

Revue de l'ODEADOM en amont du renouvellement de son contrat d'objectifs et de performance

Rapport

établi par

François COLAS-BELCOUR

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Francis MARTY-MAHE

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

SOMMAIRE

RESUME.....	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	6
1. INTRODUCTION	7
1.1. Présentation de l'établissement	7
1.2. Le contrat 2015-2017 et les lettres annuelles	7
1.3. Déroulement de la mission	8
2. BILAN DU CONTRAT 2015-2017 : DES AVANCEES SIGNIFICATIVES, MAIS DE NOMBREUX CHANTIERS RESTENT OUVERTS.....	8
2.1. Bilan des missions de l'ODEADOM	9
2.1.1. Connaissance, expertise et promotion des économies agricoles ultra-marines: des actions concrètes à poursuivre	9
Valoriser les données : l'observatoire.....	9
Valoriser et contribuer à des études	10
2.1.2. Promouvoir l'acquisition de compétences et le transfert technologique pour accompagner l'évolution des pratiques.....	10
2.1.3. La bonne gestion des aides: une obligation à respecter	10
Le rôle primordial d'organisme payeur	10
Un organisme payeur qui « fonctionne »	13
Des dispositifs d'intervention suivis avec acuité	15
Des refus d'apurements qui évoluent	15
L'Office délègue une part importante de la gestion des aides.....	17
Une gestion des aides jusqu'ici satisfaisante, mais un devenir incertain	19
2.1.4. Adapter les cadres d'intervention pour optimiser la ressource et prendre en compte, en particulier, l'agro-écologie	20
2.1.5. Renforcer l'efficacité économique des filières	21
2.1.6. Conclusion : quel rôle à côté de l'organisme payeur	21
2.2. Bilan de l'organisation et des moyens de l'ODEADOM	22
2.2.1. Sécuriser les processus et poursuivre la dématérialisation de la gestion des aides.....	22
Les moyens informatiques : une rénovation salubre	22
La comptabilité analytique	24
Une optimisation des moyens recherchée grâce aux mutualisations réalisées	25
2.2.2. Consolider le fonctionnement interne de l'Office	25
En matière de pilotage et de management de l'établissement.....	25
Une comptabilité complexe soumise à des évolutions récentes	26
Une situation financière de fonctionnement saine mais dépendante des décisions du ministère de l'agriculture.....	27
Les ressources humaines	30
2.2.3. Renforcer le travail partenarial avec les tutelles et les DAAF.....	32
La lettre de mission et d'objectifs annuels du directeur :	32
L'organisation territoriale	32
2.2.4. En guise de conclusion sur le pilotage et fonctionnement interne de l'ODEADOM	33

3. LES ENJEUX A PRENDRE EN COMPTE DANS LA PREPARATION DU FUTUR CONTRAT	34
3.1. Les enjeux de positionnement de l'établissement: quel est le rôle dévolu à l'ODEADOM par ses tutelles pour accompagner le développement de l'agriculture ultramarine ?.....	35
3.1.1. Le choix stratégique d'un organisme payeur spécialisé	35
3.1.2. Quel rôle à côté de l'organisme payeur	36
3.1.3. Clarifier la répartition des activités entre les établissements publics	36
3.1.4. La compétence territoriale	38
3.1.5. Le niveau des missions	38
3.1.6. Conclusion : faire des choix préalables de positionnement de l'établissement.....	39
3.2. Les enjeux de mise en place de la politique agricole ultra-marine	39
3.2.1. Renforcer la consultation nationale des Outre-mer sur la politique agricole : développer le rôle des conseils et comités	39
Le Conseil d'Administration : pourquoi faire ?	39
Les comités sectoriels : renforcer et fixer des objectifs	40
En guise de conclusion sur la gouvernance de l'ODEADOM.....	41
3.2.2. Evaluer les politiques d'intervention et en proposer de nouvelles	41
Consolider l'observatoire économique en développant les partenariats	41
Accompagner de façon plus marquée le développement de l'agriculture et des filières agricoles ultramarines.....	42
Adapter les cadres d'intervention pour optimiser la ressource, sécuriser et faciliter la mise en œuvre.....	43
Structurer des démarches transversales inter-DOM	44
3.2.3. Conforter la mission d'Organisme Payeur à l'horizon 2020	45
3.2.4. Faire évoluer l'organisation de l'Office pour prendre en compte ses nouveaux représentants territoriaux.....	46
Déconcentrer l'instruction des aides auprès des préfets.....	47
Renforcer le rôle d'animation, de contrôle et d'audit du siège.....	47
Organiser et concerter la déconcentration	47
3.2.5. Renforcer le dialogue et la concertation avec les tutelles.....	48
3.2.6. Optimiser le fonctionnement interne de l'ODEADOM.....	48
3.3. La forme du contrat.....	49
3.3.1. Durée et granularité.....	49
3.3.2. Inter ministérialité	50
3.3.3. Association du conseil d'administration.....	50
4. CONCLUSION : RECOMMANDATIONS SUR LES ORIENTATIONS POSSIBLES DU PROCHAIN CONTRAT	51
4.1. Préciser le rôle dévolu à l'ODEADOM	51
4.2. Développer l'ODEADOM comme point d'appui national en matière d'élaboration et de mise en œuvre de la politique agricole des Outre-mer	52
4.2.1. Les instances de gouvernance : point focal de consultation de la politique agricole ultramarine	52
4.2.2. L'observatoire économique : susciter la réflexion, évaluer les résultats	52
4.2.3. L'accompagnement de l'agriculture et des filières agricoles ultramarines : réviser la stratégie et les soutiens.....	52
4.2.4. La mission d'Organisme Payeur : consolider les contrôles internes et des soutiens, développer les synergies avec les DAAF	53
4.3. Trouver des marges de manœuvre par l'informatisation et la déconcentration	54
ANNEXES	55

RESUME

L'Office est un établissement public administratif de petite taille (budget de fonctionnement inférieur à 5 M€, 41 agents) dédié aux Outre-mer dont les missions sont définies par la loi en référence à celles confiées à FranceAgriMer (observatoire économique, renforcement de l'efficacité des filières, accompagnement de l'innovation, mise en œuvre de soutiens financiers). Son budget d'intervention, qui s'élève à 311 M€, provient pour les trois quarts environ de fonds communautaires (POSEI). L'établissement est dépourvu de services locaux propres. Les préfets, et sous leur autorité les DAAF, sont depuis fin 2016 devenus ses représentants territoriaux.

L'Office a rempli l'essentiel du contrat d'objectifs et de performance pour 2015-2017 mais beaucoup de chantiers amorcés (observatoire, stratégie des filières, ...) doivent être poursuivis. Dans les faits, sa mission d'organisme payeur européen et national pour les aides ultramarines a été prédominante. Il l'a effectuée dans des conditions satisfaisantes même si les audits révèlent certaines faiblesses du contrôle interne et des contrôles externes (administratifs et sur place). Ces faiblesses et les exigences croissantes en matière d'organisation, de sécurité, et d'audibilité de la gestion des concours financiers sont un défi pour l'établissement.

En préalable à l'établissement du prochain contrat, les ministères chargés de l'agriculture et de l'Outre-mer, tutelles de l'établissement, doivent préciser :

- la mission qu'ils assignent à l'ODEADOM en tant qu'organisme payeur (vis-à-vis de l'ASP) et en matière de pêche maritime et d'aquaculture (vis-à-vis de FAM) ;
- le rôle qu'il doit jouer (proposant, exécutant, ...) ;
- les feuilles de route de l'établissement pour chaque territoire des Outre-mer.

La mission préconise de développer l'ODEADOM comme point d'appui national en matière d'élaboration et de mise en œuvre de la politique agricole des Outre-mer en utilisant ses instances de gouvernance comme point focal de consultation de la politique agricole ultramarine et en s'appuyant sur les analyses de son observatoire économique renforcé.

En anticipation de l'échéance du POSEI en 2020, l'Office doit nourrir et animer la préparation de la révision stratégique de l'accompagnement (financier ou non) de l'agriculture et des filières agricoles ultramarines préconisée aux Etats membres par la Commission européenne.

La mission d'organisme payeur doit être consolidée par le renforcement du management des contrôles internes et des soutiens et par le développement d'une organisation synergique avec les DAAF.

Pour effectuer ces tâches élargies, dans un contexte de moyens au mieux, constants, l'établissement doit trouver des marges de manœuvre principalement par l'informatisation et la déconcentration de l'attribution des aides financières près des préfets.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

R1. Préciser le rôle dévolu à l'ODEADOM quant à la répartition des activités entre les établissements publics (avec l'ASP et FAM), le rôle qu'il doit jouer (proposant, exécutant, ...), et décliner des feuilles de routes de l'établissement pour chaque territoire des Outre-mer.

R2. Développer l'ODEADOM comme point d'appui national en matière d'élaboration et de mise en œuvre de la politique agricole des Outre-mer :

- **R2.1** Les instances de gouvernance doivent être consacrées comme point focal de consultation de la politique agricole ultramarine.
- **R2.2** L'observatoire économique doit être structuré ainsi que doté d'un programme pluriannuel et d'un plan de valorisation de ses travaux.
- **R2.3** L'accompagnement de l'agriculture et des filières agricoles ultramarines doit faire l'objet :
 - o D'une révision stratégique, préconisée aux Etats par la Commission européenne, dont l'Office doit nourrir et animer la préparation (en anticipation de l'échéance de 2020). Elle doit comprendre une revue des dispositifs financiers et des propositions concertées d'évolution effectuées par l'Office.
 - o D'une explicitation par l'Office de son soutien non financier aux stratégies de filières et à leurs déclinaisons locales.
- **R2.4** La mission d'Organisme Payeur doit être consolidée par le renforcement du management des contrôles internes et des soutiens et par le développement d'une organisation synergique avec les DAAF en prenant en compte la mise en place du plan d'action probablement réclamé par la Commission européenne.

R3. Trouver des marges de manœuvre autour de quatre points principaux :

- **R3.1** En matière de ressources humaines, en renforçant le dialogue social et l'offre de formation en lien avec une gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences adaptées aux missions de l'établissement.
- **R3.2** En rénovant en profondeur le système d'informations de l'ODEADOM, indispensable aux évolutions attendues pour sécuriser, moderniser et simplifier les procédures.
- **R3.3** En déconcentrant davantage l'instruction des aides et leur attribution, pour partie, par les préfets(DAAF).
- **R3.4** En poursuivant les mutualisations engagées sur le site Arborial, bien que déjà très avancées.

1. INTRODUCTION

1.1. Présentation de l'établissement

L'ODEADOM (Office de Développement à l'Économie Agricole de l'Outre-mer) créé en 1984 a fait l'objet de plusieurs évolutions de ses textes constitutifs, la dernière étant intervenue en 2016.

C'est un établissement public administratif de petite taille (budget de fonctionnement inférieur à 5M€, 41 agents). L'établissement est situé à Montreuil (Val de Marne). Il est dépourvu de services extérieurs mais les préfets, et par conséquent les DAAF, sont devenus en 2016 ses représentants territoriaux.

Ses missions sont définies par la loi (article L. 696-1) en référence à celles confiées à FranceAgriMer par les articles L. 621-2 et L. 621-3 du code rural et de la pêche maritime.

Dans les faits, sa mission d'organisme payeur européen (Règlement UE 1306/2013, art.7) et national pour les aides ultramarines est prédominante. Il bénéficie à ce titre d'un important budget d'intervention : près de 350 M€ provenant pour les trois-quarts environ de l'Europe via le Programme d'Options Spécifiques à l'Éloignement et à l'Insularité (POSEI).

L'Office est placé sous la tutelle des ministres chargés de l'agriculture et de l'Outre-mer (code rural et de la pêche maritime, article D696-2).

1.2. Le contrat 2015-2017 et les lettres annuelles

Le contrat d'objectifs et de performance (COP) en vigueur couvre les années 2015 à 2017.

Il traite des missions de l'établissement puis de son organisation interne. Pour chaque thème, sont dressé un constat, énumérées des actions, fixés des indicateurs :

- le constat décrit souvent, outre la situation d'entrée, des pistes stratégiques ;
- les propositions sont généralement des actions opérationnelles de court terme, en cohérence avec la durée du contrat ;
- les indicateurs (22) retracent la mise en œuvre de moyens plus que l'atteinte de résultats et davantage dans le domaine opérationnel que dans l'accomplissement global des missions. Ils présentent de ce fait l'avantage d'être mesurables et de s'intéresser à des éléments qui sont sous la seule responsabilité de l'établissement.

Le contrat est complété, chaque année par une lettre d'objectifs au directeur qui est adressée en fin de premier trimestre, comme en 2016 et 2017. Elle rappelle les enjeux stratégiques et fixe les orientations opérationnelles de l'année, y compris les indicateurs.

Les documents sont cohérents mais relativement redondants compte tenu de la forme du contrat.

1.3. Déroulement de la mission

En vue de la préparation des nouveaux contrats d'objectifs et de performance (COP) de ses opérateurs, le ministre chargé de l'agriculture a demandé au Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux (CGAAER), la réalisation d'un bilan approfondi des contrats en cours et la formulation de recommandations pour les futurs contrats.

La mission a utilisé le « Guide méthodologique d'évaluation des opérateurs de la mission AAFAR » du CGAAER qui a servi pour l'ensemble des établissements sous revue.

Les missionnaires ont pu s'appuyer sur plusieurs rapports récents d'audits ou d'analyse de l'activité de l'ODEADOM (Cour des comptes, Commission de certification des comptes des organismes payeurs (CCCOP ou C3OP), Commission européenne) ainsi que sur la documentation fournie par l'établissement.

Ils se sont entretenus avec :

- le directeur de l'établissement, son adjointe, son secrétaire général et son agent comptable ;
- les services des ministères de tutelle (DGPE et secrétariat général du ministère chargé de l'agriculture, direction générale des Outre-mer du ministère chargé des Outre-mer).

Une réunion des représentants des deux ministères, de l'ODEADOM et de la mission d'orientation a précisé les orientations des tutelles.

2. BILAN DU CONTRAT 2015-2017 : DES AVANCEES SIGNIFICATIVES, MAIS DE NOMBREUX CHANTIERS RESTENT OUVERTS

Le contrat 2015-2017 est structuré autour de deux axes stratégiques et sept objectifs opérationnels d'importance et de portée inégale, puisqu'il porte à la fois sur l'orientation de certaines missions mais aussi sur de simples questions de gestion. Cela marque très certainement une volonté initiale louable de s'en tenir aux éléments déterminants sur lesquels des inflexions étaient souhaitables.

Les indicateurs apparaissent globalement atteints mais livrent assez peu d'information sur l'atteinte des missions de l'établissement.

L'ODEADOM dresse un bilan annuel de ce contrat, très succinct, qui est examiné en conseil d'administration et transmis aux tutelles.

L'exercice semble relever davantage d'une obligation formelle, car il n'y a pas trace d'un véritable dialogue opérationnel annuel sur le contrat avec les tutelles, ni de débat substantiel en conseil d'administration.

De façon implicite, les tutelles préfèrent utiliser ce bilan comme l'une des données utiles à l'établissement de la lettre de mission annuelle du directeur, ou de son évaluation.

Sur le fond, le contenu du contrat et les feuilles de route annuelles du directeur sont cohérentes.

Le présent rapport analyse l'exécution du COP en suivant le plan du dit contrat qui comporte deux axes :

I - Orientation des missions de l'ODEADOM

- 1-1. Connaissance, expertise et promotion des économies agricoles ultra-marines: des actions concrètes à poursuivre
- 1-2. promouvoir l'acquisition de compétences et le transfert technologique pour accompagner l'évolution des pratiques
- 1-3. La bonne gestion des aides communautaires: une obligation à respecter
- 1-4. Adapter les cadres d'intervention nationaux pour optimiser la ressource et prendre en compte, en particulier, l'agro-écologie

II – Evolution de l'organisation de l'ODEADOM

- 2-1. Sécuriser les processus et poursuivre la dématérialisation de la gestion des aides
- 2-2. Consolider le fonctionnement interne de l'Office
- 2-3. Renforcer le travail partenarial avec les tutelles et les DAAF

2.1. Bilan des missions de l'ODEADOM

Le 1^{er} axe du COP se décline en quatre objectifs :

- poursuivre les actions concrètes en matière de connaissance, d'expertise et de promotion des économies agricoles. Il s'agit en particulier de valoriser les données et études et de contribuer à des études sur les politiques publiques ;
- promouvoir l'acquisition de compétences et le transfert technologique. Il s'agit en particulier de mobiliser l'expertise en formalisant les relations avec les organismes pourvoyeurs et de consolider la mise en place des RITA par une animation nationale et par l'incitation des partenaires locaux à financer au titre du FEADER des projets prioritaires ;
- assurer la bonne gestion des aides européennes. Il s'agit en particulier de renforcer l'exploitation des résultats des contrôles et d'accompagner la mise en place des aides européennes à Mayotte ;
- adapter les cadres d'intervention nationaux. Il s'agit en particulier de définir un nouveau cadre d'intervention cohérent et complémentaire avec les autres financements (POSEI, FEADER, Collectivités,...), d'optimiser les processus de gestion et de s'engager dans une démarche qualité vis-à-vis des bénéficiaires.

Il ne traite pas de la mission légale d'amélioration du fonctionnement des marchés notamment en favorisant l'organisation des producteurs ainsi que du renforcement de l'efficacité économique des filières. L'ODEADOM a cependant été actif sur ce sujet.

2.1.1. Connaissance, expertise et promotion des économies agricoles ultra-marines: des actions concrètes à poursuivre

Valoriser les données : l'observatoire

L'observatoire de l'économie agricole ultra-marine a pour objet de rassembler les informations relatives à l'ensemble des mesures agricoles prises en faveur des départements français d'Outre-mer et d'en effectuer régulièrement le bilan. Prévu de longue date, il a produit ses premiers travaux en 2016.

Après une phase d'inventaire des données disponibles et de recensement des aides publiques, la valorisation de ces données est en phase de démarrage. Neuf courtes notes de synthèse dressent des panoramas de la situation de l'agriculture ultra-marine, et deux d'entre-elles abordent des sujets spécifiques (Bio, revenu de la banane en Guadeloupe). Elles ouvrent de nombreux champs d'investigation.

