



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Evaluation du contrat d'objectifs et de performance (COP) 2019-2023 de l'ODEADOM et perspectives pour le COP 2024-2028

Rapport CGAAER n° 23019, IGA n° 23006-R

établi par

Hélène de COMARMOND (CGAAER)
Hanane BOUTAYEB (CGAAER)

Dominique LACROIX (IGA)

CGAAER
CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ALIMENTATION
DE L'AGRICULTURE
ET DES ESPACES RURAUX



SOMMAIRE

Résumé	5
Liste des recommandations	8
Introduction	9
1.1. Présentation de l'établissement	9
1.2. Présentation du COP 2019-2023	10
1.3. Modalités de travail	11
2. La fonction payeur de l'ODEADOM	11
2.1. Les dispositifs mis en œuvre (UE et Etat) par l'ODEADOM	12
2.1.1. Le POSEI France au cœur de l'intervention de l'ODEADOM	12
2.1.2. L'ODEADOM acteur majeur des soutiens à l'agriculture ultramarine	14
2.2. Les enjeux définis par le COP précédent	16
2.2.1. L'évaluation du COP 2019/2023	16
2.2.2. Les délais de règlement	17
2.2.3. Les contrôles et les taux de correction	18
2.2.4. Les simplifications du POSEI	20
2.2.5. L'appui des DAAF	21
3. L'ODEADOM, animateur du développement agricole Outre-mer	22
3.1. L'appui au développement agricole et à la souveraineté alimentaire des DOM	22
3.1.1. Un soutien effectif aux interprofessions et une concertation inter DOM à travers des instances de concertation et des travaux d'étude	22
3.1.2. Une organisation et une structuration de l'observatoire à parfaire	26
3.1.3. Un objectif de souveraineté alimentaire qui risque de souffrir d'un déficit d'ingénierie d'accompagnement des projets	27
3.2. Gouvernance et pilotage de la politique ultramarine	27
3.2.1. La gouvernance interne de l'ODEADOM	28
3.2.2. La représentation territoriale	30
3.2.3. Le dialogue avec les tutelles et la prise en compte des enjeux ultramarins au sein des instances nationales de concertation	31
3.2.4. La question des territoires ultramarins du Pacifique	32
4. Fonctionnement interne de l'ODEADOM	33
4.1. Mutualisations réalisées et demeurant à faire	33
4.1.1. La création d'un groupement comptable : une mutualisation réussie	34
4.1.2. De nombreuses mutualisations existent mais des progrès peuvent encore être réalisés	34
4.2. Situation et perspectives budgétaires et financières	35
4.2.1. Une situation budgétaire et financière saine mais des dépenses d'investissement en matière de SI importantes et à surveiller	35
4.2.2. Un contrôle interne renforcé comme fixé dans le COP	38
4.3. Système d'information	38
4.3.1. La refonte du SI de l'ODEADOM, une nécessité pour sécuriser la mission principale d'organisme payeur et gagner en productivité	39
4.3.2. Des avancées certaines en matière de SI durant le COP 2019-2023	39
4.3.3. Un pilotage plus resserré de la refonte du SI indispensable	40
4.4. RH et GPEC	40

4.4.1. Une gestion des ressources humaines avec peu de marges de manœuvre	40
4.4.2. Des efforts certains pour répondre aux objectifs du COP	41
Conclusion	43
ANNEXES.....	44
Annexe 1 : Lettre de mission.....	45
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées	49
Annexe 3 : Liste des sigles utilisés.....	50
Annexe 4 : Budgets votés au CA de l'office pendant la période du COP.....	49
Annexe 5 : Exécution budgétaire sur la durée du COP.....	51
Annexe 6 : Evolution du résultat et du fonds de roulement 2019-2022	52

RESUME

Par lettre de mission du 10 janvier 2023, le directeur de cabinet du ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (MASA) et le directeur de cabinet du ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur et des Outre-mer, chargé des Outre-mer, ont demandé au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) et à l'Inspection générale de l'administration (IGA), de procéder à l'évaluation du contrat d'objectifs et de performance (COP) 2019 – 2023 de l'Office pour le développement de l'économie agricole Outre-mer (ODEADOM) et de dresser des perspectives pour le COP 2024 – 2028.

Établissement public de dimension modeste (41 équivalents temps plein), l'ODEADOM exerce principalement une mission de soutien financier à l'agriculture ultramarine, à travers le programme d'options spécifiques de soutien à l'éloignement et l'insularité (POSEI) dont il assure 96 % des paiements, et quelques dispositifs d'aides nationaux, pour un total d'aides versées de l'ordre de 350 M€ par an. Ne disposant pas d'antennes territoriales propres, il s'appuie, pour certaines missions de proximité, sur les directions de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, par voie de conventionnement.

La mission a structuré son analyse, à partir des entretiens qui ont été réalisés et des documents qui lui ont été communiqués, sur trois thèmes qui recoupent les différents axes du COP :

- Responsabilités de l'ODEADOM en tant que payeur d'aides publiques ;
- Mission d'animation du développement agricole ultramarin ;
- Rationalisation et amélioration du fonctionnement interne de l'office.

1- La responsabilité de l'ODEADOM en tant que payeur des aides publiques

La mission d'instruction, de paiement et de contrôle des aides à l'agriculture constitue la principale activité de l'ODEADOM, eu égard aux enjeux financiers qui y sont liés, et à l'importance des aides pour les secteurs agricoles des Outre-mer.

L'office met en œuvre de manière agile et adaptée les dispositifs dont il a la charge.

Le COP 2019/2023 fixait comme premier axe le renforcement de l'office comme organisme payeur. Il définissait pour cela 3 objectifs : garantir la régularité et la conformité du paiement des aides permettant notamment l'agrément de l'office comme organisme payeur, simplifier et optimiser le programme de soutien, et contribuer à l'optimisation des aides aux départements d'Outre-mer.

Si l'on se réfère aux indicateurs mis en place, l'ODEADOM a atteint les objectifs fixés : les dossiers sont payés dans les temps, les programmes de contrôle et d'audit sont réalisés, le niveau de l'apurement est maîtrisé.

Ces éléments sont utilement éclairés par les rapports d'exécution du POSEI fournis chaque année. Les rapports de la Commission de certification des comptes des organismes payeurs (C3OP) ont par ailleurs tous conclu à l'agrément de l'office comme organisme payeur et la note globale affectée à l'ODEADOM par la C3OP est en légère augmentation sur la période pour atteindre 3,28/4 en 2022. Les contrôles tant administratifs que sur place ont été réalisés de manière satisfaisante dans une période de pandémie, où des mesures dérogatoires ont été mises en place par la commission européenne.

S'agissant des délais de règlement, ils sont respectés à 100%. Pour autant, la mission attire l'attention sur la tension budgétaire qui existe dans le financement des dispositifs de diversification de l'agriculture, qui mobilisent les crédits du POSEI complétés des crédits du comité interministériel des Outre-mer (CIOM). La mission considère que la question de la programmation des dépenses des crédits CIOM et la régulation possible de ces crédits doit nécessairement être abordée dans le prochain COP.

La simplification du POSEI est un objectif qui n'a été que partiellement atteint. 42 des 47 régimes d'aide sont mobilisés dans le POSEI France. 83 mesures différentes sont mises en œuvre. Si le besoin de simplification est reconnu par tous, il vient contrevenir à l'objectif affirmé également d'adapter les aides publiques à l'agriculture d'Outre-mer, à toutes les productions et toutes les

situations locales. Au plan opérationnel de nombreux chantiers ont été engagés dans l'automatisation des traitements, la mise en place de téléprocédures, l'harmonisation de certains dispositifs d'aides, etc...En revanche la mise en œuvre d'une simplification plus structurelle, qui nécessite la mobilisation du ministère en charge de l'agriculture, autorité de gestion, n'a pas trouvé de réelle traduction. Ce point devra rester un objectif du futur COP en précisant les responsabilités de chacun et la nature des objectifs à atteindre.

La mission considère que l'ODEADOM accomplit sa mission de payeur des aides publiques de manière performante d'un point de vue de la régularité des opérations qu'il conduit, mais aussi avec des coûts de gestion qui semblent maîtrisés, mobilisant ses équipes et les services territoriaux de l'Etat. Compte tenu de l'importance de cette mission, elle doit assurément rester un des axes prioritaires du futur COP.

Acteur incontournable du soutien aux Outre-mer, qui accomplit ses missions de soutien public de manière satisfaisante, la mission considère que l'ODEADOM pourrait être conforté dans son rôle de coordination des politiques publiques conduites dans les Outre-mer, comme tête de réseau des opérateurs de l'Etat avec un lien plus formalisé avec la délégation interministérielle à la transformation agricole des Outre-mer.

2- La mission d'animation du développement agricole ultramarin axes 2 et 3 du COP

Si l'on se réfère aux indicateurs mis en place au titre de l'axe 2, l'appui aux acteurs agricoles et agro-alimentaires devait se traduire pour l'ODEADOM par un accroissement du nombre de groupes de travail et de comités transversaux afin de développer des échanges transfilières mais aussi inter-DOM ainsi que par un renforcement de l'activité de l'observatoire statistique.

Globalement, sur la période, on peut considérer, au vu des tableaux fournis, que la commande a été quasiment satisfaite avec 5 groupes de travail créés pour 6 prévus et 7 réunions de ces groupes pour un objectif de 6, étant précisé qu'il est fait abstraction de l'année 2020, compte tenu notamment des conséquences de l'épidémie de Covid 19.

La concertation transfilières et InterDOM a également été assurée par les réunions des comités sectoriels et les colloques organisés sur des thématiques intéressant les Outre-mer lors de chaque salon international de l'agriculture (SIA) : Comment conforter et renforcer la sécurité alimentaire des territoires ultramarins en 2019 ; Agriculture et agroalimentaire : un gisement d'emploi pour les outremer en 2020 ; Plans alimentaires territoriaux et filières dans les départements d'Outre-mer en 2022 ; Installation, renouvellement des générations, formation, changement climatique, en 2023.

