agents puissent seulement dans les congés « offerts » et épargnent systématiquement leurs 25 jours de congé payés. En outre, une journée de solidarité devrait être appliquée.

---

<sup>64</sup> Ne figure pas le cas de la survenance d'un handicap pour un enfant, mais qui pourrait être assimilé au cas de maladie grave.

<sup>65</sup> Prévu à l'article 59-3° de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 qui offre la possibilité d'accorder aux fonctionnaires des autorisations spéciales d'absence à l'occasion de certains événements familiaux, ainsi qu'aux contractuels (article 136 de la loi précitée).

<sup>66</sup> Jusqu'en 2017, les salariés bénéficiaient de deux jours par an d'absence sans avoir à apporter besoin de le justifier par certificat médical.

<sup>67</sup> Les congés pour événements familiaux sont mis en œuvre au moyen d'une négociation collective au niveau de l'entreprise et à défaut au niveau de la branche. En l'absence d'accord collectif, ce sont les cas et le nombre de jours mentionnés dans le code du travail qui s'appliquent.

<sup>68</sup> Par exemple pour partir en vacances du vendredi 22 décembre 2017 au jeudi 4 janvier, un agent n'a besoin de poser que trois jours de congé payés, car il bénéficie de cinq jours offerts.

## 7.2 Le contrôle de la présence des agents et du temps de travail

L'accord collectif du 22 décembre 1999 détermine les horaires collectifs de travail au sein de l'OEC. La journée débute à 8h30 et se termine à 18h00 du lundi au jeudi (16 h 30 le vendredi) avec une pause méridienne de 12 h 00 à 14 h 00. Les salariés travaillant sur le site du PMBB disposent d'un horaire aménagé de par la nécessité de travailler de nuit, le week-end et les jours fériés. Leur accord collectif prévoit un temps de travail annualisé et la mise en place d'un contrôle individualisé.

En l'absence de système automatisé de contrôle des horaires de travail, l'OEC n'est pas en mesure de contrôler la présence effective des agents à leur poste de travail autrement que par un contrôle hiérarchique. Les chefs de service sont chargés de faire remonter aux ressources humaines les absences non justifiées qu'ils ont pu constater.

La difficulté de contrôler le temps de travail est renforcée par un éclatement des bureaux de l'office sur plusieurs sites (comme mentionné précédemment, quatre sur Corte, deux sur Ajaccio, un sur Bastia pour accueillir des bureaux tournants<sup>69</sup>) avec des agents qui se situent dans des locaux différents de ceux de leurs chefs de service.

L'OEC a adopté en 2017 un règlement intérieur qui rappelle les règles de base sur l'obligation de respecter les horaires et la transmission de l'information en cas d'absence ou de congé. Toutefois, aucune procédure fiabilisée n'a été instaurée permettant aux responsables d'assurer un suivi des absences et d'en transmettre l'information à la direction des ressources humaines.

Sans avoir mis en place un système d'horaires variables, l'OEC autorise les agents, à titre dérogatoire sur la base d'une demande individuelle, à opter pour un système alternatif aux horaires classiques, appelé « journée continue ». Ceux-ci ont ainsi la possibilité de limiter leur pause méridienne à une heure pour finir une heure plus tôt le soir (17 heures à la place de 18 heures).

Outre le fait que ce système complexifie le contrôle du temps de présence des agents, il impose à l'employeur des obligations de contrôle qui ne sont pas remplies.

L'OEC doit ainsi établir un décompte individuel quotidien et hebdomadaire de la durée de travail pour chaque salarié ne travaillant pas selon le même horaire collectif. Il méconnaît son obligation de mettre en place un système d'enregistrement du temps de travail. Aucune forme particulière ne lui est imposée si ce n'est que le dispositif retenu doit être fiable et infalsifiable.

La direction envisage l'installation d'un système de contrôle automatisé de la présence des agents. Dans le cadre de la négociation annuelle obligatoire 2018, un projet d'accord d'entreprise a été présenté afin de mettre en place des horaires variables de travail avec des plages fixes de présence des agents. Ce dispositif serait accompagné par la mise en place d'un système de gestion automatisée du temps de travail de type badgeuse.

---

<sup>69</sup> Certains agents bénéficient de la possibilité de travailler deux jours par semaine dans des bureaux situés sur Bastia ou Ajaccio pour ne pas avoir à se déplacer sur Corte. En principe, les jours sont définis à l'avance dans un planning mensuel. Toutefois, la direction fait preuve d'une grande souplesse en acceptant que les agents modifient entre eux leur jour de présence pour des considérations personnelles.

### 7.3 Les heures supplémentaires

Les heures effectuées au-delà de 36 heures par semaine à la demande expresse du supérieur hiérarchique, sont considérées comme heures supplémentaires<sup>70</sup>.

L'indemnisation des heures supplémentaires donne lieu, selon le régime général, à un repos compensateur de remplacement, et à titre à titre dérogatoire, à rémunération par voie de convention au forfait annuel, en vertu de l'avenant n° 2 du 11 juin 2001 à l'accord sur l'orientation et l'incitation à la RTT concernant l'indemnisation des heures supplémentaires.

L'établissement a indiqué dans un premier temps que les heures supplémentaires n'étaient pas rémunérées et qu'elles faisaient l'objet de jours de repos compensateur de remplacement en application de ce régime général.

Pourtant, les agents de la réserve nationale des bouches de Bonifacio, dans le cadre de leurs activités de surveillance de nuit, le dimanche ou les jours fériés, bénéficient d'heures supplémentaires rémunérées.

Le paiement de ces heures supplémentaires est réalisé en contradiction avec l'accord de modulation du temps de travail spécifique aux agents de terrain de la réserve nationale des bouches de Bonifacio<sup>71</sup> qui prévoit l'indemnisation des heures supplémentaires sous la forme d'un repos compensateur (article 5). Entre 2015 et 2017, 4 318 heures supplémentaires ont été effectuées pour un coût de 59 000 €, soit environ 1 400 heures représentant près de 20 000 € par an indûment versés.

Les heures supplémentaires sont principalement réalisées le dimanche (près de 1 000 heures en moyenne par an). Les heures supplémentaires de nuit représentent trois fois moins que celles du dimanche. Le temps consacré au contrôle de nuit en 2017 est en forte baisse par rapport aux deux années précédentes (deux fois moins qu'en 2015 et trois fois moins qu'en 2016).

Cette situation traduit les difficultés qu'éprouve la direction pour faire intervenir les agents la nuit. Alors que la surveillance est la mission première de ces agents, et que pour être efficace le contrôle doit pouvoir être effectué sept jours sur sept à n'importe quelle heure, il est impossible d'imposer des interventions sur ces plages horaires en l'absence de mention sur leur contrat de travail.

---

<sup>70</sup> Article 3 de l'avenant n° 2 du 11 juin 2001 à l'accord collectif sur le temps de travail.

<sup>71</sup> Accord du 2 décembre 2003.

**Tableau n° 12 : Heures supplémentaires accordées aux agents de la réserve nationale des bouches de Bonifacio entre 2015 et 2017**

En heures	NUITS	DIMANCHE	JOURS FERIES	TOTAL
2015	301	981	161	1 442
2016	504	953	88	1 545
2017	158	1 012	161	1 331
<b>Total général</b>	<b>963</b>	<b>2 945</b>	<b>410</b>	<b>4 318</b>

En Euros	NUITS	DIMANCHE	JOURS FERIES	TOTAL
2015	4 145	13 181	2 289	19 615
2016	7 215	13 172	1 305	21 692
2017	2 020	13 565	2 069	17 655
<b>Total général</b>	<b>13 380</b>	<b>39 919</b>	<b>5 664</b>	<b>58 962</b>

Source : OEC.

S'agissant des repos compensateurs, depuis 2011, en moyenne, sur l'ensemble des agents effectuant des heures supplémentaires, 120 jours par an de repos compensateur ont été acquis pour 109 jours récupérés chaque année.

Au 31 décembre 2018, le stock de repos compensateur s'élevait à 163 jours. Les trois quarts de l'effectif ont pu bénéficier d'au moins un jour de repos compensateur. Quatre agents disposent d'un stock supérieur allant de 12 à 36 jours. Le repos compensateur octroyé au titre des heures supplémentaires réalisées par les agents administratifs interpelle au regard du temps de travail inférieur à la durée légale, alors même que l'OEC n'est pas en mesure de contrôler le temps de présence de ses agents.

## 7.4 Les congés payés

Les salariés de l'OEC bénéficient de 48 jours de congé annuel (25 jours<sup>72</sup> au titre des congés payés, 10 jours au titre des RTT et 13 jours de congé spécifiques à l'établissement).

La période de référence, pendant laquelle le salarié acquiert ses congés payés, s'étale du 1<sup>er</sup> juin de l'année précédente au 31 mai de l'année en cours. Cette période ne correspond pas à celle du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre fixée par le statut des personnels et dans l'accord collectif sur la modulation du temps de travail des agents de la réserve nationale des bouches de Bonifacio.

<sup>72</sup> Contrairement à ce que prévoit le code du travail, certains contrats de travail stipulent que l'agent a droit à 28 jours de congé.

#### 7.4.1 L'absence de CET et le cumul sans limites des jours de congé non consommés

Alors que l'accord d'entreprise de décembre 1999 (article IV) prévoit l'existence d'un CET, ce dernier n'a pas encore été mis en place au sein de l'agence.

Le CET permet au salarié d'accumuler des droits à congé rémunéré ou de bénéficier d'une rémunération (immédiate ou différée), en contrepartie des périodes de congé ou de repos non prises, ou des sommes qu'il y a affectées.

Si l'objet du CET est de permettre l'accumulation ou l'indemnisation des droits à congés, il a également pour effet d'encadrer et de limiter les possibilités de report.

Ainsi, le congé annuel ne peut être affecté au CET que pour sa durée excédant 24 jours ouvrables<sup>73</sup>. L'utilisation sous forme de complément de rémunération des droits versés sur le CET au titre du congé annuel n'est autorisée que pour ceux de ces droits correspondant à des jours excédant la durée de 30 jours. Ainsi, seuls peuvent être convertis en argent les jours de congés payés accordés aux salariés, en vertu d'une convention collective plus favorable ou d'un usage, au-delà des cinq semaines obligatoires.

En principe, en l'absence de CET, les congés payés doivent être pris, chaque année, par le salarié. À défaut, les jours non pris sont perdus<sup>74</sup>.

Il appartient à l'employeur de prendre les mesures propres à assurer au salarié la possibilité d'exercer effectivement son droit à congé. L'employeur doit notamment informer les salariés sur la période de prise de congé, et communiquer l'ordre des départs en congé.

L'établissement indique que, jusqu'en 2017, les agents n'avaient aucune obligation de poser leurs congés payés ou les repos compensateurs de remplacement. En revanche, les RTT ne sont pas reportées d'une année sur l'autre.

Cette formalité n'a été partiellement mise en place que récemment au sein de l'OEC par un courriel du département des ressources humaines du 28 février 2018 qui rappelle que la période de congé débute du 1<sup>er</sup> mai de l'année en cours au 30 avril de l'année suivante ainsi que l'obligation de prendre deux semaines consécutives de congé payé entre le 1<sup>er</sup> mai et le 31 octobre.

Compte tenu des carences de l'employeur, les agents de l'office ont la possibilité de cumuler indéfiniment et sans limites des jours de congés payés<sup>75</sup>. Fin décembre 2018, le stock global des congés payés non pris était de 10 111 jours et celui des repos compensateurs de remplacement était de 163 jours<sup>76</sup> représentant près de 49 ETP<sup>77</sup>.

Ce système est plus favorable que dans la fonction publique dans laquelle les règles de report des jours et d'indemnisation sont plus restrictives, avec un nombre maximal de jours maintenus dans le CET ne pouvant excéder 60 jours, et l'obligation de poser 20 jours de congé dans l'année.

<sup>73</sup> Article L. 3151-2 du code du travail, c'est-à-dire la cinquième semaine de congé payé.

<sup>74</sup> Ils peuvent être indemnisés si le salarié n'a pas pu prendre tous ses congés du fait de l'employeur.

<sup>75</sup> Il s'agit des 25 jours de congés payés, mais également des jours de congé accordés en compensation d'heures supplémentaires.

<sup>76</sup> Au 31 décembre 2017, le stock global des congés payés non pris était de 10 356,83 jours et celui des repos compensateurs de remplacement était de 234,5 jours.

<sup>77</sup> Soit 10 274 jours/211 jours travaillés dans l'année.

La valorisation en euros des stocks des congés payés non pris est estimée par la chambre à 3,3 M€ charges comprises<sup>78</sup>. Aucune provision de tout ou partie de ces jours de congé n'est constituée.

20 % de l'effectif (32 agents) disposent d'un stock de congés payés supérieur à 100 jours. Parmi eux, 11 agents ont un stock compris entre 155 et 221 jours de congé non pris. Un agent cumule 410 jours de congé non pris représentant un stock de 16 ans de congé qui sont valorisés à près de 80 000 € hors charges. Cet agent, comme ceux soumis à l'accord sur le temps de travail des agents de la réserve des bouches de Bonifacio, ne devrait pas bénéficier de 10 jours RTT par an qui lui ont notamment permis de s'absenter sans puiser dans son stock de congé payé.

#### **7.4.2 Un mode de dépôt des congés archaïque et pouvant faire l'objet de contournement**

Les principes des absences programmées sont précisés dans le règlement intérieur adopté en 2017. Toute absence programmée, en congé annuel notamment, doit donner lieu à l'établissement d'une demande validée par le responsable hiérarchique. Cette demande est adressée au département des ressources humaines avant la date prévue pour le départ, et dans un délai permettant son autorisation.

Dans les faits, une fiche est remplie et signée par l'agent sollicitant un congé qui la soumet pour validation à son responsable hiérarchique avant transmission par le responsable hiérarchique ou par l'agent lui-même au service des ressources humaines. La demande peut s'effectuer au format papier ou par une version informatique avec signature scannée et envoi par courriel. Lorsque la demande est transmise par courriel, elle est systématiquement imprimée avant saisie dans le logiciel.

L'examen des demandes du mois d'août révèle que, dans un cas, la demande de congé n'a pas fait l'objet d'une validation par le responsable hiérarchique<sup>79</sup>.

La procédure en vigueur n'est pas fiabilisée dès lors que les agents peuvent transmettre eux-mêmes (ou omettre de le faire) la demande une fois validée par le responsable hiérarchique.

Un contrôle effectué sur quelques demandes de congé des agents du service des finances pour la période de janvier à septembre révèle, à titre d'exemple, que certaines demandes de congé validées par la chef de service n'ont pas été transmises et enregistrées par le service des ressources humaines<sup>80</sup>.

En l'absence d'un système de contrôle des présences, un agent peut ainsi s'absenter sans poser ses congés. Si le responsable s'en rend compte, il demande à son agent de procéder à une régularisation en posant un congé *a posteriori*.

---

<sup>78</sup> 48,7 ETP X 67 691 € (coût moyen d'un agent, charges comprises). De son côté l'établissement estime le coût réel à 1,7 M€ hors charge.

<sup>79</sup> Cas de l'agent X – congé du 1<sup>er</sup> août au matin déposé le 30 juillet et congé du 13 et 14 août déposé le 31 juillet.

<sup>80</sup> Cas d'un agent qui a fait signer une demande de congé payé du lundi 13 au vendredi 17 août : « absence pour rendez-vous médical » et dont le bulletin de salaire du mois de septembre permet de constater la non-prise en compte des absences du lundi 13 et du mardi 14 août.

Le système actuel d'enregistrement des absences apparaît lourd à gérer et archaïque, d'autant plus que le logiciel de paye prévoit un module de gestion des congés permettant d'effectuer en ligne la demande et la validation. Cette solution permettrait d'assurer un meilleur contrôle des demandes et d'éviter la saisie manuelle des congés par le service des ressources humaines.

### **7.4.3 Un système non fiabilisé qui présente des anomalies**

Une analyse des données relatives aux congés révèle des incohérences au niveau du logiciel de paye remettant en cause sa fiabilité. Des contrôles de cohérence ont été réalisés à partir des extractions du logiciel de paye et des informations des bulletins de salaires, sur la période 2011 à 2018, soit par échantillon, soit de manière exhaustive.

Cinq types d'anomalies ont été détectées. Dans le premier cas de figure, la chambre a constaté une incohérence du stock de congés restant à prendre au regard du stock de congés précédent et du nombre de jours pris sur la période. Sur un échantillon des 20 agents disposant le stock de congés le plus important, l'application comptabilise 109 jours supplémentaires sans explication. Dans un deuxième cas de figure, une centaine d'agents ont acquis, essentiellement en 2011, un droit à congés de 36 jours au lieu de 25 jours prévus par les contrats de travail, soit un total de 1 410 jours de congés supplémentaires. Dans un troisième cas de figure, les jours posés par les agents et enregistrés dans l'application ne sont pas décomptés de leur droit à congé. Cette anomalie représente 300 jours non décomptés<sup>81</sup>. Dans un quatrième cas de figure, le décompte de jours de congé par l'application apparaît inférieur aux jours effectivement posés. L'écart serait de 124 jours. Dans le cinquième cas de figure, la chambre a pu identifier qu'une centaine d'agents avaient pu poser un nombre de RTT supérieur aux 10 jours prévus par l'accord collectif. Certains agents totalisent jusqu'à 22 jours de RTT sur une année. Le nombre de jours supplémentaires accordés, entre 2011 et 2018, s'élèverait à 700.