Les partenariats engagés fin 2016 avec FAM, l'ASP et l'INRA et la mise en place d'un comité de pilotage de l'observatoire devraient permettre de poursuivre la structuration de cette action et de contribuer à son approfondissement.

Sa pérennité et son développement restent à assurer : son démarrage a reposé en effet très largement sur un agent mis à disposition par le ministère de l'agriculture, et qui doit prochainement prendre sa retraite.

Le futur de cet outil stratégique doit être pris en compte par le prochain contrat.

Valoriser et contribuer à des études

Cette activité semble limitée puisque l'ODEADOM n'a fait état auprès de la mission que de deux études tant en 2015 qu'en 2016.

Par ailleurs, la participation de l'ODEADOM à certaines études paraît se limiter souvent au financement de ces travaux, plus rarement à une contribution technique ou au pilotage.

2.1.2. Promouvoir l'acquisition de compétences et le transfert technologique pour accompagner l'évolution des pratiques

Les difficultés de mise en œuvre du FEADER ont désorganisé plusieurs programmes des organismes de recherche et développement et de certains instituts techniques, entraînant parfois de sérieuses difficultés financières et de fonctionnement, ce qui a constitué un handicap majeur pour construire et mettre en œuvre des actions coordonnées entre partenaires. Aussi, le rôle d'incitation et de coordination de l'Office paraît très limité durant le contrat 2015-2017.

Par contre, son intervention financière exceptionnelle, et celle de certaines collectivités, a été déterminante pour assurer une sauvegarde de plusieurs organismes.

La fragilité financière de ces structures et leurs modes de financement actuels pourraient être un sujet d'étude et de propositions de la part de l'ODEADOM lors du prochain contrat.

L'ODEADOM a bien organisé un séminaire ECOPHYTO prévu au contrat.

2.1.3. La bonne gestion des aides: une obligation à respecter

Le rôle primordial d'organisme payeur

L'ODEADOM est chargé d'assurer :

- les interventions spécifiques dans le domaine de l'agriculture décidées par l'Union européenne en faveur des régions ultra périphériques au sens de l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, à l'exception de l'aide à la production de riz irrigué en Guyane et des aides directes à la production octroyées à Mayotte. Il s'agit dans les faits du POSEI ;

- la gestion et le paiement d'aides nationales spécifiques à l'Outre-mer désignées par les ministres chargés du budget, de l'agriculture et de l'Outre-mer. Il s'agit dans les faits des aides CIOM (Comité interministériel de l'Outre-mer) et hors CIOM.

L'ODEADOM n'est donc pas chargé de toutes les aides publiques versées Outre-mer :

- soit que ce soient des aides mises en œuvre sur tout le territoire national comme par exemple le FEADER ;
- soit que ce soient des aides spécifiques à l'Outre-mer :
 - o qui sont exclues des aides européennes telle l'aide au riz en Guyane ;
 - o ou qui ne lui ont pas été attribuées tel le fonds de secours du ministère des Outre-mer (MOM).

L'ASP est le second acteur, mais l'État et FAM interviennent aussi directement.

Compte-tenu des multiples acteurs et dispositifs, il est donc difficile de quantifier précisément l'ensemble des concours à la sphère agricole des Outre-mer, ceux qui lui sont spécifiques et ceux qui sont gérés par l'ODEADOM.

La Cour des comptes¹ estimait les paiements des aides agricoles à l'Outre-mer sur la période 2009-2014, comme suit, en soulignant certaines incertitudes :

	ODEADOM	ASP	FAM	Autres
Montant (M€)	1689	1041 ⁽¹⁾	12	288
%	56%	34%	0.4%	9.5%

⁽¹⁾Dont FEADER 419 et contrepartie nationale 11, aides nationales filière canne 528

Des financements majoritairement européens

L'Office est doté d'un important budget d'intervention de 311 M€. Les 272 M€ provenant de l'Europe via le POSEI sont complétés par 39 M€ de crédits nationaux du CIOM qui sont attribués suivant les mêmes règles que les dispositifs du POSEI puisqu'ils ne font que compléter ceux-ci, pour certaines mesures, s'ils s'avèrent insuffisants. Son rôle d'organisme payeur européen est donc de très loin dominant.

	Réalisé 2013	Réalisé 2014	Réalisé 2015	Réalisé 2016
POSEI	282.18 M€	281.07 M€	261.27 M€	259.76 M€

(Source: ODEADOM présentation compte financier)

Nota : l'exercice comptable européen FEAGA diffère de l'année civile ci-dessus (changement au 15 octobre)

¹ Rapport n° S-2016-0039 "ODEADOM Exercices 2019-2014"

La répartition des actions sur les fonds européens POSEI en 2016 est la suivante :

Actions	K €	%
POSEI - Bananes	129 069	49,7%
POSEI – Cannes	72 660	28,0%
POSEI – RSA*	26 641	10,3%
POSEI – IAV**	1 202	0,5%
POSEI - Production animale	17 373	6,7%
POSEI - Diversification végétale	11 554	4,4%
POSEI - Assistance technique	398	0,2%
POSEI - Réseaux de référence	822	0,3%
Actions de promotions	40	0,0%
Total	259 759	100,0%

*Régime Spécifique d'Approvisionnement **Importation d'Animaux Vivants

(Source: ODEADOM présentation compte financier)

Les interventions sur des crédits nationaux sont relativement stables mais vont connaître un fort développement.

En M €	Réalisé 2013	Réalisé 2014	Réalisé 2015	Réalisé 2016	BI 2017
Engagements					
Engagements "aides Hors CIOM**"	6,015	6,098	6,098	6,093	6.100
Engagements "aides CIOM**"	28,473	28,808	28,693	29,135	
Total	34,488	34,906	34,791	35,228	
Paielements					
Paielements "aides Hors CIOM"	4,857	4,764	6,813	4,276	6.100
Paielements "aides CIOM"	26,277	34,582	39,573	33,784	40.000
Total	31,134	39,346	46,386	38,060	46,100
Autres opérations pour comptes de tiers					
Ecophyto DOM			0.54	1.61	1.48
Aide nationale canne à sucre « fin des quotas »	néant				25.7

*Comité interministériel de l'Outre-mer

Jusqu'en 2015, les crédits du CIOM n'étaient pas totalement utilisés comme complément national du POSEI, ce qui a permis de financer d'autres actions. Ce n'est plus le cas, puisqu'une certaine tension se manifeste qui va même conduire à consommer en 2017 le montant (40 M€) initialement prévu lors du premier CIOM.

Les paiements « Hors CIOM » ou « crédits traditionnels » (un peu moins de 6 M€), sont en diminution en 2016 à la suite des retards rencontrés dans la mise en œuvre des plans de développement rural (PDR) des DOM.

Le budget d'intervention nationale 2017 voit apparaître l'affectation de 25,7 M€ en faveur de la filière canne-sucre du fait de l'arrêt des quotas sucriers. Cette nouvelle aide sera gérée par l'ODEADOM ce qui renforce le rôle de payeur de l'établissement.

Si le suivi global des engagements, de leur annulation, de la trésorerie des crédits de paiement et des reports de charges figurent dans le compte financier et le rapport de l'agent comptable, aucun document n'est semble-t-il fourni au conseil d'administration sur la gestion (hors comptabilisation) des engagements et le rythme de leurs paiements.

Il serait par exemple intéressant de connaître par dispositif de soutien et par territoire l'évolution des autorisations d'engagement, des engagements et des annulations ainsi que le rythme des paiements prévus et réalisés. Si un tel suivi n'est pas disponible, le contrat devrait prévoir sa mise en place.

Un strict suivi par l'Union européenne

Deux organismes évaluent principalement l'activité d'un organisme payeur des aides européennes agricoles : la Commission Européenne qui s'appuie sur les organismes nationaux de certification (Rgt UE n° 1306/2013, art. 9) et en France, la Commission de certification des comptes des organismes payeurs (C3OP).

La C3OP formule annuellement, d'une part un avis sur l'organisme payeur, et d'autre part un avis sur les comptes annuels qu'il présente à la Commission pour apurement.

La Commission procède :

- annuellement à un apurement comptable (art. 33 du Rgt (UE) 908/2014) des comptes présentés. Cet apurement est pratiqué principalement au vu du rapport de la C3OP :
- et périodiquement à un apurement de conformité, c'est-à-dire conformité aux règles de fond extra comptables, (Rgt UE n° 1306/2013, art. 51 et 52 ; art. 34 du Rgt (UE) 908/2014).

Pour la période du contrat, la C3OP se prononcera donc trois fois, ses rapports pour 2015 et 2016 étant disponibles. La Commission a fait pratiquer un audit en Guadeloupe, sa position finale a été transmise en juillet 2017 et vient de lancer un autre audit.

Un organisme payeur qui « fonctionne »

En ce qui concerne les caractéristiques de l'organisme payeur, la note globale attribuée à l'ODEADOM par la C3OP s'échelonne de 2.70 à 3.01 sur une échelle de 4².

		SIGC ³ (139 M€)	Hors SIGC ⁴ (123 M€)
Note globale	2015	3.01	2.80
	2016	2.95	2.70

Cette note globale résulte d'une notation des processus pondérée par leur importance fixée par des règles européennes.

² 1 [1; 1,5]: inefficace ; 2 [1,51; 2,5] fonctionne partiellement ; 3 [2,51; 3,5] fonctionne ; 4 [3,51; 4,0]: fonctionne bien.

³ Bananes (128,95 M€) ; Aide au transport de la canne à sucre (9,89 M€). Source : C3OP

⁴ Aide aux industries sucrières (59,20 M€) ; Transformation de la canne en rhum (5,69 M€) ; Régime spécifique d'approvisionnement (26,98 M€) ; Structuration de l'élevage (17,28 M€) ; Diversification végétale (14,02 M€). Source : C3OP

Processus		Traitement des demandes y compris		Exécution des paiements	Comptabilité	Gestion des créances
		Contrôles administratifs	Contrôle sur place			
Pondération		22 %	22 %	17 %	17 %	22 %
SIGC	2015	2.95	2.95	3.15	3.15	2.90
	2016	2.89	2.89	3.05	3.05	2.90
Hors SIGC	2015	2.00	2.95	3.15	3.15	2.90
	2016	2.00	2.64	3.05	3.05	2.90

annotation de la mission :

Note
préoccupante

Evolution
2015/2016 :

Dégradation
2015/2016

Amélioration
2015/2016

(Source Rapport C3OP)

On observe que plus de la moitié de la pondération a trait au processus financier du comptable public. Même si l'écart n'est pas considérable, les notes de cette partie compensent celles inférieures à 3 du traitement des demandes qui couvre le processus amont conduit jusqu'à l'ordonnancement.

Entre 2015 et 2016 la dégradation - mineure - est quasi générale. Le traitement des demandes est sensiblement péjoré, et il n'y pas d'amélioration sur le « fonctionnement partiel » des contrôles administratif hors SIGC.

Chaque élément concourant aux processus est analysé.

Elément du processus		Organisation	RH	Délégation	Contrôle	Communication	SSI	Suivi permanent	Audit interne
SIGC	2015	3 à 4	3 à 4	3	3	3 à 4	2.51	2	4
	2016	3 à 4	2.75 à 3	3	3	3	2.51	2.5	3
Hors SIGC	2015	3 à 4	3 à 4	3	2 à 3	3 à 4	2.51	2	4
	2016	3 à 4	2.75 à 3	3	2 à 3	3	2.51	2.5	3

annotation de la mission :

Note
préoccupante

Evolution
2015/2016 :

Dégradation
2015/2016

Amélioration
2015/2016

(Source Rapport C3OP)

Une hausse notable concerne le suivi permanent (suivi continu au travers des actions de contrôle interne) grâce à une nouvelle organisation du contrôle interne, une actualisation du plan d'action et de la cartographie des risques, une mise à jour d'un bilan et des formations consécutives des agents, mises en place à l'issue du rapport de certification des comptes de 2015.

Les diminutions portent sur :

- les ressources humaines où le rapport préconise un renforcement de la gestion des postes sensibles et une réflexion stratégique sur les activités à réaliser en interne et celles qui peuvent ou doivent être déléguées ;
- la communication où des faiblesses sont constatées dans les échanges avec les DAAF (remontée d'information concernant les bénéficiaires, bonne prise en compte des modifications réglementaires ou des attentes de la Commission européenne) ;
- l'audit interne où sont pénalisées sévèrement (moins un point) l'absence d'analyse de risques dans la détermination de la programmation pluriannuelle et l'absence de dispositif d'alerte du directeur, lorsque la mise en œuvre de certaines recommandations prend un retard important. D'après l'Office, l'ampleur de la pénalité serait aussi liée à une harmonisation de la notation avec l'ASP qui réalise les audits à l'ODEADOM.

La note informatique est issue de l'audit de conformité à la norme de sécurité informatique ISO 27002, norme qui ne porte donc pas sur la performance générale du système, conduit par un cabinet mandaté par la C3OP en 2015. Les insuffisances appelant des corrections immédiates portent sur la gestion des mots de passe, la faiblesse de certaines procédures d'exploitation, l'absence de plans de continuité et de reprise. L'ODEADOM considère, à juste titre, que les principales améliorations interviendront avec la rénovation du système d'information. Toutefois, la politique de sécurité des systèmes d'information (PSSI) a été renouvelée en 2015 comme prévu au contrat.

La Commission, lors de l'apurement annuel, soutient les recommandations formulées par la C3OP, et rappelle que les organismes payeurs sont invités à prendre les mesures nécessaires en vue de leur mise en œuvre. En dehors de ce soutien général, elle en souligne certaines. Au cours des années 2014 à 2016, elle mentionne particulièrement les contrôles des aides (élaboration de plan de contrôle en fonction des risques, enrichissement des manuels de contrôles, rappel au caractère systématique des contrôles des pièces justificatives qui doivent être jointes au dossier et ne peuvent faire l'objet d'un contrôle par échantillon) et la sécurité informatique.

Des dispositifs d'intervention suivis avec acuité

La C3OP procède à l'occasion de tests sur dossier à une analyse de la conception et de la mise en œuvre du contrôle de chaque aide. Elle formule des recommandations. Il ne semble pas qu'un tableau de suivi systématique de celles-ci soit tenu par l'ODEADOM bien qu'il formule en phase contradictoire des observations sur ces recommandations.

Des refus d'apurements qui évoluent

Comme il a été mentionné :

- les apurements comptables sont habituellement prononcés annuellement par la Commission sur le rapport de la C3OP. Les refus d'apurement sont très modestes (2014 : 495 € ; 2015 : 3 189 € ; 2016 : 67 €) ;
- les apurements de conformité sont périodiques. Ce sont ces apurements qui ont les plus grosses conséquences financières. Un apurement annuel est pratiqué mais il porte sur des points de conformité qui apparaissent jusqu'à présent comme limités (erreurs financières détectées par la C3OP). Les refus d'apurement importants sont essentiellement pratiqués au vu des résultats d'audits diligentés directement par la Commission.

Ce partage de fait entre les rôles d'audit en vue des apurements, C3OP pour l'aspect comptable et Commission pour la conformité, et les périodicités des apurements prend fin. La Commission s'oriente vers l'audit unique (« single audit ») qui sera effectué par les organismes nationaux de certification (donc la C3OP). Les apurements annuels soulèvent des points de conformité de plus en plus importants.

Les refus initiaux d'apurements annuels de conformité, qui font ensuite l'objet d'échanges contradictoires avec les autorités françaises, semblent illustrer cette évolution :

- 2014 : 155 576 € (dont dépenses inéligibles 43 k€, vérification de la conditionnalité insuffisante 91 k€) ;
- 2015 : 4 942 762 € (erreurs financières relevées par la C3OP : 4 836 € ; conflit d'intérêt valorisé par la Commission à 4 937 926 €) ;
- 2016 : 2 944 814 € relevés par la C3OP suivie par la Commission (dont organisation professionnelle 2 051 042 €).

Pour 2015, le conflit d'intérêt avait été relevé par la C3OP sans conséquence financière (agent embauché par une interprofession qu'il venait de contrôler). La Commission a remis en cause les travaux de contrôle portant son refus initial à près de 5 M€ ramenés après échanges contradictoires à 315 360 €.

Pour 2016, la C3OP a repris les résultats encore soumis à discussion d'un audit de la Commission au titre des contrôles périodiques d'apurement sur une organisation de producteurs (cf. ci-après) et soulevé d'autres points comme par exemple une contestation de la date d'adhésion à une interprofession (0.5 M€) qui n'aurait peut-être pas été si strictement appréciée auparavant.

Ces cas récents montrent que l'ODEADOM se trouve de plus en plus sollicité et de manière continue pour justifier sa position avec une efficacité certaine dans le cas du conflit d'intérêt.

Les refus périodiques d'apurement de conformité se fondent sur des audits de la Commission. Ainsi, les suites d'un audit de 2014 sont aussi en cours d'échanges contradictoires (« phase de conciliation »). La correction estimée par la Commission après la phase « bilatérale » atteint 11.6 M€⁵ pour les campagnes 2012 à 2015. L'audit relevait :

- que les bananes expédiées directement à des distributeurs finaux n'était pas soumises à un contrôle de leur qualité garantissant leur éligibilité à l'aide (5.8 M€) ;
- que les justificatifs recueillis des frais, subventionnés, de transport de la canne ne sont pas probants pour trois sites (97 k€) ;
- que les discordances entre l'identité des bovins abattus et celle mentionnée dans la Banque Nationale d'Identification, mal tenue, conduit à douter de leur éligibilité aux primes (2.6 M€) ;
- que l'organisation de producteurs (OP) bien qu'agrée en tant que tel n'en remplit pas les conditions et ne peut donc bénéficier des aides qui sont réservées à ces organismes (2.9 M€) ;
- que les aides à la diversification de la production végétale et à la structuration de la production animale se faisait sur des états récapitulatifs et non sur des pièces justificatives conservées par le bénéficiaire (191 k€).

⁵ Les deux organismes payeurs mis en cause sont l'ASP en charge des aides alimentaires (2.6 M€) et l'ODEADOM (9 M€).