Sur le plan de l'activité de l'observatoire, les objectifs ont été globalement dépassés sur la période considérée, notamment en ce qui concerne les notes produites et diffusées (10 pour un objectif minimum de 5) et le nombre d'études venant en appui aux interprofessions (208 réalisées pour un objectif minimum de 120). Des efforts demeurent en revanche à poursuivre en matière de publication de ces travaux. De même, la mission s'est étonnée que toutes les réunions organisées par l'ODEADOM ne fassent pas l'objet de façon systématique, d'actes, de comptes rendus ou a minima de relevés de conclusions publiés sur le site de l'office. Elle recommande que cet aspect soit inséré dans le futur COP.

La mission a relevé, même si la question ne figurait pas expressément dans la commande, que l'objectif de souveraineté alimentaire et de diversification de l'agriculture ultramarine ne pourrait être atteint sans un effort en matière d'ingénierie de projets qui demeure un point faible récurrent dans les départements d'Outre-mer. Elle suggère que ce rôle d'accompagnement en ingénierie soit confié pour la période du prochain COP à l'ODEADOM, moyennant l'attribution pour ce faire de 2 à 3 ETP supplémentaires pour une durée précisément définie.

S'agissant de la gouvernance de l'ODEADOM qui constituait l'axe 3 du COP, la plupart des interlocuteurs rencontré a souligné le rôle de « parlement de l'agriculture Outre-mer » joué par les instances dirigeantes de l'ODEADOM (conseil d'administration et comités sectoriels) « où sont

évoquées les difficultés générales de l'agriculture ultramarine ». Si la modification de la composition du conseil d'administration qui figurait parmi les objectifs du COP n'a pas été réalisée, à la demande des administrations de tutelle, plusieurs évolutions importantes sont en revanche intervenues dans le fonctionnement du conseil d'administration (CA). Elles devraient permettre d'améliorer son efficacité et de renforcer son rôle, comme la modification du règlement intérieur pour renforcer la prévention des conflits d'intérêts ou l'accroissement de la place donnée, lors des réunions, aux sujets d'enjeux stratégiques.

Pour renforcer le rôle stratégique du CA, la mission recommande que le prochain COP revienne sur le chantier de sa composition en prévoyant notamment la participation de droit des présidents de comités sectoriels et un ordre du jour intégrant des comptes rendus réguliers d'activité de ces comités. Si les collectivités territoriales sont représentées au conseil d'administration, elles ne le sont pas en revanche aux comités sectoriels. Cette absence, regrettable, des autorités de gestion des programmes de développement régional, devrait être également corrigée.

La représentation territoriale de l'ODEADOM par les préfets / DAAF est globalement jugée satisfaisante. La mission n'a pas été en capacité de mesurer si l'ODEADOM avait effectivement atteint l'objectif qui lui était assigné d'accroître les délégations d'instructions et de contrôles aux DAAF à moyens constants, en tirant partie de la modernisation du système d'information. Ce point qui mériterait donc de constituer à nouveau un objectif du prochain COP, dans le cadre d'une actualisation souhaitable des conventions ODEADOM / préfets signées en 2017.

Le dialogue avec les tutelles est satisfaisant si l'on se réfère aux indicateurs annuels du COP (nombre de réunions organisées entre l'office, le MOM et le MASA). Si la quantité est atteinte, il ne semble pas que cela soit autant le cas sur le plan qualitatif, si l'on en juge par les appréciations inégales des interlocuteurs de la mission. Selon plusieurs avis, l'ODEADOM souffre clairement d'un pilotage insuffisant de la part de l'Etat, dû sans doute à l'absence de structure véritablement dédiée aux Outre-mer au sein du ministère chargé de l'agriculture depuis la suppression de la délégation ministérielle aux Outre-mer. La mission a d'ailleurs eu parfois le sentiment qu'on attendait d'elle de conduire un dialogue que l'administration n'effectuait pas elle-même faute de temps, de moyens ou simplement par méconnaissance des réalités agricoles ultramarines. Elle s'est ainsi étonnée de certaines questions des tutelles semblant méconnaître le fonctionnement de l'office notamment sur l'organisation de l'audit interne, questions qui auraient pu et dû être posées directement à l'office.

3- Rationalisation et amélioration du fonctionnement interne de l'office

L'objectif de mutualisations avec d'autres organismes a été globalement atteint. La réalisation la plus significative est la création en 2020 d'un groupement comptable associant l'ODEADOM, FAM, l'INAO et l'agence Bio. Par ailleurs, plusieurs conventions ont été signées entre l'office et FAM, sur des fonctions logistiques principalement (sous-location des locaux, restauration, maintenance informatique, taxi, médecine de prévention...). Si la mutualisation est bien engagée, elle peut encore être renforcée dans les domaines de la formation, des marchés publics et de la gestion administrative des ressources humaines, pour lesquels la faiblesse des moyens de l'ODEADOM constituent un point de fragilité. De nouvelles mutualisations ne nécessitent pas nécessairement la participation de tous les opérateurs et l'on peut tout à fait concevoir qu'elles ne concernent que certains d'entre eux. La mission recommande, si les administrations de tutelle souhaitent poursuivre dans cette voie, que les objectifs de mutualisations supplémentaires soient introduits formellement dans les COP de chacun des opérateurs concernés et dans leurs lettres d'objectifs.

La poursuite de la refonte du système d'information (SI) représente un enjeu important du prochain COP. La complexité et la multiplicité des dispositifs gérés par l'ODEADOM rend ce travail complexe et coûteux, toute la difficulté résidant dans la capacité à développer un SI qui soit aisément adaptable aux modifications apportées chaque année aux règles régissant les dispositifs d'aides du POSEI. Pour ce faire, il convient de renforcer le pilotage de ce chantier en recrutant un véritable chef de projet. La tutelle doit veiller à accompagner davantage l'ODEADOM que ce soit d'un point de vue budgétaire ou technique. Le financement du SI par prélèvement sur le fonds de roulement ne peut continuer sur la durée. Aujourd'hui, le schéma prévisionnel de financement prévu par l'ODEADOM

consiste à utiliser le fonds de roulement jusqu'en 2024. Après cette date, plus aucun financement n'est prévu.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

R1. Veiller à clarifier dans la simplification du POSEI les rôles de l'ODEADOM et des administrations de tutelles

R2. Remettre à jour la convention Préfet ODEADOM sur la gestion des aides, et prévoir en annexe un organigramme fonctionnel

R3. Formaliser et publier les conclusions des différents colloques organisés par l'ODEADOM, en particulier à l'occasion du salon international de l'agriculture de Paris

R4. Confier à l'ODEADOM d'une mission d'accompagnement à l'ingénierie de projet accompagnée des moyens nécessaires

R5. Prévoir la participation des présidents de CS au CA avec au moins une restitution annuelle de **leurs** travaux

R6. Inscrire dans les COP et les lettres d'objectifs des directeurs de tous les opérateurs concernés l'objectif de mutualisation

R7. Renforcer le pilotage de la refonte du SI (ODEADOM) et veiller à apporter un soutien technique et financier (administrations de tutelle)

INTRODUCTION

Par lettre de mission du 10 janvier 2023, le directeur de cabinet du ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (MASA) et le directeur de cabinet du ministre délégué auprès du ministre de l'intérieur et des Outre-mer, chargé des Outre-mer, ont demandé au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) et à l'Inspection générale de l'administration (IGA), de procéder à l'évaluation du contrat d'objectifs et de performance (COP) 2019 – 2023 de l'office pour le développement de l'économie agricole Outre-mer (ODEADOM) et de dresser des perspectives pour le COP 2024 – 2028.

Outre plusieurs thèmes d'investigation intéressant également d'autres organismes placés sous la tutelle du ministère de l'agriculture et faisant l'objet d'une commande analogue (bilan du COP, réflexion sur les mutualisations réalisées et à envisager entre opérateurs, performance en matière de numérique), il était demandé tout particulièrement à la présente mission :

- D'apprécier la contribution de l'ODEADOM aux processus de simplification du programme européen d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI) ;
- D'apprécier l'efficacité de la gouvernance et de l'organisation de l'établissement notamment par rapport aux besoins d'une approche territoriale du développement agricole ;
- De mener une réflexion sur le rôle de l'ODEADOM dans l'accompagnement des filières, notamment en termes d'agriculture durable au service de la souveraineté alimentaire ;
- De proposer des pistes permettant une association des autres territoires ultramarins aux travaux et réflexions menées au sein de l'ODEADOM.

La mission a été confiée à Hélène de Comarmond et Hanane Boutayeb, inspectrices générales de l'agriculture pour le CGAAER et à Dominique Lacroix, inspecteur général de l'administration, pour l'IGA.

1.1. Présentation de l'établissement

Créé en 1984 pour la mise en œuvre de concours financiers publics, notamment européens à l'agriculture des départements d'Outre-mer, l'ODEADOM est un établissement public administratif placé sous la double tutelle du ministère de l'agriculture et du ministère des Outre-mer. Régi par les articles L696-1 et R684-1 du code rural, il exerce dans les territoires ultramarins de l'océan atlantique, à Mayotte et à la Réunion, les neuf missions dévolues en métropole à FranceAgriMer (FAM) par les articles L621-2 et L621-3 du code rural¹.

L'existence, à côté de FAM, d'un organisme spécialement dédié aux Outre-mer et couvrant des missions identiques, trouve sa justification dans les particularités ultramarines en matière agricole, et notamment :

- Des climats tropicaux qui ont pour conséquences des spécificités en matière de cultures, de lutte contre les nuisibles ou encore d'événements climatiques naturels violents ;
- Des marchés étroits et éloignés des débouchés européens ;

¹ 1° Assurer la connaissance des marchés ;

2° Améliorer le fonctionnement des marchés de façon à assurer, en conformité avec les intérêts des consommateurs, une juste rémunération du travail des professionnels et des conditions normales d'activité aux différents opérateurs des filières ;

3° Renforcer l'efficacité économique des filières, notamment en contribuant à la mise en place d'une politique de développement durable et de qualité ;

3° bis Accompagner, encourager et valoriser l'innovation et l'expérimentation dans les domaines de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture ;

4° Mettre en œuvre les mesures communautaires afférentes à ses missions ;

5° Recueillir et évaluer l'information sur tout risque susceptible de porter préjudice aux intérêts des filières dont l'établissement a la charge ;

6° Alerter les pouvoirs publics en cas de crise, faire toute proposition appropriée et concourir à la mise en œuvre des solutions retenues par l'autorité administrative pour y faire face ;

7° Assurer des fonctions de veille économique et contribuer à des actions de coopération internationale ;

8° Transmettre les données économiques nécessaires à l'observatoire mentionné à l'article L. 682-1 pour l'exercice de ses missions ;

9° Mettre à la disposition des organisations interprofessionnelles reconnues, des instituts et centres techniques et des établissements publics intervenant dans le domaine de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture les données relatives aux filières, aux marchés et à la mise en œuvre des politiques publiques.