Quel que soit le cas, les anomalies relevées conduisent à remettre en cause la sincérité du stock de congés de plus de 10 000 jours. Les différents cas sont explicités en annexe n° 10.

Au regard des incohérences de certaines données, les anomalies semblent provenir d'un défaut dans le paramétrage du logiciel. Toutefois, une action humaine n'est pas à exclure dans la mesure où le logiciel permet une modification des données.

### **7.4.4 L'indemnisation des congés non pris**

Alors que l'établissement n'opère pas un contrôle rigoureux du suivi du stock de congés, il procède à l'indemnisation des jours non pris en cours d'activité ou, cas plus classique, en fin d'activité pour des montants pouvant atteindre plusieurs dizaines de milliers d'euros.

---

<sup>81</sup> Elle a été identifiée par le service des ressources humaines mais n'était toujours pas corrigée au moment du contrôle.

Lorsqu'il arrive au terme de son contrat de travail, que celui-ci soit à durée déterminée ou indéterminée, un salarié bénéficie d'une indemnité compensatrice de congé payé sur les droits acquis et non pris. L'employeur est tenu de payer les congés payés qui n'ont pas été liquidés au moment de la cessation du contrat de travail.

Cette indemnité compensatrice est calculée tout comme les congés payés pris de façon classique : par la rémunération habituelle ou la règle du dixième.

Le coût des jours de congés payés non pris, qui ont fait l'objet d'une indemnisation en fin d'activité depuis 2011, s'élève à la somme de 329 282 € représentant 1 889 jours de congé et concernant 60 salariés ayant quitté leurs fonctions (soit neuf ETP sur l'ensemble de la période).

Un tiers de ces salariés a perçu une indemnité compensatrice représentant au moins 25 jours (soit un an de droit à congés payés). L'indemnité compensatrice est comprise entre 13 000 € et 68 000 € pour 10 d'entre eux représentant 80 % des indemnités versées.

Parmi ces salariés, quatre agents sont partis en encaissant une indemnité compensatrice de congés payés représentant entre 100 et 150 jours de congé non pris (soit entre quatre et six ans de droit à congés payés) et deux avec une indemnité de 200 et 250 jours non pris (soit huit et 10 ans de droit à congés payés). Si pour certains agents, l'importance du solde de congé non pris peut s'expliquer par l'ancienneté au sein de l'établissement, le cas de l'agent parti en 2014 avec une indemnité de 68 000 € interpelle, dès lors qu'il correspond à plus de 10 ans de congé non pris alors ce dernier n'est resté que huit ans dans l'établissement.

**Tableau n° 13 : Indemnisation des congés non pris en fin de contrat (2011-2018)**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Montant des indemnités compensatrices de congés payés	849 €	22 786 €	12 061 €	82 068 €	5 222 €	120 344 €	68 951 €	17 001 €	<b>329 282 €</b>
Nombre de jours indemnités	10,5	113,92	82,58	396,5	50,4	675,01	448,65	110,99	<b>1 889</b>
Nombre d'agents indemnités	1	8	4	4	2	25	8	8	<b>60</b>

Source : Chambre régionale des comptes à partir des données du logiciel paye.

D'autres agents ont pu bénéficier d'une indemnisation de leurs jours de congés payés pendant leur période d'activité. Cette faculté est en principe offerte uniquement dans le cadre d'un CET ou, en son absence, lorsque le salarié a été empêché de prendre les congés auxquels il avait droit, du fait de l'employeur.

Le coût des jours de congés payés non pris, qui ont fait l'objet d'une indemnisation en période d'activité depuis 2011, hors charges patronales, s'élève à 30 000 €.

Rien n'indique dans le dossier des agents que ces derniers ont été empêchés de prendre leurs congés en raison du comportement de la direction. Par ailleurs ces agents ont également perçu une indemnité en fin d'activité.

**Tableau n° 14 : Agents ayant bénéficié d'une indemnité compensatrice de congés payés en cours d'activité et en fin d'activité (2011-2018).**

Date	Nom	Indemnisation versée en cours de contrat	Total versé en cours d'activité	Versement en fin d'activité	Cumul d'indemnités versées
31/10/2011	Agent 1	2 970 €	15 388 €	6 187 €	21 575 €
31/08/2013		6 572 €			
31/10/2013		5 846 €			
30/06/2011	Agent 2	2 643 €	5 285 €	4 715 €	10 000 €
31/07/2011		2 643 €			
30/06/2011	Agent 3	2 753 €	5 507 €	12 804 €	18 311 €
31/07/2011		2 753 €			
31/07/2013	Agent 4	3 818 €	3 818 €	17 653 €	21 471 €
			29 998 €	41 359 €	71 357 €

Source : Chambre régionale des comptes.

L'application des règles relatives aux agents publics et la mise en place d'un CET conduiront l'établissement à appliquer les barèmes d'indemnisation de la fonction publique, ce qui limitera le coût financier pour l'OEC. Ainsi, en appliquant le barème le plus élevé de 135 €<sup>82</sup>, le coût brut pour l'établissement serait inférieur à 1,4 M€ contre un montant évalué à plus de 1,7 M€ actuellement.

Dans la mesure où le système actuel, très souple et coûteux, présente des fragilités et que l'établissement indemnise ou compense des heures supplémentaires, la chambre recommande à l'office, d'une part, d'effectuer un audit du logiciel de suivi des absences pour corriger les anomalies afin d'établir un stock de congés fiable pour chaque agent et, d'autre part, de mettre en place, avant la fin de l'année 2019, un régime sur le temps de travail respectant la durée annuelle de travail de 1 607 heures et un dispositif fiable de contrôle du temps de travail accompli.

**Recommandation n° 4 : Effectuer un audit du logiciel de paye afin de corriger les anomalies d'enregistrement des absences et d'établir un stock de congés fiable pour chaque agent.**

**Recommandation n° 5 : Mettre en place, avant la fin de l'année 2019, un régime sur le temps de travail respectant la durée annuelle de travail de 1 607 heures et un dispositif fiable de contrôle du temps de travail. Le respect de la durée légale permettrait une économie annuelle de 1,1 M€.**

<sup>82</sup> 90 € pour un agent de catégorie B et 75 € pour un agent de catégorie C.

## 7.5 Un absentéisme élevé représentant un coût d'1,6 M€ par an

Selon les données de l'OEC, les absences pour cause de maladie et mi-temps thérapeutique représentent 73 % de l'ensemble des causes d'absences constatées entre 2011 et 2018. Le nombre moyen de jours d'absence par année s'établit à 4 255, avec un pic de 5 100 jours d'absence en 2014 et un plancher de 3 711 en 2017, soit un taux d'absentéisme de 16 % en moyenne sur la période<sup>83</sup>. Les niveaux constatés au sein de l'OEC sont à un niveau supérieur à la fourchette haute des taux moyens dans les collectivités territoriales constatés par la Cour des comptes dans son rapport sur les finances publiques locales en 2015<sup>84</sup>. Les niveaux sont d'autant plus préoccupants que les taux moyens d'absentéisme dans les collectivités territoriales incluent aussi les absences pour formation et exercice du droit syndical.

**Tableau n° 15 : Coûts de l'absentéisme au sein de l'OEC (2011-2018)**

Absentéisme	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Moyenne
cas d'absence pour maladie + mi temps thérapeutique (en jours)	3 826	4 535	4 268	5 100	4 508	4 367	3 711	3 724	4255
cas d'absence pour accident du travail (en jours)	594	483	997	847	285	693	1 155	1 180	779
cas de congés spéciaux (congés parental, mariage *1) (en jours)	308	342	344	220	241	296	215	291	282
cas d'exercice du droit syndical (en jours)	-	-	-	-	-	-	-	-	
cas de formation (en jours)	-	-	-	-	-	-	-	-	
Autres cas (préciser) congés sans solde (en jours)	600	262	-	138	130	44	238	-	176
Maternité, paternité, naissance (en jours)	649	293	193	471	189	181	565	112	332
<b>Total jours d'absence</b>	<b>5 976</b>	<b>5 915</b>	<b>5 802</b>	<b>6 775</b>	<b>5 353</b>	<b>5 581</b>	<b>5 884</b>	<b>5 307</b>	<b>5824</b>
<b>Effectif en ETP</b>	<b>172</b>	<b>174</b>	<b>211</b>	<b>168</b>	<b>165</b>	<b>173</b>	<b>171</b>	<b>176</b>	
<b>Total jours d'absence en ETP</b>	<b>29</b>	<b>28</b>	<b>28</b>	<b>33</b>	<b>26</b>	<b>27</b>	<b>28</b>	<b>26</b>	<b>28</b>
<b>Total jours d'absence par agent</b>	<b>35</b>	<b>34</b>	<b>28</b>	<b>40</b>	<b>32</b>	<b>32</b>	<b>35</b>	<b>30</b>	
<b>Coût absentéisme en €</b>	<b>1 810 004</b>	<b>1 757 615</b>	<b>1 762 220</b>	<b>2 047 649</b>	<b>1 673 422</b>	<b>1 725 150</b>	<b>1 820 867</b>	<b>1 667 265</b>	<b>1 783 024</b>
<b>Taux d'absentéisme</b> (Nbr jours d'absence x 100 / effectif en ETP x nbr de jours ouvrés)	<b>17%</b>	<b>16%</b>	<b>13%</b>	<b>19%</b>	<b>16%</b>	<b>15%</b>	<b>17%</b>	<b>14%</b>	<b>16%</b>

Source : Chambre régionale des comptes à partir des données d'absentéisme de l'OEC.

Si une baisse de l'absentéisme pour maladie s'est initiée depuis 2015, le niveau reste élevé. Près de la moitié des absences maladies sont inférieures ou égales à 30 jours et environ 5 % sont inférieures ou égales à trois jours. Depuis 2017, les accidents de travail ou de trajet ont fortement augmenté pour dépasser les 1 000 jours par an concentrés sur quatre à cinq agents<sup>85</sup>, soit près d'un quart du nombre total de jours d'absence.

L'absentéisme est particulièrement important puisqu'il représente un manque de main-d'œuvre de 28 ETP par an. L'enjeu pour l'office de l'absentéisme est d'ordre financier et organisationnel puisqu'un nombre d'absences élevé renchérit les coûts salariaux.

Aux coûts directs s'ajoutent des coûts indirects : choix organisationnels destinés à anticiper les effets des absences, remplacements (deux ETP par an sur la période), tâches de gestion administrative, désorganisation, réaffectation des missions, surcharge de travail, perte de qualité du service, insatisfaction croissante, etc.

<sup>83</sup> Ces chiffres sont établis sur la base d'un décompte calendaire des journées d'absence et non pas un décompte en jours ouvrés.

<sup>84</sup> 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 %

<sup>85</sup> Notamment le responsable de ressources humaines en accident de travail depuis le 23 mai 2016, soit près de trois ans.

Dans les cas d'arrêt de travail pour maladie, les indemnités journalières de la sécurité sociale plafonnées, et les indemnités complémentaires de l'employeur, sont versées après un délai de carence de trois jours.

Au sein de l'OEC, les salariés en position de maladie continuent de percevoir le versement de leur salaire dès le premier jour. L'établissement, qui a fait le choix de la subrogation aux organismes sociaux pour le versement des salaires d'agent en position de maladie, prend à son entière charge les trois jours de carence ainsi que la part non remboursée de l'assurance maladie jusqu'au 30<sup>ème</sup> jour. Au-delà du 30<sup>ème</sup> jour, le système de la prévoyance prend en charge la part non remboursée.

Le montant des remboursements d'indemnités journalières perçues par l'office au titre des arrêts maladie enregistrés entre 2014 et 2017 s'élève en moyenne à 0,3 M€. En extrapolant ce chiffre sur l'ensemble de la période sous contrôle<sup>86</sup>, le coût de l'absentéisme serait de 1,6 M€ par an y compris avec la prise en compte de deux ETP de remplacement.

Selon l'enquête administrative de la CTC, un audit sur les risques psychosociaux a mis en exergue la corrélation entre la dégradation du climat social et l'absentéisme.

Ce dernier est préoccupant pour l'établissement et certaines actions ont déjà été entreprises. Ainsi, en mars 2016, la présidente a souhaité que la situation des agents en maladie depuis plus de 45 jours soit contrôlée. Le directeur de l'époque a par conséquent sollicité la caisse primaire d'assurance maladie afin qu'elle effectue un contrôle administratif des agents concernés.

L'établissement essaye également d'avoir une réflexion sur les conditions de travail. Ainsi, la problématique du bien-être au travail et des risques psychosociaux est prise en considération, à travers notamment le document unique d'évaluation des risques (DUER) qui prévoit un volet sur cette thématique. Un comité de pilotage sur les risques psychosociaux a été mis en place avec la participation d'un bureau d'étude spécialisé dans ce domaine pour réaliser un audit sur les risques psychosociaux.

L'établissement doit poursuivre et considérer la mise en œuvre de mesures rapides visant à faire diminuer l'absentéisme comme une priorité, ainsi qu'une réflexion portant sur des actions plus incitatives, comme par exemple la modulation de l'enveloppe indemnitaire.

Afin de lutter plus efficacement contre l'absentéisme, l'établissement pourrait envisager de réduire ou supprimer la compensation intégrale du jour de carence. Selon l'étude SOFAXIS citée par la Cour des comptes dans son rapport susmentionné, l'instauration d'un délai de carence d'un jour dans la fonction publique, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012, avait eu pour effet de faire baisser les arrêts maladie de courte durée.

---

<sup>86</sup> Sur la base du coût de l'absentéisme pour 2016, de 148 040 € pour 2 046 jours d'absence pour maladie, le coût d'une journée d'absence est de 72 €.

## 7.6 La fin d'activité

Entre 2011 et 2017, le coût des ruptures des contrats de travail représente 0,3 M€. Ce coût n'inclut pas le départ de deux anciens directeurs dont la décision de mettre fin à leurs fonctions relève de la collectivité de tutelle. Ces décisions ont engendré des contentieux et généré un surcoût de plus de 100 000 € pour l'un d'entre eux.

Les ruptures pour les départs à la retraite représentent près de 0,2 M€. Sur les quatre départs à la retraite durant cette période, un seul a été provoqué à l'initiative de l'employeur.

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 11<sup>ème</sup> année) que pour celui d'un départ volontaire (environ 1/12<sup>ème</sup> du salaire brut).

La mise à la retraite de la chargée de mission auprès du président a été effectuée au détriment des deniers publics dès lors que, recrutée le 8 mars 1994 en catégorie C et âgée de 65 ans, elle avait atteint l'âge limite prévu par les statuts et pouvait partir à la retraite de sa propre initiative.

Compte tenu de l'ancienneté de la salariée, comprise entre 15 et 20 ans, l'office aurait dû verser une indemnité correspondant à un mois de salaire, soit environ 4 000 €. En prenant la décision de la mettre à la retraite, l'OEC a dû lui verser près de 23 000 €<sup>87</sup>.

À titre de comparaison, un ancien directeur avec une ancienneté comparable de 20 ans, dont le salaire était l'un des plus élevés de l'établissement (salaire brut de 5 880 € hors primes) et qui est parti volontairement à la retraite en 2018, a perçu une indemnité légale de 6 600 € de prime de départ à la retraite.

**Tableau n° 16 : Coût des ruptures des contrats de travail (hors CDD) entre 2011 et 2017**

Motif de fin d'activité	Nombre	Coût en €
Retraite initiative salarié	3	148 166
Retraite initiative employeur	1	30 071
Licenciement faute grave	0	20 306
Licenciement pour inaptitude	1	4 733
Prise acte rupture contrat de travail	1	32 043
Rupture conventionnelle	1	11 351
Démission	3	15 504
Décès	1	68 384
<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>330 558</b>

Source : OEC.

<sup>87</sup> Cf. bulletin de paye de décembre 2013.