Ce cas illustre, qu'outre les faiblesses des contrôles ou de leur exploitation qui sont de la responsabilité propre des organismes payeurs :

- des gestions publiques sur lesquelles les organismes payeurs n'ont pas de prise pèsent significativement (agrément comme OP, gestion de la BDNI) ;
- la conception des aides (règles de production de justificatifs) est source de difficultés.

Il illustre la question des limites du rôle dévolu à l'organisme payeur, et par conséquent de sa responsabilité.

L'Office délègue une part importante de la gestion des aides

Comme l'y autorise la législation européenne (Rgt UE n° 1306/2013, art. 7 § 1 al.2), l'ODEADOM a procédé à une forte délégation de ses missions.

Cette délégation a plusieurs causes :

- historiques : l'ODEADOM n'avait que des attributions limitativement énumérées jusqu'en 2006 où sa compétence de principe a été établie ;
- structurelles : l'ODEADOM n'a pas de représentation locale ;
- dimensionnelles : l'ODEDOM est un petit établissement de 41 ETP.

L'ODEADOM a actualisé, à la demande de la mission, un tableau plus ancien (2014) de la Cour des comptes qui présentait un état global des délégations pour ce qui est du POSEI et des crédits CIOM qui le complètent.

La décomposition initiale du processus ne permettait pas de juger de la répartition précise des tâches entre les acteurs, en nombre et en montant.

L'actualisation pour 2016 a un champ plus large : il prend en compte les aides nationales et le FEADER. Les étapes du processus sont davantage explicitées.

Cartographie de la gestion des aides versées à l'agriculture dans les DOM

		Modalités de gestion des aides							Montants 2016 (*)					Evolution notable par rapport à la cartographie de 2013
		Diverses mesures de gestion (1)	Complétude	Instruction et contrôles administratifs	Contrôles de second niveau relatifs à l'instruction	Contrôles sur place	Contrôles de second niveau relatifs aux contrôles sur place	Paiement	FEAGA	FEADER (y.c. contributions régionales)	Crédits nationaux CIOM	Crédits nationaux hors CIOM	Total (en M€)	
POSEI	Assistance technique				ODEADOM				0,5	-	-	-	0,5	
	Réseaux de référence				ODEADOM				1	-	-	-	1	
	Structuration des filières mahoraises	DAAF	DAAF	ODEADOM	-	ODEADOM	-	ODEADOM	0	-	-	-	0	Aide mise en place en 2014
	IAV	DAAF	DAAF	ODEADOM	-	DAAF / ODEADOM	ODEADOM	ODEADOM	1	-	1	-	2	
	Structuration de l'élevage	DAAF	DAAF	ODEADOM	-	DAAF Réunion / ODEADOM	ODEADOM	ODEADOM	18	-	22	-	40	
	Productions végétales de diversification	DAAF / ODEADOM	DAAF	ODEADOM	-	ODEADOM	-	ODEADOM	14	-	13	-	27	
	Transport canne	DAAF	DAAF	DAAF	ODEADOM	DAAF Guadeloupe et Réunion / ODEADOM	ODEADOM	ODEADOM	10	-	-	-	10	Contrôles sur place et contrôles administratifs gérés uniquement par les DAAF et l'ODEADOM à partir de 2016
	Maintien de l'activité sucrière	DAAF	DAAF	ODEADOM	-	ODEADOM	-	ODEADOM	59	-	-	-	59	
	Transformation de la canne	DAAF	DAAF	ODEADOM	-	ODEADOM	-	ODEADOM	6	-	-	-	6	
	Banane	DAAF	DAAF	DAAF	ODEADOM	ODEADOM	-	ODEADOM	127	-	-	-	127	Contrôles sur place gérés entièrement par l'ODEADOM à partir de 2015
	RSA	ODEADOM / Douanes	ODEADOM	ODEADOM	-	ODEADOM	-	ODEADOM	23,5	-	-	-	23,5	
	Primes animales				DAAF / ASP				12	-	3	-	15	
	Aides à la production des filières mahoraises				DAAF / ASP				0	-	-	-	0	Aide mise en place en 2014
	Aides spécifiques à la filière rizicole guyanaise				DAAF / ASP				0	-	-	-	0	
Total POSEI									272	39			311	
Développement rural	Contrepartie FEADER versée sur les crédits traditionnels de l'ODEADOM	ODEADOM			DAAF/ASP				-	-	-	2,5	2,5	
	Aides développement rural (FEADER et contrepartie) (2)				DAAF / ASP / Autres financeurs				-	70	-		70	
Autres soutiens publics à l'agriculture	Etudes et missions	DAAF / ODEADOM			ODEADOM				-	-	-	0,5	0,5	
	Aides d'Etat versée sur les crédits traditionnels de l'ODEADOM	DAAF / ODEADOM	DAAF	ODEADOM	-	-	-	ODEADOM	-	-	-	3	3	
	Aides nationales sucre	Aide forfaitaire d'adaptation de l'industrie sucrière			DAAF / ASP				-	-	-	10	10	
					ASP				-	-	-	20	20	
					DAAF / ASP				-	-	-	56	56	
					ODEADOM (prévisionnel)				-	-	-	28	28	Aide mise en place à partir de 2017
	Fonds de secours (4)				DAAF / MDM				-	-	-	4	4	
Total HORS POSEI										70		124	194	

(*) SAUF : Aide aux industries sucrières et fonds de secours (cf notes (3) et (4) ci-dessous)

(1) Enregistrement des demandes, tenue des fichiers de producteurs, des registres parcellaires, interlocuteur unique des bénéficiaires, transmission et recueil des données, mise en place des conventions (FEADER et aides d'Etat)

(2) Dépenses engagées au titre de la campagne 2016, non encore versées

(3) Montants devant être versés au titre de la campagne 2017

(4) D'après données 2015, les données 2016 n'étant pas encore disponibles

Pendant le contrat, les évolutions concernent la cessation du recours à l'ASP pour certains contrôles sur place ; ceci aboutit à une clarification des responsabilités sur chaque chaîne de traitement : l'ODEADOM avec les DAAF d'une part, l'ASP d'autre part.

L'étude des aides hors POSEI montrent la place de l'ASP pour les aides nationales sucre et le FEADER (qui est un dispositif national fortement régionalisé)

L'ODEADOM a fourni à la mission un tableau provisoire des ressources humaines dédiées à la gestion des aides nationales et européennes. Ce tableau confirme les orientations de la comptabilité analytique de l'établissement (tout en suivant d'autres conventions⁶) et montre l'importante implication des DAAF.

	Nombre d'ETP	Pourcentage du total
Guadeloupe	3,95	7,88%
Guyane	2,20	4,39%
Martinique	5,80	11,58%
Réunion	3,90	7,78%
Mayotte	1,35	2,69%
Total DAAF	17,20	34,33%
ODEADOM	32,9	65,67%
Total	50,1	100,00%

(source : ODEADOM, tableau provisoire produit à la demande de la mission)

Les crédits et la gestion des aides nationales (crédits du MAA d'environ 6 M€/an) sont délégués aux préfets des DOM, l'ODEADOM ne conservant que 0,5 M€ au niveau du siège pour des actions transversales (études, communication, ...). Cependant une part importante de ces crédits délégués (sans doute de l'ordre de 50 %) est utilisée en théorie comme contrepartie nationale du FEADER ; cette part n'est pas stabilisée actuellement car le blocage du FEADER a conduit à l'utiliser localement pour se substituer au Fonds (soutien aux instituts techniques etc.). En tant que contrepartie nationale, ces crédits sont gérés en « paiements associés » au FEADER, c'est-à-dire instruits par le guichet désigné par les autorités de gestion du FEADER : DAAF ou services de la Collectivité et payés par l'ASP avec le FEADER proprement dit.

En conclusion, la large délégation de tâches aux DAAF souligne le caractère crucial de son organisation, de son pilotage et de son contrôle.

Une gestion des aides jusqu'ici satisfaisante, mais un devenir incertain

Cette revue, certes sur courte période, montre que l'ODEADOM remplit sa mission correctement mais que l'organisation « système » présente des fragilités. L'établissement réagit aux observations (cf. contrôle interne) mais les exigences des auditeurs notamment procédurales s'accroissent et les ressources humaines de l'établissement sollicitées par les tâches opérationnelles semblent peiner à suivre. La direction estime ainsi que 40 % du temps des cadres et la moitié de celui de la directrice adjointe sont consacrés aux audits. Ainsi, s'ils souscrivent à une exploitation plus approfondie et rapide des audits, ils ne la jugent guère possible compte-tenu de la charge de travail existante.

⁶ Ainsi la quote-part des fonctions support de l'ODEADOM y est prise en compte

Les tâches de formalisation du système de management, de gestion des audits externes (participation, gestion contradictoire des observations, mise en œuvre des recommandations), de contrôle administratif et sur place des subventions vont continuer à s'accroître.

Ainsi, la Commission a demandé en janvier 2017 que l'ODEADOM lance un plan d'actions correctives en réaction aux déficiences révélées par les contrôles sur place réalisés par l'ODEADOM et par l'audit de conformité de 2014. La France a fait observer que cet exercice ne peut intervenir juridiquement qu'à un stade postérieur à la procédure d'audit. L'étendue de la demande de la Commission apparaît en outre imprécise⁷. Il est vraisemblable que son exigence n'est donc que reportée.

Tout ceci doit être analysé au regard des moyens limités de l'ODEADOM, qui même à effectifs constants, aura beaucoup de mal à assurer l'ensemble de ces missions sans des évolutions d'organisation.

2.1.4. Adapter les cadres d'intervention pour optimiser la ressource et prendre en compte, en particulier, l'agro-écologie

L'objectif assigné à l'ODEADOM par le COP de « définir un nouveau cadre d'intervention cohérent et complémentaire avec les autres financements » semble avoir été ambitieux.

D'abord, si les crédits délégués à l'Office ont augmenté ces dernières années du fait essentiellement des crédits du CIOM, ils sont venus pour la plupart compléter le financement d'actions existantes du POSEI. Au titre de la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), l'ODEADOM a d'ailleurs été considéré sur ce point comme gestionnaire pour compte de tiers. La part résiduelle a été largement déléguée aux préfets et sert en grande partie de contrepartie au FEADER.

Ensuite, la capacité d'orientation des actions finançables ou de gestion des dispositifs est limitée dans la mesure où les pouvoirs de décisions relèvent soit des tutelles, soit des instances locales Outre-mer (COSDA - Préfet/DAAF, Autorité de Gestion FEADER...).

Il n'apparaît pas que ses tutelles aient chargé l'ODEADOM d'être source de propositions formelles et concertées dans ses instances. Par contre, son concours le plus souvent informel est certain. La rénovation récente des aides au transport de la canne dont le mécanisme était mis en cause par l'Union européenne illustre ce fait. Un groupe de travail devait être mis en place mais il semble que ministères et ODEADOM attendaient réciproquement une prise d'initiative. In fine, les ministères responsables du POSEI ont proposé la modification du dispositif dans le cadre des modifications annuelles du POSEI.

Au titre des modalités de mise en œuvre, l'ODEADOM a vu sa compétence augmenter puisque son directeur fixe les lignes directrices relatives aux aides nationales en remplacement de circulaires ministérielles. La consultation des comités sectoriels sur ces lignes a été initiée. Toutefois la déconcentration est très forte puisque les aides sont décidées localement.

⁷ Suivant les débats en phase de « conciliation » rapportés à la mission par l'ODEADOM.

2.1.5. Renforcer l'efficacité économique des filières

La politique de filières repose sur des stratégies de filières récemment adoptées par le conseil d'administration sur proposition des comités sectoriels. Ce résultat a été obtenu par une forte implication de l'établissement.

La dynamisation de ce processus puis l'organisation d'actions opérationnelles sont nécessaires pour dépasser les intentions. C'est un nouveau défi pour l'ODEADOM d'autant qu'il devra agir localement essentiellement par ses nouveaux représentants territoriaux que sont les préfets via les DAAF.

Par ailleurs, l'Office met en place une stratégie d'explicitation et de valorisation des mécanismes de marché pour éviter que les professionnels ne s'intéressent qu'à l'aspect des aides publiques de leur secteur. A cette fin, il informe les acteurs des données, organise des rencontres avec des partenaires neufs (grande distribution, ...), présente des stratégies d'identification du produit local. Cette nouvelle approche pourrait être valorisée dans le prochain contrat.

2.1.6. Conclusion : quel rôle à côté de l'organisme payeur

L'Office apparaît aujourd'hui dominé par son rôle d'organisme payeur européen et national. Comme on l'a vu, l'organisme payeur « fonctionne », c'est-à-dire qu'il remplit correctement sa tâche.

L'évaluation de sa performance en ce domaine devrait examiner le triple point de vue :

- de la qualité du service rendu par rapport aux besoins et aux attentes spécifiques à l'Outre-mer, notamment par une meilleure écoute et une prise en compte plus adaptée des spécificités agricoles de l'Outre-mer que celles que peuvent apporter les structures nationales généralistes ;
- du délai tout particulièrement en matière d'aide financière compte tenu de la fragilité financière fréquente de l'agriculture d'Outre-mer ;
- du coût, par une mobilisation de moyens raisonnables dans le contexte d'optimisation de la dépense publique.

Malheureusement, très peu d'indicateurs sont disponibles et encore moins, fiables.

L'exercice de ses autres attributions est encore plus difficile à évaluer. Il n'existe pas de référentiel permettant d'apprécier la performance. Le contrat 2015-2017 est tantôt trop ambitieux et général (« définir un cadre d'aide cohérent »), tantôt trop détaillé (« nombre d'études »). Tout au plus peut-on constater que l'activité est réduite par la prégnance du rôle de payeur.

Au titre des succès, il faut souligner que l'observatoire a émergé ; l'animation des comités sectoriels et des filières a permis la mise en place des stratégies demandées par le ministère de l'agriculture, et leur déclinaison opérationnelle a été amorcée.

Par contre la capacité de l'Office à orienter la conception des actions finançables ou à infléchir la répartition des enveloppes financières semble limitée. Certes les pouvoirs de décisions relèvent soit des tutelles ou des instances européennes, soit des instances locales Outre-mer, mais il ne semble pas que l'Office ait été force de proposition et évaluateur-aiguillon. Se pose donc la question de sa valeur ajoutée sur la stratégie d'intervention.

2.2. Bilan de l'organisation et des moyens de l'ODEADOM

2.2.1. Sécuriser les processus et poursuivre la dématérialisation de la gestion des aides

Le COP prévoit la mise en œuvre du plan d'actions du contrôle interne, l'évaluation des applications informatiques, l'établissement d'une comptabilité analytique et des actions de mutualisations des moyens. Malgré le titre de sa rubrique, il ne prévoit aucune action en matière de dématérialisation de la gestion des aides.

Le contrôle interne a déjà été abordé avec le rôle d'organisme payeur de l'établissement (cf. 2.1.3.).

Les moyens informatiques : une rénovation salubre

Un chantier vital enfin ouvert

Construit progressivement sans urbanisation, le système d'information (SI) de l'ODEADOM est composé de plusieurs applications informatiques anciennes qui ne couvrent pas l'ensemble des besoins et ne sont pas toujours fiables. Elles sont considérées aujourd'hui comme inadaptées (problème de maintenance, de sécurité, d'instabilité, de rigidité pour certaines aides complexes et évolutives....). En outre, il y a rarement continuité du système d'information entre les acteurs (déclarants ou demandeurs d'aides, instructeurs en DAAF, ODEADOM) et au sein même de l'établissement (entre les applications techniques et la comptabilité) ce qui alourdit considérablement les tâches de ressaisie et multiplie les contrôles manuels. Les applications ne comportent en outre aucune documentation en ligne.

Pourtant, le contrat 2015-2017 se montre confiant sur l'état du système informatique (« très régulièrement mis à niveau et adapté ») et ne prévoit qu'une étude d'évaluation des applicatifs. L'Office a été heureusement au-delà.

L'ODEADOM a décidé de mettre en place un schéma directeur des systèmes d'informations (SDSI) qui a reçu l'avis favorable du Conseil des Systèmes d'Information (CSI) du ministère chargé de l'agriculture, le 23 mars 2016. Le projet pluriannuel coûtait environ 1.4 M€ sur la période 2016-2018. Le schéma directeur se fonde sur des principes reconnus : mise en place de référentiels, dématérialisation, infocentre, technologie web, cohérence avec les SI des partenaires dont le MAA...

La mutualisation qui était envisagée dans le contrat précédent a été écartée, les applicatifs de FAM ne correspondant pas aux métiers des aides de l'Office et l'ASP ne pouvant paramétrer Osiris pour l'Office avant 2018. Depuis, les difficultés d'Osiris se sont révélées ainsi que sa relative obsolescence.

Les applicatifs des fonctions supports (comptabilité, RH) sont fournis par FAM en quelque sorte en mode « SaaS » (Software as a Service)⁸. Cela va dans le sens de la mutualisation.

⁸ Dans ce mode, l'organisme utilisateur (ici l'ODEADOM) utilise les services fournis par une application informatique mais n'en est pas propriétaire pas plus que des infrastructures sur lesquelles elle fonctionne et n'assure aucune tâche d'exploitation. Il est particulièrement intéressant pour de petits organismes qui peuvent ainsi avoir accès à des applications complexes, trop chères pour leur taille. La limite est la captivité relative vis-à-vis du fournisseur.

Un avancement certain au sein d'un cadre peu explicite

L'Office ne semble pas avoir élaboré de documents d'urbanisation, de cartographie de flux de données, ou recensement des cas d'utilisations, plus précis que les orientations très générales du SDSI avant de lancer les réalisations. Le phasage des travaux est également sommaire.

Les travaux ont commencé en utilisant la méthode « agile » qui évite les longues phases de spécifications puis de développement de la méthode « en v » en les remplaçant par des séquences intenses d'échanges avec les usagers, « sprints », suivies de livraison de produits intermédiaires. Les prestataires sont recrutés au sein des marchés de l'UGAP ce qui allège la procédure, offre des garanties sur la qualité du prestataire, mais ne permet pas toujours de bénéficier des meilleurs tarifs, notamment car les petites SSII ne candidatent pas à l'UGAP.