- Le poids dominant des deux grandes cultures de rente, canne et banane dont les enjeux économiques sont majeurs pour les territoires, dans une agriculture de diversification faiblement structurée, tournée essentiellement vers la consommation locale ;
- Des territoires, qui au-delà de leurs similitudes climatiques, sont très divers.

Un récent rapport IGA – CGAAER² a mis en évidence la difficulté pour FAM, structure organisée en fonction des réalités métropolitaines, à mettre en œuvre le volet ultramarin d'un plan de relance de l'agriculture en raison « du contexte très particulier du secteur agricole et agro-alimentaire ultra marin, très différent de la métropole :

- L'agriculture (types de cultures, typologie et structuration des entreprises et des filières, soutiens techniques, ...) est profondément différente pour des raisons historiques, géographiques, climatiques, sociologiques, agronomiques ;
- Les besoins des territoires, y compris pour des objectifs nationaux similaires, sont de nature différente (en particulier, autosuffisance alimentaire et alimentation animale) ;
- La capacité à élaborer et présenter des projets est extrêmement réduite et nécessite souvent l'aide des services de l'Etat ».

Établissement public de dimension modeste (41 équivalents temps plein), l'ODEADOM exerce principalement une mission de soutien financier à l'agriculture ultramarine, à travers le programme européen d'options spécifiques à l'éloignement et l'insularité (POSEI) dont il assure 96 % des paiements, et quelques dispositifs d'aides nationaux, pour un total d'aides versées de l'ordre de 350 M€ par an. Ne disposant pas d'antennes territoriales propres, il s'appuie, pour certaines missions de proximité, sur les directions de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, par voie de conventionnement.

1.2. Présentation du COP 2019-2023

Le contrat d'objectif et de performances 2019 – 2023 signé entre l'Etat et l'ODEADOM s'articule autour de 4 axes :

- Renforcer l'office dans ses fonctions d'organisme payeur
 - o Garantir régularité et conformité des aides
 - o Simplifier et optimiser le programme de soutien via une révision des dispositifs financiers
 - o Contribuer à l'optimisation de la gestion des soutiens aux DOM
- Apporter un appui aux acteurs agricoles et agroalimentaires
 - o Appuyer les interprofessions dans le développement des filières
 - o Contribuer à la concertation entre acteurs au niveau inter-DOM
 - o Renforcer l'expertise de l'ODEADOM via son observatoire
- Optimiser la gouvernance de l'établissement et mettre les orientations en réseau
 - o Mettre en œuvre la représentation territoriale de l'office avec les DAAF à moyens constants
 - o Rationaliser la composition du CA et moderniser son fonctionnement
 - o Contribuer à une concertation opérationnelle entre le CA, les CS et les comités locaux
 - o Renforcer le dialogue avec les tutelles et veiller à la prise en compte des enjeux ultramarins au sein des instances nationales de concertation
- Poursuivre la modernisation et l'optimisation de l'organisation interne et des moyens afin d'améliorer l'efficacité de l'action publique
 - o Favoriser les mutualisations et coopérations avec FAM, Agence bio et INAO
 - o Moderniser la GRH
 - o Contribuer à la maîtrise des dépenses de l'Etat et conforter l'organisation administrative et financière de l'établissement
 - o Poursuivre l'optimisation et le développement du système d'information en liaison avec celui du MASA et des opérateurs de la sphère agricole.

² Appui à l'ingénierie de projet dans le cadre du volet agricole du plan de relance – décembre 2021

Le COP a fait l'objet d'un suivi régulier sous la forme d'indicateurs et de comptes rendus d'exécution annuels adressés par le directeur de l'ODEADOM aux autorités de tutelle et présentés au conseil d'administration de l'établissement.

Le présent rapport s'est attaché, à partir des entretiens qui ont été réalisés et des documents qui ont été communiqués à la mission, à établir un bilan d'exécution de l'actuel COP et à dresser des perspectives pour 2024 – 2028 pour l'ODEADOM :

- Dans ses responsabilités de payeur d'aides publiques ;
- Dans sa mission d'animateur du développement agricole ultramarin ;
- En matière de rationalisation et d'amélioration de son fonctionnement interne.

1.3. Modalités de travail

La mission a été conduite en plusieurs étapes :

- Prise de connaissance de l'opérateur par les missionnaires ;
- Rencontre des tutelles : direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) et le service des affaires financières, sociales et logistiques (SASFL) au Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (MASA), direction générale des Outre-mer (DGOM) au Ministère des Outre-mer, et délégué interministériel à la transformation agricole des Outre-mer (DITAOM) ;
- Rencontre des services de l'ODEADOM : direction générale, secrétariat général, chefs de services : productions diversifiées, grandes cultures, contrôle et suivi des audits, agence comptable, observatoire de l'économie agricole d'Outre-mer ;
- Rencontres en visio de la direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DAAF) de La Réunion et du directeur de l'environnement, de l'agriculture, l'alimentation et la forêt (DEAAF) de Guyane ;
- Entretien avec le Président du conseil d'administration ;
- Participation à une séance de comité sectoriel de l'ODEADOM.

La mission a par ailleurs pu s'appuyer sur de nombreux documents :

- Audits (C3OP) ;
- Divers rapports : revue de l'ODEADOM du CGAAER de 2017, rapport IGA/CGAAER sur l'appui à l'ingénierie de projet dans le cadre du volet agricole du plan de relance – décembre 2021 ;
- Et sur la documentation fournie par l'établissement et les tutelles.

2. LA FONCTION PAYEUR DE L'ODEADOM

L'ODEADOM, de par ses missions, définies dans le cadre de l'article L.696-1 du code rural et de la pêche maritime, met en œuvre une part importante des soutiens européens et nationaux à l'agriculture dans les Outre-mer.

Disposant d'un agrément en tant qu'organisme payeur il gère une part significative, mais non exclusive, des aides européennes du Programme d'Options Spécifiques à l'Eloignement et à l'Insularité (POSEI).

L'office gère les interventions spécifiques dans le domaine agricole décidées par l'Union Européenne en faveur des Régions Ultra Périphériques (RUP) 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 à Mayotte.

Un axe du COP 2019-2023 renvoie à cette activité essentielle de l'office pour le renforcer dans ses fonctions d'organisme payeur.

6 indicateurs annuels permettent de suivre l'action de l'ODEADOM pour répondre à ces objectifs.

- Evolution des cotations dans l'évaluation des conditions d'agrément de la commission de certification des comptes des organismes payeurs (C3OP) ;

- Taux de réalisation du programme de contrôle sur place ;
- Taux de réalisation du programme d'audit interne ;
- Pourcentage de dossiers payés dans les délais ;
- Evolution des stocks de créances à recouvrer ;
- Evolution des refus d'apurement directement concernés par la gestion de l'Office, au regard du montant total des dispositifs.

2.1. Les dispositifs mis en œuvre (UE et Etat) par l'ODEADOM

La mission d'instruction, de paiement et de contrôle des aides à l'agriculture constitue la principale activité de l'ODEADOM, eu égard aux enjeux financiers qui y sont liés, et à l'importance de ces aides pour les secteurs agricoles des Outre-mer.

L'ODEADOM y consacre d'ailleurs une part importante de ses ressources internes.

Il s'appuie sur le terrain sur les préfets devenus depuis 2017 délégués de l'office dans les DOM. Les relations entre l'ODEADOM et les préfets, et les missions confiées aux préfets et aux services déconcentrés de l'Etat compétents en matière d'agriculture, sont définies dans le cadre de conventions qui en précisent les modalités de mise en œuvre, et de suivi, ainsi que les moyens que l'Etat met à la disposition de l'ODEADOM pour l'exercice desdites missions.

L'agriculture des Outre-mer est particulière et différente de celle du continent européen. Chaque territoire s'est développé dans un contexte climatique, agronomique et social spécifique ; chacun a des stratégies agricoles qui peuvent être différentes selon la situation locale, l'évolution démographique, la pression foncière, l'orientation des spéculations dominantes, le taux de chômage etc...

La France a un cadre d'intervention dans les DOM, au travers du POSEI, qui définit les priorités stratégiques des politiques de soutien public à l'agriculture. Ce cadre stratégique vise à la fois à conforter les filières traditionnelles, banane et canne, et à développer la diversification agricole vers les filières d'élevage et fruits et légumes.

2.1.1. Le POSEI France au cœur de l'intervention de l'ODEADOM

Au titre de ses interventions, l'office met en œuvre :

- Le programme POSEI France tel que soumis par la France à la Commission européenne et approuvé par celle-ci. Celui-ci comprend les dispositifs financés à partir des crédits du fonds européen agricole de garantie (FEAGA), complétés par les crédits nationaux complémentaires (dits crédits CIOM3).

Le programme national est basé sur le soutien des productions expédiées vers l'UE (banane et canne) et le développement de productions de diversification (végétale et animale) dans le but d'améliorer l'approvisionnement et la valorisation locale de ces productions.

Le programme POSEI est un programme annuel modifiable d'une année sur l'autre dans le cadre d'un échange avec la commission européenne et d'une concertation nationale.

La gestion du paiement des aides nationales spécifiques à l'Outre-mer (aides CIOM du Comité Interministériel de l'Outre-mer) est adossée aux aides du FEAGA qu'elles complètent dans les domaines suivants :

- Aides à la diversification végétale, Structuration de l'élevage ;
 - Importation des animaux vivants ;
 - Dispositif spécifique Mayotte.
- 6M€ d'aides nationales sont territorialisées. Ces crédits d'orientation territorialisés sont traditionnellement mobilisés pour la mise en œuvre d'actions en faveur des filières et des productions au sein des différents DOM. Ils sont répartis par enveloppes pour chaque département et une enveloppe pour le siège.