---

## CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*Le système de temps de travail adopté par l'OEC est caractérisé par la générosité au profit des agents, le laxisme dans le contrôle des situations individuelles et le défaut de fiabilité. L'organisation du temps de travail et l'octroi d'autorisations d'absence plus généreuses que celles prévues dans la fonction publique d'État ne respectent pas la réglementation en vigueur qui doit s'appliquer à l'office.*

*La durée effective du temps de travail annuel est de 1 457 heures, ce qui représente une durée de travail effectif moyenne de 32 heures par semaine. Cet écart de 150 heures par an par rapport au cadre légal correspond à 16 ETP en 2018. Les heures non travaillées représentent ainsi pour l'office un surcoût de 1,1 M€.*

*Ce système a généré un stock de congés de plus de 10 200 jours représentant un coût potentiel pour l'établissement de plus de 3 M€ qui ne sont pas provisionnés. Depuis 2011, plus de 60 agents de l'OEC ont bénéficié d'une indemnité compensatrice de congé payé, soit à l'issue de leur contrat, soit en cours d'activité pour un montant total de 420 000 €.*

*L'indemnisation des congés payés non pris est obligatoire lors de la fin de contrat. Toutefois, le niveau particulièrement important des montants indemnisés résulte, d'une part, du système avantageux du temps de travail mis en place par l'établissement et, d'autre part, de la carence de la direction à imposer la prise de congé, autorisant de fait le cumul sans limites des reports de jours de congé. L'absence de contrôle effectif du temps de présence des agents et le laxisme permettant l'accumulation des congés sont des éléments révélateurs supplémentaires illustrant la défaillance globale en matière de pilotage des ressources humaines.*

*L'établissement commence à prendre conscience de la nécessité d'opérer un contrôle plus rigoureux du temps de présence des agents et de la gestion des congés. Le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale fixe la durée de travail effectif à 1 607 heures par an<sup>88</sup> ouvrant droit à cinq semaines de congés annuels. Celle-ci peut être réduite uniquement pour tenir compte de sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent, et notamment en cas de travail de nuit, le dimanche, en horaire décalé, en équipe, de modulation du cycle de travail ou de travaux pénibles ou dangereux (article 2). Des cycles de travail respectant la durée légale annuelle doivent être mis en place par l'organe délibérant après avis du comité technique.*

*La suppression des jours de congé non réglementaires pourrait permettre, toutes choses étant égales par ailleurs, une réduction de l'effectif d'environ 10 %, soit 1 M€. Il s'agit donc d'un levier important pour mieux maîtriser l'évolution de la masse salariale et d'améliorer la productivité de l'office.*

---

<sup>88</sup> Une durée de 36 heures par semaine correspond à 1 642 heures.

## **8 LES CONSEQUENCES SUR LA GRH DE LA REMISE EN CAUSE DU STATUT D'EPIC PAR LE JUGE ADMINISTRATIF**

### **8.1 Un statut d'EPIC en inadéquation avec l'objet et le fonctionnement de l'établissement**

#### **8.1.1 Rappel de la jurisprudence relative à la qualification administrative ou industrielle et commerciale d'un établissement public.**

Le choix du caractère industriel et commercial, de l'établissement public, a été opéré de manière explicite dans les statuts par la délibération de la CTC. Toutefois en pratique, c'est au juge qu'il revient de déterminer la nature réelle de l'activité exercée par l'établissement.

La détermination de ce caractère est primordiale, puisqu'elle commande l'application d'un corpus de règles (comptabilité, droit applicable aux agents, relations avec les usagers, avec les tiers) qui régissent le quotidien d'un établissement public.

Comme l'a précisé le Conseil d'État (CE), dans son rapport annuel pour 1990<sup>89</sup>, seule la qualification retenue par le législateur s'impose au juge administratif dans le cas où l'attribution à un établissement public d'un caractère va à l'encontre de ce qu'est, dans la réalité, celui de sa mission.

Pour apprécier la nature juridique d'un établissement public, trois critères sont pris en considération par le juge, selon la technique du faisceau d'indices, pour distinguer un service public administratif d'un service public industriel et commercial<sup>90</sup>.

Le premier porte sur l'objet de l'activité de l'établissement. Il convient de vérifier si l'organisme met en œuvre une politique publique ou exerce une activité similaire à celle d'une entreprise.

Le deuxième porte sur les modalités de gestion de l'établissement. Il s'agit de vérifier si une collectivité publique contrôle l'organe délibérant et désigne les dirigeants de l'établissement ou si les modalités de gestion de cet organisme se rapprochent de celles d'une entreprise.

Le troisième est d'ordre financier. Il s'agit d'apprécier si les ressources de l'établissement proviennent essentiellement de subventions publiques ou de recettes générées par des prestations.

---

<sup>89</sup> Études et document du CE 1991, n° 42, p. 21

<sup>90</sup> CE, 16 novembre 1956, *Union syndicale des industries aéronautiques* ; voir également Cour administrative d'appel Marseille 22 octobre 2002, n° 02MA00276, s'agissant du cas topique d'un EPIC (l'ATC) sous tutelle de la CTC, requalifié en service public administratif.

### 8.1.2 Une activité industrielle et commerciale résiduelle

L'activité industrielle et commerciale de l'OEC représente une part infime des recettes de l'établissement avec un montant moyen annuel inférieur à 40 000 € sur les quatre dernières années, soit moins d'1 % des recettes.

**Tableau n° 17 : Détail des ressources d'exploitation**

en €	2014	2015	2016	2017	2018
Ventes de marchandises et de produits finis	0	0	0	0	0
+ Travaux, études et prestations de services	0	33 500	22 000	26 200	26 700
<b>= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)</b>	<b>0</b>	<b>33 500</b>	<b>22 000</b>	<b>26 200</b>	<b>26 700</b>
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public )	0	0	0	0	13 415
+ Redevances versées par les fermiers ou concessionnaires	0	6 584	7 316	7 394	0
<b>= Autres produits de gestion courante (b)</b>	<b>0</b>	<b>6 584</b>	<b>7 316</b>	<b>7 394</b>	<b>13 415</b>
<b>Production stockée (c)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>= Ressources d'exploitation (a+b+c)</b>	<b>0</b>	<b>40 084</b>	<b>29 316</b>	<b>33 594</b>	<b>40 115</b>

Source : Chambre régionale des comptes (Anafi).

L'activité commerciale de l'OEC est récente puisqu'elle débute en 2015. Elle se limite actuellement à la vente de services aux agriculteurs pour la réalisation des déclarations de surfaces et à quelques expertises techniques.

L'activité de déclaration de surfaces concerne, pendant un temps très court, moins de 10 agents pastoralistes dont les missions pourraient relever de l'ODARC.

En 2016, le conseil d'administration a autorisé l'ordonnateur à mettre en place des régies de recettes en relation avec le payeur de Corse pour encaisser les recettes relatives à différents types de service, et notamment les prestations auprès de particuliers comme les déclarations de surfaces des agriculteurs, des prestations pour des formations, et la vente de biens (dans le cadre de la gestion de la pépinière territoriale de Castelluccio) et de service (prestations hyperbares, visites...).

Les actes constitutifs de création des régies n'ont pas été réalisés. Il n'a pas été donné suite aux projets de régies de recettes qui avaient été envisagés. Pour se prémunir du risque de gestion de fait, la prestation de service facturée 100 € est adressée par chèque au payeur régional, après réception de l'avis des sommes à payer et de la facture correspondante.

Le système mis en place ne correspond pas à la délégation donnée à l'ordonnateur par le conseil d'administration pour créer des régies de recettes. En outre, cette prestation de service génère un volume important de titres d'un montant unitaire de 100 €, dont le recouvrement peut être compromis en raison du faible montant, inférieur au seuil réglementaire pour effectuer des saisies sur compte bancaire.

### 8.1.3 Le caractère industriel et commercial de l'OEC remis en cause par le juge administratif

Le tribunal administratif de Bastia a reconnu à plusieurs reprises, notamment à l'occasion d'un contentieux du directeur de l'établissement, que l'OEC était un EPA rattaché auprès de la collectivité de Corse<sup>91</sup>.

En revanche dans une ordonnance du 24 mars 2017, il s'est retranché derrière la délibération de la collectivité de Corse, du 18 décembre 2002, et l'OEC conservant son statut d'EPIC a décliné sa compétence, s'agissant d'un litige opposant l'établissement et le chef de département des ressources humaines considéré comme un agent de droit privé.

En appel, la cour administrative d'appel de Marseille<sup>92</sup> s'est expressément prononcée sur le statut juridique de l'OEC en annulant l'ordonnance du 24 mars 2017. Elle a considéré qu'au regard de son mode de financement résultant de ressources provenant de dotations de la CTC, de ses missions de service public et du statut des personnels qui présente de fortes similitudes avec le statut de la fonction publique territoriale, les agents de l'OEC ont la qualité d'agent d'un EPA relevant de la CTC<sup>93</sup>.

Par économie des moyens, la cour administrative d'appel n'a pas développé les différents critères du faisceau d'indices pour qualifier le caractère administratif de l'établissement.

Si l'on reprend ces différents critères, les ressources de l'OEC sont effectivement composées à 99,9 % de ressources publiques. L'établissement n'applique pas l'instruction budgétaire et comptable destinée aux services publics industriels et commerciaux, mais celle destinée aux régions et maintenant l'instruction budgétaire et comptable M 57, applicable à la collectivité de Corse.

La mission de l'OEC est par nature administrative. Il est chargé, en matière d'environnement, d'assurer la protection, la mise en valeur, la gestion, l'animation et la promotion du patrimoine de la Corse. Son activité peut schématiquement être décomposée en trois types d'action : reversement d'aides environnementales, action de préservation des sites, et études.

S'agissant du personnel, le juge administratif précise que le statut des personnels présente de fortes similitudes avec celui de la fonction publique territoriale, en s'appuyant sur le rapport de l'enquête administrative de la CTC.

---

<sup>91</sup> Jugements du 19 novembre 1998, n° 1100403 du 22 mars 2012, et n° 1400028 du 16 juillet 2015.

<sup>92</sup> Cour administrative d'appel de Marseille, 3 avril 2018, 17MA01706.

<sup>93</sup> Il ne s'agit pas du premier jugement de ce type. Ainsi toujours concernant les offices et agences de la collectivité de Corse la cour administrative d'appel de Marseille considérait déjà en 2002 que l'OTC était un EPA (Arrêt n° 02MA00276 du 22 octobre 2002) : « Considérant que l'article 69 de la loi du 13 mai 1991, qui a créé la collectivité territoriale de Corse, a institué l'agence de tourisme de la Corse pour favoriser la coordination de l'ensemble des actions de développement du tourisme en Corse ; que cet établissement public exerce une mission de service public du tourisme consistant notamment en la mise en œuvre d'une politique d'aides publiques, dans le cadre des orientations définies par la collectivité territoriale de Corse ; que ses ressources proviennent pour l'essentiel de subventions publiques ; que son organe délibérant est majoritairement composé de membres désignés par l'Assemblée de Corse et est présidé par un conseiller exécutif désigné par le président de l'assemblée ; que par suite, et nonobstant la circonstance qu'elle ne disposerait pas de prérogatives de puissance publique, l'agence doit être regardée comme constituant un service public administratif dont le contentieux qui l'oppose à ses agents relève de la juridiction administrative ».

De multiples articles du statut des agents de l'OEC sont effectivement empruntés au statut de la fonction publique ou présentent de fortes similitudes avec ce dernier (cf. annexe n° 11). Ainsi, les personnels sont nommés sur un emploi permanent (article 1<sup>er</sup>), le salarié doit tout son temps à l'office et ne peut se livrer à aucune autre activité rémunérée (article 3), les salariés de l'office sont titulaires d'un grade en fonction duquel se déroule la carrière de l'agent (article 9). Selon l'article 27 des statuts, les salariés de l'OEC sont répartis en catégories qui comportent des échelles de rémunération et des échelons. À chaque échelon correspond un indice déterminant le calcul de la rémunération. La rémunération mensuelle est égale au produit de la valeur du point par l'indice correspondant à l'échelon atteint (article 28). L'avancement d'échelon s'effectue à l'ancienneté et l'avancement d'échelle ou de catégorie s'effectue au choix (article 34). Les salariés sont affiliés au régime fixé par le décret n° 70-1277 du 23 décembre 1970 modifié, portant création d'un régime de retraite complémentaire des assurances sociales en faveur des agents non titulaires de l'État (article 32 du statut, toujours en vigueur en dépit du changement opéré à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017 et l'affiliation au régime de l'Association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC) et de l'Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (ARRCO).

L'OEC dispose donc d'un statut inversé par rapport à l'objet et à la nature de ses missions (EPIC alors qu'il est essentiellement un EPA). Il peut arriver que des établissements publics gèrent à la fois des services publics administratifs et des services publics industriels et commerciaux. Ils sont alors qualifiés d'établissements « à double visage ». La qualification de la structure dépendant de l'activité principale exercée ou du moins celle qui correspond à la raison d'être de l'établissement, l'OEC devrait être qualifié d'EPA. Cette qualification n'exclut pas que l'établissement puisse exercer des activités de caractère différent.

## **8.2 Impact du changement de statut d'EPIC en EPA : l'application des règles de droit public**

### **8.2.1 La requalification des agents de droit privé en agent de droit public et la nécessaire modification des contrats de travail**

La requalification de l'OEC en EPA par la cour administrative d'appel de Marseille a pour conséquence de transformer le lien juridique entre l'OEC et ses agents. Ces derniers deviennent des agents contractuels de droit public. Ils ne relèvent donc plus du code du travail, ni des prud'hommes en cas de contentieux. Ils dépendent du droit de la fonction publique et, en cas de contentieux, des juridictions administratives.

L'OEC et ses agents sont dès lors soumis aux règles applicables aux agents contractuels relevant de la fonction publique territoriale, et notamment aux dispositions du décret du 15 février 1988 tel que modifié par le décret n° 2015-1912 du 29 décembre 2015 portant diverses dispositions relatives aux agents contractuels de la fonction publique territoriale.

## 8.2.2 Les conditions de rémunération et la soumission au principe de parité

La rémunération des agents non titulaires comprend, comme pour les fonctionnaires, le traitement, l'indemnité de résidence et le supplément familial de traitement. Peuvent s'y ajouter les primes et indemnités prévues par un texte législatif ou réglementaire, qui peuvent être attribuées aux agents non titulaires par délibération de l'assemblée, si le texte qui les a instituées ne limite pas leur versement aux titulaires<sup>94</sup>.

L'indemnité de résidence et le supplément familial versés aux agents non titulaires sont fixés selon les mêmes règles que pour les fonctionnaires dans des situations équivalentes.

L'article 1-3 du décret de 1986 dispose que « le montant de la rémunération est fixé par l'autorité administrative, en prenant en compte, notamment, les fonctions occupées, la qualification requise pour leur exercice, la qualification détenue par l'agent ainsi que son expérience ». La rémunération initiale ainsi fixée doit tout de même tenir compte d'un certain nombre d'éléments, notamment de la responsabilité, ou de la technicité de l'emploi, ce qui permet une certaine amplitude. Aussi, l'administration peut se référer à la grille indiciaire du corps auquel correspondent les fonctions exercées, et ensuite procéder à des modulations, selon le profil de l'agent. L'administration a le choix : soit opter pour une rémunération composée des mêmes éléments que celle attribuée aux autres agents, calculée par référence à un indice de traitement, complétée du versement de l'indemnité de résidence et éventuellement du supplément familial de traitement ; soit opter pour une rémunération qui correspond à un montant global et forfaitaire, sans se référer à un indice les modalités de rémunération doivent être expressément prévues dans le contrat.

Le montant minimum du traitement est précisé par le décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985. Le montant maximum de rémunération ne peut excéder celui dont bénéficierait un agent de l'État placé dans des conditions similaires (fonction et qualification équivalente) en application du principe de parité prévu par l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984<sup>95</sup>.

En cas de rémunération disproportionnée avec un agent contractuel de l'État occupant de fonctions équivalentes, il appartient à l'autorité territoriale de régulariser le montant versé sous le contrôle du jugement administratif<sup>96</sup>. La rémunération initiale, si elle est excessive, doit alors être régularisée par l'autorité administrative, en vertu de la jurisprudence<sup>97</sup>. En cas de refus de l'agent, l'administration peut ne pas renouveler le contrat. Le requérant ne peut en aucun cas demander à ce que la clause de rémunération illégale soit exécutée par l'administration : il ne peut tout simplement pas s'en prévaloir.

---

<sup>94</sup> CE 30 mars 2016, *commune de Saint-Denis* n° 380616.

<sup>95</sup> CE 28 juill. 1995, *Delisle* ; CE 28 juill. 1995, *Département des Alpes-Maritimes* ; cour administrative d'appel de Lyon, 25 janv. 1999, *département de l'Isère* ; cour administrative d'appel de Douai, 20 oct. 2011, *Préfet du Nord c/ Région Nord-Pas-de-Calais*.

<sup>96</sup> CE 25 juillet 2013.

<sup>97</sup> CE, section, 31 déc. 2008, n° 283256.

### **8.2.3 Le maintien des clauses contractuelles existantes pour les salariés en fonction en cas de mise en œuvre des dispositions de l'article L. 4424-40 du CGCT**

Les agents de l'OEC bénéficient des dispositions de l'article L. 4424-40 du CGCT qui assure le maintien de leurs clauses contractuelles, de leur régime de retraite et le cas échéant de retraite complémentaire, en cas de reprise en régie de l'activité y compris sous la forme d'un établissement public administratif<sup>98</sup>.

Ils pourront ainsi bénéficier du maintien des fonctions occupées, du niveau d'indice de rémunération, du nombre de jours de congés, du lieu et du temps de travail, des éventuelles primes inscrites, et des avantages sociaux.

À défaut de cette substitution, la loi n'a pas prévu les garanties contractuelles liées à la requalification des contrats par le juge.