En l'état, il n'y a donc pas de documents de synthèse qui permette d'examiner la traduction des principes du SDSI, l'adéquation aux besoins fonctionnels actuels et prévisibles (notamment l'association des DAAF, ou la reprise d'aides traitées par l'ASP, par exemple) et l'avancement de la mise en œuvre. La stratégie de maintenance du futur système n'est pas non plus décrite (hébergement, exploitation, maintenance applicative, ...).

Il est impossible à un tiers d'évaluer la cohérence avec les systèmes partenaires. En effet, cela supposerait d'une part, que ceux-ci aient décrit les données attendues de l'ODEADOM, et que réciproquement, l'ODEADOM les ait sollicités de manière précise.

Les premiers travaux ont conduit à réévaluer le contenu et le coût du schéma. La « feuille de route 2017 » présenté au CSI de l'automne 2017 fait état :

- du choix du progiciel financier ;
- de l'étude comparative de deux modules de télé déclaration, l'un utilisé par FAM et l'autre qui vient d'être développé par le ministère de l'agriculture, et a priori valorisable pour le POSEI ;
- de développement apparemment conduit sur deux ans (2017 et 2018) et financés sur le fonds de roulement de l'ODEADOM et les crédits d'assistance technique du POSEI ;
- de la maintenance en condition opérationnelle (MCO) et de sécurité (exploitation et l'hébergement).

Tous ces éléments vont dans le bon sens, mais ne répondent pas au besoin de disposer d'un document cadre pluriannuel complet.

La mission constate qu'en un an et demi :

- certaines fonctionnalités ne sont plus mentionnées (Infocentre, ...), mais un nouveau projet apparaît (interconnexion des SI DELTA/CALAO) ;
- le ministère de l'agriculture a paramétré un outil dédié de mise en ligne du POSEI, de télé déclaration et de contrôles en DAAF qui est maintenant mis en concurrence (télé déclaration) avec celui d'un de ses établissements publics (FAM) ;
- le coût augmente en investissement de 1.5 M€ à 2.2 M€ ;
- la fin des travaux reste prévue en 2018 ce qui suppose de rattraper le retard pris par rapport au programme 2016 ;

- le maintien en condition du système apparaît (129 k€ en 2017 puis au moins 173 M€ en 2018) mais il ne semble pas couvrir toute la maintenance – exploitation.

Pour s'en tenir au coût :

- le prélèvement sur fond de roulement atteindra 1.5 M€ ce qui est le maximum admissible et ne laisse plus d'autonomie à l'établissement pour faire face à de nouveaux besoins ;
- les coûts de fonctionnement pourront être pour la partie européenne supportés par l'« assistance technique » mais un concours budgétaire au titre de la subvention pour charge de service public est nécessaire ;
- le coût qui aurait été de 5 M€ par des développements spécifiques⁹ a été contenu par l'utilisation de produits existants. Ce gain exceptionnel n'est malheureusement pas retracé.

La mise en place d'un système performant est une condition de survie à terme de l'établissement, pour gagner en productivité (permettant de dégager des ressources humaines au siège ou en DAAF pour de nouvelles missions), en sécurité (pour conforter l'agrément comme organisme payeur), en continuité territoriale (en intégrant à l'Office ses représentants locaux) et pour développer des outils de rapportage et d'aide à la décision.

Des prescriptions de sécurité régulièrement auditées

En tant qu'organisme payeur européen, l'Office est soumis à la norme de sécurité ISO 27002 et audité à ce titre par un cabinet spécialisé mandaté par la C3OP. Cette norme traite de la sécurité et non de la pérennité du système d'information. Il est important de garder cette précision à l'esprit. La PSSI a été renouvelée en 2015 comme prévu au contrat. Les autres recommandations de l'audit ne pourront guère être satisfaites avant la rénovation du système.

La comptabilité analytique

L'Office a mis en place une comptabilité analytique suivant les règles fixées par la tutelle en distinguant les activités opérationnelles (aides nationales 5 ETP-0,6 M€, les aides européennes 21 ETP-2,5 M€) et les missions supports (13 ETP-1,5 M€); les missions supports ne sont pas réparties in fine sur les activités opérationnelles¹⁰. Les agents répartissent mensuellement leur temps de travail entre ces activités. Ceci apparaît d'une qualité conforme à la demande des tutelles et l'objectif du COP paraît atteint sur ce point.

Cette comptabilité ne prend en compte que les frais supportés par l'Office. Ainsi le travail effectué par les DAAF pour le compte de l'Office n'y figure pas puisqu'il relève de la comptabilité du ministère. L'Office ne dispose donc pas du coût complet de « ses » aides puisque seul le ministère de l'agriculture peut consolider les données. L'ODEADOM ne peut donc comparer le coût de gestion de ses aides avec d'autres établissements.

Il n'est pas certain que cette méthode conduise à des données comparables entre établissements. Ainsi par exemple, il est vraisemblable qu'à l'ODEADOM, les missions hors aides financières figurent dans les fonctions supports, ce qui les alourdit.

⁹ Communication orale du directeur de l'ODEADOM

¹⁰ L'ODEADOM évalue à 32 ETP ses effectifs consacrés aux aides (cf.2.1.3. La bonne gestion des aides: une obligation à respecter) ce qui donne une répartition de 50% des effectifs supports sur les aides.

Enfin la méthode suivie par cette comptabilité ne permet pas de couvrir d'éventuels besoins internes à l'établissement qui seraient par exemple de connaître le coût de ses différentes missions (observatoire, renforcement des filières, aides financières,...) ou des différents domaines (banane, canne, diversifications animales et végétales, ...). Le contrat futur pourrait prévoir un tel travail s'il s'inscrit dans une dynamique, le simple constat ne valant pas la lourdeur du travail.

Une optimisation des moyens recherchée grâce aux mutualisations réalisées

Depuis son implantation sur le site d'Arboreal, et du fait de la proximité des autres opérateurs publics sous tutelle du ministère de l'agriculture (ASP, FAM et INAO), la recherche de mutualisations et d'économies sur les charges de fonctionnement a été inscrite de façon assez systématique et cohérente dans tous les documents d'orientation comme le COP, les feuilles de route annuelles, ou la lettre de mission du directeur. Elle est également rappelée lors de tous les dialogues de gestion de ces établissements.

En terme de bilan et sans entrer dans les détails, les mutualisations concernant l'ODEADOM ont porté sur :

- Avec FranceAgriMer :

Sous-location des locaux à l'Arboreal (y compris salle de réunions, accueil), visio-conférence, téléphonie fixe et mobile, restauration, logistique, reprographie et archives, Service médical et social ; serveurs informatiques, applications informatiques (RH, comptabilité), référentiel statistique (outil Visiobase), ISST en cours pour l'établissement du Document unique.

- Avec FranceAgriMer et l'INAO :

Action sociale.

- Avec l'ASP :

Audit interne.

S'y est ajoutée plus récemment la mutualisation des achats avec la passation d'une convention avec le Service des Achats de l'État (SAE) pour certaines prestations (formation, fournitures de bureau, prestations informatiques).

Il ne semble pas qu'il faille espérer des avancées significatives puisque les deux tiers des charges de l'établissement sont déjà liées à des mutualisations¹¹.

2.2.2. Consolider le fonctionnement interne de l'Office

En matière de pilotage et de management de l'établissement

Concernant l'organisation interne de l'ODEADOM, les évolutions inscrites dans le COP (organigramme fonctionnel, renforcement du secrétariat général, CODIR, entretiens individuels, ...) ont bien été engagées.

¹¹ Parmi les montants les plus importants : loyers 428 k€, charges locatives 74 k€, logistique 75 k€, informatique 61 k€, audit 83 k€, action sociale 26 k€.

L'établissement a procédé récemment à certains ajustements de son organigramme pour tenir compte des évolutions de ces activités (ex : observatoire économique) et des remarques formulées par les corps de contrôle (ex : missions de contrôle interne, de sécurité informatique). Ces évolutions seront nécessairement à poursuivre du fait des nouvelles missions confiées aux DAAF.

Le directeur anime toutes les semaines un CODIR au cours duquel sont évoquées toutes les activités en cours et qui donne lieu à compte rendu ; il n'appelle pas de commentaire particulier.

En dehors des dates programmées des conseils d'administration, des comités sectoriels, et des rendez-vous annuels quasi obligatoires (bilan des aides, établissement du rapport annuel d'exécution (RAE), dialogue de gestion, ...), la mission n'a pas eu connaissance de programmes de travail interne « en mode projet » qui permettraient de mieux piloter certains travaux (ex : animation des filières, stratégie de contrôle, ...).

Il est régulièrement rendu compte de l'activité de l'établissement (bilan d'activité) et le dialogue social n'appelle pas de remarque particulière (tenue des comités techniques et du comité hygiène, sécurité et conditions de travail).

Des contacts réguliers quasi quotidiens sont entretenus entre les services de l'ODEADOM et ceux de la DGPE et la DMOM du ministère de l'agriculture. Il semblerait néanmoins, qu'en dehors des rencontres officielles avec la tutelle lors des entretiens d'évaluation, qu'il faille renforcer et programmer de façon plus régulière des rendez-vous entre la direction de l'ODEADOM, la DMOM et le MOM permettant d'évoquer de façon plus concertée certains sujets sensibles, des échéanciers ou déplacements programmés, des sollicitations professionnelles ou des questionnements juridiques ou financiers.

Une comptabilité complexe soumise à des évolutions récentes

La comptabilité retraçait jusqu'en 2016 l'intégralité des recettes et des dépenses (françaises ou européennes) en tant que produits et charges.

Comme tout organisme payeur de fonds européen, l'Office tient en outre une comptabilité séparée des fonds européens. L'exercice européen court à partir du 16 octobre (année FEAGA) tandis que la comptabilité « française » suit l'année civile.

Afin de faciliter la lecture des comptes, l'Office présentait un éclatement de son compte de résultat entre les comptes de son fonctionnement et les comptes d'interventions.

Cet éclatement n'était pas poursuivi au niveau du bilan où il aurait été très complexe. Le bilan des comptes européens n'y figurait que par des comptes de liaison.

L'Office a mis en œuvre la « GBCP » pour l'exercice 2017 (avec toutefois une anticipation au 16 octobre 2016 pour les fonds européens) :

- les concours européens et les concours nationaux CIOM ont été considérés comme transparents (l'Office est réputé n'avoir aucune latitude d'action et gérer purement pour compte de tiers) ;
- les crédits nationaux « traditionnels » restent au contraire intégrés dans son compte de résultat puisque l'Office dispose de la répartition des enveloppes et de la fixation des lignes directrices ;

- enfin divers concours effectués au titre des ressources affectées (par exemple plan d'action national EcophytoDom) ont été considérés comme transparents.

Le passage à la « GBCP » prévu par le contrat 2015-2017 a donc été réalisé. Si les choix effectués ne sont pas contestables, le compte de résultat ne reflètera pas à lui seul le fonctionnement de l'établissement.

Une situation financière de fonctionnement saine mais dépendante des décisions du ministère de l'agriculture

L'analyse des comptes du fonctionnement de l'ODEADOM sur les derniers exercices montre une situation financière saine. L'établissement a peu de latitude en ce domaine puisque :

- d'une part, environ 95 % de ses recettes proviennent de la dotation pour charge de service public versée par le ministère de l'agriculture ;
- et que d'autre, part environ 85 % des charges répondent à des orientations de la tutelle (les deux tiers de ses charges sont liées au personnel dont la tutelle contrôle les effectifs, et le statut et sur le tiers restant, 75 % sont conventionnées avec d'autres établissements publics dans le cadre de la mutualisation).

Le résultat de fonctionnement de l'établissement est légèrement bénéficiaire

	<i>Réalisé 2013</i>	<i>Réalisé 2014</i>	<i>Réalisé 2015</i>	<i>Réalisé 2016</i>
<i>Résultat de fonctionnement (M€)</i>	0.52	- 0.19	0.24	0.16
<i>Dotation aux amortissements (M€)</i>	0.058	0.060	0.039	0.027

Le mode de financement des investissements qui est retenu par la tutelle n'apparaît pas clairement :

- soit il provient du résultat et consécutivement de la capacité d'autofinancement (mais la dotation aux amortissements est minime : de 27 à 60 k€/an). Dans ce cas, c'est à l'établissement de thésauriser sous forme d'une augmentation de son fonds de roulement pour faire face à un besoin futur,
- soit il provient de subventions spéciales pour l'investissement.

La question se pose pour la rénovation du système d'information très vieillissant. Le futur contrat devrait expliciter ce point.

Les produits de fonctionnement

La subvention pour charge de service public (SCSP) constitue la quasi intégralité des ressources. Les « 20 % sur recouvrement des créances européennes » perçus par l'ODEADOM constituent un produit complémentaire mais marginal. L'assistance technique au titre du POSEI est un peu plus

élevée¹² mais ses conditions d'emploi sont fixées par l'Union européenne (pour partie, elle est considérée comme une dotation en capital quand elle finance des investissements).

	<i>Réalisé</i> 2013	<i>Réalisé</i> 2014	<i>Réalisé</i> 2015	<i>Réalisé</i> 2016	BI 2017
SCSP Agriculture	4.16 M€	4.26 M€	4.35 M€	4.40 M€	4.48 M€
Ressources propres dont 20% sur recouvrement créances UE	0.08 M€	0.12 M€	0.16 M€	0.08 M€	0.09 M€
Recettes fléchées par l'UE «d'assistance technique» POSEI				0.12 M€	0.29 M€

(Source: ODEADOM présentation budgets)

Les charges de fonctionnement

Les dépenses de personnel représentent les deux tiers des dépenses de fonctionnement (hors dotation aux amortissements). Comme pour tout établissement public, l'ODEADOM est soumis à la double contrainte concernant le personnel, la masse salariale d'une part et le nombre d'emplois d'autre part. Sa petite taille l'a fait échapper aux réductions d'effectifs.

Depuis 2014, elles augmentent à effectif quasi constant (autour de 40 ETP). Cela est la conséquence du choix politique d'intégration des agents des établissements publics sous tutelle du ministère au sein de la fonction publique d'État, avec pour objectif une équité des rémunérations et des indemnités, et une volonté de pourvoir fluidifier les mobilités et les parcours professionnels. L'augmentation des charges de personnel est donc essentiellement due au glissement vieillesse et technicité (GVT) et à la convergence progressive vers le RIFSEEP MAA. Il semblerait aussi qu'une part d'augmentation soit liée à des repyramidages lors de recrutements mais l'établissement chercherait à contenir ou réduire ce facteur.

Les autres charges sont pour près des deux tiers dues à des conventions passées avec les autres établissements publics (notamment FAM pour les loyers, les charges locatives et certaines prestations informatiques, etc.). L'objectif du COP de mutualiser les achats semble donc largement atteint. L'Office n'a donc désormais qu'une faible latitude d'action. S'il bénéficie par ce dispositif de l'effet mutualisation, il perd celui de la mise en concurrence, de l'agilité et de l'offre de petits fournisseurs : aucun bilan ne peut être établi mais le principe de l'économie d'échelle ne semble pas toujours respecté : la Cour des comptes relève ainsi l'augmentation prohibitive de loyer (de 238 €/m² à 640 €/m²) qu'a subie l'Office en venant à l'Arboreal. Dans cette situation, le futur contrat ne peut guère demander des économies à l'Office puisqu'il est client captif d'autres institutions.

Les dépenses d'organisation de conseils d'administration décentralisées ont été jugées excessives, ce qui a motivé les travaux successifs, qui se poursuivent, d'adaptation du mode de gouvernance du conseil d'administration de l'établissement (suppression des sessions décentralisées, réduction du nombre de membres).

¹² En 2017, il est prévu que cette assistance finance à hauteur de 0.66 M€ la rénovation informatique (source : présentation de l'ODEADOM au CSI de septembre 2017)

	<i>Réalisé 2013</i>	<i>Réalisé 2014</i>	<i>Réalisé 2015</i>	<i>Réalisé 2016</i>	<i>BI 2017</i>
Charges de fonctionnement (hors personnel et DAP)	1.19 M€	1.18 M€	1.19 M€	1.06 M€	1.50 M€
Enveloppe personnel	2,90 M€	2,98 M€	3,04 M€	3,19 M€	3,32 M€

(Source: ODEADOM présentation budgets)

Un bilan solide marqué par les crédits d'intervention.

Le bilan prend en compte tous les types d'opérations (fonctionnement, interventions françaises et soldes du bilan des interventions européennes).

Le fonds de roulement et la trésorerie sont donc influencés par les crédits pour intervention déjà reçus par l'établissement de la part des tiers à l'origine des subventions mais non encore versés aux bénéficiaires finaux. En théorie il y a équilibre entre ressource et emploi mais :

- d'une part, il peut y avoir un décalage chronologique ;
- d'autre part, certains engagements peuvent avoir été dotés de crédits de paiement qui ne sont pas utilisés et certains versements aux bénéficiaires font ensuite l'objet d'une répétition de trop-perçu ; ces produits restent souvent acquis à l'établissement: ainsi, par exemple, 233 k€ sont ainsi revenus à l'établissement en 2016.

Le résultat « national » diverge donc du résultat de fonctionnement et ne reflète pas la gestion courante de l'établissement.

	<i>Réalisé 2013</i>	<i>Réalisé 2014</i>	<i>Réalisé 2015</i>	<i>Réalisé 2016</i>
Résultat « national » (M€)	0.520	-0.08	0.264	0.395

(Source: ODEADOM présentation budgets)

Le bilan est influencé par les éléments décrits précédemment.

Le fonds de roulement net croît progressivement grâce aux résultats positifs. Il est très proche des capitaux permanents puisque l'établissement n'a quasiment pas d'actif immobilisé (ce qui va changer avec les investissements informatiques).

La trésorerie de fin d'exercice croît extrêmement rapidement pendant la période, sous l'influence des avances de crédits de paiement versées par les financeurs. Toutefois l'établissement a une trésorerie propre importante (voisine de son fonds de roulement).

	Réalisé 2013	Réalisé 2014	Réalisé 2015	Réalisé 2016
Fonds de roulement (M€)	2.6	2.5	2.8	3.2
Trésorerie en fin d'exercice (M€)	7.3	10.9	13.9	16.5
Contribution à la trésorerie des interventions ⁽¹⁾ (M€)	3.9	7.7	10.4	12.8
Dont : ONEMA	0.5	0.6	0.3	1.1
Ministère de l'Agriculture	3.0	5.8	10	4.8
UE	0.4	1.3	1	6.9

(1) ordre de grandeur calculé par la mission à partir des comptes financiers

Les courbes de trésorerie ne sont pas disponibles mais l'établissement ne fait pas état de tension.