³ CIOM : Comité Interministériel de l'Outre-mer

- L'ODEADOM gère enfin les aides à l'adaptation des industries sucrières à la fin des quotas pour un montant de 38M€ annuel (dispositif mis en œuvre depuis 2017), le plan Ecophyto Outre-mer et un dispositif d'aide à l'agriculture de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Tableau 1 : Evolution des aides POSEI et répartition entre l'ODEADOM et l'ASP 2019/2022⁴

POSEI (réalisé)	2019	2020	2021	2022
ODEADOM	298 843 634	307 083 432	307 370 206	311 032 488
ASP	Non connu	17 153 793	16 585 763	15 800 098
TOTAL	Non connu	324 237 225	323 955 939	326 832 586

L'ODEADOM assure le paiement de 96% du POSEI. C'est donc l'opérateur principal des dispositifs d'aides spécifiques aux Outre-mer. Il le fait en bonne intelligence avec l'Agence de Services et de Paiements (ASP) qui gère les aides dites « directes » du POSEI que sont les primes animales et la mesure d'aide surfacique à Mayotte.

Le rapport d'exécution annuel du POSEI est élaboré conjointement.

Tableau 2 : Dépenses d'intervention de l'ODEADOM 2020/2022 (décaissements)⁵

ODEADOM Dépenses d'intervention	2020	2021	2022
FEAGA	257 626 562	261 634 343	274 683 844
CIOM	44 495 952	44 613 490	49 368 293
Crédits nationaux hors CIOM (crédits d'orientation territorialisés)	5 276 000	4 931 000	6 682 258
Ecophyto DOM	337 951	182 838	385 261
Aide complémentaire quotas sucriers	38 000 000	38 000 000	38 000 000
Aide Saint Pierre et Miquelon	408 158	308 865	439 156
Total	346 144 623	349 670 536	369 558 812

Les aides POSEI (FEAGA et CIOM) représentent de l'ordre de 87% des aides payées par l'ODEADOM.

On observe sur la période une augmentation significative du montant des aides versées par l'ODEADOM, principalement due à l'augmentation du POSEI et des aides CIOM.

Si l'on observe l'évolution du POSEI et des aides CIOM, ce sont principalement les aides à la diversification végétale qui ont connu l'augmentation la plus importante.

A noter que le calendrier communautaire, du 16 octobre au 15 octobre de l'année suivante, rend le rapprochement des chiffres assez complexe. Cependant le tableau ci-après montre l'importance structurelle des aides à la banane et à la canne qui représentent 200M€ sur les 310M€ du POSEI/CIOM.

⁴ Tableau mission, source bilan annuel d'exécution des COP

⁵ Tableau mission : Comptes financiers ODEADOM 2020, 2021, 2022, rapport de l'ordonnateur

Tableau 3 : Evolution des paiements du POSEI pour chaque mesure, durant l'exercice FEAGA soit du 16 octobre au 15 octobre de l'année suivante (FEAGA et crédits CIOM)⁶

Intitulé des mesures	2019/2020	2020/2021	2021/2022
POSEI Banane	127 059 104,63	126 406 893,85	126 975 046,17
POSEI Canne	74 66 990,50	74 551 369,67	74 690 730,86
POSEI RSA ⁷	27 149 761,80	26 899 807,79	26 787 790,29
POSEI-IAV ⁸	1 439 578,07	1 437 153,43	1 439 867,78
POSEI- production animale	47 108 209,97	45 021 876,80	47 551 193,75
Circonstances exceptionnelles		2 165 139,53	
POSEI – Diversification végétale	26 828 801,11	26 942 259,80	32 21979 407
POSEI – Assistance technique	691 125,09	505 363,21	693 242,70
POSEI – Réseaux de référence	509 377,04	442 087,02	486 168,70
Remboursement de la discipline financière	1 804 371,73	1 810 813,92	2 857 473,26
Actions de promotion	1 052 410,77	1 032 138,74	947200,88
TOTAL	308 279 730,71	307 214 903,76	314 648 122,36

2.1.2. L'ODEAOM acteur majeur des soutiens à l'agriculture ultramarine

L'observatoire de l'économie agricole d'Outre-mer, dans le bilan des soutiens à l'agriculture pour 2021, recense l'ensemble des financements à l'agriculture ultramarine et les différentes structures impliquées.

Les aides versées au secteur agroalimentaire représentent ainsi en 2021 599M€ :

- Le POSEI (FEAGA et CIOM), représente 321M€ ;
- 130M€ sont versés au titre du second pilier de la PAC ;
- 1M€ versés au titre de l'Organisation Commune de Marché des fruits et légumes (OCM) ;
- 147M€ versés au titre des aides nationales.

Le programme POSEI représente par conséquent environ 54% des aides versées, contre 24% pour les aides nationales, 22% pour le second pilier de la PAC, 0,2% pour les OCM.

Plusieurs opérateurs interviennent dans la gestion des aides :

- L'ODEADOM gère le POSEI et quelques dispositifs nationaux comme décrit au point 2.2 ;
- L'ASP assure le paiement de certaines aides à l'élevage et de certains dispositifs du FEADER, dont l'autorité de gestion est assurée par les départements d'Outre-mer ainsi que des aides nationales à la filière canne-sucre ;

⁶ Tableau mission : source annexes aux comptes financier 2020, 2021, 2022

⁷ Régime spécifique d'approvisionnement

⁸ Importation d'animaux vivants

- FAM gère les aides européennes des organisations communes des marchés (fruits et légumes) et le volet agricole du plan de relance « France 2030 ».

Tableau 4 : Evolution des aides à l'agriculture ultramarine depuis 2015⁹

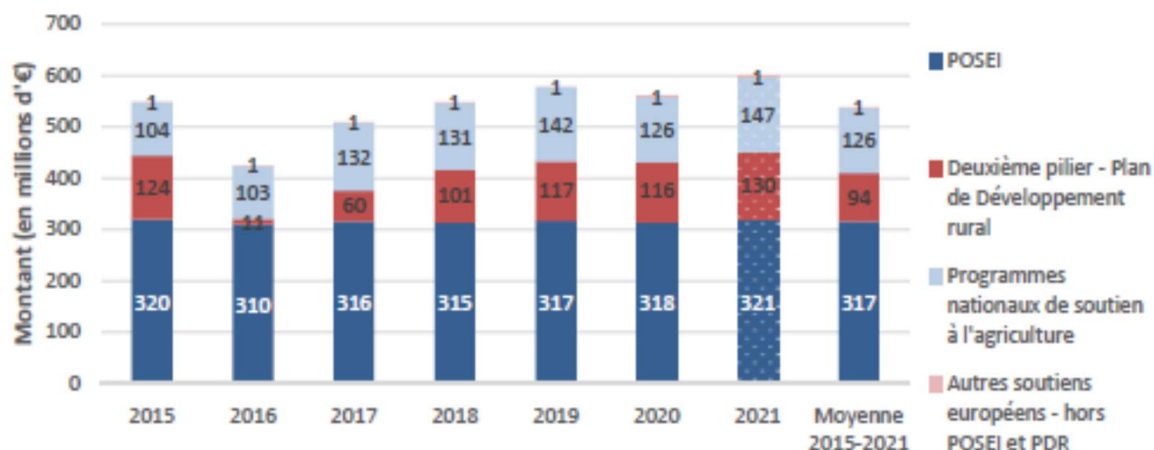


Figure 2 : Evolution des aides depuis 2015 (en millions d'euros)

Source : ODEADOM, ASP, MAA, MOM, FAM, OFB, MSA / Réalisation : ODEADOM

Pour les bénéficiaires, la multiplicité des opérateurs ne semble pas poser de difficultés particulières. Ils soulignent en revanche l'atout que représente l'ODEADOM qui, par sa relation de proximité avec les Outre-mer, met en œuvre de manière agile et adaptée les dispositifs dont il a la charge. Le contre-exemple évoqué est celui du volet agricole du récent plan de relance, confié à FAM, qui n'a pas connu de déclinaison Outre-mer, et qui s'est retrouvé être largement inadapté aux besoins des territoires ultramarins. Certains appels à projets venaient en effet financer des matériels inopérants compte tenu des spécificités agricoles des Outre-mer.

Pour autant, la question du rapprochement des opérateurs, voire de la fusion de l'ODEADOM avec FAM est régulièrement abordée. Elle a fait l'objet au moment de la création de FAM d'un arbitrage politique de maintien de l'ODEADOM. Cette question a été à nouveau posée en 2020 dans le cadre du chantier engagé par le Premier Ministre en matière de transformation de l'action publique. Il a été décidé de maintenir l'office dans ses attributions compte tenu notamment de la période sensible de transition des programmes européens en direction de l'agriculture d'Outre-mer. Ce point est d'ailleurs précisé explicitement dans la lettre d'objectifs adressée au directeur en 2020.

La profession agricole a réaffirmé, à l'occasion des entretiens, son fort attachement à cet office.

Comme l'avait préconisé la revue de l'ODEADOM réalisée en 2017 lors de l'élaboration du précédent COP, la mission recommande à nouveau 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 ».

Le rôle de l'ODEADOM et son maintien comme office des DOM sont par ailleurs confortés par la performance dont l'établissement fait preuve dans la gestion des aides, à la fois d'un point de vue de la régularité des opérations qu'il conduit (point traité en 2.2.3), mais aussi eu égard aux coûts de gestion qui semblent maîtrisés. En effet, le ratio des aides payées sur le nombre d'agents de l'Office et des DAAF est globalement favorable (369M€ d'aides en 2022 avec un effectif de l'ODEADOM de 41 ETP et de l'ordre de 17 ETP des DAAF, affectés par convention à l'office). La mission n'a pu cependant isoler les ETP affectés spécifiquement à la gestion des aides. Un pilotage plus précis pourrait être demandé dans le cadre du futur COP.

⁹ Source : observatoire de l'ODEADOM EAOM n°2022 04, les soutiens à l'agriculture ultra marine, Bilan 2021

Sans remettre en question le rôle de chaque opérateur sur les dispositifs qu'il gère ou paye, l'ODEADOM pourrait être conforté dans son rôle de coordination des politiques publiques conduites dans les Outre-mer, comme tête de réseau avec un lien plus formalisé avec la délégation interministérielle à la transformation agricole des Outre-mer. L'ODEADOM devrait ainsi être sollicité plus spécifiquement dans la déclinaison des aides à ces territoires, utilisant l'expertise et l'ancrage territorial dont il bénéficie.