### **8.2.4 L'obligation de préciser les modalités de versement de la prime d'efficacité à peine d'illégalité.**

Pour les salariés de droit privé, le versement d'une prime est obligatoire s'il est prévu par le contrat de travail, un accord collectif, un usage, ou un engagement unilatéral de l'employeur.

A l'inverse, le versement des primes à un agent de droit public peut quasiment être remis en cause à tout moment.

En effet, si les versements de primes sont libres, cela signifie aussi qu'elles peuvent ne pas être versées. Ainsi, a pu être jugée légale la décision du directeur d'une maternité de ne plus donner d'indemnité forfaitaire technique, quoique cette prime fût prévue par un décret de 1991, pour les adjoints techniques titulaires ou stagiaires, et ce alors même que le contrat de la requérante, certes sous CDI, en prévoyait le bénéfice<sup>99</sup>.

Seules les primes mentionnées dans le contrat de travail ne pourront être remises en cause sans l'acceptation du salarié. Nonobstant l'indemnité compensatrice pour frais de transport qui s'applique obligatoirement à tous les agents de droit public, seule la prime d'efficacité est mentionnée dans les contrats des agents.

Toutefois, les modalités du versement de cette prime, qui s'apparente actuellement à un 13<sup>ème</sup> mois, devront être précisées par une délibération du conseil d'administration à peine d'illégalité. En effet, les agents de l'OEC étant désormais considérés comme des contractuels de droit public, ils ne peuvent bénéficier d'un 13<sup>ème</sup> mois.

---

<sup>98</sup> L'article L. 4424-40 du CGCT prévoit ainsi que : « La collectivité territoriale de Corse peut également décider à tout moment, par délibération de l'Assemblée de Corse, d'exercer les missions confiées à un office ou à l'agence du tourisme. Cette délibération prend effet le 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivante. (...) Les personnels de l'office ou de l'agence du tourisme en fonction à la date de la substitution conservent, à titre individuel, le bénéfice des stipulations de leur contrat antérieur ainsi que de leur régime de retraite et, le cas échéant, de retraite complémentaire.

Les offices et l'agence sont dissous au terme de l'apurement définitif de leurs comptes ».

<sup>99</sup> Tribunal administratif de Nancy, 18 oct. 2005, n° 0301642.

### 8.2.5 La fin du système de carrière et de l'avancement automatique et l'obligation d'abroger la délibération portant statut des personnels

S'agissant de l'évolution de la rémunération, les agents non titulaires bénéficient de l'augmentation de la valeur du point lorsque leur rémunération est assise sur le point d'indice. Ils ne peuvent en revanche bénéficier du système de la carrière qui est réservé aux seuls fonctionnaires.

En outre, l'article 1-2 du décret du 15 février 1988 prévoit que la rémunération des agents employés à durée indéterminée fait l'objet d'un réexamen, au minimum tous les trois ans notamment au vu des résultats de leur évaluation.

S'agissant des agents employés à durée déterminée, l'évolution de leur rémunération est déterminée de manière contractuelle dans la limite des principes évoqués précédemment.

Aucun texte n'oblige l'employeur à revaloriser la rémunération, notamment en cas de transformation d'un CDD en CDI.

En revanche, l'administration doit désormais réexaminer la situation des agents en CDI comme en CDD tous les trois ans (décret n° 2007-338 du 12 mars 2007 ; décret n° 2014-1318 du 3 novembre 2014).

Pour ce faire, l'administration organise un entretien qui porte principalement sur leurs résultats professionnels au regard des objectifs qui leur ont été assignés et des conditions d'organisation et de fonctionnement du service dont ils relèvent. La réévaluation peut donner lieu à une augmentation si elle constitue la contrepartie d'une évolution des tâches, de la qualification, de l'expérience et, si elle ne conduit pas à mettre en place un système de carrière au profit d'un agent, notamment si elle se fait de façon régulière et prédéterminée<sup>100</sup>. La réévaluation peut d'ailleurs être rétroactive et consister en un rattrapage de rémunération.

Cet examen triennal n'implique pas la mise en œuvre d'un déroulement automatique de carrière, comme c'est le cas pour les fonctionnaires. En effet, il n'existe « aucun principe général du droit imposant de faire bénéficier les agents non titulaires de règles équivalentes à celles applicables aux fonctionnaires » (avis de la section des finances du CE, 30 janvier 1997, précité). La seule obligation incombant à l'OEC consiste à procéder à un réexamen de la rémunération tous les trois ans sans obligation de la modifier<sup>101</sup>.

---

<sup>100</sup> Cour administrative d'appel de Douai, 20 oct. 2011, n° 10DA00144, *Préfet du Nord c/ Région Nord-Pas-de-Calais*.

<sup>101</sup> Cour administrative d'appel de Versailles 30 juin 2016 n° 15VE02165 : « 5. Considérant, en troisième lieu, que la requérante demande la condamnation du département des Hauts-de-Seine à lui verser la somme de 38 465, 25 € en réparation du préjudice financier correspondant à l'absence d'évolution de sa rémunération au cours de sa carrière ; que, cependant, et alors que Mme Jamard ne précise pas la disposition légale ou réglementaire que le département aurait méconnue, l'article 1-2 du décret susvisé du 15 février 1988 dispose seulement que la rémunération des agents employés à durée indéterminée doit faire l'objet d'un réexamen tous les trois ans ».

Les conditions d'emploi des contractuels sont spécifiques, et il n'est pas possible pour l'autorité de transposer les règles statutaires des fonctionnaires. Ainsi, fut jugée illégale la délibération créant un emploi et prévoyant sur une longue période la carrière d'un contractuel, avec des bonifications indiciaires périodiques<sup>102</sup>. Le juge refuse toute grille indiciaire qui traduirait l'existence d'une carrière<sup>103</sup>.

Comme développé dans le rapport, l'OEC applique une grille de carrière répartie en trois groupes et quatre catégories désignées dans l'ordre hiérarchique décroissant par les lettres A+, A, B, C décomposées par différents échelons correspondant à un nombre d'indice dont le niveau est proche de celui de la fonction publique et évolue dans le même sens.

Ainsi, le système actuel de rémunération établi par l'OEC, qui applique à ses agents un régime de quasi-fonctionnaire, ne peut perdurer. L'établissement doit modifier sa grille de rémunération avec avancement automatique.

Ce système de carrière mis en place par une délibération du conseil d'administration de l'OEC en date du 6 août 1993 portant statut des personnels et modifié par délibération du 30 mars 2005 est illégal.

La délibération de l'OEC portant statut des personnels doit être abrogée en application des dispositions de l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration qui énonce que : « l'administration est tenue d'abroger expressément un acte réglementaire illégal ou dépourvu d'objet, que cette situation existe depuis son édicition ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures, sauf à ce que l'illégalité ait cessé ».

L'illégalité de cette délibération existe depuis son édicition, compte tenu de la nature réelle de l'office, et la décision de la cour administrative d'appel de Marseille n'est venue que confirmer l'illégalité.

La chambre recommande à l'office d'abroger les dispositions illégales du statut des personnels résultant de la délibération du 6 août 1993 modifié en ce qu'il prévoit des mesures non applicables aux agents contractuels de droit public et contraires au décret du 15 février 1988, notamment en établissant un système de carrière réservé aux seuls fonctionnaires ou en faisant référence au code du travail réservé aux seuls salariés de droit privé.

**Recommandation n° 6 : Abroger les dispositions illégales du statut des personnels résultant de la délibération du 6 août 1993 modifié en ce qu'il prévoit des mesures non applicables aux agents contractuels de droit public et contraires au décret du 15 février 1988, notamment en établissant un système de carrière réservé aux seuls fonctionnaires ou en faisant référence au code du travail réservé aux seuls salariés de droit privé.**

<sup>102</sup> CE 17 oct. 1997, n° 152913, *Commune de Wattrelos*.

<sup>103</sup> CE 15 janv. 1997, n° 152937, *Préfet du Nord c/ Commune de Wattrelos* ; Cour administrative d'appel de Douai, 20 oct. 2011, *Préfet du Nord c/ Région Nord-Pas-de-Calais*.

### **8.2.6 Les recrutements sur les emplois de l'OEC doivent par principe être pourvus par des fonctionnaires, stagiaires ou titulaires**

En tant qu'EPA, l'OEC doit désormais recruter prioritairement des agents titulaires de la fonction publique territoriale. En effet, les emplois permanents de l'État, des régions, des départements, des communes et de leurs EPA doivent en principe être occupés par des fonctionnaires titulaires.

Le recours à des agents contractuels est limité à des circonstances précises, énoncées notamment par la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Cette limitation est la principale raison invoquée lors du précédent contrôle de la chambre pour justifier le statut d'EPIC permettant une plus grande souplesse dans le recrutement de personnels très spécifiques, qui ne peuvent être rattachés à aucun cadre d'emploi. Les autres régions françaises gèrent cependant leur compétence environnementale dans le cadre de la fonction publique territoriale.

Néanmoins, en adoptant un statut des personnels calqué sur celui de la fonction publique, l'OEC a annihilé en grande partie la souplesse de gestion du droit du travail. L'établissement n'avait pourtant aucune obligation de proposer à ces agents contractuels une évolution automatique des rémunérations au sein d'une grille indiciaire.

Le choix de se caler sur un système de grilles de rémunération, mais avec une progression automatique tous les deux ans a eu un impact budgétaire de 0,15 M€ par an sur la période 2015-2017.

Ce n'est que par exception que la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 prévoit la possibilité, dans certaines hypothèses, de pouvoir recourir à des agents contractuels. Les cas permettant de recruter des agents sous contrat sont limitativement énumérés par la loi; il n'est donc plus possible de pourvoir un besoin par voie contractuelle en dehors des situations ainsi prédéfinies.

S'agissant des contrats en cours, l'application des dispositions concernant les agents contractuels territoriaux<sup>104</sup> empêche désormais l'office de verser une indemnité départ à la retraite. En appliquant les règles du droit privé, l'OEC s'est imposé une charge supplémentaire de près 0,2 M€.

### **8.2.7 L'impossibilité de titularisation des agents sans passage par un concours**

Les agents contractuels de l'OEC ne pourront pas bénéficier des dispositions de la loi dite Sauvadet. Celle-ci permettait aux agents contractuels de la fonction publique de devenir titulaires de leur grade, c'est-à-dire fonctionnaires, sous condition, par des recrutements réservés (avec ou sans concours) ou des sélections professionnelles. Ce dispositif devait s'éteindre le 13 mars 2016. Il a été reconduit jusqu'en 2018 pour un certain nombre d'agents contractuels. Étaient concernés les agents en CDD de droit public, ceux en CDI de droit public et ceux dont l'ancienneté en CDD justifiait le passage en CDI en 2012.

---

<sup>104</sup> Articles 43 et 44 du décret du 15 février 1988.

Une nouvelle prolongation du dispositif de titularisation a été introduite jusqu'en 2020<sup>105</sup>, mais uniquement pour les agents contractuels employés par certains établissements publics de l'État. Cette prolongation du dispositif ne trouve donc pas application au sein de la fonction publique territoriale pour laquelle le terme du dispositif de titularisation est fixé au 12 mars 2018 (nomination au plus tard au 31 décembre 2018 en cas d'inscription au programme pluriannuel de 2018).

## 8.2.8 L'impact sur les droits à congés : la mise en place d'un CET limité à 60 jours

Les agents non titulaires bénéficient comme les fonctionnaires de congés rémunérés (par exemple le congé de maladie) ou non rémunérés (par exemple le congé pour convenances personnelles).

Les règles relatives aux congés des agents non titulaires sont précisées par l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 et le décret n° 88-145 du 15 février 1988 (notamment ses articles 5<sup>106</sup> et 6).

Ce dernier texte réglementaire fixe la liste des congés, les conditions d'ancienneté requises, leur durée et les modalités de renouvellement ainsi que les conditions de réemploi à leur terme.

Les salariés de l'OEC bénéficient, par usage, du droit au report sans limites des jours de congé non pris. L'établissement, qui n'a pas mis en place le CET prévu dans l'accord sur la RTT, devra obligatoirement mettre en place le système en vigueur au sein de la fonction publique, dont le plafond est limité à 60 jours (et pas 90 jours comme le prévoit le projet de la direction débattu avec les organisations syndicales) avec des barèmes particuliers d'indemnisation par catégorie. Les agents doivent prendre un minimum de 20 jours de congés annuels par an.

---

<sup>105</sup> Article 5 de l'ordonnance n° 2017-543 du 13 avril 2017 portant diverses mesures relatives à la mobilité dans la fonction publique : « Les agents remplissant les conditions d'éligibilité prévues au présent article, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, demeurent éligibles jusqu'au 31 décembre 2020 à l'accès à la fonction publique prévu à l'article 1<sup>er</sup> de la présente loi. ».

<sup>106</sup> Article 5 du décret du 15 février 2018 : « L'agent contractuel en activité a droit, dans les conditions prévues par le décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux, à un congé annuel dont la durée et les conditions d'attribution sont identiques à celles du congé annuel des fonctionnaires titulaires.

À la fin d'un contrat à durée déterminée ou en cas de licenciement n'intervenant pas à titre de sanction disciplinaire, l'agent qui, du fait de l'autorité territoriale, en raison notamment de la définition du calendrier des congés annuels, n'a pu bénéficier de tout ou partie de ses congés annuels a droit à une indemnité compensatrice.

Lorsque l'agent n'a pu bénéficier d'aucun congé annuel, l'indemnité compensatrice est égale au 1 / 10 de la rémunération totale brute perçue par l'agent lors de l'année en cours.

Lorsque l'agent a pu bénéficier d'une partie de ses congés annuels, l'indemnité compensatrice est proportionnelle au nombre de jours de congé annuels dus et non pris.

L'indemnité ne peut être inférieure au montant de la rémunération que l'agent aurait perçue pendant la période de congé annuel dû et non pris.

L'indemnité est soumise aux mêmes retenues que la rémunération de l'agent ».

### 8.2.9 La possibilité de ne plus payer la taxe sur les salaires sous certaines conditions

Selon l'article 231 du code général des impôts (CGI), les employeurs qui ne sont pas soumis à la taxe sur la valeur ajoutée sur la totalité de leur chiffre d'affaires<sup>107</sup>, doivent s'acquitter de la taxe sur les salaires. Cet impôt est calculé sur les rémunérations versées au cours de l'année par application d'un barème progressif.

C'est le cas de l'OEC qui, en sa qualité d'établissement public non soumis à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), est contraint de s'acquitter de cette taxe.

En revanche, les collectivités territoriales et les services publics locaux administratifs qu'elles gèrent sous forme de régie personnalisée sont expressément exonérés de la taxe sur les salaires<sup>108</sup>.

Si initialement la création de l'office de l'environnement sous la forme d'un établissement public de la région de Corse découle d'un choix du législateur, son maintien sous cette forme résulte d'une volonté de la CTC qui a fait le choix, par délibération du 18 décembre 2002, de ne pas se substituer à l'OEC à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003, tout en réaffirmant son caractère industriel et commercial.

Alors que le fonctionnement de l'OEC s'apparente à l'individualisation de la gestion d'un service public administratif sous la forme d'une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière au sens de l'article L. 1412-2 du CGCT, le maintien de la position adoptée en 2002 par la CTC, prive l'établissement et son principal financeur de la possibilité de rentrer dans un des cas d'exonération de l'assujettissement à la taxe sur les salaires prévus par l'article 231-1 du CGI.

Le paiement de la taxe sur les salaires représente un montant annuel moyen de 0,94 M€, soit 7,5 M€ sur la seule période 2011-2018.

**Tableau n° 18 : Montant de la taxe sur les salaires versée par l'OEC entre 2011 et 2018 (en €)**

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
1 379 728	1 068 960	1 001 712	820 706	846 358	861 826	710 292	849 032	<b>7 538 613</b>

*Source : Chambre régionale des comptes à partir du fichier des mandats.*

Sans préjuger des autres incidences sur les autres contributions, la modification de ce statut, avec une reprise de l'activité en régie directe en la dotant ou non de l'autonomie financière et la personnalité morale (sous la forme d'un EPA classique) comme le prévoit la loi du 22 janvier 2002 codifiée à l'article L. 4424-40 du CGCT, permettrait à l'OEC d'entrer dans les cas d'exonération prévus par l'article 231 du CGI et de réaliser une économie substantielle sur son fonctionnement de près de 0,9 M€ par an.

<sup>107</sup> Pour l'année du versement des rémunérations ou ne l'ont pas été sur 90 % au moins de leur chiffre d'affaires au titre de l'année civile qui précède celle du paiement desdites rémunérations (que leurs activités soient hors du champ de la TVA ou qu'elles soient dans son champ, mais exonérées).

<sup>108</sup> Application combinée des articles 231-1 du CGI, L. 1412-2 et L. 2221-2 du CGCT. Voir également en ce sens le bulletin officiel des impôts BOI-TPS-TS-10-10-20180404 : § 260 à 350.