Le fonds de roulement et l'abondante trésorerie propre autorisent le financement d'investissements. Le rythme trimestriel moyen calculé des dépenses est inférieur à 1.5 M€ (environ 1.2 M€ de charges et 0.2 M€ d'investissements informatiques). Mobiliser 1 M€ par prélèvement sur le fonds de roulement apparaît possible.

Les ressources humaines

Les ressources humaines de l'établissement sont relativement stables.

Emplois	Réalisé 2013	Réalisé 2014	Réalisé 2015	Réalisé 2016	BI 2017
<i>Sous-plafond</i>	40.02 ETPT	40.45 ETPT	39.77 ETPT	39.91 ETPT	Plafond 41 ETP
<i>Hors-plafond</i>	0 ETPT	0 ETPT	0 ETPT	0 ETPT	0 ETPT

(Source: ODEADOM présentation budgets)

L'établissement emploie des personnels fonctionnaires (27.2 ETPT) ainsi que des personnels non titulaires (12.71 ETPT) comme l'y autorise le code rural et de la pêche maritime (Article L696-1). Sept des douze personnes non titulaires sont en CDD dont le taux de renouvellement a été important (50 %) ce qui est lié à l'activité saisonnière qui provoque le recours à ce type de contrat.

Les mouvements externes (10 à 20 % de l'effectif total) sont en fait relativement faibles si l'on en déduit ceux des CDD qui en représentent environ la moitié.

L'établissement mentionne qu'il a du mal à recruter. L'alignement des statuts puis des rémunérations sur ceux du ministère de l'agriculture lèvera l'obstacle statutaire. Il faudra en outre, qu'un passage à l'ODEADOM soit réputé comme étant valorisé dans la carrière par le gestionnaire ministériel, ce qui ne semble pas être le cas. Il est vraisemblable que le contenu du poste proposé joue: les postes axés sur la gestion opérationnelle étant moins attractifs pour les cadres qui constituent l'essentiel du pyramidage de l'établissement.

Presque la moitié du personnel (46 %) est âgé de plus de cinquante ans. Ceci présente l'avantage de disposer d'un personnel expérimenté mais en général moins facile à redéployer. Peu de départ par atteinte de la limite d'âge interviendront à court terme (d'autant que l'âge des départs en retraite tend à s'allonger) mais le rythme pourrait s'accélérer en fin du prochain contrat ce qui est un enjeu en matière de continuité de la technicité. Ces départs peuvent aussi contribuer à modérer l'évolution de la masse salariale.

(Source: ODEADOM)

L'Office dispose d'un personnel très qualifié puisque près de la moitié (46%) de ses agents relèvent de la catégorie A et de la direction.

Personnel de direction	2
Catégorie A/Encadrement	16
Catégorie B/Maîtrise	13
Catégorie C/Exécution	8
Total	39

(Source: ODEADOM)

Ce niveau de qualification est un peu surprenant si l'on considère l'importance dans l'activité de l'établissement, des tâches d'instruction des dossiers individuels de subvention, dont le montant et la technicité ne sont pas exceptionnels. Il justifie pleinement les efforts d'informatisation pour mettre cette technicité au service de nouvelles tâches qui les valorisent encore davantage.

La qualification du personnel est davantage administrative, si l'on s'en réfère aux corps des agents titulaires. Ceci peut être mis en relation avec l'importance de l'activité d'instruction et de paiement des dossiers de subvention.

Catégorie	Administrative	Direction	Technique	Effectif total
A	50%	14%	36%	14
B	82%	0%	18%	11
C	100%	0%	0%	4

(Source: calcul de la mission d'après tableau de préparation du triennal ODEADOM)

La formation continue des agents n'atteint dans les meilleures années que moins d'une journée par agent (les formations « internes » ne sont toutefois pas comptabilisées) ce qui est faible même s'il est difficile de trouver des actions pour un personnel dédié à des missions très spécialisées. Certaines opportunités pourraient peut-être être plus utilisées¹³.

L'établissement n'a pas de plan de formation mais des actions de formation sont construites notamment pour les grands chantiers : mise en place du contrôle interne rénové, déploiements informatiques). Les besoins des agents sont bien évoqués lors des entretiens annuels d'évaluation, mais l'offre de formation reste limitée à celle présentée par le secrétariat général du MAA.

¹³ Ainsi la C3OP déplore la faible participation de l'ODADOM à une formation anti-fraude.

L'Office établit un bilan social, qui était prévu au contrat.

Il ne semble pas que l'Office dispose du document de gestion prévisionnelle de ses emplois et de ses compétences qui était également prévu au contrat. La petite taille de l'établissement fait qu'elle y est probablement implicitement connue. Un tel document permettrait notamment de partager avec la tutelle les enjeux de maintien de la technicité, de prévoir les redéploiements entre missions permis par l'informatisation, l'association des DAAF comme « services extérieurs » etc. Les questions actuelles des ressources humaines affectées à l'observatoire, de repyramidage par exemple pourraient être mises en perspective.

2.2.3. Renforcer le travail partenarial avec les tutelles et les DAAF

La lettre de mission et d'objectifs annuels du directeur :

Une rencontre annuelle entre le directeur de l'ODEADOM, le ministère de l'agriculture (DGPE et SG) et le ministère des Outre-mer en fin d'année permet d'évoquer l'avancement du contrat de l'ODEADOM et de débattre des objectifs et priorités d'actions fixés au dirigeant pour l'année à venir.

Sur le plan formel, l'exercice des tutelles est donc pleinement assumé. L'articulation et la cohérence des objectifs de ces lettres de mission avec différents documents stratégiques, dont le contrat, semble correctement assurée, y compris à travers des indicateurs communs. A titre d'exemple, on peut citer la désignation des préfets comme représentants territoriaux de l'ODEADOM, le changement de composition du CA, la déclinaison locale des stratégies filières, la consolidation de l'observatoire Outre-mer, le renouvellement du SI, le déploiement du contrôle interne, le respect de la notification de masse salariale, la préparation du nouveau contrat...

L'organisation territoriale

Jusqu'à présent, l'ODEADOM ne disposait d'aucun service déconcentré dans les DOM et s'appuyait essentiellement sur les DAAF comme interlocuteurs locaux sur la base d'une convention entre l'Office et le MAA (juillet 2014) précisant les fonctions ou tâches confiées aux DAAF pour la gestion et le contrôle de demandes d'aides européennes en faveur des productions agricoles dans les départements d'Outre-mer.

Cette réforme n'est qu'évoquée sous forme d'un examen d'opportunité dans le COP.

Le décret n° 2016-1723 du 13/12/2016 relatif à la représentation territoriale de l'Office désigne désormais les préfets comme représentants territoriaux de l'établissement dans le cadre de l'animation des politiques de filières et de développement agricole et, le cas échéant, dans le cadre de conventionnements avec les collectivités.

Des conventions de gestion ont été signées avec chacun des préfets qui précisent les missions exercées par le service déconcentré de l'État compétent en matière d'agriculture (DAAF) pour le compte de l'ODEADOM, les modalités générales de leur mise en œuvre et de leur suivi, ainsi que les moyens que l'État met à la disposition pour l'exercice des dites missions. Elles précisent la liste des agents au regard des missions ou tâches confiées (organigramme fonctionnel) et l'évaluation du temps consacré aux délégations de ces missions. A priori, cette évolution doit se faire à moyens constants, du fait du déploiement d'outils favorisant l'automatisation et la simplification par

la dématérialisation des procédures, la limitation du nombre d'intervenants sur un dossier, tout ceci devant permettre de dégager des marges de manœuvre suffisantes.

Des rencontres régulières avec les DAAF (4 fois par an) et les chefs de service économie agricole (2 fois par an) ont été mises en place.

2.2.4. En guise de conclusion sur le pilotage et fonctionnement interne de l'ODEADOM

L'Office est un établissement public administratif de petite taille (budget de fonctionnement inférieur à 5 M€, 41 agents). Lui appliquer le détail des règles d'organisation, de prévision et de suivi des « grands » établissements serait souvent disproportionné et pourrait facilement conduire à des coûts de structure importants.

Compte-tenu de ce contexte, la mission considère que l'établissement répond convenablement aux règles ou normes qui lui sont imposées (ex : GBCP, mise en place du contrôle interne, sécurité informatique). Sa situation financière est saine, mais sa taille modeste ne lui laisse pas beaucoup de marges de manœuvre, d'autant qu'il doit intégrer les contraintes budgétaires et d'effectifs imposées par sa tutelle qui reste sa source prépondérante pour ne pas dire unique de financement.

Il reste très certainement quelques sources d'optimisation en matière de mutualisation des fonctions support et d'efficience globale de la structure, mais dont l'enjeu doit être relativisé compte tenu de tout ce qui a été entrepris jusqu'à présent.

Le vrai challenge pour l'ODEADOM qui concerne à la fois sa gouvernance et son fonctionnement est bien de mettre en œuvre un nouveau système d'informations de gestion des aides qui est un aspect de la question sous-jacente de l'organisation de leur gestion en prenant en compte la représentation territoriale de l'établissement.

3. LES ENJEUX A PRENDRE EN COMPTE DANS LA PREPARATION DU FUTUR CONTRAT

La question essentielle qui demeure un préalable à toutes propositions d'évolution du prochain contrat de l'ODEADOM est d'inscrire ce contrat d'objectifs et de performance dans des orientations stratégiques fixées à l'opérateur par ses tutelles, pour qu'il les décline et en assure la mise en œuvre sur les territoires ultramarins.

Ces orientations devront prendre en compte, outre la poursuite de l'intégration de Mayotte, l'évolution de l'agriculture des départements d'Outre-mer « historiques » qui régressent dans les Antilles, stagne à la Réunion et ne progresse qu'en Guyane.

Evolution 2000/2015	Métropole	Total DOM	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion
Surface cultivée	-3%	-12%	-26%	-21%	10%	-2%
Unité de Travail Non Salarié (UTANS)	-35%	-22%	-46%	-51%	18%	-5%

(Source : ODEADOM notes provisoires de l'observatoire)

La valeur de la production va dans le même sens. Seules les subventions ont augmenté partout mais n'ont pas permis de maintenir les recettes dans les Antilles. L'agriculture guyanaise qui a les meilleurs résultats économiques est aussi celle qui reçoit, de loin, le moins de subvention (même si elles ont fortement crû).

	Métropole	Total DOM	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion
Evolution 2000/2015						
Total recettes	28%	12%	-9%	-6%	119%	18%
Dont production	30%	7%	-18%	-16%	117%	10%
Dont subventions	20%	35%	32%	15%	212%	77%
Résultats 2015						
RNE / ha	530	4 070	2 570	4 100	6 410	3 730
Production / ha	2 800	7 300	6 300	7 400	7 400	8 000
Subventions / ha	360	2 210	2 390	4 870	320	1 710
SAU / Exploitation	59,7	5,4	4,7	8,1	4,2	6,0
RNE / Exploitation	31 600	22 200	12 200	33 000	27 100	22 400

(Source : ODEADOM note provisoires de l'observatoire n° 3)

Ces résultats sont loin d'atteindre les objectifs fixés dans le cadre des états généraux de l'Outre-mer en 2009-2010, repris par la suite dans différents programmes pluriannuels d'intervention (POSEI, PDR, CIOM). Les prochaines assises des Outre-mer apporteront des éléments actualisés.

3.1. Les enjeux de positionnement de l'établissement: quel est le rôle dévolu à l'ODEADOM par ses tutelles pour accompagner le développement de l'agriculture ultramarine ?

3.1.1. Le choix stratégique d'un organisme payeur spécialisé

A plusieurs reprises, l'existence même de l'ODEADOM a été mise en cause, notamment lors de la restructuration des établissements publics dans le cadre de la RGPP qui a vu la création de FAM et de l'ASP, ou dans certains rapports de la Cour des comptes. Les réactions des professionnels, déterminés à conserver une structure indépendante de gestion et de paiement pour les territoires ultramarins ont conduit à donner une base législative à l'existence de l'ODEADOM dans la loi 2014-1170 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAF).

L'ODEADOM a pour principales missions d'une part d'être l'organisme payeur des aides européennes propres à l'Outre-mer, et d'autre part de s'impliquer fortement dans la connaissance et le fonctionnement des marchés (veille économique, de collecte et de transmission de données), dans l'accompagnement de l'organisation des producteurs, de la structuration des filières, et de l'innovation et l'expérimentation, ...

En réalité, l'établissement consacre environ 80 % de ses moyens (32 ETP) aux missions de gestion et de paiement des aides qui constituent la priorité de ses priorités en tant qu'organisme payeur agréé, ce qui laisse peu de place pour les missions davantage techniques d'interface entre les professionnels. Comme on l'a vu, il délègue en outre certaines actions en la matière à des tiers.

La question peut à nouveau se poser du rôle de l'établissement dans un contexte où :

- l'ODEADOM dispose des moyens limités pour assurer en sus de ses tâches opérationnelles de payeur, la conception et le suivi du contrôle interne, l'ingénierie des processus, la rénovation du système d'information et son déploiement et le pilotage des DAAF ;
- les moyens de l'Etat - seul financeur de l'ODEADOM - sont en contraction, de sorte qu'il promeut la recherche de complémentarités et de synergies possibles avec d'autres opérateurs;
- les exigences européennes vis-à-vis des organismes payeurs se renforcent tant sur son organisation propre que sur l'étendue des contrôles qu'il doit pratiquer ;
- la régionalisation du FEADER –particulièrement large pour l'Outre-mer puisque les mesures du cadre national y ont moins d'importance que dans l'hexagone– rend nécessaire une proximité avec ces collectivités.

Ainsi, au-delà des questions de mutualisation possibles tenant à la proximité de certains établissements publics sur le même site Arborial sur un ensemble de fonctions supports, il s'agit de voir si l'État doit et a les moyens de maintenir un « organisme payeur ultramarin » dont l'implication directe dans la gestion des aides est partiel. Les facteurs qui précèdent pousseraient à envisager un transfert possible de l'ensemble des compétences de gestion et de paiement de l'ODEADOM vers l'ASP et FAM.

En sens contraire, plusieurs éléments militent pour le maintien d'un organisme payeur spécialisé :

- la spécificité de l'Outre-mer et de son agriculture sont reconnus tant par l'Union européenne qui lui dédie un programme d'aide spécialisé, que par la France ;
- l'attachement des élus à cette spécificité est profond et la remise en cause de l'ODEADOM suscitera vraisemblablement leur opposition ;
- l'Outre-mer pèse peu dans l'agriculture nationale et la priorité est toujours de traiter les dossiers hexagonaux dont l'impact en montant et en bénéficiaires sont plus importants ;
- le rattachement des aides spécifiques aux Outre-mer à un grand établissement (ASP ou FAM) suscitera peu ou pas d'économies :
 - o les fonctions supports sans spécificité sont déjà largement mutualisées avec ces grands établissements,
 - o la très grande majorité des effectifs de l'ODEADOM est consacrée à des tâches opérationnelles d'instruction d'aides spécifiques et devrait être maintenue quel que soit l'établissement,
 - o l'Outre-mer est lui-même très divers ce qui conduit à des dispositifs eux aussi variés engendrant une complexité informatique supplémentaire, coûteuse et techniquement délicate, si elle doit être traitée dans des applications nationales centrées sur l'hexagone. L'ardue mise en œuvre du FEADER régionalisé par l'ASP illustre la difficulté de maîtriser des applications subissant une grande variété de paramètres.

Les tutelles sollicitées lors d'un point d'étape ont confirmé que le rôle d'organisme payeur de l'ODEADOM devait être conforté.

3.1.2. Quel rôle à côté de l'organisme payeur

L'exercice de ses autres attributions que celle d'organisme payeur nécessite de mieux définir le rôle de l'ODEADOM. Le contrat 2015-2017 est tantôt trop ambitieux et général (« définir un cadre d'aide cohérent »), tantôt trop détaillé (« nombre d'études »). L'établissement du nouveau contrat doit-être l'occasion d'améliorer cette définition.

3.1.3. Clarifier la répartition des activités entre les établissements publics

La répartition des missions entre l'Office d'une part, et FAM et l'ASP d'autre part, relève soit de règlements (décret ou arrêté) soit de conventions entre ces établissements :

- en matière des missions statutaires nationales, l'intégralité des missions est réglementairement dévolue à l'Office qui peut sous-traiter par la voie conventionnelle ;
- en matière d'aides communautaires, l'Office a une compétence générale pour les aides spéciales à l'Outre-mer (POSEI) à l'exception d'aides que le règlement confie à l'ASP (aides animales, riz en Guyane, aides directes à la production à Mayotte) mais l'Office, là aussi, conclut des conventions ;
- enfin en matière d'aides nationales, les ministres arrêtent la répartition.

L'intérêt de cette multiplicité de forme (décret, arrêté, convention) et de fond (ODEADOM, ASP, FAM) n'est pas apparent. Elle complique :

- l'obtention de visions synthétiques de l'agriculture ultra marine et des concours publics qui lui sont apportés (les difficultés de l'observatoire en témoignent) ;
- la constitution d'un véritable lieu national de débat du développement agricole ultramarin ;
- la mise en cohérence des différents instruments quant à leur stratégie et à leur mise en œuvre ;
- la mise en place d'un établissement de référence pour les préfets (qui en sont désormais les représentants locaux) et les collectivités dont le rôle croît avec la décentralisation du FEADER.

Si l'on considère que le contrat n'est pas le lieu pour traiter de la situation (plutôt complexe) actuelle et de son évolution, c'est faire implicitement le choix d'un contrat tourné vers la mise en œuvre opérationnelle du statu quo, ce qu'était largement le contrat 2015-2017.

Un autre scénario serait de conforter réglementairement la compétence générale de l'Office, affirmant ainsi son rôle central pour l'agriculture d'Outre-mer, en le laissant par voie conventionnelle « sous-traiter » des activités. Le contrat fixerait le scénario d'évolution (avec une précision inversement proportionnelle à sa durée). Les tutelles ne prendraient aucun risque d'émancipation de l'Office puisqu'elles détiennent effectifs et financement.