2.2. Les enjeux définis par le COP précédent

Le COP 2019/2023 fixait comme premier axe de renforcer l'office dans les fonctions d'organisme payeur. En effet la mission première de l'ODEADOM étant d'assurer le paiement des aides nationales et communautaires dans des conditions optimales de coût et de qualité de service, le COP fixait plusieurs objectifs.

Objectif 1 : garantir la régularité et la conformité du paiement des aides permettant notamment de garantir l'agrément de l'office et la certification des comptes. La maîtrise du refus d'apurement est un enjeu majeur devant être poursuivi par l'organisme payeur.

Objectif 2 : simplifier et optimiser le programme de soutien, via une révision des dispositifs financiers. Le POSEI est décliné par territoires et par mesure, ce qui rend son exécution complexe et met en jeu un très grand nombre de régimes d'aides. L'ODEADOM met en effet en œuvre 42 des 47 régimes d'aides prévus dans le cadre des mesures POSEI au sein de 83 mesures différentes.

Le COP fixait comme objectif la simplification et la stabilisation des dispositifs et la mise en œuvre de développements informatiques adéquats.

Objectif 3 : contribuer à l'optimisation des soutiens aux départements d'Outre-mer.

2.2.1. L'évaluation du COP 2019/2023

L'office réalise chaque année un bilan du COP, qui est examiné en conseil d'administration et adressé aux tutelles. C'est un outil de pilotage suivi et partagé dans les instances de gouvernance de l'ODEADOM.

Comme cela avait été relevé en 2017, la mission n'a pas trouvé de trace opérationnelle d'un véritable dialogue autour de ce bilan avec les tutelles.

En revanche la lettre d'objectifs adressée chaque année au directeur précise les enjeux portant sur les priorités des politiques publiques définies par le gouvernement, qu'elle décline opérationnellement.

Les indicateurs du COP sont suivis et montrent globalement l'atteinte des objectifs s'agissant de la fonction d'organisme payeur de l'ODEADOM.

Tableau 5 : Suivi des indicateurs du COP 2019/2023¹⁰

indicateurs	2019	2020	2021	2022
Evaluation des conditions d'agrément et des systèmes de contrôles internes FEAGA	99%	99%	100%	100%
Taux de réalisation du programme de contrôle	100%	79%	95%	100%
Taux de réalisation d'audit interne	100%	100%	150%	150%
% de dossiers payés dans les délais	100%	100%	100%	100%
Evolution des refus d'apurement	169272	52 023	1106	35 045
Evolution du refus d'apurement définitif	139 426	93097	0	

¹⁰ Tableau mission : source bilans annuels du COP

La question de la simplification du POSEI, pourtant fixée comme objectif, ne trouve pas de traduction en indicateur de suivi du COP.

Si cet objectif devait être conservé dans le futur COP, la mission juge souhaitable que des indicateurs de réalisation soient définis par l'administration.

S'agissant des aides du POSEI, il est à souligner que l'ODEADOM fournit chaque année en tant qu'organisme payeur un bilan très détaillé, sous forme d'un rapport annuel d'exécution. La situation économique de l'agriculture ultramarine y est décrite. Les aides du POSEI, leurs évolutions, et la campagne de contrôle sont détaillées. Dans ce cadre, de nombreux indicateurs sont renseignés, portant sur le programme France et pour certains, communs aux Etats membres. Ceux-ci portent plus sur les objectifs du programme que sur la gestion par l'office. Par exemple les indicateurs qui découlent du premier objectif, visant à garantir l'approvisionnement des régions ultrapériphériques en produits essentiels à la consommation humaine ou à la transformation, permettent d'évaluer la contribution de ces financements publics pour aller dans le sens de l'autosuffisance alimentaire.

Plusieurs outils de pilotage sont ainsi déployés sur le POSEI et pourraient utilement éclairer le suivi du COP.

La mission considère que ces comptes rendus annuels d'activité pourraient faire l'objet d'une analyse spécifique, prenant la forme d'une note synthétique adossée au bilan annuel du COP.

2.2.2. Les délais de règlement

La question des délais de règlement est importante à plusieurs égards :

- D'une part pour respecter le calendrier européen de versement des aides du FEAGA.
- D'autre part parce que les financements sont très attendus des agriculteurs ultramarins, souvent en situation financière fragile : leur intervention au moment de la campagne de production, notamment pour la canne conditionne leur efficacité. Les aides du POSEI sont en effet en majorité couplées donc directement liées à la production.

Les différents interlocuteurs ont insisté sur ce point et sur le bénéfice apporté par la mise en place de l'agence comptable mutualisée, qui permet de concentrer des moyens importants au moment du paiement des aides, notamment sur la banane ou la canne. Par ailleurs, la mise en place du groupement comptable offre une réelle sécurité financière. Il a montré toute son efficacité, pendant et malgré la pandémie du COVID 19.

Chaque dispositif dispose de délais d'instruction spécifiques.

Pour ce qui est des crédits territorialisés, les enveloppes sont réparties par l'office. Le préfet priorise les projets à financer et élabore les conventions. L'ODEADOM vérifie les projets, engage les crédits et signe les conventions, instruit les acomptes et les soldes qui interviennent au plus tard 24 mois après l'engagement des crédits.

Pour ce qui est des dispositifs communautaires, les dispositifs d'aide sont mis en œuvre dans le calendrier du FEAGA du 16/10/N au 15/10/N+1 avec des dates réglementaires de paiement et des dispositions différentes selon les dispositifs d'aides et les filières.

Dans l'ensemble de la période examinée, le paiement des aides a été réalisé dans les délais réglementaires (100%). D'un point de vue de la gestion, la mise en place de télé procédures est de nature à favoriser la fluidité des remontées d'informations, l'instruction des dossiers et les paiements. Les efforts faits dans ce domaine vont dans le bon sens.

Comme l'ont souligné les interlocuteurs rencontrés, faciliter les paiements de l'ODEADOM permet d'inciter les agriculteurs à s'organiser au sein des filières, dans la mesure où les aides à la diversification agricole sont conditionnées à l'appartenance à une organisation économique. Autrement dit le paiement des aides est une source d'attractivité des organisations de producteurs sachant qu'environ 60% des producteurs y sont adhérents.

Cependant, le paiement des aides est conditionné à la disponibilité des crédits.

Il faut souligner, à cet égard, l'incertitude financière qui semble peser chaque année sur le versement des aides, dépendant de plus en plus des crédits complémentaires nationaux CIOM, destinés à financer la diversification de l'agriculture ultramarine.

Depuis l'année 2010 ce complément national a en effet été mis en place pour éviter l'application de stabilisateurs financiers sur les crédits du FEAGA.

La mise en œuvre du stabilisateur financier a vocation à contenir les dépenses du FEAGA, en appliquant, selon les demandes d'aides remontées, une réfaction des aides par bénéficiaire.

Les financements des aides CIOM en constante progression, sont passés de l'ordre de 28M€ en 2013 à 49M€ en 2022. Intervenant en complément du FEAGA une fois les demandes constatées, ils sont stabilisés *a posteriori*. Les différents éléments sont rassemblés par l'ODEADOM au moment des dossiers définitifs. L'enveloppe globale doit donc être réajustée aux besoins par un arbitrage interministériel, l'abondement de crédits à la suite d'une Loi de Finances Rectificative (LFR) et/ou en mobilisant des crédits d'autres programmes du MASA.

La DGPE souligne de son côté la nécessité d'améliorer les remontées en matière de besoins de trésorerie et la visibilité sur la consommation, les dépenses, les prévisions de consommation des crédits CIOM.

La lettre d'objectifs adressée chaque année au directeur de l'ODEADOM a introduit en 2021 la nécessité de :

- « Poursuivre l'effort commun visant à améliorer l'effort de programmation et de consommation des crédits » ;
- « Proposer pour le POSEI des modalités de régulation et de suivi des financements européens et nationaux, notamment pour ceux du CIOM en cohérence avec les orientations fixées par le Président de la République lors de son discours de 2019 à la Réunion » ;
- « Maintenir des délais de paiement en lien avec les arbitrages budgétaires nécessaires à la réalisation de l'objectif de 100% ».

Dans son rapport d'activité de 2022, le directeur de l'établissement indique que des efforts ont été réalisés en matière de programmation et de consommation de crédits avec un nouveau format de communication de données auprès des services du MASA, calibré à leur demande. Par ailleurs s'agissant de la régulation des crédits du programme POSEI, l'ODEADOM a conçu une application utilisable et paramétrable. Cet outil n'a cependant pas été mis en œuvre compte tenu de la décision de ne pas réguler les crédits.

La mission considère que cette question liée à la programmation des dépenses des crédits nationaux CIOM, et à la régulation possible de ces crédits doit nécessairement être abordée dans le prochain COP. Le maintien des délais de paiement conformes à 100% suppose une clarification sur ce point.

2.2.3. Les contrôles et les taux de correction

L'office conduit un travail permanent pour faire évoluer ses dispositifs de contrôle, notamment en tenant compte des résultats des audits auxquels il est soumis.

2 types de contrôles sont opérés :

- Des contrôles administratifs réalisés par les services métiers de l'ODEADOM après enregistrement par les DAAF ;
- Des contrôles sur place réalisés par le service audits et contrôles de l'ODEADOM. Pour certains dispositifs ces contrôles peuvent être délégués aux DAAF.

Il est à noter qu'en 2020, et jusqu'en 2022, compte tenu de la pandémie, une mesure dérogatoire a été mise en place par le règlement 532/2020 de la Commission réduisant à 3% le taux minimal de contrôles sur place à réaliser et a permis de réaliser des contrôles à distance sous réserve de disposer des éléments probants.

Pendant la période du COP, l'office a été régulièrement soumis aux audits de la C3OP, au titre de la certification des comptes, ainsi qu'à des audits spécifiques de la Cour des comptes européenne ou de la direction générale de l'agriculture (DG Agri) de la commission européenne.

Les avis rendus par la C3OP n'ont pas donné lieu à observations sur la régularité des paiements assurés par l'ODEADOM.

Par ailleurs le refus d'apurement est maîtrisé.