### **8.2.10 L'éligibilité au fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) plutôt que l'absence de récupération de la TVA**

Le FCTVA est une dotation versée à certaines personnes publiques et destinée à assurer une compensation, à un taux forfaitaire, de la charge de TVA qu'ils supportent sur leurs dépenses réelles (principalement d'investissement) et qu'ils ne peuvent pas récupérer par la voie fiscale puisqu'ils ne sont pas considérés comme des assujettis pour les activités ou opérations qu'ils accomplissent en tant qu'autorités publiques.

Le taux de compensation forfaitaire fixé par l'article L. 1615-6 du CGCT est de 16,404 % pour les dépenses éligibles réalisées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015.

En vertu de l'article L. 1615-2 du CGCT, le bénéfice du fonds est réservé aux collectivités territoriales ainsi qu'à certains organismes limitativement énumérés, les régies des collectivités locales dotées de la personnalité morale sous réserve du non-assujettissement de leur activité à la TVA

La liste des bénéficiaires est fixée limitativement par la loi. Tous les organismes qui ne sont pas cités expressément ne peuvent donc bénéficier du FCTVA.

Sur le fondement de ces dispositions, la préfète de Corse a considéré en réponse à une demande de remboursement au titre du FCTVA, que l'OEC, EPIC, n'était pas éligible à ce fonds.

L'OEC n'étant pas assujetti à la TVA, en raison de la franchise en base de TVA liée à la faiblesse de ces recettes commerciales, il se retrouve dans l'impossibilité de faire jouer le mécanisme de récupération de TVA. Au demeurant, compte tenu de la faiblesse de ces recettes commerciales (environ 30 000 € par an de dépenses éligibles), le mécanisme de récupération de la TVA, qui ne porte que sur les services et travaux qui concourent à la réalisation de ses opérations commerciales, apparaît moins avantageux que le système du FCTVA qui porte sur un montant de dépenses éligibles de 170 000 € en 2017.

Au regard des dépenses éligibles de 2017, le montant de FCTVA auquel pourrait prétendre l'OEC en cas de changement de statut s'élève à environ 30 000 € par an, soit un manque à gagner sur la période de 224 000 € entre 2011 et 2018.

Tout comme la taxe sur les salaires, alors que le fonctionnement de l'OEC s'apparente à l'individualisation de la gestion d'un service public administratif sous la forme d'une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière au sens de l'article L. 1412-2 du CGCT, le maintien de la position adoptée en 2002 par la CTC prive l'établissement et son principal financeur de la possibilité de bénéficier du FCTVA.

La modification de ce statut, avec une reprise de l'activité en régie directe en la dotant ou pas de l'autonomie financière et la personnalité morale permettrait à l'OEC d'entrer dans la liste des bénéficiaires du FCTVA au sens de l'article L. 1615-2 du CGCT.

### 8.2.11 Synthèse de l'impact budgétaire lié au statut juridique et aux choix organisationnels retenus par l'office et sa collectivité de tutelle (en €)

	EPIC	EPA	Coût dans le régime EPIC	Coût dans le régime EPA
<i>Évolution sur grille indiciaire</i>	Non obligatoire	Obligatoire pour les seuls fonctionnaires Discussion tous les trois ans avec possibilité de réévaluation	0,15 M€/an	0 € pour les contractuels avec réévaluation tous les trois ans. Application de la grille indiciaire fonction publique territoriale pour les fonctionnaires
<i>Prime d'efficacité</i>	Facultatif	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) pour les fonctionnaires et pour les contractuels dès lors qu'une délibération le prévoit	0,5 M€/an	Variable selon le régime indemnitaire.
<i>Indemnité de résidence</i>	Non prévue, mais principe de faveur	Obligatoire	0,2 M€/an	0,2 M€/an
<i>Indemnité compensatrice pour frais de transport</i>	Non prévue, mais principe de faveur	Obligatoire	0,2 M€/an	0,2 M€/an
<i>Temps de travail</i>	1 607 heures/an, mais principe de faveur permet un temps de travail inférieur par accord ou convention collective	1 607 heures/an	1,1 M€ / an	0 € si respect durée légale
<i>Taxe sur les salaires</i>	Obligatoire	Pas de taxe sur les salaires pour les régies administratives dotées de la personnalité juridique	0,9 M€ / an	0 €
<i>FCTVA</i>	Non éligible	Éligible pour les régies administratives dotées de la personnalité juridique	0 €	Gain de 0,03 M€

Source : Chambre régionale des comptes.

---

**CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*La requalification de la nature juridique des contrats en raison du caractère essentiellement administratif de l'établissement public impose à l'office d'appliquer les règles du droit public dans sa relation juridique avec ses agents et d'exclure l'application du code du travail.*

*Les salariés de l'OEC ont en réalité la qualité d'agents d'un EPA relevant de la collectivité de Corse. Ils se trouvent nécessairement soumis aux règles de gestion applicables aux agents des EPA, en particulier la loi du 26 janvier 1984 et le décret du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale et de leurs établissements<sup>109</sup>.*

*Cela signifie que ces agents ne peuvent plus bénéficier des stipulations de leur contrat de travail antérieur, sauf dans l'hypothèse d'une intégration des missions et des personnels de l'OEC au sein de la collectivité de Corse comme le prévoit le statut particulier de la Corse<sup>110</sup>. Il suit de là que l'ensemble des règles de recrutement, de rémunération, de promotion, de congés et de temps de travail doit être revu.*

*L'application des règles de droit public aux agents de l'office liée à la requalification administrative de l'établissement est d'autant plus impérieuse qu'elle constituerait une source d'économies substantielles pour l'office de plus de 2 M€ par an.*

---

---

<sup>109</sup> En ce sens, tribunal administratif de Paris, 12 décembre 1995 n° 9214017.

<sup>110</sup> En ce sens, la loi 22 janvier 2002 relative à la Corse codifiée à l'article L. 4424-40 du CGCT.

**ANNEXES**

Annexe n° 1. Suivi des recommandations du précédent rapport de la chambre régionale des comptes de Corse .....	101
Annexe n° 2. Informations générales / Informations statistiques .....	102
Annexe n° 3. Anomalies constatées dans les annexes budgétaires .....	103
Annexe n° 4. Écarts entre les prévisions et les réalisations budgétaires .....	104
Annexe n° 5. Fiabilité des comptes.....	105
Annexe n° 6. Analyse financière .....	110
Annexe n° 7. Autorisation pluriannuelle (AP-AE/CP) .....	114
Annexe n° 8. Délibérations portant création ou transformation de poste .....	116
Annexe n° 9. Anomalies sur la comptabilisation des jours de congés.....	117
Annexe n° 10. Similitudes du statut de l'OEC avec celui des fonctionnaires .....	119
Glossaire .....	120

**Annexe n° 1. Suivi des recommandations du précédent rapport de la chambre régionale des comptes de Corse**

<b>Recommandations</b>	<b>Non mise en œuvre</b>	<b>Partiellement mise en œuvre</b>	<b>Totalement mise en œuvre</b>	<b>Devenue sans objet</b>
Clarifier les champs d'intervention des divers intervenants et affirmer la coordination pour renforcer l'efficacité des actions en matière environnementale.	X			
Remettre en pratique les dispositions de l'article 18 bis des statuts relatif à l'établissement et la transmission de la lettre de cadrage pour l'exercice budgétaire à venir.			X	
Appliquer l'article 18 quater des statuts qui prévoit l'établissement d'une charte précisant les conditions concrètes de réalisation des actions en communication de l'établissement.	X			
Mettre en place un contrôle de gestion interne notamment pour mesurer les résultats obtenus par rapport aux objectifs, en termes de moyens, de délais et de coûts.	X			
Appliquer les instructions comptables en procédant notamment à l'amortissement des subventions d'équipement versées et des frais d'études et en apurant les arriérés,		X		
Régulariser les travaux pour le compte de tiers (c/237)		X		
Clarifier et formaliser dans le règlement financier les règles d'engagement juridique pour fiabiliser l'inscription des restes à réaliser notamment dans ses relations avec la CTC			X	
Inscrire les seuls crédits de paiements correspondant aux engagements de la CTC dans les restes à réaliser.				X

*Source : Chambre régionale des comptes.*

## Annexe n° 2. Informations générales / Informations statistiques

<b>I - INFORMATIONS GENERALES</b>
<b>INFORMATIONS STATISTIQUES, FISCALES ET FINANCIERES</b>

Données INSEE	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
pour CA	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Population	299 213	302 966	305 674	309 693	314 486	316 257	320 208	323 215	327 283

Informations financières - ratios (2)		Valeurs 2010	Valeurs 2011	Valeurs 2012	Valeurs 2013	Valeurs 2014	Valeurs 2015	Valeurs 2016	Valeurs 2017	Valeurs 2018
1	Dépenses réelles de fonctionnement/population	59,35 €	69,17 €	73,87 €	75,04 €	70,29 €	62,49 €	64,66 €	60,88 €	59,67 €
2	Produit des impositions directes/population	N/A								
3	Recettes réelles de fonctionnement/population	64,79 €	71,22 €	72,48 €	82,18 €	62,32 €	62,83 €	61,35 €	70,18 €	62,00 €
4	Dépenses d'équipement brut/population	2,49 €	3,20 €	2,94 €	1,94 €	2,23 €	1,15 €	2,46 €	0,96 €	3,36 €
5	Encours de la dette/population	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €	- €
6	DGF/population	N/A								
7	Dépenses de personnel/dépenses réelles de fonctionnement (2)	53,0%	56,5%	54,4%	52,7%	51,7%	60,5%	58,4%	58,6%	61,0%
9	Dépenses de fonct. et remb. dette en capital/recettes réelles de fonct. (2)	91,6%	97,1%	101,9%	91,3%	112,8%	99,5%	105,4%	86,7%	96,2%
10	Dépenses d'équipement brut/recettes réelles de fonctionnement (2)	3,8%	4,5%	4,1%	2,4%	3,6%	1,8%	4,0%	1,4%	5,4%
11	Encours de la dette/recettes réelles de fonctionnement (2)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Source : Chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs de l'OEC.

**Annexe n° 3. Anomalies constatées dans les annexes budgétaires**

<i>Annexe</i>	<i>Anomalies</i>
<i>relative aux méthodes d'amortissement</i>	L'annexe d'amortissement ne doit pas se contenter de renvoyer le lecteur vers des délibérations, mais rappeler pour chaque bien le choix retenu par la collectivité en la matière
<i>relative aux variations de patrimoine</i>	L'annexe sur la variation du patrimoine (état des entrées) renvoie vers l'inventaire exhaustif tenu par la collectivité (66 pages annexées dans la mouture 2017). La chambre rappelle que cette annexe doit uniquement rendre compte des biens acquis au cours de l'année écoulée.
<i>sur les occupations immobilières</i>	L'état des ensembles immobiliers occupés par l'office figurant dans les annexes ne fait pas partie des informations requises par les instructions comptables.  Cet état trouve davantage sa place dans le rapport d'activité de l'OEC.
<i>sur les concours alloués</i>	Pour compléter l'annexe relative aux subventions allouées pendant l'année l'OEC insère dans le document budgétaire un listing de plus de 90 pages (96 en 2017) détaillant les plans d'amortissement de l'ensemble des concours versés sur plusieurs années.  Ce document complexifie la lecture alors que seuls les concours de l'année présentent ici un intérêt, à différencier entre personnes privées et publiques et à classer par type de tiers, afin d'en évaluer annuellement les montants globaux.
<i>rendant compte sur les opérations pour le compte de tiers</i>	Absence des dates relatives à la délibération applicable en la matière
<i>sur l'état du personnel</i>	Manque de fiabilité de l'information relative aux effectifs.
<i>sur la formation des élus</i>	La présence de l'annexe relative aux actions de formation des élus permet de constater que l'OEC n'a jamais ouvert de crédits dans ses budgets pour cette dépense malgré son caractère obligatoire (cf. article L. 4321-1 du CGCT).
<i>relative aux AP/CP</i>	Prévu aux articles L. 4312-4 et R. 4312-3 du CGCT, un bilan de la gestion pluriannuelle doit être présenté par le président de l'office à l'occasion du vote du compte administratif.  Ce bilan comprend notamment la communication du ratio de couverture des AP et des AE et est assorti de l'état relatif à la situation des AP et des AE en annexe du compte administratif.  Les documents remis au conseil d'administration pour appréhender la situation d'engagement de l'office restent très sibyllins pour un néophyte (cf. remarques d'élus dans les procès-verbaux de séances), lourds à exploiter (52 pages en 2017) et nuisent à la lisibilité des compte.

Source : Chambre régionale des comptes.

## Annexe n° 4. Écarts entre les prévisions et les réalisations budgétaires

## 1 | Section de Fonctionnement

Chap	Chap Lib	Données	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
011	CHARGES GENERALES	BP	5 665 594	5 563 056	5 100 204	3 527 802	3 210 753	3 325 938	4 532 553	3 419 244
		DM	+8 050 280	+9 452 711	+6 979 476	+1 340 146	+969 131	+904 191	+56 714	+1 502 644
		BP + DM	13 715 874	15 015 767	12 079 680	4 867 948	4 179 884	4 230 130	4 589 268	4 921 887
		CA	3 332 860	4 198 687	4 142 963	3 126 880	2 586 318	2 218 647	2 105 265	2 060 165
Ajout de Crédits			Non utilisé							
012	CHARGES DE PERSONNEL ET FRAIS ASSIMILES	BP	12 384 163	12 951 688	12 089 204	11 784 278	11 601 206	12 082 454	12 080 208	12 926 710
		DM	+2 496 277	+1 042 449	+918 353	+129 777	+981 410	+335 842	+236 841	-209 972
		BP + DM	14 880 440	13 994 136	13 007 557	11 914 055	12 582 616	12 418 296	12 317 049	12 716 737
		CA	11 849 885	12 279 537	12 246 201	11 426 040	11 952 368	12 083 281	11 533 162	11 915 950
Ajout de Crédits			Non utilisé	Non utilisé	Surévalué	Non utilisé	Surévalué	Surévalué	Non utilisé	Surévalué
65	AUTRES CHARGES DE GESTION COURANTE	BP	6 139 739	12 002 091	6 580 767	5 569 963	4 257 958	4 719 712	6 455 894	6 516 488
		DM	+4 477 546	+5 267 425	+12 509 397	+3 326 904	+2 548 647	+2 667 539	+556 946	+1 550 045
		BP + DM	10 617 285	17 269 516	19 090 164	8 896 866	6 806 604	7 387 251	7 012 840	8 066 533
		CA	5 769 893	6 100 611	6 725 667	7 456 104	5 203 210	6 397 093	6 039 078	5 553 377
Ajout de Crédits			Non utilisé	Non utilisé	Surévalué	Surévalué	Surévalué	Non utilisé	Non utilisé	Non utilisé
66	CHARGES FINANCIERES	BP					200	100	8 908	
		DM				+41				
		BP + DM				41	200	100	8 908	
		CA				40				
Ajout de Crédits						Non utilisé	Non utilisé	Non utilisé		
67	CHARGES EXCEPTIONNELLES	BP	1 243					7 000	52 000	
		DM	+1 450	+124 586	+249 471	+126 713	+330 362	+50 000		
		BP + DM	2 693	124 586	249 471	126 713	330 362	57 000	52 000	
		CA	2 693		124 586	96 383	20 362	5 548	614	
Ajout de Crédits			Non utilisé			Surévalué	Non utilisé	Non utilisé		
68	OPERATION D ORDRE DE TRANSFERTS ENTRE SECTIONS	BP		125 000						
		DM	+275 258	+150 672	+13 635					
		BP + DM	275 258	275 672	13 635					
		CA								
Ajout de Crédits			Non utilisé	Non utilisé	Non utilisé					

## Section d'Investissement

Chap	Chap Lib	Données	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
13	SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT	BP								
		DM				+83 569				
		BP + DM				83 569				
		CA				83 569				
Ajout de Crédits										
20	IMMOBILISATIONS INCORPORELLES	BP	438 780	421 800	173 250	277 064	160 375	298 505	323 675	239 593
		DM	+1 041 317	+871 246	+862 044	+108 272	+80 274	+423 260	+85 000	+117 000
		BP + DM	1 480 097	1 293 046	1 035 294	385 336	240 649	721 765	408 675	356 593
		CA	427 693	130 081	203 404	315 039	149 370	166 199	137 815	321 539
Ajout de Crédits			Non utilisé	Non utilisé	Surévalué	Non utilisé	Non utilisé	Non utilisé		
204	Subventions d'équipement versées	BP	7 857 931	7 485 000	4 456 850	4 321 264	4 931 310	4 715 359	7 264 510	4 093 877
		DM	+25 475 549	+28 324 901	+29 440 239	+1 213 050	+2 737 851	+6 245 538	+1 872 881	+2 745 032
		BP + DM	33 333 480	35 809 901	33 897 089	5 534 313	7 669 161	10 960 897	9 137 391	6 838 909
		CA	4 526 690	4 328 635	4 988 891	4 281 333	5 823 653	3 895 692	3 729 898	3 069 990
Ajout de Crédits			Non utilisé							
21	IMMOBILISATIONS CORPORELLES	BP	889 350	1 164 500	637 100	759 546	738 820	1 145 904	917 095	1 417 066
		DM	+1 631 609	+1 852 029	+1 544 496	-34 357	+139 351	+77 634	+111 501	+260 821
		BP + DM	2 520 959	3 016 529	2 181 596	725 190	878 171	1 223 538	1 028 596	1 677 887
		CA	478 320	768 865	398 823	387 425	215 603	622 095	171 805	774 592
Ajout de Crédits			Non utilisé							
23	IMMOBILISATIONS EN COURS	BP	40 000	21 950	21 000		15 000	99 300	12 000	
		DM	+303 385	+233 846	+125 000					
		BP + DM	343 385	255 796	146 000		15 000	99 300	12 000	
		CA	63 540							
Ajout de Crédits			Surévalué	Non utilisé						
27	AUTRES IMMOBILISATIONS FINANCIERES	BP								
		DM	+1 004 000	+1 000 000	+1 000 000					
		BP + DM	1 004 000	1 000 000	1 000 000					
		CA								
Ajout de Crédits			Non utilisé	Non utilisé	Non utilisé					
45	COMPTABILITÉ DISTINCTE RATTACHÉE	BP			26 800	60 000	95 000	49 000		
		DM	+114 442	+88 077	+60 000				+2 552	
		BP + DM	114 442	88 077	86 800	60 000	95 000	49 000	2 552	
		CA				3 840	57 691	42 149	2 552	
Ajout de Crédits			Non utilisé							

Source : Chambre régionale des comptes.