Une analyse du mode de gestion des aides ultra marines tenant compte de la répartition des rôles entre les différents acteurs à partir des conventions de gestion (ASP, FAM, et DAAF) permettra aux tutelles de valider un scénario organisationnel et le cas échéant de redéfinition des dispositifs pour sécuriser et simplifier leur mise en œuvre. Un tel chantier pourrait être un élément important prévu au contrat.

Deux questions de court terme illustrent ce point :

- la gestion des aides sucrières nationales qui est partiellement effectuée par l'ASP ;
- la question de la pêche maritime et de l'aquaculture qui est devenue plus prégnante avec le retour de ce domaine dans les attributions du ministre chargé de l'agriculture.

Les études en cours sur la reprise de certaines aides nationales sur le sucre montrent les limites d'une approche par le seul examen des moyens de mise en œuvre : l'établissement cédant minimise les moyens utilisés pour ne pas se faire amputer, l'établissement d'accueil les maximise pour couvrir le risque de mésestimer la tâche et la situation se bloque... Si cette approche ne doit pas être négligée, une analyse stratégique est aussi nécessaire suivie par une décision rapide des tutelles.

Dans le cas particulier :

- il n'apparaît pas d'obstacle dirimant à transférer de l'ASP à l'ODEADOM l'aide nationale forfaitaire aux sucreries qui est construite sur les mêmes règles que l'aide européenne cinq fois plus importante et qui est gérée par l'Office ;
- la conception de certaines aides semble devoir être revue pour améliorer leur contrôlabilité et alléger leur mise en œuvre mais l'Office ne s'en sent pas chargé bien que cela relève de son rôle de gestionnaire des aides.

La répartition des activités en matière de pêche maritime et d'aquaculture est une autre illustration de cette situation d'attente réciproque de tous les acteurs. Le transfert de cette attribution au ministère chargé de l'écologie avait permis de mettre la question en sommeil ; son retour au ministère de l'agriculture la ravive. L'ODEADOM, théoriquement en charge n'a jamais abordé ce domaine ; et pour certains FAM ne serait pas suffisamment actif en matière de pêche ultra marine. Compte tenu des enjeux, le ministère des Outre-mer souhaite que l'ODEADOM exerce sa compétence. Comme l'établissement n'a ni les moyens ni l'expérience, une clarification est nécessaire quant aux missions et aux moyens.

3.1.4. La compétence territoriale

La compétence territoriale potentielle est fixée par le législateur à la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte, la Réunion, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon (L 696-1). L'Office peut, en outre, agir par voie conventionnelle avec la collectivité de Wallis-et-Futuna. Les autres territoires¹⁴ des Outre-mer ne sont pas mentionnés. Le règlement reprend intégralement la liste législative.

Le contrat actuel n'évoque qu'incidemment l'arrivée de Mayotte au sein des départements et n'évoque aucune autre spécificité territoriale.

Il serait souhaitable que le futur contrat précise les missions qui sont concrètement attendues de l'établissement pour chaque territoire. C'est plus particulièrement nécessaire en dehors des départements des Antilles et de la Réunion car ces autres territoires connaissent soit des régimes juridiques particuliers, soit des situations agricoles originales soit des croissances démographiques élevées.

Enfin, à l'occasion de la déclinaison territoriale des missions spécifiques attendues de l'ODEADOM, se posera la question des moyens alloués à l'Office pour les remplir. Un cas particulier est celui des territoires qui ne relèvent pas du ministère de l'agriculture (ex territoires d'Outre-mer).

3.1.5. Le niveau des missions

Le code rural n'explicite pas le niveau des missions de l'Office (stratégique, tactique, d'exécution ?) pas plus que son rôle dans chaque niveau (proposant, lieu de concertation, décideur, observateur, opérateur ?). Ces questions se posent tant pour la conception des dispositifs d'intervention que pour les autres missions (animation de filières, études, ...).

A l'heure actuelle, l'Office semble principalement un exécutant de décisions - y compris d'exécution - prises par des tiers (nationaux ou locaux). Son conseil d'administration est modestement chargé de « suivre ... le développement de l'économie agricole » (code rural et de la pêche maritime, article D696-7). Le contrat passé va dans le même sens. La récente évolution des aides « transport de la canne » montre qu'il n'existe pas de commande claire de la tutelle et que les acteurs s'attendent réciproquement.

¹⁴ Nouvelle-Calédonie, Polynésie, Wallis et Futuna, Terres australes (si l'Office doit traiter de pêche maritime).

Le contrat nouveau doit expliciter ces questions d'autant que la situation ancienne semble évoluer :

- Ainsi les comités d'orientation stratégique et de développement agricole (COSDA) des collectivités d'Outre-mer définissent la politique de développement agricole, agro-industriel, halio-industriel et rural commune à l'État et aux collectivités en tenant compte des orientations arrêtées par l'établissement (code rural et de la pêche maritime, art. L 181-9 et L 183-5) ce qui conduit à ce que l'établissement doit formuler une stratégie.
- De même, au niveau de la mise en œuvre, c'est désormais l'établissement qui fixe des consignes (par des décisions du directeur) et non plus des circulaires ministérielles.

3.1.6. Conclusion : faire des choix préalables de positionnement de l'établissement

Plusieurs clarifications du rôle assigné à l'ODEADOM par ses tutelles sont nécessaires.

Deux voies sont envisageables :

- le statu-quo ou une évolution non affichée vers un élargissement du rôle de l'Office ;
- l'affirmation d'un objectif : le renforcement de l'Office comme point central de l'agriculture d'Outre-mer.

Ce choix conditionne le contenu du contrat futur dans toutes ses composantes.

3.2. Les enjeux de mise en place de la politique agricole ultra-marine

3.2.1. Renforcer la consultation nationale des Outre-mer sur la politique agricole : développer le rôle des conseils et comités

Le Conseil d'Administration : pourquoi faire ?

L'ODEADOM est administré par un conseil d'administration de vingt-sept membres votants récemment élargi par décret n° 2014-995 du 1er septembre 2014 afin d'y inclure les présidents des exécutifs départementaux ou régionaux des cinq départements d'Outre-mer, pour tenir compte du transfert de compétence de gestion des fonds européens FEADER. Les professionnels ultramarins, qui ne se retrouvaient plus majoritaires, ont revendiqué une révision de leur représentation. Un projet de décret est en cours de discussion depuis plusieurs mois, et soulève de nombreux débats notamment :

- sur l'articulation du CA qui devrait concentrer son rôle sur les orientations stratégiques et budgétaires avec les comités sectoriels davantage focalisés sur les débats techniques,
- et d'autre part, sur le nombre et la représentation des membres avec l'objectif affiché par les tutelles d'une maîtrise des coûts de fonctionnement des instances de gouvernance de l'office.

Le conseil d'administration n'a guère de pouvoir réel :

- il vote le budget mais celui-ci est constitué de la subvention pour charge de service public qui est décidée par le ministère de l'agriculture ;
- il n'a pas de rôle au titre du POSEI (puisque les ajustements annuels se font hors des périodes où il se réunit) ;
- il répartit entre les territoires les enveloppes en matière d'aides nationales mais essentiellement, semble-t-il, par reconduction de droit de tirage historique et c'est le directeur qui, par des décisions, fixe les règles générales d'attribution, les règles précises étant décidées localement.

Par conséquent, les reproches récurrents sur le coût du conseil ne peuvent être tempérés par le rôle stratégique de l'organe. La réduction à l'étude du nombre de membres et la suppression déjà effective d'une réunion du conseil Outre-mer peuvent permettre des économies notables pour le prochain contrat. La réduction de la représentation des Collectivités et des préfets, et celle des professionnels n'a guère d'inconvénient si on s'en tient au rôle purement administratif et d'organisme payeur européen et national. Par contre, si l'Office est appelé à jouer un rôle central d'instance nationale de consultation de l'agriculture ultramarine, de recueil d'avis, de proposition, d'élaboration de lignes stratégiques, il en est tout autrement ; il devra dans ce cas revoir son mode de fonctionnement interne pour renforcer le poids de son conseil d'administration. Certes il ne remplacera pas des réunions au plus haut niveau des présidents des collectivités et des ministres, mais le conseil pourrait les préparer et entretenir un flux d'échanges en dehors de ces occasions solennelles.

Si le Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire (CRPM L611-1) est bien entendu l'instance majeure consultée par les ministres, on constate qu'il traite peu de l'agriculture ultra-marine. Ainsi, une instance consultative nationale pour l'agriculture d'Outre-mer semble manquer, ce qui semble être illustré par le fait que c'est le conseil d'administration de l'Office qui a été le lieu d'expression du mécontentement agricole ultramarin sur les retards du FEADER alors qu'il n'a aucun rôle en la matière. Pourquoi ne pas donner ce rôle au Conseil d'administration et charger dans le nouveau contrat l'Office de nourrir ses travaux ?

Les comités sectoriels : renforcer et fixer des objectifs

A côté du conseil, quatre comités sectoriels (Banane, Canne-Sucre-Rhum, diversification végétale et diversification animale) ont été mis en place en 2010 et 2011. Ils sont destinés à favoriser les échanges d'information et d'expériences, à organiser des synergies entre les professionnels des départements concernés par chaque filière et à formuler au Conseil d'administration de l'Office des propositions d'orientation et de développement des filières.

Ils se sont pleinement investis dans une réflexion stratégique sur l'évolution des filières agricoles des Outre-mer à l'horizon 2020. Après établissement d'un diagnostic et analyse des enjeux, des objectifs stratégiques ont été validés, et des plans d'actions identifiés. Ces « stratégies filières » ont été adoptées par le conseil d'administration. Il appartient désormais aux comités sectoriels de décliner ces objectifs stratégiques sur chacun des territoires et par filière, de suivre leur mise en place et d'en rendre compte au conseil d'administration.

Le renforcement du rôle de ces comités sectoriels devrait également permettre de nourrir les réflexions au sein de l'observatoire des données d'Outre-mer.

La mobilisation de ces comités sectoriels sur les questions de gestion et d'optimisation des aides et d'évolutions des dispositifs est souhaitable. Bien entendu, cette activité ne doit pas être que le seul prolongement de l'analyse ou du suivi des filières et des plans d'action, ou les conditions de leur développement et de leur structuration.

Le contrat futur doit donc valoriser la dynamique des comités et leur fixer des objectifs. La nomination de leurs présidents au sein du conseil d'administration semble utile, dans le cas où cette instance aurait un rôle significatif, pour renforcer la cohérence des approches croisées territoires-filières au sein de l'établissement.

Les récentes tensions nées de la redéfinition en cours de la composition du conseil d'administration (CA) et de l'articulation avec les comités sectoriels (CS) nécessitent un renforcement du dialogue avec les tutelles (préparation des CA et des CS, déplacements, dossiers sensibles, ...) et une formalisation et un suivi plus régulier des travaux au sein des comités sectoriels.

En guise de conclusion sur la gouvernance de l'ODEADOM

En conclusion, l'importance des organes de gouvernance et leur coût par rapport à la taille de l'établissement doivent être analysés par rapport au rôle qui leur est assigné. Ils peuvent être essentiels si c'est dans ce cadre que s'élabore toute la cohérence des politiques transversales ou sectorielles des Outre-mer avec prise en compte de leurs spécificités par rapport aux régions métropolitaines, et s'ils sont un lieu d'expression nationale des préoccupations de l'agriculture ultramarine.

Le choix éventuel d'intégrer cette capacité d'écoute, de transmission d'information, de préparation et de suivi des actions (de toutes natures et notamment les dispositifs de soutien financier) dans les organes de l'ODEADOM ne relève pas du contrat mais le contrat devra préciser la mise en œuvre du choix retenu.

Compte tenu de l'éloignement géographique des acteurs partenaires (professionnels, DAAF, collectivités.), la programmation cadencée de visio-conférences pourrait permettre de mieux les mobiliser et les impliquer.

3.2.2. Evaluer les politiques d'intervention et en proposer de nouvelles

Consolider l'observatoire économique en développant les partenariats

A travers cet observatoire, il s'agit d'assurer une veille économique et une évaluation des politiques pour les secteurs agricole et agroalimentaires pour mettre à la disposition des décideurs, des organes de gouvernance de l'ODEADOM, des organisations professionnelles, des organismes techniques, de services, de formation...les données relatives aux filières, aux marchés et à la mise en œuvre des politiques publiques.

Cette mission n'a rien d'original puisqu'elle relève de l'article R. 684-3 du code rural et de la pêche maritime. Néanmoins, elle n'avait jamais fait l'objet d'une démarche structurée jusque-là et ce n'est qu'à l'occasion du COP, que l'ODEADOM s'est mobilisé sur ce volet avec des moyens limités, et commence à valoriser ses travaux.

Pour le prochain COP, il conviendrait :

- d'établir une feuille de route des travaux (ou de prévoir les modalités de son élaboration) ;
- d'assurer une veille économique et une évaluation des politiques ;
- de renforcer les partenariats avec ce qui se fait par ailleurs. On pense naturellement aux services des DAAF (SRISE) en contact direct avec les acteurs locaux, et aux services de FAM et du SSP qui développent des démarches similaires. Leurs compétences et expériences dans ce domaine sont non seulement précieuses, mais l'ODEADOM aurait aussi à tirer le meilleur parti des initiatives prises et des évolutions pour les prochaines années, avec notamment le développement d'enquêtes en ligne résultats. Ces partenariats d'ordre méthodologique, d'harmonisation des procédures et d'automatisation par voie de télé-procédures impacteront nécessairement le nouveau système d'informations de l'ODEADOM.

Des relations avec d'autres acteurs de l'économie de l'Outre-mer (IEDOM, AFD,...) élargiraient les points de vue.

Un renforcement du comité de pilotage actuel qui réunirait tous ces acteurs pour examiner les programmes et discuter des résultats assierait la qualité des travaux.

- En matière de valorisation des travaux de cet observatoire, il pourrait être envisagé la parution régulière d'une e-lettre électronique dans laquelle une rubrique spécifique lui serait consacrée et où l'on retrouverait également des actualités, des informations relatives aux programmes d'intervention ou d'ordre réglementaires... En interne, ces travaux doivent également permettre de nourrir les réflexions des comités sectoriels, et en retour d'orienter ceux du comité de pilotage ;
- Que plusieurs agents de l'établissement concourent à ses travaux fussent à temps partiel au sein de l'une des structures de l'établissement. En effet, même si les moyens consacrés restent modestes, la pérennité et la continuité de l'observatoire sont incompatibles avec un caractère unipersonnel.

Accompagner de façon plus marquée le développement de l'agriculture et des filières agricoles ultramarines

Les objectifs ministériels (meilleur fonctionnement des marchés, efficacité économique des filières, triple performance, structuration des filières, soutien à l'export) se retrouvent pour l'Outre-mer dans les stratégies des filières agricoles récemment adoptées sur proposition des comités sectoriels.

L'avancement de leur déclinaison locale en plan d'actions varie. Elle nécessite une forte mobilisation des professionnels, mais également des services de l'ODEADOM et des DAAF pour les accompagner.

Il s'agit en effet d'apporter tous les conseils et appuis pour faire émerger et structurer les projets locaux, tant sur les aspects réglementaires que d'accompagnements financiers, de suivre concrètement leur réalisation, et de créer et animer les lieux de concertation nécessaires. Cela nécessitera de renforcer les relations avec les professionnels en dehors des instances de gouvernance en place.

Le contrat pourrait esquisser des priorités ou mettre en place les modalités de leur fixation, et préciser les travaux attendus de l'Office sur des questions précises (fin des quotas sucriers, stratégie qualitative sur la banane, ...). Il pourrait évoquer les formes d'accompagnement des services de l'ODEADOM aux DAAF.

Ce travail pourrait bénéficier de l'expérience de FAM qui conduit le même exercice pour les filières métropolitaines et des bonnes pratiques aujourd'hui identifiées.

Les plans d'actions de ces « stratégies filières » mettent en avant certains chantiers transversaux (expérimentation, recherche, innovation, communication, formation,...) dont on peine toutefois à comprendre comment ils s'articuleront entre les différentes filières et dans les différents programmes d'intervention. Le contrat pourrait prévoir la mise en place de plans d'actions transversaux préparés par l'Office avec la ou les commissions transversales évoquées précédemment.

Adapter les cadres d'intervention pour optimiser la ressource, sécuriser et faciliter la mise en œuvre

La Commission dans son rapport au Parlement Européen et au Conseil sur la mise en œuvre du POSEI de décembre 2016 considère que la performance du programme est plutôt positive, augurant la poursuite du dispositif lors du prochain contrat.

Toutefois, la Commission formule des recommandations aux États membres relatives à leur programme individuel. Ils « devraient définir, au sein de leur programme, une stratégie plus claire, soulignant les objectifs par des indicateurs adéquats. Cette stratégie devrait (i) souligner la spécificité de l'agriculture et des structures agricoles dans chaque région ultrapériphérique, (ii) définir la contribution aux objectifs de la PAC, en particulier en termes de production durable, et (iii) expliquer la complémentarité entre les régimes spécifiques d'approvisionnement (RSA) et les soutiens aux producteurs locaux (SPL), entre les programmes POSEI et PDR, les aides nationales et l'OCM, ... ». « Les États membres devraient accorder une attention particulière à la répartition de l'aide entre les différents types d'exploitations agricoles... ». « Ils devraient poursuivre le développement des pratiques agricoles durables, y compris par le renforcement de la compétitivité hors prix... ».

Cette révision de la stratégie et l'optimisation et la rationalisation des soutiens publics est une autre forme d'accompagnement des filières.

Enfin, les exigences de contrôlabilité accrue, la nécessité avec des moyens - au mieux - constants de renforcer les missions d'accompagnement militent pour une simplification attendue des procédures.

Tout ceci fait conclure à une nécessaire révision des procédures et des dispositifs de soutien.