Tableau 6 : Bilan des audits externes et apurement¹¹

Bilan audits et apurement	2019	2020	2021
Certification des comptes par la C3OP	X	X	X
Montant de l'apurement (€)	139 426	93 097	1 106

Tableau 7 : Autres audits

	2019	2020	2021	2022
Conduit par	Cour des comptes européenne	Cour des comptes européenne	DG AGRI	Cour des comptes européenne
Type d'audit	Déclaration d'assurance du FEAGA	Déclaration d'assurance du FEAGA	Apurement de conformité	Déclaration d'assurance du FEAGA
Référence de l'Audit	DAS 2019	DAS 2020	INT/2021/009	DAS 2022
Montant des erreurs financières	Sans objet	Sans objet	0,00	Sans objet
Précisions	1 paiement sélectionné impact financier relevé de 207 212,18€	4 paiements sélectionnés. Impact financier de 21 526,90€	Audit thématique sur le régime spécifique d'approvisionnement. Aucune erreur financière retenue	2 paiements sélectionnés, aucun impact financier relevé

Tableau 8 : Notation des rapports de certification des comptes de la C3OP¹²

	Pondération des critères	2019	2020	2021	2022
Note globale		3,12	3,17	3,22	3,28
Hors SIGC		3,17	3,22	3,26	3,32
SIGC		3,07	3,12	3,18	3,23
Contrôles administratifs	20%	2,75 3,13	2,82 3,24	2,93 3,26	2,94 3,27
Contrôles sur place	20%	3,02 3,08	3,14 3,20	3,16 3,22	3,17 3,23
Exécution des paiements	20%	3,39	3,35	3,38	3,5
Comptabilité	20%	3,18	3,34	3,37	3,4
Gestion des créances	20%	3,11	3,02	3,13	3,16

¹¹ Tableau mission : source rapports C3OP¹² Source : Rapports C3OP 2019, 2020, 2021, 2022

La note globale affectée à l'ODEADOM par les rapports de la C3OP est en légère augmentation sur la période pour atteindre 3,28 sur 4 en 2022. Cette note montre l'appréciation favorable par la C3OP de l'office, dans les différentes fonctions qu'il exerce en tant qu'organisme payeur. Comme le soulignait la revue de l'ODEADOM de 2017 conduite par le CGAAER¹³ différentes étapes du processus sont évaluées et pondérées dans la note finale.

Le rapport de 2017 pointait alors la performance du processus financier du comptable public et la relative fragilité des processus de contrôles administratifs et des contrôles sur place qui n'obtenaient que respectivement entre 2 et 2,89 et entre 2,64 et 2,95.

De ce point de vue il faut noter l'amélioration réelle de l'appréciation de la C3OP.

Pour conclure, la mission considère que cette fonction d'organisme payeur, qui est accomplie de manière satisfaisante, doit toujours être une priorité du COP à venir compte tenu des enjeux qui y sont liés. Il conviendra de continuer à conforter le rôle d'organisme payeur, sécuriser les paiements, veiller à poursuivre l'amélioration de la notation sur les fonctions internes.

2.2.4. Les simplifications du POSEI

42 des 47 régimes d'aide sont mobilisés dans le POSEI France, 83 mesures différentes sont mises en œuvre. Il y a bien entendu des aides massives sur la banane et sur la canne mais dans le domaine de la diversification agricole le nombre d'aides est important afin de répondre à l'ensemble des situations territoriales. Par exemple la mesure 4 du POSEI comprend 14 régimes d'aides différents. Ce besoin de simplification est reconnu par les bénéficiaires comme les gestionnaires tellement, au fil du temps, les modifications apportées au POSEI, même minimales, ont tendance à complexifier les dispositifs. Pour autant cela vient en contradiction avec la nécessité, aussi réaffirmée par tous, de répondre aux besoins de l'ensemble des filières et des territoires. Car comme l'indique le président du conseil d'administration « il y a un réel besoin de co-construire des dispositifs adaptés aux territoires ultramarins. Et de ce fait il est important d'être présents sur toutes les thématiques. »

Ainsi chaque territoire d'Outre-mer a son contexte spécifique qui peut conduire à définir des stratégies agricoles différentes d'un territoire à l'autre.

La question de la simplification est donc une gageure qui peine à trouver une réelle traduction.

Néanmoins, au plan opérationnel l'ODEADOM a engagé de nombreux chantiers dans l'automatisation des traitements. Des efforts ont aussi été réalisés sur les demandes de justificatifs, ou sur la dématérialisation des procédures. On peut souligner de ce point de vue l'effort important de développement informatique réalisé. Ce point sera abordé en 4.3.

Par ailleurs l'ODEADOM s'est attaché à harmoniser entre les départements les aides à la structuration de l'élevage, les demandes d'aides ATCL ont été gérées sous ISIS, ...

Pour le reste, et la mise en œuvre de mesures plus structurelles, cela « créerait nécessairement des gagnants et des perdants » comme l'ont souligné certains interlocuteurs de la mission. Il s'agit de décisions éminemment politiques qui ne relèvent pas de l'office, qui n'est pas autorité de gestion du POSEI, mais uniquement organisme payeur.

Pour autant, les comptes rendus d'activités du directeur et les bilans du COP rapportent qu'un travail de simplification des dispositifs a été engagé fin 2021 sur la base de propositions concrètes en concertation avec les tutelles, les administrations déconcentrées et les représentants professionnels. Il ne peut donc être tenu responsable de l'organisation globale du POSEI et de son architecture. Ces propositions impliquent des décisions techniques et des décisions de modifications du POSEI 2023.

Ce chantier de simplification devra se poursuivre dans le prochain COP en distinguant :

- Ce qui relève de la gestion des dispositifs, et des chantiers à conduire ou poursuivre dans les systèmes d'information ;
- Ce qui relève de la simplification du POSEI qui renvoie à des décisions politiques, dans lesquelles l'ODEADOM doit jouer son rôle de concertation avec les filières, mais qui doivent être in fine arbitrées par le MASA, autorité de gestion du programme.

¹³ Revue de l'ODEADOM en amont de renouvellement de son COP Rapport N°16086

R1. Veiller à clarifier dans la simplification du POSEI les rôles de l'ODEADOM et des administrations de tutelles

2.2.5. L'appui des DAAF

L'ODEADOM délègue une part importante de la gestion des aides aux préfets, devenus depuis 2017 délégués territoriaux, dans le cadre de conventions spécifiques. La représentation territoriale de l'ODEADOM est abordée spécifiquement dans le chapitre 3.2.2.

Dans les missions qui sont confiées aux services territoriaux de l'Etat, la gestion des crédits d'intervention de l'office et la fonction d'organisme payeur occupent une place prépondérante, notamment en termes de moyens attribués.

Pour ce qui est de la fonction d'organisme payeur les conventions précisent l'organisation et la gestion des compétences déployées au sein des services déconcentrés de l'Etat, les responsabilités en matière d'élaboration des procédures et de traitement des dossiers d'aides, la répartition des contrôles sur place.

Par ailleurs les préfets :

- Contribuent en cas de recours contentieux, à la préparation des mémoires en défense de l'ODEADOM ;
- Ont un correspondant pour assurer le lien avec le contrôle interne de l'office ;
- Contribuent aux audits internes réalisés et se tiennent à disposition des corps de contrôle et d'audits externes pour le bon déroulement de ces missions.

Pour ce qui est des aides nationales les préfets :

- Disposent de la capacité de proposer des actions au financement, dans la cohérence avec les politiques de filières ;
- Élaborent les conventions ;
- Effectuent les contrôles administratifs avant paiement ;
- Etablissent des bilans périodiques des aides versées.

Des dires de toutes les personnes rencontrées, tant au sein des territoires qu'au niveau de l'office et des tutelles, l'organisation mise en place entre l'ODEADOM et les services déconcentrés de l'Etat est efficace et fonctionnelle. Elle est par ailleurs pleinement reconnue dans l'agrément de l'office en tant qu'organisme payeur.

Ce mode de fonctionnement, et la nécessité de s'appuyer sur des équipes au sein même des territoires, ont été particulièrement importants pendant toute la gestion des aides en période COVID. Les déplacements ayant été compromis, la présence des agents sur place a permis d'assurer la continuité de l'action de l'ODEADOM.

Les agents exerçant des missions d'organisme payeur d'aides européennes sont identifiés dans le cadre des conventions. Sont précisées les fonctions exercées : contrôle sur place, contrôle administratif, pilotage du contrôle interne, supervision, sécurité des systèmes d'information.

La mission recommande qu'un organigramme fonctionnel soit fourni dans la convention avec une attention particulière à ce que les fonctions d'instruction et de contrôle soient bien distinctes.

De nombreux avenants aux conventions ont été réalisés depuis 2017, notamment pour préciser les modalités de contrôles sur place des dispositifs d'aides.

De ce point de vue la mission recommande une mise à jour globale de ces conventions dans le cadre du nouveau contrat d'objectif et de performance.

R2. Remettre à jour la convention Préfet / ODEADOM sur la gestion des aides, et prévoir en annexe un organigramme fonctionnel

3. L'ODEADOM, ANIMATEUR DU DEVELOPPEMENT AGRICOLE OUTRE-MER

Aux termes des articles L 621-2 et L 621-3 du code rural et des pêches maritimes, l'ODEADOM exerce, outre ses responsabilités de mise en œuvre des aides financières, notamment communautaires, des compétences en matière :

- De connaissance et d'amélioration des marchés ;
- De renforcement de l'efficacité économique des filières, y compris en accompagnant et valorisant l'innovation et l'expérimentation ;
- De veille économique.

Deux axes du COP 2019 – 2023 renvoient à ces trois volets de l'activité de l'office :

- L'axe 2 qui précise les objectifs fixés à l'établissement en matière d'appui aux interprofessions, de concertation interDOM et de renforcement de l'expertise de l'observatoire,
- L'axe 3 qui vise la gouvernance de l'établissement dans ses relations avec la profession et les tutelles et dans le fonctionnement des instances de pilotage et de concertation.

Dix indicateurs annuels permettent de mesurer l'effectivité de l'action de l'ODEADOM dans chacun des axes 2 (6 indicateurs) et 3 (4 indicateurs)¹⁴. Les tableaux de suivi qui ont été fournis à la mission montrent que les objectifs fixés pour chacun de ces dix indicateurs ont été atteints ou dépassés :

- Pour 8 d'entre eux en 2019 ;
- Pour 6 d'entre eux en 2020, année marquée par la crise sanitaire qui a perturbé les actions d'animation de l'ODEADOM ;
- Pour 8 d'entre eux en 2021, année également marquée par la crise sanitaire, mais aussi par le renouvellement des membres du conseil d'administration ;
- Pour la totalité d'entre eux en 2022.