## Annexe n° 5. Fiabilité des comptes

### *Des principes comptables de bonne gestion non mis en œuvre*

En ce qui concerne le principe d'indépendance des exercices :

En premier lieu, la chambre constate, pour certaines années (2014, 2016 et 2018), la présence de sommes conséquentes sur le compte des recettes à régulariser (compte 4718) qui retrace les versements n'ayant pas pu être imputés à un titre de recette lorsque l'absence ou l'insuffisance de justification ne permet pas d'inscrire le versement. En 2014, les recettes à régulariser se sont élevées jusqu'à 1 M€ représentant 5,4 % des produits de gestion, alors que le seuil de qualité des comptes de la direction générale des finances publiques préconise un taux inférieur à 0,1 %.

Il appartient à la direction financière de réaliser, avant la fin de la journée complémentaire, toutes les diligences nécessaires à l'identification de ces créances afin de pouvoir imputer ces sommes dans les plus brefs délais aux comptes définitifs, de manière à renforcer la sincérité du résultat. En procédant ainsi, le résultat 2014 de la section de fonctionnement aurait été de -1,6 M€ contre -2,6 M€ figurant au compte administratif.

En second lieu, bien que prévu dans son règlement budgétaire, l'office ne procède pas aux rattachements des charges et des produits. Ce principe a pour objectif de faire apparaître dans le compte de résultat l'intégralité des charges et des produits ayant donné lieu à service fait au cours d'un exercice en passe d'être clos, même si les pièces comptables correspondantes n'ont pas encore été reçues ou émises. À titre d'exemple, l'absence de comptabilisation d'une partie de la taxe sur les salaires a conduit à minorer les charges de personnel de 0,2 M€ en 2017.

En outre, le seuil de 50 000 € défini dans son règlement budgétaire et identique à celui de la CTC, n'est pas en adéquation avec la volumétrie du budget de l'office (39,3 M€) en comparaison avec le budget de la CTC (1 230 M€).

L'établissement devrait réviser à la baisse le seuil en dessous duquel il est obligatoire de procéder au rattachement des charges et des produits et d'assurer l'effectivité du rattachement dans le respect de son règlement budgétaire et financier.

En ce qui concerne le principe de prudence :

Pour l'ensemble des entités du secteur public, les normes comptables imposent d'enregistrer en comptabilité une provision sur l'exercice en cours, en raison de la réalisation probable d'un risque ou d'une charge nécessitant une sortie de ressources sur un prochain exercice. Cette opération permet de rendre cohérent le résultat comptable avec la réalité des obligations financières de la structure même si celles-ci ne sont pas encore décaissables.

L'examen des comptes atteste du non-respect de ce principe qui trouverait utilement à s'appliquer dans le cadre de contentieux liés aux ressources humaines et de la prise en compte du stock des jours de congés non pris évalués à plus de 3 M€.

***L'imparfaite connaissance du patrimoine***

Ce défaut de suivi se traduit par la non-concordance de l'état de l'actif et de l'inventaire comptable dès lors que 74 % des fiches d'immobilisations n'ont pas été restituées par l'ordonnateur au comptable<sup>111</sup>.

***Divergence entre l'actif et l'inventaire***

ÉTAT DES FICHES	Nombre de Fiches	Soit en %
En attente	2792	74%
Complétée	979	26%
Cloturée	1	0%
<b>Total général</b>	<b>3772</b>	<b>100%</b>

Source : État de l'actif du trésorier.

En deuxième lieu, cette carence dans le suivi des immobilisations conduit à constater la dépréciation de la valeur des biens pour des montants supérieurs à la valeur d'acquisition<sup>112</sup>. Le compte 20422 « bâtiments et installations » fait ainsi l'objet d'un suramortissement de près de 0,5 M€, correspondant à un tiers de la dépense totale sur ce compte<sup>113</sup>.

En troisième lieu, ce défaut de suivi se retrouve dans le traitement des subventions transférables. Ces subventions (imputées en recettes au compte 131) participent aux financements d'une immobilisation soumise aux règles d'amortissement. Leur reprise impérative au compte de résultat permet d'atténuer la charge de la dotation aux amortissements des biens acquis ou réalisés et, *in fine*, de solder les comptes de subventions au bilan<sup>114</sup>. Lorsque la subvention est totalement reprise, le comptable solde son montant en débitant le compte 131 (par essence créditeur) par le crédit de la subdivision intéressée du compte 139.

Si l'OEC procède à l'amortissement des subventions transférables, il ne procède pas à la reprise de ces dernières (aucun mouvement en crédit du compte 139 et en débit du compte 131 depuis au moins 2009).

<sup>111</sup> Le comptable est responsable de l'enregistrement des immobilisations et de leur suivi à l'actif du bilan (c'est-à-dire l'ensemble des fiches d'immobilisations). Ce fichier permet de justifier les soldes des comptes apparaissant à la balance et au bilan, soldes participant à la sincérité du budget. L'état de l'actif et l'inventaire comptable (tenu par l'ordonnateur) doivent donc être, en toute logique, analogues.

<sup>112</sup> À l'inverse, le compte 2158 soumis à cette obligation comptable n'a pas fait l'objet d'amortissement.

<sup>113</sup> Cette anomalie se retrouve dans trois autres cas (art. 2804122, 2808, 28153).

<sup>114</sup> Elle consiste en un amortissement « à l'envers » sur le même rythme que l'amortissement des biens réalisés ou acquis, et se traduit par une dépense en section d'investissement (compte 139) et par une recette concomitante en section de fonctionnement (compte 777).

***L'imparfaite connaissance du patrimoine***

Il appartient à l'office d'inscrire sur le compte 131 les seules subventions participant aux financements d'une immobilisation pouvant faire l'objet d'un amortissement et de procéder à la reprise de ces subventions transférables, conformément à la durée d'amortissement du bien concerné, et de se rapprocher du trésorier afin de fiabiliser les montants inscrits sur le compte 131 et procéder à un virement d'ordre des subventions non amortissables.

En quatrième lieu, le défaut de suivi des immobilisations s'illustre par l'absence de transfert des opérations achevées dans les comptes idoines. Le compte 23 doit faire apparaître la seule valeur des immobilisations qui ne sont pas terminées. Lorsque l'immobilisation est achevée, les dépenses portées aux comptes 231 et 232 sont virées au compte 21 par opération d'ordre non budgétaire. Plusieurs comptes du chapitre 23 (comptes 2312, 2313 et 2315) concernant diverses constructions pour un montant de 1,3 M€ n'ont pas enregistré de mouvement depuis 2011 et devraient vraisemblablement être soldés en basculant les montants y figurant en immobilisations définitives.

**Tableau n° 1 : Recettes à régulariser (en €)**

Opérations à classer ou à régulariser	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Recettes à classer ou à régulariser	4 963	3 529	96 069	88 894	1 034 875	325 723	397 218	16 669	1 508 096
Produits de gestion	19 057 198	21 219 680	21 719 615	24 869 519	19 172 268	19 609 387	19 333 327	22 140 777	19 880 566
<b>Recettes à classer ou régulariser en % des produits de gestion</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,4%</b>	<b>5,4%</b>	<b>1,7%</b>	<b>2,1%</b>	<b>0,1%</b>	<b>7,6%</b>

Source : Chambre régionales des comptes d'après les comptes de gestion (2018, provisoire).

Tableau n° 2 : Contrôle des Amortissements (en €)

Art.	Lib. Immo	Total dépenses	Art.	Lib. Amortissements	Total Amort.	Remarques
2031	Frais d'études	38 236,10	<i>soumis à l'amortissement sous conditions particulières</i>			
2032	Frais recherche et dev	3 130 256,61	28032	Frais de recherche et de développement	1 578 942,71	
2033	Frais d'insertion	21 741,01	28033	Frais d'insertion	6 091,72	
			2804122	Bâtiments et installations	19 389,85	Montant des amort > à la Dépense
204131	Biens mobiliers, matériel et études	114 412,48	2804131	Biens mobiliers, matériel et études	58 956,16	
204132	Bâtiments et installations	768 644,23	2804132	Bâtiments et installations	202 136,54	
204141	Biens mobiliers, matériel et études	2 403 907,61	2804141	Biens mobiliers, matériel et études	1 134 285,28	
204142	Bâtiments et installations	43 414 527,12	2804142	Bâtiments et installations	13 394 914,10	
204181	Biens mobiliers, matériel et études	78 551,17	2804181	Biens mobiliers, matériel et études	62 847,55	
204182	Bâtiments et installations	4 445 076,10	2804182	Bâtiments et installations	1 027 852,95	
20421	Biens mobiliers, matériel et études	5 051 857,37	280421	Biens mobiliers, matériel et études	1 505 855,10	
20422	Bâtiments et installations	1 415 583,97	280422	Bâtiments et installations	1 904 531,18	Montant des amort > à la Dépense
2051	Concessions et droit similaires	288 066,84	28051	Concessions et droits similaires	255 041,49	
208	Autres immobilisations incorporelles	16 972,71	2808	Autres immobilisations incorporelles	21 333,34	Montant des amort > à la Dépense
2111	Terrains nus	53 052,26	<i>non soumis à l'amortissement</i>			
21311	Batiments administratifs	14 164,83	281311	Bâts administratifs	11 331,72	
21351	Batiments publics	29 060,60	281351	Bâtiments publics	1 004,64	
21352	Batiments prives	37 539,63	281352	Bâtiments privés	2 646,27	
2153	Réseaux divers	33 244,37	28153	Réseaux divers	38 265,90	Montant des amort > à la Dépense
21578	Autre mat tech	1 664 153,88	281578	Amort autre mat techn	1 440 266,00	
2158	Autres installations, maté outil techniq	15 065,76				Non-amortis
216	Collections et oeuvres d'art	1 600,00	<i>non soumis à l'amortissement</i>			
217311	Batiments administratifs	25 906,56	2817311	Bâts administratifs	10 212,88	
2181	Instal gales agencnt amngts divers	4 727 389,63	28181	Instal gales agencnt amngts divers	588 326,13	
21828	Autres mat de transport	3 014 771,73	281828	Autres mat de transport	1 166 328,74	
21838	Autre mat informatique	813 146,43	281838	Amort autre mat infom	673 965,70	
21848	Autres mat de bureau et mobilier	284 119,23	281848	Autres mat de bureau et mobilier	228 700,69	
2188	Autres	49 424,21	28188	Amort autres	33 521,31	

Source : Compte de gestion de l'OEC 2017.

**Tableau n° 3 : Amortissement des subventions transférables (en €)**

## Les Recettes

Compte	Libellé	Balance d'Entrée (Crédit) (A)	Mouvement en cours d'année	Situation fin d'année (Crédit)
1311	Etat et Etablissements Nationaux	235 197,12	+9 000,00	244 197,12
1312	Région	56 717 819,05	+2 101 608,66	58 819 427,71
1313	Dépt	376 898,08		376 898,08
13172	FEDER	426 745,36	+42 970,77	469 716,13
13178	Autres	2 091 958,55	+100,00	2 092 058,55
1318	Autres	2 152 321,41	+7 665,00	2 159 986,41
	<b>Total Compte 131</b>	<b>62 000 939,57</b>	<b>+2 161 344,43</b>	<b>64 162 284,00</b>

## L'amortissement des recettes

Compte	Libellé	Balance d'Entrée (Débit)	Mouvement en cours d'année (B)	Situation fin d'année (Débit)	Nombre d'années pour soldier la subvention (A/B)
13911	Subv équipt transf - Etat EPN	200,00	+3 499,00	3 699,00	67
13912	Subv équipt transf - Région	4 812 955,42	+753 073,87	5 566 029,29	75
13913	Subv équipt transf - Dépt	687,44	+587,44	1 274,88	642
139172	FEDER	200,00		200,00	indéfini / pas de mvt
139178	Autres	13 311,69	+13 211,68	26 523,37	158
13918	Subv équipt transf autres	200,00		200,00	indéfini / pas de mvt
	<b>Total Compte 139</b>	<b>4 827 554,55</b>	<b>+770 371,99</b>	<b>5 597 926,54</b>	

Compte	Libellé	Balance d'Entrée (Débit)	Mouvement en cours d'année	Situation fin d'année (Débit)
777	Quote-part subv invest transf au résultat		+770 371,99	770 371,99

Source : Compte de gestion 2017 de l'OEC.

**Tableau n° 4 : Poids et variation des immobilisations en cours (en milliers d'euros)**

Art	Lib Art	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
2 312	Aménagements terrains	517,07	517,07	517,07	517,07	517,07	517,07	517,07	517,07
2 313	Constructions	649,20	712,74	712,74	712,74	712,74	712,74	712,74	712,74
2 315	Instal mat outil techn	115,99	115,99	115,99	115,99	115,99	115,99	115,99	115,99
	<b>Solde Débitteur Chapitre 2:</b>	<b>1 282,26</b>	<b>1 345,80</b>						
	<b>Solde Crédeur Chapitre 2</b>	<b>0</b>							
	<b>Montant net portés en immobilisations corporelles au bilan</b>	<b>7 717,82</b>	<b>7 968,17</b>	<b>8 433,09</b>	<b>8 427,76</b>	<b>8 380,77</b>	<b>8 112,53</b>	<b>8 286,11</b>	<b>7 913,87</b>
	<b>Part des immo. en cours dans les immobilisations globales</b>	<b>17%</b>	<b>17%</b>	<b>16%</b>	<b>16%</b>	<b>16%</b>	<b>17%</b>	<b>16%</b>	<b>17%</b>

Source : Chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion de l'OEC.

## Annexe n° 6. Analyse financière

Tableau n° 5 : Constitution de la CAF (en €)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Produits de Gestion	19 057 198	21 219 680	21 719 615	24 869 519	19 172 268	19 609 387	19 333 327	22 140 777	20 455 715
Dépenses de Gestion	17 469 536	20 603 520	22 146 519	22 541 745	21 583 617	19 487 827	20 402 114	19 180 498	19 114 432
<b>Résultat d'Exploitation (1)</b>	<b>1 587 663</b>	<b>616 160</b>	<b>-426 903</b>	<b>2 327 774</b>	<b>-2 411 348</b>	<b>121 560</b>	<b>-1 068 787</b>	<b>2 960 279</b>	<b>1 341 283</b>
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Produits Financiers									
Dépenses Financières					40				
<b>Résultat Financier (2)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-40</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Produits Exceptionnels	47 945	8 507	2 209	8 102	1 865	7 363	13 235	46 894	0
Dépenses Exceptionnelles	6 233	2 693		124 586	96 383	20 362	5 548	614	0
<b>Résultat Exceptionnel (3)</b>	<b>41 712</b>	<b>5 814</b>	<b>2 209</b>	<b>-116 483</b>	<b>-94 518</b>	<b>-12 999</b>	<b>7 687</b>	<b>46 280</b>	<b>0</b>
<b>CAF (1+2+3)</b>	<b>1 629 374</b>	<b>621 975</b>	<b>-424 694</b>	<b>2 211 290</b>	<b>-2 505 907</b>	<b>108 561</b>	<b>-1 061 100</b>	<b>3 006 558</b>	<b>1 341 283</b>

Source : Chambre régionales des comptes d'après les comptes de gestion (2018, provisoire).

Tableau n° 6 : Taux d'épargne (en €)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Recettes Réelles de Fonct.	19 387 211	21 577 305	22 154 140	25 450 707	19 599 540	19 870 819	19 643 470	22 684 677	20 291 334
CAF Brute	1 629 374	621 975	-424 694	2 211 290	-2 505 907	108 561	-1 061 100	3 006 558	1 341 283
<b>Taux d'épargne</b>	<b>8,4%</b>	<b>2,9%</b>	<b>-1,9%</b>	<b>8,7%</b>	<b>-12,8%</b>	<b>0,5%</b>	<b>-5,4%</b>	<b>13,3%</b>	<b>6,6%</b>

Source : Chambre régionales des comptes d'après les comptes de gestion (2018, provisoire).