Un scénario serait de décliner le POSEI sur chacun des 5 DOM, à l'instar de ce qui se fait pour le FEADER. L'intérêt majeur serait de jouer sur la cohérence et les complémentarités entre le POSEI et le FEADER, de donner une meilleure lisibilité aux programmes d'intervention, et de renforcer la concertation des acteurs au plan local notamment à travers les COSDA récemment mis en place. Un risque est celui d'une complexification accrue des dispositifs et de la mise en œuvre consécutive, sachant que des déclinaisons locales existent déjà.

Reste bien évidemment le sujet délicat de répartition des crédits entre territoires ultramarins qui devra faire l'objet d'une étude approfondie multicritères. Les travaux de l'observatoire doivent fournir des éléments d'entrée substantiels. Le futur contrat devrait prévoir de lancer cette étude.

Dans ce contexte, il conviendra de bien distinguer les stratégies des secteurs traditionnels « sucre » et banane » confrontés aux marchés internationaux et vocation exportatrice, des produits destinés à la consommation locale avec l'objectif d'une meilleure couverture des besoins, enfin des produits différenciés ou sous démarche qualité (bio, labels, exotiques, sucre brun, ...) à fort potentiel de développement.

Il est nécessaire que la France poursuive la mise en œuvre des recommandations de la Commission. C'est l'occasion de lancer des travaux d'amélioration des dispositifs d'intervention sur le plan de l'efficacité sociale, environnementale et économique des filières, de contrôlabilité de simplification de mise en œuvre.

Il conviendra que le contrat précise quelle place l'ODEADOM aura dans ces travaux tant au niveau de ses services qu'au niveau de ses organes de gouvernance. Ceci pourrait amorcer la préparation de l'évolution du POSEI post 2020.

Structurer des démarches transversales inter-DOM

L'analyse des activités et missions de l'ODEADOM, comme du reste la structuration de la majeure partie des programmes d'intervention montrent que la politique agricole ultramarine repose sur la juxtaposition des politiques locales territoriales de chacun des DOM avec des enjeux différents tenant aux spécificités de ces territoires (ex : poids du secteur sucre et banane).

Pour autant, dans le cadre des stratégies filières évoquées précédemment et de leur déclinaison sur les territoires, des thématiques dites transversales ou horizontales concernent l'ensemble des secteurs et mériteraient d'être partagées au sein de l'ODEADOM. On pense, par exemple, aux aspects fonciers, à la formation des acteurs, aux réseaux d'expérimentation, aux travaux de centres techniques ou de recherche, aux politiques d'innovation, à la connaissance sur des champs juridiques ou réglementaires. Les volets sanitaires ou environnementaux sont également d'importantes thématiques transversales qui sont orphelines.

L'une des particularités de l'ODEADOM tient au fait que l'instauration de comités sectoriels relève de la seule direction de l'ODEADOM, contrairement à d'autres établissements publics pour lesquels la création, si elle n'est pas imposée réglementairement, relève du conseil d'administration. Le prochain contrat pourrait suggérer la mise en place au sein de l'ODEADOM d'une commission transversale « recherche, expérimentation, transfert technologique, formation, innovation » et d'une commission « coopération internationale, accompagnement à l'export, promotion des produits, ... ».

L'objectif serait de mieux structurer ces démarches transversales et développer de possibles partenariats pour nourrir les plans d'actions territoriaux et mobiliser les financements prévus dans les programmes d'intervention sur ces volets. Cela permettrait également de valoriser les données, les études ou travaux réalisés, de mobiliser les compétences, connaissances et expertises.

3.2.3. Conforter la mission d'Organisme Payeur à l'horizon 2020

L'analyse qui précède a montré que l'ODEADOM s'acquitte bien de ses missions d'organisme payeur mais qu'il doit améliorer et sécuriser ses procédures internes et revoir totalement son système d'informations pour maintenir son agrément.

Les recommandations issues des investigations de la C3OP et de la Commission sont assez foisonnantes mais il semble se dégager deux thèmes directeurs (outre l'informatique):

- en matière de contrôle interne, les points d'attention concernent notamment son déploiement (notamment dans les DAAF) et son suivi (notamment par l'utilisation des résultats des audits internes) ;
- en matière de contrôles « externes » (=des interventions), les points d'attention portent sur la stratégie de contrôle, leur effectivité (constat, suite données) et la contrôlabilité des dispositifs (cas des justificatifs).

Il semble que les observations sont plus souvent documentaires que d'application.

L'ODEADOM se trouve dans la situation d'une petite structure très opérationnelle qui y dédie tous ses moyens et son organisation, réussit grâce à la compétence et à l'expérience de ses agents. Toutefois, il se trouve heurté par les exigences actuelles de mettre en place un système de management¹⁵/contrôle interne¹⁶ décrit, auditable et audité, traçable, etc. Ces tâches sont considérées par les opérationnels comme chronophages aux dépens des intérêts qu'ils sont justement censés contrôler et comme périphériques et surnuméraires au cœur de métier. L'ODEADOM donne l'impression de procéder plus par réaction (efficace) aux injonctions que par anticipation.

Il est souhaitable qu'une cellule soit dédiée à ces activités d'organisation et de suivi qui n'iront qu'en croissant (cf. plan d'action demandé par la Commission, nécessité d'intégrer les DAAF en tant que représentants locaux etc.). Cette cellule doit recevoir un engagement de fond réitéré du directeur général de l'établissement qui lui donne un crédit vis-à-vis des chefs de service opérationnels. Le rôle attribué au secrétaire général va dans ce sens, mais les moyens qui lui sont affectés pour ce faire ne convainquent pas.

Il serait utile que l'établissement utilise continûment le COSO, référentiel reconnu qu'il a choisi récemment¹⁷, ce qui facilitera ses revues internes, montrera qu'il s'insère constamment dans des standards reconnus et par ses évolutions, ce qui lui permettra d'anticiper de nouvelles exigences.

En matière de contrôle externe, la question se pose de l'extension des compétences de cette cellule à certains de ses éléments, non dans son déploiement opérationnel, mais dans son organisation et son effectivité vis-à-vis des exigences du contrôle interne. Se pose aussi la question du chef de filât de l'évaluation de la contrôlabilité des types d'intervention dont la revue est indispensable (fondée sur les retours d'expérience de l'établissement, les rapports de la C3OP, les audits européens).

¹⁵ Au sens de la norme ISO 9000

¹⁶ Au sens du COSO

¹⁷ La C3OP recommandait dans son rapport sur l'exercice 2015 le choix d'un référentiel de contrôle interne, l'ODEADOM faisait part de ses hésitations. Le COSO a finalement été choisi mais la C3OP relève que la correspondance du contrôle interne avec la norme mériterait d'être améliorée.

Le prochain COP devrait prévoir des propositions de l'établissement sur ces questions.

A l'occasion d'une autre mission¹⁸, des services de la Commission faisaient part de leur regret de ne pas avoir davantage de dialogue avec les organismes payeurs hors des voies formelles. Ces derniers estiment qu'en règle générale, ces rencontres ne sont pas très productives, la commission ayant beaucoup de mal à se prononcer ou formuler un avis en amont des procédures de gestion. La question pourrait néanmoins se poser pour les tutelles d'étudier l'opportunité d'associer l'ODEADOM à l'occasion des travaux préparatoires demandés par la Commission sur la révision stratégique du POSEI ou du plan d'action ODEADOM. Cela permettrait peut-être de simplifier des dispositifs, souvent réputés complexes. L'accès direct des collectivités locales d'Outre-mer autorité de gestion du FEADER à la Commission devrait être pris en compte dans cette réflexion.

Comme toujours à l'occasion d'une revue d'activités, la liste des améliorations et des missions nouvelles s'allonge. Mais cet allongement ne s'accompagne généralement pas d'accroissement de moyens .

On peut raisonnablement penser que le rôle d'organisme payeur et la petite taille de l'établissement plaideront pour la stabilité de ces moyens malgré les contraintes budgétaires actuelles.

Deux facteurs vont conduire l'ODEADOM à dégager des marges de manœuvre :

- la désignation de représentants territoriaux,
- la rénovation informatique.

La révision des dispositifs d'aides pourraient aussi permettre une simplification de leur mise en œuvre, mais le processus est long et la simplification incertaine.

3.2.4. Faire évoluer l'organisation de l'Office pour prendre en compte ses nouveaux représentants territoriaux

Depuis décembre 2016, les préfets des DOM/COM sont les représentants territoriaux de l'Office. Ceci institutionnalise et renforce les relations que l'Office entretient avec les DAAF.

Il n'existe pas à l'heure actuelle d'état des lieux précis (inventaire précis de la répartition des aides, des modes de gestion, et des moyens alloués entre les différents intervenants (services ODEADOM, DAAF, ASP, FAM...), de cible formalisée ni a fortiori de plan projet pour l'atteindre, les conventions récentes constituant des instruments conjoncturels de gestion détaillée.

Deux questions se posent :

- quelle déconcentration, avec quels moyens (pour éviter les redondances, responsabiliser les instructeurs locaux, améliorer la qualité du service, ...) ?
- quel dialogue stratégique entre l'ODEADOM et le préfet qui agissent tous les deux sous l'impulsion du ministre de l'agriculture ?

Le COP n'est pas l'outil pour y répondre. Une politique de petit pas à l'occasion des opportunités est possible. Si, au contraire, ce qui est souhaitable, des réponses stratégiques formalisées sont apportées, le contrat pourrait planifier la mise en œuvre des réponses.

¹⁸ Mission sur l'ASP - CGAAER/IGF (2017)

Un scénario de déconcentration s'accompagne d'une évolution du rôle de l'ODEADOM qui prend la position d'un siège stratège, animateur, coordonnateur et contrôleur.

Déconcentrer l'instruction des aides auprès des préfets

L'ODEADOM délègue aujourd'hui essentiellement les activités de pré-instruction aux DAAF et certains contrôles. Il est certain que la pré-instruction locale puis l'instruction centrale sont consommateurs de moyens par la redondance et la rupture de charge et générateurs de pics de charge à chaque étape. Il est possible que cette partition, comme habituellement en ce cas, déresponsabilise le terrain dans la mesure où la procédure veut que l'ODEADOM revérifie le travail réalisé au niveau local (contrôles administratifs).

Il est vraisemblable, comme lors de toute déconcentration, que les services de l'ODEADOM feront valoir les risques de transférer sur le terrain « par-définition-soumis-aux-pressions-locales » l'instruction, la décision, le contrôle de premier niveau. Certains feront valoir que les téléprocédures permettront une instruction à Montreuil. Outre que sa généralisation n'est pas immédiate, on peut observer que le premier pilier de la PAC entièrement télé-déclaré en métropole, reste instruit dans les DDT.

La déconcentration franche est indispensable d'une part, pour se rapprocher du terrain dans un contexte de régionalisation des aides agricoles, et d'autre part, pour dégager des marges de manœuvre pour l'établissement afin qu'il se redéploie.

La déconcentration posera la question du renforcement éventuel des DAAF par des personnels de l'ODEADOM dont le faible flux limite les possibilités.

Renforcer le rôle d'animation, de contrôle et d'audit du siège

La déconcentration implique en contrepartie :

- de disposer de la capacité d'exercer un pilotage et un contrôle efficaces de ses services locaux,
- et d'élaborer des doctrines de la supervision et des contrôles de second niveau et de les mettre en œuvre.

Ceci peut avoir un impact important sur le type d'activité du personnel de l'ODEADOM qui devra être associé à chaque étape.

Organiser et concerter la déconcentration

Pour ce qui est de la gestion des aides, le COP pourrait ainsi prévoir que, dans un objectif de déconcentration achevée en 2020, aide par aide et le cas échéant territoire par territoire, l'ODEADOM :

- procède à un inventaire précis de la répartition des aides, des modes de gestion, et des moyens alloués entre les différents intervenants (services ODEADOM, DAAF, ASP, FAM...) ;
- élabore des scénarios (l'instruction centrale pouvant demeurer pour un nombre limité de cas) ;
- construit un plan de déconcentration concerté et le met en œuvre.

Le récent exercice sur les aides « canne » montre que l'ODEADOM maîtrise la démarche du diagnostic, mais la décision reste à prendre. La mission n'a pas eu connaissance d'une planification d'un chantier de déconcentration même si des composants ont été évoqués par l'Office.

3.2.5. Renforcer le dialogue et la concertation avec les tutelles

Si le dialogue et la concertation avec les tutelles, bien que perfectibles, sont aujourd'hui jugés globalement satisfaisants, il conviendrait de les renforcer pour :

- clarifier les responsabilités sur chaque chantier ;
- développer les synergies compte tenu des enjeux affichés notamment d'intégration des préfets via les DAAF comme représentants locaux de l'ODEADOM ;
- renforcer l'association du ministère des Outre-mer, cotuteur non financeur mais interlocuteur politique prioritaire des préfets.

Au-delà de l'évaluation annuelle du contrat, des rencontres régulières (trimestrielles?) entre les équipes dirigeantes (ODEADOM, DMOM, MOM) favoriseraient une meilleure concertation et validation des orientations ou actions engagées, et renforceraient très certainement la capacité de l'ODEADOM à mieux accompagner l'agriculture ultramarine.

En particulier, une réunion d'évaluation annuelle du contrat et de sa déclinaison annuelle dans la lettre d'objectif du directeur (hors de la partie qui lui est strictement personnelle) à l'initiative des tutelles, avec l'établissement d'un relevé de conclusions, permettrait au directeur et à son équipe de relayer de façon plus marquée les orientations, commentaires ou priorités des tutelles tant auprès du personnel de l'établissement et des représentants locaux qu'auprès du conseil d'administration ou des conseils spécialisés.

3.2.6. Optimiser le fonctionnement interne de l'ODEADOM

Les axes du prochain COP, dans le domaine du fonctionnement interne, devraient prolonger ceux du contrat 2015-2017. Beaucoup d'actions précises sont dépendantes des choix des missions qui seront déléguées aux préfets et aux DAAF dans le cadre de la représentation territoriale de l'ODEADOM.

Sur le plan financier, de nouvelles dépenses inéluctables doivent être prises en compte dans la subvention pour charges de service public:

- d'une part au titre de la TVA (qui n'est plus éligible aux fonds européens) ;
- d'autre part au titre de l'informatique tant en matière d'investissements, les fonds propres utilisables seront épuisés après 2018 et l'assistance technique européenne ne couvre pas l'intégralité du champ, qu'en fonctionnement récurrent.

Sur le plan des ressources humaines, le contrat doit prescrire :

- l'établissement de plusieurs scénarios de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences suivant différentes options de déconcentration (répartition des tâches opérationnelles, constitution d'un « back office » dans les domaines fonctionnel et

technique, ...) et de renforcement des missions hors organisme payeur (observatoire, soutien des filières, animation des comités et des plans d'actions sectoriels,...). Ces scénarios nourriront la concertation sociale indispensable à une bonne évolution.

- la mise en œuvre du scénario choisi.

Sur le plan du système d'information, le contrat doit prescrire l'explicitation du projet de manière suffisamment précise pour qu'il puisse être suivi par les tiers. Cela permettrait en outre de préparer la mise en place du système rénové dans les DAAF.

Même si les marges de progrès semblent faibles, le contrat prévoira la poursuite de l'optimisation des moyens en veillant aux mutualisations possibles notamment sur le site d'Arboreal. Chaque mutualisation devra faire l'objet d'une analyse coûts/avantages sachant que les besoins d'un établissement peuvent être très différents suivant sa taille et ses missions.

Enfin le contrat pourrait prescrire une revue des partenariats existants (observatoire économique, études, ...) et leur développement ou leur consolidation.

3.3. La forme du contrat

3.3.1. Durée et granularité

Le contrat en vigueur traitait des missions de l'établissement puis de son organisation interne, ce qui est approprié. Pour chaque thème, sont dressé un constat, évoquées des pistes stratégiques, énumérées des actions, fixés des indicateurs, ceci doit être conservé.

L'allongement de la durée du contrat à cinq ans, envisagé par le ministère de l'agriculture doit prendre en compte :

- l'échéance des règles européennes actuelles de soutien à l'agriculture de l'Outre-mer qui pour l'instant est fixée à 2020 ;
- le fait que les perspectives budgétaires sont actuellement triennales et simultanées avec le contrat (mais le passage au quinquennat serait envisagé par le ministère chargé de budget).

Aussi la révision prévue à mi-parcours sera importante.

La granularité des actions qui seront prévues par le contrat doit évoluer sous l'influence de l'allongement de la durée du contrat et de la relative redondance actuelle avec la lettre annuelle d'objectifs du directeur. La fixation d'actions d'exécution à court terme devient exclue. Seules les grandes lignes des actions ou, dans plusieurs cas, la mise en place de plans d'actions peuvent figurer au contrat.

L'orientation du contrat vers des objectifs de niveau plus stratégiques renforce l'importance de la lettre annuelle d'objectif. Il serait souhaitable que cette déclinaison opérationnelle annuelle soit concomitante de l'adoption du budget annuel pour que le directeur présente ainsi les perspectives au conseil d'administration. Pour simplifier son élaboration, la lettre pourrait être moins détaillée en se concentrant sur les enjeux propres à l'année en allégeant les éléments récurrents.

3.3.2. Inter ministérialité

L'Office étant placé sous la tutelle des ministres chargés de l'agriculture et de l'Outre-mer (code rural et de la pêche maritime, Article D696-2), ce dernier est cosignataire du contrat. Comme le ministère chargé de l'agriculture apporte d'une part, l'essentiel des crédits d'intervention, et d'autre part, la subvention pour charge de service public, il est le premier acteur du contrat. L'orientation plus stratégique du contrat et plus politique justifierait sans doute une plus grande implication du ministère de l'Outre-mer dans l'élaboration.

3.3.3. Association du conseil d'administration

Le contrat passé ou son suivi n'ont pas suscité de grand intérêt des interlocuteurs (internes ou externes à l'établissement). Le fait qu'il ne correspondait guère à une période qui rythme la vie de l'établissement (annualité ou nouvelle réglementation européenne,...) peut en être l'une des causes.

L'actuel conseil d'administration de l'établissement expire en fin d'année. Le nouveau contrat doit être prêt à la même échéance. L'appropriation par les nouveaux administrateurs du contrat sera donc faible. Cela milite pour un document de niveau stratégique qui concentre le débat sur les enjeux majeurs. Il sera néanmoins très difficile que ce document prenne véritablement place au sein de lignes directrices partagées.