3.1. L'appui au développement agricole et à la souveraineté alimentaire des DOM

3.1.1. Un soutien effectif aux interprofessions et une concertation inter DOM à travers des instances de concertation et des travaux d'étude

Si les grandes cultures ultramarines à vocation de transformation et d'exportation que sont la canne à sucre (Réunion, Guadeloupe, Martinique et Guyane) et la banane (Martinique et Guadeloupe) sont globalement bien organisées et structurées, il n'en est pas de même dans tous les départements pour les productions de diversification, élevage, et surtout productions végétales avec, à l'exception notable de la Réunion, un nombre important de producteurs non adhérents à une organisation professionnelle (OP), et ce en dépit du fait que la plupart des aides publiques, et notamment de celles relevant du POSEI, sont réservées aux seuls adhérent d'une OP.

Une meilleure structuration de l'ensemble des activités agricoles demeure un objectif majeur tant

¹⁴ Indicateurs de performance figurant au COP 2019 – 2024 :

- Axe 2
 - o Création des groupes de travail / comités transversaux
 - o Nombre de réunions des groupes de travail/comités transversaux
 - o Nombre d'études venant en appui des interprofessions
 - o Mise en place d'un système de diffusion des données de l'observatoire
 - o Mise à jour annuelle des données de l'observatoire
 - o Nombre de notes diffusées par l'observatoire
- Axe 3 :
 - o Nombre de travaux réalisés par les comités sectoriels et présentés en conseil d'administration
 - o Définition d'un plan de sensibilisation des administrateurs et déploiement sur la durée du COP
 - o Nombre de réunions organisées par l'office, le MOM et le MAA
 - o Participation aux réunions des instances nationales de concertation

pour ce qui concerne l'objectif de diversification que celui d'autonomie alimentaire à l'horizon 2030, assigné par le Président de la République aux départements d'Outre-mer en 2019, soulignant à cet égard la réussite de l'agriculture réunionnaise¹⁵.

Si l'on se réfère aux indicateurs mis en place pour suivre la réalisation du COP, l'appui aux acteurs agricoles et agro-alimentaires devait se traduire pour l'ODEADOM par un accroissement du nombre de groupes de travail et de comités transversaux afin de développer des échanges transfilières mais aussi inter-DOM ainsi que par un renforcement de l'activité de l'observatoire statistique.

- Un objectif de renforcement de la concertation globalement atteint

Globalement, sur la période, à partir des éléments fournis par l'ODEADOM, on peut considérer que la commande a été quasiment satisfaite avec 5 groupes de travail créés pour 6 prévus et 7 réunions de ces groupes pour un objectif de 6, étant précisé qu'il est fait abstraction de l'année 2020, compte tenu notamment des conséquences de la pandémie de Covid 19.

Tableau 9 : Indicateurs de suivi des objectifs de concertation (COP 2019 – 2023)¹⁶

	2019		2020		2021		2022	
	Objectif	Réalisé	Objectif	Réalisé	Objectif	Réalisé	Objectif	Réalisé
Création de groupes de travail /comités transversaux	2	1	0	0	2	2	2	2
Nombre de réunions groupes de travail / comités transversaux	2	1	0	0	2	3	2	3

La mission a demandé à l'ODEADOM de lui indiquer les thèmes sur lesquels portaient ces 5 groupes de travail. Elle a obtenu des informations concernant le groupe de 2019 : réunion à deux reprises (23 mai et 18 juin) d'un groupe de travail sur l'approvisionnement de la restauration collective en produits bio/locaux dont il est ressorti la nécessité d'adapter les seuils d'approvisionnement et les critères de définition des produits durables et de qualité aux départements d'Outre-mer en concertation avec les différents acteurs du territoire.

La concertation transfilière et InterDOM est également assurée par le travail des comités sectoriels (cf. infra paragraphe consacré à l'amélioration de la gouvernance), qui ont notamment repris leurs activités en 2022, après la parenthèse de la pandémie et le renouvellement de leurs membres en 2021. La mission, qui a assisté à une réunion du comité sectoriel canne – sucre – rhum le 19 avril a pu mesurer l'intérêt de telles rencontres qui permettent des échanges fournis sur les techniques professionnelles, impacts climatiques, contraintes et perspectives économiques de chaque territoire, mais aussi de régler des questions pratiques comme celle des justificatifs à produire aux autorités lors des contrôles de tonnages de cannes fournies aux usines par les planteurs.

Les thèmes d'échange, de fond ou d'actualité, sont variés. Ainsi en 2022 :

- Filières et marchés avec retour sur l'année 2021 et la conjoncture 2022 ;
- Les conséquences par secteur du conflit en Ukraine ;
- Retour et valorisation des données du recensement agricole 2020 dans les DOM ;
- Bilan des aides 2021 et perspectives 2022 avec les interrogations soulevées quant au niveau des crédits du complément national (CIOM) au POSEI ;

¹⁵ Conférence de presse du Président de la République du 25 octobre 2019 à la Grande Anse (La Réunion) : « l'agriculture réunionnaise est un modèle de réussite pour les Outre-mer (...). C'est une réussite et une fierté pour la France et les Réunionnais parce que nous sommes dans un territoire ultramarin où la production locale alimente le plus le marché domestique. On est en moyenne à environ 70% avec (...) une stratégie qui a fonctionné, avec aussi un modèle extrêmement inclusif (...). Ce que nous avons décidé de faire c'est de nous appuyer sur cette réussite (...) et de bâtir une stratégie permettant d'une part l'autonomie alimentaire d'ici 2030

¹⁶ Tableau mission : source ODEADOM

- Présentations méthodologiques sur les différents travaux engagés autour du programme POSEI (réécriture des éléments de contexte, réarticulation des objectifs, définition d'indicateurs, travaux de simplification) et dans le cadre de la « transformation agricole des Outre-mer » ;
- Problématiques d'importance pour les Outre-mer, comme EGALIM 2 (principe d'une contractualisation écrite obligatoire), la nouvelle PAC et ses incidences sur les programmes opérationnels, les études relatives aux marchés de dégagement ou encore aux industries agroalimentaires.

Le salon international de l'agriculture (SIA) est régulièrement l'occasion de l'organisation de colloques sur des thématiques intéressant les Outre-mer, préparés par un travail en amont du service statistique de l'ODEADOM :

- « Comment conforter et renforcer la sécurité alimentaire des territoires ultramarins ? » (SIA 2019) ;
- « L'agriculture et l'agroalimentaire : un gisement d'emploi pour les outremer » (SIA 2020) ;
- « Plans alimentaires territoriaux et filières dans les départements d'Outre-mer » (SIA 2022) ;
- « Les agriculteurs engagés vers l'avenir (Installation, renouvellement des générations, formation, changement climatique, ...) » (SIA 2023).

Ces colloques qui réunissent un nombre élevé de participants, tant en présentiel que par visioconférence, ne font pas l'objet de restitutions écrites, hormis sous forme de communiqués de presse. La mission recommande qu'à l'avenir, il puisse y avoir *a minima* un relevé de conclusions publié sur le site de l'ODEADOM.

R3. Formaliser et publier les conclusions des différents colloques organisés par l'ODEADOM, en particulier à l'occasion du salon international de l'agriculture de Paris

Dans son compte rendu d'activité de l'année 2022, le directeur de l'ODEADOM souligne qu'« en termes de rencontres et d'événements, au-delà du SIA qui constitue un investissement toujours important de l'ODEADOM au service des ministères de tutelle et des partenaires, l'office s'est efforcé de répondre aux sollicitations de collaborations. Peuvent être cités parmi d'autres l'appui au séminaire relatif au développement de la Cosmétopée dans les Outre-mer en avril 2022, la participation aux journées vanille inter-territoires en février 2022, la participation aux journées TransAgriDOM CIRAD-ACTA du réseau des RITA en mai 2022, la participation aux journées économiques des Outre-mer de décembre 2022 ».

Il convient enfin de relever l'organisation avec l'office français de la biodiversité (OFB) en novembre 2022 à la Réunion du séminaire annuel Ecophyto2 auquel ont participé des représentants des différents départements ultramarins. Deux points clés en sont ressortis :

- Développer une vision transversale et pluriannuelle des financements avec une priorité donnée aux interDOM ;
 - Renforcer la coordination entre les différents leviers d'innovation « phyto DOM » en mettant en place un comité de pilotage ad hoc avec une première session en juin 2023.
- Une activité soutenue de travaux d'études

Sur le plan purement statistique et de l'activité de l'observatoire, les objectifs ont été globalement dépassés sur la période considérée, notamment en ce qui concerne les notes produites et diffusées par l'observatoire (10 pour un objectif minimum de 5) et le nombre d'études venant en appui aux interprofessions (208 réalisées pour un objectif minimum de 120).

Tableau 10 : Indicateurs de suivi des objectifs d'études (COP 2019 – 2023)

	2019		2020		2021		2022	
	Objectif	Réalisé	Objectif	Réalisé	Objectif	Réalisé	Objectif	Réalisé
Nombre d'études								

venant en appui aux interprofessions	Plus de 30	52	Plus de 30	54	Plus de 30	51	Plus de 30	51
Mise en place d'un système de diffusion des données de l'observatoire	Ouverture de l'outil	Oct 2018	fait	fait	fait	fait	fait	fait
Mise à jour annuelle des données de l'observatoire		18/09		Second semestre		Second semestre		Second semestre
Nombre de notes diffusées par l'observatoire	Plus de 2	2	1	2	1	0	1	6

Tableau mission

Les bilans annuels du COP montrent un travail régulier et significatif, avec des moyens humains limités (1 agronome, 1 économiste et un stagiaire). Parmi les différents travaux réalisés par l'ODEADOM,

- Mise à jour annuelle du tableau des soutiens à l'agriculture, des notes sur les revenus des agriculteurs et la couverture des besoins alimentaires pour chaque territoire ;
- Mise à jour des monographies des différents DROM (caractéristiques de l'agriculture et bilan des subventions) en 2019 ; à refaire mais pas de périodicité encore fixée ; devrait être réactualisé avec données du recensement agricole fait en 2020 ;
- Recensement des études relatives à l'agriculture réalisées dans les DOM depuis 10 ans.