Tableau n° 7 : Détail des dépenses et recettes d'investissement (en €)

Dépenses d'Investissement		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Chap	Chap Lib									
204	Subventions d'équipement versées	5 171 979	4 526 690	4 328 635	4 988 891	4 281 333	5 823 653	3 895 692	3 729 898	3 069 990
21	Equipement Brut (Immo. Corp.)	463 122	478 320	768 865	398 823	387 425	215 603	622 095	171 805	774 592
20	Equipement Brut (Immo. Incorp.)	280 252	427 693	130 081	203 404	315 039	149 370	166 199	137 815	321 539
23	Equipement Brut (Immo. En Cours)	804	63 540							
45	Opérations pour compte de Tiers					3 840	57 691	42 149	2 552	
13	Subventions d'investissement versées					83 569				
<b>Total Dépenses d'Investissement (4)</b>		<b>5 916 157</b>	<b>5 496 243</b>	<b>5 227 581</b>	<b>5 591 118</b>	<b>5 071 205</b>	<b>6 246 318</b>	<b>4 726 136</b>	<b>4 042 071</b>	<b>4 171 017</b>
Recettes d'Investissement		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Chap	Chap Lib									
204	Subventions d'équipement reçues						58 170			
45	Opérations pour compte de Tiers						768	46 322		35 000
13	Subventions d'investissement versées	3 561 965	5 517 397	2 696 886	5 351 038	6 126 243	7 057 647	5 422 205	2 161 344	3 471 661
<b>Total Recettes d'Investissement (5)</b>		<b>3 561 965</b>	<b>5 517 397</b>	<b>2 696 886</b>	<b>5 351 038</b>	<b>6 126 243</b>	<b>7 116 585</b>	<b>5 468 527</b>	<b>2 161 344</b>	<b>3 506 661</b>

Source : Chambre régionales des comptes d'après les comptes de gestion (2018, provisoire).

Tableau n° 8 : Schéma du financement des investissements (en €)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dépenses d'Investissement (4)	5 916 157	5 496 243	5 227 581	5 591 118	5 071 205	6 246 318	4 726 136	4 042 071	4 171 017
Recettes d'Investissement (5)	3 561 965	5 517 397	2 696 886	5 351 038	6 126 243	7 116 585	5 468 527	2 161 344	3 506 661
Besoin (+) ou Excédent (-) de Financement (6 = 4-5)	+2 354 193	-21 154	+2 530 696	+240 080	-1 055 038	-870 267	-742 392	+1 880 726	+664 357
CAF (7)	+1 629 374	+621 975	-424 694	+2 211 290	-2 505 907	+108 561	-1 061 100	+3 006 558	+1 341 283
Variation du Fonds de Roulement (7-6)	-724 818	+643 129	-2 955 390	+1 971 210	-1 450 869	+978 828	-318 708	+1 125 832	+681 824

Source : Chambre régionales des comptes d'après les comptes de gestion (2018, provisoire).

Tableau n° 9 : Fonds de roulement, trésorerie et besoin en fonds de roulement (en €)

## Résultat de la Section de Fonctionnement

Sens	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
RECETTES	20 991 545	23 646 788	24 672 738	28 195 475	22 831 486	23 280 841	23 304 493	26 550 290	24 370 775
DEPENSES	19 367 909	23 024 813	25 097 432	25 984 184	25 337 393	23 172 280	24 365 592	23 539 853	23 029 492
Résultat Comptable (1)	+1 623 637	+621 975	-424 694	+2 211 290	-2 505 907	+108 561	-1 061 100	+3 010 436	+1 341 283

## Résultat de la Section d'Investissement

Sens	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
RECETTES	5 172 037	7 586 880	5 215 484	8 095 805	9 358 189	10 526 607	9 129 550	6 023 079	7 006 661
DEPENSES	7 520 492	7 565 726	7 746 179	8 335 885	8 303 151	9 656 340	8 387 159	7 907 684	7 666 120
Déficit ou Excédent (2)	-2 348 455	+21 154	-2 530 696	-240 080	+1 055 038	+870 267	+742 392	-1 884 604	-659 459

Situation Globale (1+2)	-724 818	+643 129	-2 955 390	+1 971 210	-1 450 869	+978 828	-318 708	+1 125 832	+681 824
-------------------------	----------	----------	------------	------------	------------	----------	----------	------------	----------

## Fonds de Roulement

Millésime	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Section de Fonctionnement	1 028 234	1 650 209	1 225 514	3 436 805	930 898	1 039 459	-21 641	2 988 795	4 330 079
Section de Investissement	3 145 359	3 166 514	635 818	395 738	1 450 776	2 321 043	3 063 434	1 178 830	519 370
Fonds de Roulement	4 173 594	4 816 722	1 861 332	3 832 542	2 381 673	3 360 501	3 041 793	4 167 625	4 849 449
variation		+643 129	-2 955 390	+1 971 210	-1 450 869	+978 828	-318 708	+1 125 832	+681 824

## Trésorerie

Millésime	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	1 496 995	2 110 821	434 332	1 734 854	440 644	747 947	3 431 373	3 859 009	4 393 987

## Fonds de Roulement

Millésime	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Fonds de Roulement	4 173 594	4 816 722	1 861 332	3 832 542	2 381 673	3 360 501	3 041 793	4 167 625	4 849 449
Trésorerie	1 496 995	2 110 821	434 332	1 734 854	440 644	747 947	3 431 373	3 859 009	4 393 987
Besoin en Fds de Roulem	2 676 599	2 705 902	1 427 000	2 097 689	1 941 029	2 612 554	-389 580	308 616	455 461

Source : Chambre régionales des comptes d'après les comptes de gestion (2018, provisoire).

Tableau n° 10 : Détail du bilan (en €)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>BILANS - ACTIFS</b>								
<b>I IMMO INCORPORELLES</b>	<b>25 556,57</b>	<b>28 732,99</b>	<b>30 977,05</b>	<b>33 828,73</b>	<b>35 627,57</b>	<b>38 616,25</b>	<b>39 465,63</b>	<b>40 015,66</b>
TERRAINS	53,05	53,05	53,05	53,05	53,05	53,05	53,05	53,05
CONSTRUCTIONS	2 669,41	2 669,70	2 667,31	2 664,92	2 674,87	36,32	33,29	81,48
RESEAUX/VOIRIE	3 711,50	3 898,02	4 365,33	4 362,39	3 797,13	6 297,70	6 514,77	6 192,99
IMMO CORPO EN COURS	1 282,26	1 345,80	1 345,80	1 345,80	1 345,80	1 345,80	1 345,80	1 345,80
IMMO EN CONCESSION,	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
AUTRES IMMO	1,60	1,60	1,60	1,60	509,92	379,66	339,20	240,55
<b>II IMMO CORPORELLES</b>	<b>7 717,82</b>	<b>7 968,17</b>	<b>8 433,09</b>	<b>8 427,76</b>	<b>8 380,77</b>	<b>8 112,53</b>	<b>8 286,11</b>	<b>7 913,87</b>
<b>III IMMO FINANCIERES</b>	<b>2,13</b>							
STOCKS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
CREANCES	3 966,70	4 026,16	2 391,95	5 214,17	8 070,21	6 844,27	4 383,31	596,76
<b>IV ACTIF D'EXPLOITATION</b>	<b>3 966,70</b>	<b>4 026,16</b>	<b>2 391,95</b>	<b>5 214,17</b>	<b>8 070,21</b>	<b>6 844,27</b>	<b>4 383,31</b>	<b>596,76</b>
VMP	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
DISPONIBILITES	1 496,99	2 110,82	434,33	1 734,85	440,64	747,95	3 431,37	3 859,01
<b>V TRESORERIE</b>	<b>1 496,99</b>	<b>2 110,82</b>	<b>434,33</b>	<b>1 734,85</b>	<b>440,64</b>	<b>747,95</b>	<b>3 431,37</b>	<b>3 859,01</b>
<b>VI COMPTES DE REGUL.ACTIF</b>	<b>0,00</b>	<b>0,03</b>	<b>0,04</b>	<b>0,04</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
dont charges à répartir								
<b>TOTAUX</b>	<b>38 740,21</b>	<b>42 840,30</b>	<b>42 238,59</b>	<b>49 207,68</b>	<b>52 521,32</b>	<b>54 323,13</b>	<b>55 568,55</b>	<b>52 387,43</b>
<b>BILANS - PASSIFS</b>								
DOTATIONS	36 578,53	36 578,53	36 578,53	36 578,53	36 578,53	36 578,53	36 578,53	36 578,53
FONDS GLOBALISES	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RESERVES	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
DIFFERENCE SUR REAL.	-29 079,65	-30 714,54	-32 705,98	-34 842,68	-37 395,54	-40 049,01	-43 036,63	-46 131,87
REPORT A NOUVEAU	-595,40	1 028,23	1 650,21	1 225,51	3 436,80	930,90	1 039,46	-21,64
RESULTAT DE L'EXERCICE	1 623,64	621,97	-424,69	2 211,29	-2 505,91	108,56	-1 061,10	3 010,44
SUBVENTIONS TRANS.	28 896,87	33 979,67	36 016,93	40 759,90	46 123,49	52 424,58	57 173,39	58 564,36
SUBVENTIONS NON TRANS.	0,00	0,00	132,47	132,47	132,47	132,47	132,47	132,47
DROITS DE L'AFFECTANT..	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
AUTRES FONDS PROPRES	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>I FONDS PROPRES</b>	<b>37 423,99</b>	<b>41 493,86</b>	<b>41 247,47</b>	<b>46 065,02</b>	<b>46 369,84</b>	<b>50 126,03</b>	<b>50 826,12</b>	<b>52 132,29</b>
<b>II PROVISIONS POUR RISQUE</b>	<b>0,00</b>							
<b>III DETTES FINANCIERES LT</b>	<b>0,00</b>							
FOURNISSEURS	393,04	390,21	337,37	648,68	732,27	679,59	982,51	22,02
AUTRES DETTES CT	912,47	946,93	551,93	2 399,33	4 384,22	3 191,76	3 362,70	216,43
<b>IV DETTES A COURT TERME</b>	<b>1 305,51</b>	<b>1 337,14</b>	<b>889,30</b>	<b>3 048,01</b>	<b>5 116,49</b>	<b>3 871,35</b>	<b>4 345,21</b>	<b>238,45</b>
<b>v COMPTES DE REGUL. PASS</b>	<b>10,72</b>	<b>9,28</b>	<b>101,82</b>	<b>94,65</b>	<b>1 034,98</b>	<b>325,74</b>	<b>397,24</b>	<b>16,69</b>
<b>TOTAUX</b>	<b>38 740,22</b>	<b>42 840,28</b>	<b>42 238,59</b>	<b>49 207,68</b>	<b>52 521,31</b>	<b>54 323,12</b>	<b>55 568,57</b>	<b>52 387,43</b>

Source : Chambre régionales des comptes d'après les comptes de gestion.

**Tableau n° 11 : Ratios d'analyse bilancielle**

Solvabilité	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Actif	38 740,21 €	42 840,30 €	42 238,59 €	49 207,68 €	52 521,32 €	54 323,13 €	55 568,55 €	52 387,43 €
Dette	1 305,51 €	1 337,14 €	889,30 €	3 048,01 €	5 116,49 €	3 871,35 €	4 345,21 €	238,45 €
<b>doit être &gt; à 1</b>	<b>30</b>	<b>32</b>	<b>47</b>	<b>16</b>	<b>10</b>	<b>14</b>	<b>13</b>	<b>220</b>
<b>Liquidité</b>								
Actifs CT	5 463,69 €	6 136,98 €	2 826,28 €	6 949,02 €	8 510,85 €	7 592,22 €	7 814,68 €	4 455,77 €
Dette CT	1 305,51 €	1 337,14 €	889,30 €	3 048,01 €	5 116,49 €	3 871,35 €	4 345,21 €	238,45 €
<b>doit être &gt; à 1</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>19</b>
<b>Endettement</b>								
total dettes	1 305,51 €	1 337,14 €	889,30 €	3 048,01 €	5 116,49 €	3 871,35 €	4 345,21 €	238,45 €
total actif	38 740,21 €	42 840,30 €	42 238,59 €	49 207,68 €	52 521,32 €	54 323,13 €	55 568,55 €	52 387,43 €
<b>doit être faible</b>	<b>0</b>							
<b>Ratio de structure</b>								
Capitaux permanents	37 423,99 €	41 493,86 €	41 247,47 €	46 065,02 €	46 369,84 €	50 126,03 €	50 826,12 €	52 132,29 €
Actifs immobilisés	33 276,52 €	36 703,29 €	39 412,27 €	42 258,62 €	44 010,47 €	46 730,91 €	47 753,87 €	47 931,66 €
<b>doit être supérieur à 1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,0</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>
<b>Levier Financier</b>								
Total bilan	38 740,22 €	42 840,28 €	42 238,59 €	49 207,68 €	52 521,31 €	54 323,12 €	55 568,57 €	52 387,43 €
Capitaux Propres	37 423,99 €	41 493,86 €	41 247,47 €	46 065,02 €	46 369,84 €	50 126,03 €	50 826,12 €	52 132,29 €
<b>doit être inférieur à 2,5</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,0</b>

Source : Comptes de gestion de l'OEC.

## Annexe n° 7. Autorisation pluriannuelle (AP-AE/CP)

Tableau n° 12 : État des AP de l'OEC mi-février 2019 (en €)

Année de Vote du programme	Montant Voté (1)	Montant Affecté à des projets	Montant Engagé (2)	Année de mandatement	Montant mandaté	Montant Mandaté sur le Millésime (3)	Reste à mandater (2)-(3)	Montant Mandaté/Montant Voté (1)/(3)		Stock d'AP non mandatées (1)-(3)	
								100%	0	91%	37 822
2007	108 259	108 259	108 259	2 014	72 857	108 259	0	100%	0		
				2 015	35 402						
2008	79 468	79 468	79 468	2 014	39 912	79 468	0	100%	0		
				2 015	39 556						
2009	401 764	401 764	401 764	2 014	224 510	363 943	37 822	91%	37 822		
				2 015	54 648						
				2 016	9 985						
				2 017	74 800						
2010	1 873 401	1 873 401	2 580 064	2 014	631 519	1 863 116	716 948	99%	10 285		
				2 015	950 388						
				2 016	248 581						
				2 018	32 628						
2011	3 207 147	3 207 147	3 330 910	2 014	1 574 920	3 199 035	131 875	100%	8 111		
				2 015	616 462						
				2 016	961 485						
				2 017	46 169						
2012	3 845 953	3 845 953	3 895 722	2 014	1 728 830	3 814 514	81 208	99%	31 439		
				2 015	1 357 258						
				2 016	675 309						
				2 018	25 430						
2013	5 340 384	5 340 384	5 462 092	2 014	627 644	4 491 342	970 750	84%	849 042		
				2 015	2 607 385						
				2 016	655 700						
				2 018	110 699						
2014	3 045 683	3 045 683	3 010 592	2 014	83 731	2 416 473	594 119	79%	629 211		
				2 015	366 753						
				2 016	764 559						
				2 018	484 383						
2015	3 381 120	3 381 120	3 244 676	2 015	217 319	2 339 180	905 496	69%	1 041 940		
				2 016	811 534						
				2 017	945 183						
				2 018	365 144						
2016	5 032 979	5 032 979	4 905 752	2 016	598 984	2 852 481	2 053 271	57%	2 180 498		
				2 017	1 059 717						
				2 018	1 193 780						
2017	5 431 685	5 431 685	5 100 093	2 017	681 554	2 096 644	3 003 449	39%	3 335 041		
				2 018	1 415 090						
2018	7 228 417	6 448 957	5 535 746	2 018	543 862	545 853	4 989 894	8%	6 682 564		
<b>TOTAL</b>	<b>38 976 260</b>	<b>38 196 800</b>	<b>37 655 139</b>		<b>24 168 317</b>	<b>24 170 308</b>	<b>13 484 832</b>				
<b>% / Montant voté</b>		98%	97%		62%	62%	35%				

Source : Chambre régionale d'après des données extraites du système financier de l'OEC, des annexes budgétaires.