4. CONCLUSION : RECOMMANDATIONS SUR LES ORIENTATIONS POSSIBLES DU PROCHAIN CONTRAT

Les orientations essentielles du prochain contrat dépendent du rôle que les tutelles entendent faire jouer à l'établissement.

Les objectifs proposés correspondent au scénario d'un ODEADOM point d'appui national pour ses tutelles en matière d'élaboration (lieu de concertation, d'observation et de proposition) et de mise en œuvre de la politique agricole des Outre-mer.

Dans un contexte de moyens rares, au mieux constants, la marge de manœuvre nécessaire à ce renforcement des missions peut venir de l'informatisation des processus et d'une déconcentration auprès des préfets et des DAAF, nouveaux représentants locaux de l'établissement.

Le nouveau contrat, désormais quinquennal, doit poser les orientations stratégiques laissant à la lettre annuelle d'objectifs du directeur la déclinaison de la mise en œuvre.

Le nouveau dispositif doit permettre aux tutelles de diversifier leurs demandes à l'établissement et d'organiser des échanges plus stratégiques et réguliers notamment en formalisant l'évaluation annuelle du contrat et du suivi de l'exécution des lettres d'objectifs annuelles et en organisant des rencontres trimestrielles entre les équipes dirigeantes de l'ODEADOM, la DMOM, et le MOM.

4.1. Préciser le rôle dévolu à l'ODEADOM

Les tutelles ont confirmé le rôle d'organisme payeur de l'ODEADOM, rôle aujourd'hui majoritaire à côté de celui d'animation et de soutien aux filières agricoles des Outre-mer.

En complément de ce choix stratégique, les tutelles doivent clarifier :

- La répartition des activités entre les établissements publics notamment :
 - o vis-à-vis de l'ASP pour ce qui sont du rôle de payeur des aides spécifiques à l'Outre-mer qu'elles soient nationales ou européennes. Un scénario serait de généraliser réglementairement cette compétence de l'Office, affirmant ainsi son rôle central en le laissant par voie conventionnelle « sous-traiter » des activités. Le contrat fixerait le scénario d'évolution et le calendrier des propositions attendues de l'Office ;
 - o vis-à-vis de FAM pour ce qui est de la pêche maritime et de l'aquaculture. Si un rôle est attendu de l'Office, se posera la question des moyens qui lui sont alloués puisqu'il ne traite ni n'a d'expérience de ces sujets.
- Les missions qui sont concrètement attendues de l'établissement spécifiquement pour chaque territoire des Outre-mer. Pour les territoires qui ne relèvent pas du ministère de l'agriculture¹⁹, doit être abordée la question des moyens alloués à l'Office ; et donc du champ de la subvention pour charge de service public qu'il lui verse. Une feuille de route propre à chaque territoire devrait donc être annexée au contrat.
- La nature des missions attendues de l'Office (proposant, lieu de concertation, décideur, observateur, opérateur ?). Ces questions se posent tant pour la conception des dispositifs d'intervention que pour les autres missions (animation de filières, études, ...).

¹⁹ Nouvelle-Calédonie, Polynésie, Wallis et Futuna, Terres australes (si l'Office doit traiter de pêche maritime)

4.2. Développer l'ODEADOM comme point d'appui national en matière d'élaboration et de mise en œuvre de la politique agricole des Outre-mer

Aujourd'hui, l'Office consacre une grande part de son activité et de ses ressources aux tâches opérationnelles d'un organisme payeur. Le contrat doit être l'occasion qu'il renforce son action de stratégie et d'animation.

4.2.1. Les instances de gouvernance : point focal de consultation de la politique agricole ultramarine

La politique agricole ultra-marine s'élabore dans de multiples lieux de préparation et de concertation mais ne semble pas disposer d'un lieu de convergence unique où s'effectuent des travaux de synthèse et de concertation globale.

En ce sens, le rôle du conseil d'administration pourrait être élargi à une instance de consultation et de proposition sur les instruments de la politique agricole ultra-marine. Il s'appuierait sur les travaux des comités sectoriels et de l'observatoire. Ils pourraient être complétés par un comité chargé des questions transversales (foncier, recherche, formation, ...).

Le contrat futur valoriserait la dynamique de ces instances en leur fixant des objectifs (révision des dispositifs de soutien notamment).

4.2.2. L'observatoire économique : susciter la réflexion, évaluer les résultats

Le contrat pourrait :

- Conforter le rôle de veille économique et d'évaluation des politiques en prescrivant qu'un programme pluriannuel glissant soit adopté par le conseil d'administration. Ce programme devrait prendre en compte la révision stratégique souhaitée par la Commission européenne (cf. ci-après).
- Prescrire le développement des partenariats (FAM, SSP, DAAF (SRISE), IEDOM, AFD...) et favoriser des échanges critiques par l'examen des programmes et travaux par un comité réunissant les partenaires.
- Prescrire à l'office d'établir un plan de communication et de valorisation des travaux.
- Consolider la pérennité du dispositif en mettant fin à son caractère unipersonnel.

4.2.3. L'accompagnement de l'agriculture et des filières agricoles ultramarines : réviser la stratégie et les soutiens

La Commission dans son rapport au Parlement Européen et au Conseil se félicite de la mise en œuvre du POSEI augurant de sa poursuite mais appelle les états à définir une stratégie plus claire, expliquant et renforçant la complémentarité entre instruments, leur répartition entre les différents types d'exploitations agricoles et favorisant les pratiques agricoles durables, y compris le renforcement de la compétitivité hors prix. Cette révision de la stratégie et l'optimisation et la rationalisation des soutiens publics fonde l'accompagnement des filières.

Le contrat doit prévoir que l'ODEADOM anime cette révision, qui permettra d'anticiper l'échéance de 2020 et pour cela présente tout d'abord à ses tutelles un programme des travaux conçu avec ses instances de gouvernance et ses représentants locaux.

Un fil conducteur pourrait être l'examen dispositif par dispositif, et territoire par territoire, des soutiens de toutes natures apportés par l'Office mais aussi par des tiers. En matière de soutiens financiers, doivent être pris en compte dans la revue, la sécurité des dispositifs (contrôlabilité, ...) et la facilité de mise en œuvre.

L'analyse par dispositif de soutien et par territoire, de l'évolution des engagements et du rythme de paiement serait utile et doit être mise en place si elle n'existe car elle peut révéler des problèmes structurels des dispositifs outre ceux de leur mise en œuvre.

Sans préjudice de la révision stratégique, le contrat doit prévoir le renforcement :

- Du soutien de l'Office aux stratégies de filières et à leurs déclinaisons locales.
- Des actions d'information et d'accompagnement pour favoriser la valorisation des productions au sein des marchés.

4.2.4. La mission d'Organisme Payeur : consolider les contrôles internes et des soutiens, développer les synergies avec les DAAF

Si l'ODEADOM s'acquitte bien de ses missions d'organisme payeur, il doit faire face à des exigences croissantes comme l'élaboration d'un plan d'action demandée par la Commission européenne. Sa mise en place figurera nécessairement dans le contrat. Sans préjuger des actions de ce plan, certains points apparaissent : d'une part le contrôle interne et les contrôles externes, d'autre part la dualité ODEADOM = service de siège / DAAF = services de terrain.

En matière de contrôle interne, le contrat pourrait prévoir que l'établissement :

- Exploite d'avantage le référentiel de contrôle (COSO) qu'il a choisi.
- Dédie une entité chargée de son management renforcé.
- Porte particulièrement attention à sa mise en œuvre dans les DAAF (formation, soutien, supervision,...) et au suivi des résultats des audits internes et externes en dressant des listes d'action et des bilans examinés en revue de direction et transmis aux tutelles.

En matière de contrôles « externes » (=des interventions), le contrat pourrait prévoir que l'établissement, dispositif d'intervention par dispositif:

- Révise la contrôlabilité et la stratégie de contrôle.
- Formalise le bilan des résultats des contrôles administratifs et sur place (effectivité, constat, suite données).
- Porte particulièrement attention à la répartition des rôles entre les DAAF et les services propres de l'ODEADOM et intègre les choix faits dans le contrôle interne.

Le ministère chargé de l'agriculture ayant autorité sur les DAAF qui reçoivent aussi des instructions de l'organisme payeur dont le ministère est la tutelle, le contrat doit prévoir la mise en place de l'évaluation commune de l'activité (au titre de l'organisme payeur) de ces services et de l'examen d'éventuelles actions correctives.

4.3. Trouver des marges de manœuvre par l'informatisation et la déconcentration

Dans un contexte de moyens au mieux constants, le développement des rôles stratégiques et non-financiers de l'Office, nécessite qu'il puisse dégager des marges de manœuvre principalement en matière de ressources humaines.

Le contrat doit aborder quatre axes pouvant contribuer à ces marges:

- L'informatique dont le contenu, le financement, le déploiement et l'exploitation gagneraient à être explicité.
- La déconcentration de l'instruction des aides et, pour partie, de leur attribution par les préfets.
- La révision des dispositifs financiers pour simplifier l'instruction et le contrôle.
- La mutualisation bien qu'elle soit déjà très avancée.

En matière de ressources humaines, l'évolution doit s'accompagner d'un dialogue social permanent et associer de près les agents concernés par les changements. Un effort de formation aux nouvelles missions et compétences est souhaitable. Les effectifs - modestes compte tenu des responsabilités et volumes financiers mis en œuvre - doivent rester stables compte tenu de leur modicité et de l'élargissement des rôles. L'explicitation de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences au cours du contrat favoriserait le dialogue interne et avec les tutelles.

En matière financière, les charges de personnel devraient viser la stabilité (hors causes statutaires ou externes) par un rééquilibrage de la pyramide des âges à l'embauche. Les autres charges de l'établissement sont largement dépendantes des partenaires de la mutualisation mais connaîtront deux augmentations non compressibles : la TVA (inéligibilité à l'assistance technique européenne) et l'exploitation informatique. Après deux années d'investissement informatiques, l'Office sera au niveau prudentiel minimum de son fonds de roulement, des subventions d'investissement pourraient s'avérer nécessaires notamment pour des compléments informatiques.

Signatures des auteurs

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

LA DIRECTRICE DU CABINET

Paris, le - 9 NOV. 2016

N/Réf : CI 739647

à

Monsieur Alain MOULINIER
Vice-Président du Conseil Général
de l'Alimentation, de l'Agriculture
et des Espaces Ruraux (CGAAER)
251, rue de Vaugirard
75732 PARIS CEDEX 15

Objet : Lettre de mission pour la revue par le CGAAER de l'Office de Développement à l'Economie Agricole d'Outre-Mer (ODEADOM) en amont du renouvellement de son Contrat d'Objectifs et de Performance (COP).

Comme six autres opérateurs du Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt (MAAF) - mission Agriculture, Alimentation, Forêt et Affaires Rurales, le COP de l'ODEADOM arrive à échéance fin 2017. Aussi, je souhaite disposer, conformément à la circulaire de Monsieur Manuel VALLS, Premier ministre, du 23 juin 2015 relative au pilotage des opérateurs, d'un bilan approfondi du COP en cours, ainsi que d'orientations et de recommandations pour le futur COP prenant en compte les évolutions présentées pour les années à venir.

Dans ce contexte, je souhaite que la mission travaille d'une part sur un certain nombre de thématiques transversales à l'ensemble des opérateurs concernés par le renouvellement de leur COP (dont l'ODEADOM), en vue notamment de pouvoir établir une analyse comparative de l'efficacité des différents établissements sous tutelle du MAAF, et d'autre part, sur des thématiques propres à l'ODEADOM.

.../....

78 rue de Varenne – 75349 PARIS 07 SP – Tél : 01 49 55 49 55

Concernant les thématiques transversales, il conviendra d'évaluer la performance de l'opérateur sur la base de critères objectifs, notamment les coûts de gestion des aides, afin de pouvoir établir l'analyse comparative évoquée précédemment. La mission évaluera également la qualité de la comptabilité analytique de l'établissement en portant une attention particulière à la ventilation des effectifs selon les différentes missions. Enfin, une attention sera portée aux dispositions prises par l'établissement afin d'assurer une cohérence entre son système d'information et celui du MAAF.

Par ailleurs, la mission émettra également un avis sur la durée du COP de l'établissement (4, 5 ou 6 ans).

S'agissant de l'ODEADOM, de FranceAgriMer (FAM) et de l'Institut National de l'Origine et de la Qualité (INAO), situés sur le même site de l'Arboreal, le renouvellement simultané de leur COP constitue une opportunité pour réfléchir à une organisation plus pragmatique visant à optimiser leurs coûts de fonctionnement. Concernant ces trois opérateurs, la mission pourra se prononcer sur le regroupement de certaines fonctions « supports » et de son impact en matière d'emplois et de charges de fonctionnement.

Compte tenu des évolutions engagées par l'ODEADOM (représentants territoriaux de l'Office, renforcement des Comités sectoriels, amélioration de l'articulation entre Conseil d'Administration (CA) et Conseils Spécialisés (CS), modernisation du système d'information, création d'un observatoire économique et renforcement de l'accompagnement des filières), la revue aura pour objectifs :

- d'étudier la révision de la composition du CA ;
- de s'interroger sur la répartition des dispositifs d'aides entre les trois principaux Organismes payeurs en agriculture/pêche (Agence de Services et de Paiement, FAM et ODEADOM), en particulier pour les aides nationales à la filière canne-à-sucre ;
- d'apprécier la contribution de l'établissement au processus de simplification des procédures du Programme d'Options Spécifiques à Eloignement et à l'Insularité ;
- d'évaluer l'efficacité de la gouvernance de l'établissement et l'adéquation de son organisation vis-à-vis :
 - de ses relations avec ses tutelles et les Directions de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt ;
 - de ses missions autres que celle d'Organisme payeur (accompagnement des filières, observatoire de l'économie des Outre-mer) ;
 - de ses relations avec les professionnels ou leurs représentants, hors des instances de gouvernance (CA et CS) et du rôle de ses tutelles en la matière ;
 - d'analyser la déclinaison des objectifs portés par le MAAF (meilleur fonctionnement des marchés, efficacité économique des filières, triple performance, structuration des filières, soutien à l'export), au regard de leur déclinaison dans les différents documents d'exercice de la tutelle (COP, textes réglementaires, notes de service...).

.... /

Vous veillerez à la bonne coordination de cette mission avec les différentes missions concernant les autres opérateurs concernés par le renouvellement de leur COP qui devront être réalisées selon une méthodologie commune, ainsi qu'avec les missions en cours menées par le CGAAER sur la budgétisation de la masse salariale des opérateurs et le contrôle interne comptable.

Je souhaite que cette mission d'expertise puisse s'organiser autour de différents points d'étapes entre les missionnaires et les services du Secrétariat Général et de la Direction Générale de la Performance économique et environnementale des Entreprises.

Vous voudrez bien désigner les membres du CGAAER appelés à conduire cette mission qui devront établir sa note de cadrage qu'ils soumettront à ma validation. Je souhaite que le rapport définitif me soit remis au mois d'avril 2017.



Christine AVELIN



Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Prénom	Nom	Structures
ODEADOM		
Hervé	DEPERROIS	Directeur
Anne-Marie	SERIZIER	Directrice adjointe
Stéphane	JORET	Secrétaire général
Valérie	GOURVENNEC	Chef de service Productions de diversification
Jerôme	MATER	Chef de service Grandes cultures
Therèse	HARTOG	Chargée de mission
MAA/DGPE		
Herve	DURAND	Directeur général adjoint
Urwana	QUERREC	Adjointe au délégué ministériel aux Outre-mer
Alain	JOLY	Délégué ministériel aux Outre-mer
Julie	FAURE	Bureau Grandes cultures, semences végétales et produits transformés
Liliane	TORLET	Chef du bureau contrôles et audits
MAA/SG		
Christian	LIGEARD	Chef du Service des affaires financières, sociales et logistiques
Mathias	GINET	Bureau de la coordination de la tutelle des opérateurs
Pierre-Yves	PLATZ	Bureau de la coordination de la tutelle des opérateurs
MOM		
Arnaud	MARTRENCAR	Adjoint au sous-directeur des politiques publiques
Olivier	JUNOT	Bureau des politiques agricoles, rurales et maritimes
DAAF GUYANE		
Mario	CHARRIERE	DAAF
Florent	ROLLET	Service Economie Agricole

Annexe 3 : Liste des sigles utilisés

Sigle	Libellé
AFD	agence française de développement
AG	autorité de gestion
ASP	agence de service et de paiement
CCCOP ou C3OP	commission de certification des comptes des organismes payeurs
CDD	contrat à durée déterminée
CIOM	comite interministériel de l'Outre-mer
CGAAER	conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
COSDA	comite d'orientation stratégique de développement agricole
CSI	conseil des systèmes d'information
DAAF	direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la foret
DDT	direction départementale des territoires
DGOM	direction générale des Outre-mer
DGPE	direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises
DOM	département d'Outre-mer
ETP	équivalent temps plein
FAM	FranceAgriMer
FEADER	fonds européen agricole pour le développement agricole
FEAGA	fonds européen agricole de garantie
GBCP	gestion budgétaire et comptable publique
INAO	institut national de l'origine et de la qualité
IEDOM	institut d'émission des départements d'Outre-mer
INRA	institut national de recherche agronomique
LAFF	loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la foret
MAA	ministère de l'agriculture et de l'alimentation
MOM	ministère des Outre-mer
OCM	organisation commune des marchés agricoles
ODEADOM	Office du développement de l'économie agricole de l'Outre-mer
OSIRIS	Logiciel de mise en œuvre du RDR

PDR	Plan de Développement Rural : déclinaison du RDR propre à chaque région
POSEI	Programme d'Options Spécifiques à l'Éloignement et à l'Insularité
RAE	Rapport Annuel d'Exécution
RIFSEEP	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
RITA	Réseaux d'Innovation et de Transfert <i>Agricole</i>
RDR	Règlement de Développement Rural
SAE	Service des Achats de l'Etat
SCSP	Subvention pour charges de Service Public
SDSI	Schéma Directeur des Systèmes d'Information
SI	Systèmes d'Information
SIGC	Système Intégré de Gestion et de Contrôle (aides surfaciques)
SSP	Service de la statistique et de la prospective
UGAP	Union des groupements d'achat public