Tableau n° 13 : État des AE de l'OEC mi-février 2019 (en €)

Année de Vote de l'AE	Montant Voté (1)	Montant Affecté	Montant Engagé (2)	Année de mandatement	Montant mandaté	Montant Mandaté sur le Millésime AE (3)	Reste à mandater (2)-(3)	Montant Mandaté/Montant Voté (1)/(3)	Stock d'AE non mandaté (1)/(3)
2008	55 502	55 502	25 985	2 014	17 107	17 107	8 878	31%	38 395
2009	45 531	45 531	45 531	2 014	33 126	45 531	0	100%	0
				2 015	12 405				
2010	186 438	186 438	188 720	2 014	107 951	186 427	2 293	100%	11
				2 015	78 476				
2011	736 625	736 625	752 093	2 014	664 980	736 615	15 479	100%	10
				2 015	71 635				
2012	2 575 787	2 575 787	2 569 325	2 014	2 398 812	2 568 837	487	100%	6 949
				2 015	125 173				
				2 016	44 852				
2013	2 469 724	2 469 724	2 469 000	2 014	1 506 642	2 461 578	7 422	100%	8 146
				2 015	648 596				
				2 016	255 198				
				2 017	40 012				
				2 018	11 130				
2014	5 868 768	5 868 768	5 641 127	2 014	4 378 193	5 619 172	1 289 664	74%	1 517 305
				2 015	848 966				
				2 016	382 810				
				2 017	9 203				
2015	5 601 427	5 601 427	5 496 178	2 015	4 351 463	5 461 349	34 828	97%	140 078
				2 016	904 535				
				2 017	126 512				
				2 018	78 840				
2016	7 912 976	7 912 976	7 294 791	2 016	5 703 633	7 111 302	183 489	90%	801 674
				2 017	1 086 790				
				2 018	320 879				
2017	8 747 425	8 747 425	7 066 761	2 017	5 531 548	6 530 430	536 330	75%	2 216 995
				2 018	998 882				
2018	8 190 520	7 211 513	5 977 718	2 018	4 838 099	4 838 099	1 139 619	59%	3 352 420
<b>TOTAL</b>	<b>42 390 722</b>	<b>41 411 716</b>	<b>37 527 229</b>		<b>35 576 449</b>	<b>35 576 449</b>	<b>3 218 489</b>		<b>8 081 982</b>
% / Montant voté		98%	89%		84%	84%	8%		<b>16 125 570</b>

Source : Chambre régionale des comptes d'après des données extraites du système financier de l'OEC, des annexes budgétaires.

**Annexe n° 8. Délibérations portant création ou transformation de poste**

<i>Millesime</i>	<i>Date</i>	<i>Numéro</i>	<i>Objet de la délibération</i>
2013	26 mars	2	Demande de transformation d'emplois à durée déterminée en emplois à durée indéterminée au sein de l'établissement
	26 mars	3	Demande de création de postes au sein de l'établissement
2014	19 février	9	Précisions, modifications et exécution de la délibération n°13/003 OEC relative aux emplois au sein de l'établissement
	19 février	10	Mise en conformité avec la délibération n°13/106 AC relative aux emplois au sein des offices et agences ainsi que demande d'ouverture de postes au sein de l'établissement
2015	30 novembre	37	Transformation d'un poste CDD en CDI au sein du département écosystèmes terrestres unité observatoire conservatoire des insectes de Corse (OCIC).
2016	29 avril	12	Transformation d'un poste CDD en CDI au sein du département écosystèmes terrestres unité OCIC
	30 juin	22	Création de deux postes au Conservatoire botanique national de Corse (CBNC) et autorisation de recrutement.
	26 octobre	27	Autorisant la création de deux postes au sein du département prévention et gestion des impacts anthropiques ainsi que les recrutements correspondants
	30 novembre	42	Requalification d'un contrat de travail à durée indéterminée de catégorie B en A et mise en oeuvre d'une nouvelle procédure de recrutement pour le poste animation du plan de gestion des déchets (modification de la délibération n°16/027)
2017	12 juillet	40	Renouvellement de la convention de mise à disposition auprès de l'OEC de trois agents du département de Corse-du-Sud

*Source : Chambre régionales des comptes d'après les délibérations de l'OEC.*

## Annexe n° 9. Anomalies sur la comptabilisation des jours de congés

**1<sup>er</sup> cas de figure :** L'incohérence du stock de congés restant à prendre au regard du stock de congés précédent et du nombre de jours pris sur la période : 109 jours supplémentaires sur un échantillon des 20 agents générant le stock de congés le plus important

Un contrôle par échantillonnage a été réalisé sur les 20 agents dont le stock de congés est le plus élevé. Dans 12 cas sur 15, une erreur d'au moins un jour de congé supplémentaire au bénéfice des agents est identifiée pour un total de 109 jours supplémentaires. Dans deux cas, il n'a pas été possible de mesurer l'écart en raison d'une anomalie du logiciel ne reportant pas le stock sur le bulletin de paye sur le mois contrôlé.

Les anomalies rencontrées ont pour origine une évolution erratique des droits à congé au cours de l'année postérieure à l'acquisition de ces droits à congé. Dans certains cas, le solde des jours de congé disparaît d'un mois sur l'autre puis réapparaît (150 cas recensés entre 2011 et 2018). Cette anomalie est constatée notamment entre les mois de mai et juin 2015.

**2<sup>ème</sup> cas de figure :** Agents ayant reporté un nombre de jours de congé supérieur à 25 en 2011 : 1 410 jours supplémentaires principalement sur l'année 2011.

Seuls cinq agents sur les 20 contrôlés ne présentent aucune anomalie de cohérence. Ils présentent en revanche, comme d'autres bulletins de 2011, un droit à congé payé 2010 de 36 jours à la place des 25 jours prévus par l'accord sur le temps de travail.

**Tableau n° 14 : Extrait de la partie basse d'un bulletin de salaire**

	CP En cours	CP N-1	CP N-2	RTT	RTT N-1	DIF	RCR	
Acquis	16,67	36,00	58,00	0,83	4,00		3,00	
Pris			57,50		4,00		1,50	
Solde	16,67	36,00	0,50	0,83			1,50	

Source : Chambre régionale des comptes à partir des bulletins de salaire.

Ainsi, en 2011, 120 agents avaient un droit à congé acquis sur la période précédente de 28 jours ou plus (dont 107 ayant acquis 36 jours) qui ont pu être utilisés ou reportés, soit un total de 1 314 jours. Sur les autres exercices, l'anomalie se retrouve à quatre reprises et une régularisation a pu intervenir en cours d'année. Sur l'ensemble de la période, cela représente 1 410 jours.

**3<sup>ème</sup> cas de figure :** Jours de congé qui apparaissent non décomptés par le logiciel.

Des jours enregistrés dans l'application, mais non décomptés sur le stock des agents (anomalie repérée par le service des ressources humaines mais non corrigée au moment du contrôle) : l'anomalie représente 300 jours non décomptés.

Les congés non pris sont généralement ceux qui viennent d'être saisis dans le logiciel et qui ne seront décomptés qu'à la clôture de la paye (congés en cours). Dans le logiciel, ils peuvent également correspondre à une régularisation de jours de congés pris mais non décomptés par l'application en raison d'un dysfonctionnement non identifié. Certains agents ont donc pris des congés sans que ces derniers aient été décomptés de leur droit à congé.

Plusieurs cas ont été identifiés par un agent du service des ressources humaines sans qu'aucune mesure corrective ne soit mise en œuvre. Les anomalies représentent un nombre total de 300 jours de congé, soit 3 % du stock de congés non pris.

Dans certains cas, non seulement les jours de congé n'ont pas été décomptés, mais le solde de congés a été crédité (au lieu d'être débité) du nombre de jours non pris.

C'est le cas d'un agent qui a posé quatre jours en 2014, qui n'ont pas été débités. En avril 2017, quatre jours de congé sont ajoutés (sans justification) sur son stock de l'avant dernière année (passant de 192,5 à 196,5 jours). Au total, cela correspond à huit jours supplémentaires non justifiés.

**4<sup>ème</sup> cas de figure** : un décompte de jours de congé inférieur aux jours effectivement posés : écart de 124 jours.

Dans certains le total des jours de congé (congé payé, RTT, repos compensateur de remplacement) décomptés par le logiciel est inférieur d'un à deux jours par rapport aux congés posés (exemple : cas d'agent posant un jour de congé sans qu'aucun jour ne soit décompté). Sur la période 2011 à 2018, 126 jours de congé n'ont pas été décomptés du stock de congés des agents. Parmi les cas recensés, l'écart de un jour peut provenir de la non-comptabilisation des jours offerts (congé d'usage, congé mobile, jour chômé pour fête patronale par exemple). Ainsi lorsque l'agent pose deux jours de congé adossés à un jour chômé, l'extraction du logiciel indique un seul motif d'absence (congés payés par exemple au lieu de deux congés payés et un jour chômé). Dans ces cas précis, il ne s'agit pas d'une anomalie ayant minoré le nombre de jours posés mais d'une erreur d'enregistrement de la nature de l'absence.

**5<sup>ème</sup> cas de figure** : Un nombre de jours de RTT posés supérieur à 10 : représentant un total de 700 jours posés supplémentaires.

Entre 2011 et 2018, 132 agents ont bénéficié d'un nombre de RTT supérieur à 10 jours représentant plus 700 jours supplémentaires. Certains agents totalisent jusqu'à 22 jours de RTT sur une année.

**Annexe n° 10. Similitudes du statut de l'OEC avec celui des fonctionnaires**

<i>Référence</i>	<b>Application similaire droit de la fonction publique</b>
<i>Article 1<sup>er</sup></i>	Les dispositions suivantes s'appliquent aux personnels qui ont été nommés dans un emploi permanent dans la hiérarchie des services de l'office
<i>Article 3</i>	Le salarié doit tout son temps à l'office et ne peut se livrer à aucune autre activité rémunérée.
<i>Article 9</i>	Les salariés sont titulaires d'un grade en fonction duquel se déroule sa carrière.
<i>Article 19 : le recrutement</i>	Le recrutement peut s'effectuer notamment par concours, au choix par inscription sur liste d'aptitude
<i>Article 23 : stagiaire</i>	Les salariés recrutés en application de l'article 19 sont nommés stagiaires pendant un an.
<i>Article 26</i>	En cas de promotion, reclassement sur base d'une rémunération égale ou immédiatement supérieure.
<i>Article 27 : groupe, indice, échelon</i>	Répartition en catégories qui comportent des échelles de rémunération en échelons. À chaque échelon correspond un indice.
<i>Article 28 : la rémunération dépend du point d'indice</i>	La rémunération mensuelle est égale au produit de la valeur du point par l'indice correspondant à l'échelon atteint.
<i>Article 30 : indemnité forfaitaire de sujétion de service</i>	Indemnité forfaitaire de sujétions de service pour les salariés dont les fonctions comportent, pendant une durée déterminée et sans possibilité de récupération, des sujétions particulières en dehors de l'horaire normal de travail.
<i>Article 33 : évaluation</i>	Entretien d'évaluation annuel.
<i>Article 34 : l'avancement</i>	Avancement d'échelon à l'ancienneté ; avancement d'échelle ou de catégorie au choix.
	Indemnité de résidence (3 % traitement brut).

Source : Chambre régionale des comptes.

## Glossaire

<b>ADEC :</b>	Agence de développement économique de la Corse
<b>AE :</b>	Autorisation d'engagement
<b>AGIRC :</b>	Association générale des institutions de retraite des cadres
<b>AP :</b>	Autorisation de programme
<b>ARRCO :</b>	Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés
<b>BEP :</b>	Brevet d'études professionnelles
<b>BOI :</b>	Bulletin officiel des impôts
<b>CAF :</b>	Capacité d'autofinancement
<b>CAP :</b>	Certificat d'aptitude professionnelle
<b>CBNC :</b>	Conservatoire botanique national de Corse
<b>CDD :</b>	Contrat à durée déterminée
<b>CDI :</b>	Contrat à durée indéterminée
<b>CE :</b>	Conseil d'État
<b>CET :</b>	Compte épargne temps
<b>CGCT :</b>	Code général des collectivités territoriales
<b>CGI :</b>	Code général des impôts
<b>CJF :</b>	Code des juridictions financières
<b>CORE :</b>	Commission de recrutement
<b>CP :</b>	Crédit de paiement
<b>CTC :</b>	Collectivité territoriale de Corse
<b>DOB :</b>	Débat d'orientation budgétaire
<b>DUER :</b>	Document unique d'évaluation des risques
<b>EPA :</b>	Établissement public administratif
<b>EPCI :</b>	Établissement public de coopération intercommunale
<b>EPIC :</b>	Établissement public industriel et commercial
<b>ETP (T) :</b>	Équivalent temps plein (travaillé)
<b>FCTVA :</b>	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
<b>GRH :</b>	Gestion des ressources humaines
<b>GPEEC :</b>	Gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences
<b>GVT :</b>	Glissement, vieillissement, technicité
<b>IM :</b>	Indice majoré
<b>M€ :</b>	Million d'euros
<b>OCIC :</b>	Observatoire conservatoire des insectes de Corse
<b>OEC :</b>	Office de l'environnement de la Corse

**PMBB** : Parc marin international des bouches de Bonifacio

**PNRC** : Parc naturel régional de Corse

**RIFSEEP** : Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel

**RTT** : Réduction du temps de travail

**TVA** : Taxe sur la valeur ajoutée



**REPOSE DE M. JEAN-MICHEL PALAZZI**  
**DIRECTEUR DE L'OFFICE DE L'ENVIRONNEMENT DE LA CORSE**



Corti, le 3 décembre 2019

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

**U Direttore**  
**Jean-Michel PALAZZI**

N/Réf : FS/JMP – 2019 – 1255 C

V/Réf : Contrôle 2018-0001/19/n°352  
Dossier suivi par Mme Maddy Azzopardi, greffière



Objet : Observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de l'OEC

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous faire part des remarques qu'appelle de ma part le rapport que vous m'avez transmis par courrier du 5 novembre 2019 :

- L'OEC est présenté de façon particulièrement réductrice comme une structure ayant pour vocation l'instruction de subventions à verser à des tiers, dont l'efficacité en la matière serait très faible (50 cts d'€ de frais de gestion pour 1€ d'aide versée - page 19) ; le mode de calcul de ce ratio n'est pas indiqué, et il serait nécessaire de préciser comment vous aboutissez à un tel résultat.

L'OEC exerce bien d'autres missions que l'instruction de subventions; cela ressort d'ailleurs implicitement de la même page 17 du rapport qui évalue à 30% seulement le pourcentage du personnel de l'OEC exerçant des fonctions administratives, les autres 70% exerçant des tâches d'ordre scientifique et opérationnel.

Je rappellerai notamment que l'OEC :

- gère les réserves naturelles des Bouches de Bonifaziu, des Iles du Cap Corse, du Ritondu, participe à la gestion opérationnelle du Parc Marin du Cap Corse et de l'Agriate et est également en charge de la gestion du site Unesco « Golfe de Porto-Calanques de Piana-Golfe de Girolata-Reserve de Scandola .
- compte parmi ses services le Conservatoire Botanique National de Corse.
- développe, par ses agents pastoralistes et ses animateurs du débroussaillage des actions concrètes de prévention des incendies auprès des éleveurs, et en appui des communes pour le respect des règles de débroussaillage.
- mène directement des actions de sensibilisation et d'éducation à l'environnement.
- assure, notamment via l'Observatoire conservatoire des insectes de Corse, une expertise tant dans le domaine de la protection des espèces animales menacées, que, a contrario, dans celui des menaces induites en la matière par le changement climatique (moustique-tigre ...)

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

Portant sur les exercices 2011 et suivants, ce rapport fait état d'un « fonctionnement administratif chaotique depuis le début des années 2010 ; marqué par des conflits internes débouchant fin d'année 2013 sur une grève de sept jours et résultant d'un défaut global de pilotage ».

La lecture du rapport donne l'impression d'une continuité dans ce fonctionnement administratif chaotique et dans ce défaut de pilotage.

Seules, quelques phrases font référence, avec des réserves, à ce qui constitue pourtant un véritable changement de cap, au cours des dernières années.

C'est tout particulièrement vrai en matière budgétaire, où les documents d'orientation budgétaire sont désormais conformes à l'esprit et à la lettre qui les régissent et où plus globalement un travail considérable de remise en ordre a été mené.

C'est également vrai en matière d'organisation, avec l'adoption d'un schéma organisationnel clair et adapté aux missions de l'établissement, l'affectation précise des agents dans les services, la nomination et le positionnement des chefs de service correspondants à l'issue d'une procédure de recrutement valorisant les compétences internes, et conduite dans le strict respect de la délibération correspondante du 1<sup>er</sup> mars 2017 du Conseil d'Administration

Dans le domaine de la gestion des ressources humaines, des projets formalisant les règles de recrutements, inexistantes auparavant ont été préparés et ont fait l'objet de nombreuses discussions avec les organisations syndicales ; il en est de même pour le Compte-Epargne-Temps, dont la signature de l'accord d'entreprise le mettant en place a été autorisée par le Conseil d'Administration lors de sa séance du 6 novembre dernier. .

Les fiches de postes de la quasi-totalité des agents ont été préparées par les chefs de service, qui en avaient été chargés dans le cadre de discussions individuelles avec les agents de leur service.

Le changement de cap, la volonté de mettre un terme à l'absence de règles minimales qui caractérisaient l'établissement et qui ont conduit, en particulier au travers des modalités de recrutement et d'avancement arbitraires, à la situation actuelle, ne sont pas pris en compte dans ce rapport.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations distinguées.

**Le Directeur,**



**Jean-Michel PALAZZI**



**Chambre régionale des comptes  
de Corse**

adresse mél. [corse@crtc.ccomptes.fr](mailto:corse@crtc.ccomptes.fr)  
[www.corseccomptes.fr/crc-corse](http://www.corseccomptes.fr/crc-corse)