Des notes d'analyses sur des thèmes intéressant le développement agricole ont également été réalisées par l'office :

- Etat de l'emploi par filière (2019) ;
- Soutien à l'agriculture biologique, état des lieux et enjeux (2022) ;
- Richesses et revenus agricoles (2022) ;
- Couverture des besoins alimentaires (2022) ;
- Flux de marchandises (coût des frets (2023).

Enfin, l'ODEADOM consacre des crédits à des travaux d'études externalisés, au niveau central ou au niveau local. Un sujet d'étude national intéressant tous les territoires est retenu chaque année par le conseil d'administration. Ces travaux sont par ailleurs portés à la connaissance du comité de coordination des études de FAM. Ont ainsi été réalisés ces dernières années :

- Une étude des marchés de dégagement sur les produits carnés arrivant à très bas coût sur les Outre-mer (2020 – 2022) ;
- Une étude sur les industries agro-alimentaires : freins et leviers, approvisionnement prix, questions techniques, adaptation des outils à une échelle économique qui n'est pas celle de la métropole (2021 – 2022) ;
- Une étude engagée sur l'état de la structuration agricole Outre-mer : comment les organisations de producteurs (OP) fonctionnent elles ? pourquoi certains agriculteurs n'y rentrent pas et ne peuvent de ce fait percevoir les aides publiques du POSEI ? ... (2023)

Chaque étude fait l'objet de suivis par un comité de pilotage auquel participent les professionnels et dont la périodicité de réunion est en moyenne trimestrielle. Le rendu définitif est présenté en comités sectoriels.

Les échelons territoriaux jouent également un rôle important dans la mission d'observatoire de l'ODEADOM, notamment par le biais des crédits d'orientation territorialisés mis chaque année à disposition des DAAF. Un cadre d'utilisation de ces crédits a été validé par le conseil d'administration en novembre 2022 :

- Amélioration des savoirs : dispositifs de formation, d'encadrement technique, de mise en réseau, projets de recherche, transfert et études ;
- Structuration des filières locales, notamment encadrement administratif ;

- Développement de l'alimentation locale, projets partenariaux, promotion, évènements de promotion, démarches de traçabilité, investissements dans le secteur de la production primaire et en faveur des PME actives dans la transformation et la commercialisation des produits agricoles ;
 - Amélioration des conditions de travail et développement de l'attractivité des métiers.
- Une stratégie du COP jugée positivement par les professionnels

Les échos obtenus, de façon directe ou indirecte auprès du monde professionnel valident la stratégie actuelle tendant à concentrer les études réalisées à l'initiative du conseil d'administration à des approches transversales et inter territoires tandis que les travaux sur des questions plus spécifiques (banane, main d'œuvre, marché local, ...) sont pilotées par des groupes locaux ODEADOM, en liaison avec les DAAF qui décident des études à conduire.

Le conseil d'administration s'est également donné pour mission de mieux sensibiliser les professionnels aux grands sujets qui peuvent impacter les productions locales (changements climatiques, orientations politiques européennes, ...) en invitant à l'une de ses sessions annuelles un expert ou grand témoin chargé d'apporter son éclairage.

3.1.2. Une organisation et une structuration de l'observatoire à parfaire

Accessible sur le site internet de l'ODEADOM, « l'observatoire de l'économie agricole d'Outre-mer a été mis en place en 2016 dans l'optique d'offrir un panorama complet et cohérent des mesures prises en faveur du secteur agricole dans les territoires ultramarins ». Il regroupe des notes et analyses publiées chaque année par l'ODEADOM et les données chiffrées annuelles des soutiens financiers à l'agriculture ultramarine. Il permet également, via le site « visionet » de FAM, d'accéder à des tableaux des données annuelles des productions et surfaces agricoles et aux comptes de l'agriculture des DOM depuis 2010. Selon le site lui-même, « les statistiques économiques et structurelles proviennent principalement du service de la statistique et de la prospective du ministère de l'agriculture ainsi que de l'agence de services et de paiement ». Il est précisé qu'« en cours de développement, l'observatoire est appelé à s'étoffer progressivement grâce à l'intégration de nouvelles informations et de fonctionnalités supplémentaires »

Dans la perspective du renforcement de la souveraineté alimentaire, la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) attend de l'observatoire des remontées statistiques, à partir de sources locales, permettant de mieux fiabiliser les données, notamment de productions et d'importations.

L'ODEADOM indique de son côté avoir engagé à cet effet un travail en réseau avec les directions de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, les services d'informations statistiques et économiques (SISE), les interprofessions ainsi que l'ensemble des acteurs locaux à même d'alimenter une compilation statistique permettant de répondre aux attentes formulées par la DGPE. Dès 2019, les données recueillies des SISE ont permis de construire une base unique sur les données de marché des productions de diversification végétale, disponible sur le site « visionet » de FAM. L'approfondissement de ce travail devrait constituer un des objectifs du prochain COP 2024 – 2028, dans le but de disposer d'un historique exploitable et susceptible d'être valorisé. Enfin les développements à venir quant à l'exploitation du recensement agricole de 2020 constituent un chantier important, que ce soit en termes d'appariement des données avec celles de l'office relatives aux paiements, d'actualisation des monographies rédigées en 2019 ou de l'approfondissements certaines thématiques.

Les comptes rendus annuels d'activité de l'ODEADOM permettent de constater dès à présent un effort régulier pour mieux structurer l'activité et l'organisation de l'observatoire :

- Mise en place et réunions d'un comité de pilotage des travaux de l'observatoire destinés à définir les pistes de travaux et d'études ;

- Insertion dans une concertation inter-établissements avec la mise en place en février 2020 d'un comité de coordination des études sur la connaissance des marchés et filières ;
- Échanges réguliers avec FAM sur des sujets d'intérêt partagés, par exemple sur l'utilisation de certains matériels agricoles ; mise en place d'un partenariat d'appui méthodologique ;
- Implication de l'Agence Bio dans l'étude sur l'Agriculture biologique de l'observatoire ;
- Repositionnement en 2021 de l'observatoire en le rattachant dorénavant au directeur et non plus, comme précédemment, au secrétaire général de l'établissement.

Si la décision a été prise en 2022 de procéder désormais à une publication systématique de tous les travaux réalisés par l'observatoire, la mise en œuvre n'est pas encore totalement effective.

La mission recommande que le travail engagé pour mieux structurer les activités de l'observatoire et assurer une large diffusion de ses travaux, soit poursuivi.

3.1.3. Un objectif de souveraineté alimentaire qui risque de souffrir d'un déficit d'ingénierie d'accompagnement des projets

Le bilan du COP pour 2022, présenté au conseil d'administration de l'office, rappelle que lors « du conseil d'administration de novembre 2022, les orientations de l'intervention de l'Etat pour l'agriculture ultramarine ont été présentées et les ministres de l'agriculture et des Outre-mer ont tenu un débat sur les sujets suivant : plan de relance, protection phytosanitaires et cultures, appui au plan leucose bovine, sujets spécifiques d'actualités en Guyane et à Mayotte.

Les ministres ont appelé à la construction de stratégies vers l'autonomie alimentaire, territoire par territoire, incluant les enjeux de souveraineté et de changement climatique ».

La mission CGAAER - IGA de décembre 2021 précitée a mis en évidence la faiblesse de l'ingénierie de projets dans les Outre-mer, nécessitant souvent un soutien des administrations et notamment des services des DAAF.

Cette carence en matière d'ingénierie, administrative, financière, technique a également été relevée à plusieurs reprises par les interlocuteurs de la mission soulignant que cela pourrait constituer un réel obstacle aux orientations données par le gouvernement pour l'avenir de l'économie agricole des DOM. Les financements, notamment européens ne manquent pas, que ce soit à travers le POSEI ou le FEADER ; les projets et les porteurs de projets seraient, de diverses sources, présents. En revanche, il y a un réel déficit de capacité d'ingénierie pour les aider à émerger. Ce problème se pose au niveau plus global des filières pour la mise en œuvre des plans d'autosuffisance alimentaire, qu'il s'agisse des problématiques de transports, d'approvisionnements (par exemple en aliments pour bétail), de routes logistiques, de gestion des déchets, de maîtrises foncières, Autant de sujets stratégiques qui, contrairement à la métropole, sont rarement maîtrisés localement, bien qu'étant parfaitement identifiés.

La mission considère que ce rôle d'accompagnement en ingénierie pourrait être confié pour la période du prochain COP à l'ODEADOM, moyennant l'attribution pour ce faire de 2 à 3 ETP supplémentaires pour une durée définie.

R4. Confier à l'ODEADOM une mission d'accompagnement en ingénierie de projet et les moyens nécessaires pour la déployer

3.2. Gouvernance et pilotage de la politique ultramarine

Dans son rapport de septembre 2017 de revue de l'ODEADOM en amont du renouvellement de son contrat d'objectifs et de performance, le CGAAER relevait que l'office semblait « principalement un exécutant de décisions prises par des tiers », son conseil d'administration étant « modestement chargé de suivre (...) le développement de l'économie agricole (code rural et de la pêche maritime, article D696-7). Constatant que le conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire (CRPM L611-1), instance majeure consultée par les ministres, traitait peu de

l'agriculture ultra-marine, il recommandait de « développer l'ODEADOM comme point d'appui en matière d'élaboration et de mise en œuvre de la politique agricole Outre-mer », notamment « en consacrant les instances de gouvernance comme point focal de consultation de la politique agricole ultramarine ».

S'agissant du rapport avec les tutelles, le rapport, qui les jugeait satisfaisantes mais perfectibles, appelait notamment à « 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 et renforcer l'association du ministère des Outre-mer »

Faisant écho à ce rapport l'un des interlocuteurs de la présente mission considère qu'au-delà de la gouvernance de l'ODEADOM se pose celle, plus large, de l'agriculture dans les DOM.

Sans opérer pour autant la clarification à laquelle invitait le CGAAER, l'objectif 4 de l'axe 3 COP 2019 – 2023 (optimiser la gouvernance et mettre en œuvre les orientations en réseau) s'inscrit dans le constat des rapporteurs en invitant à un renforcement du dialogue avec les tutelles et à veiller à la prise en compte des enjeux ultramarins au sein des instances nationales de concertation. Le COP demande par ailleurs à l'ODEADOM, au titre de la gouvernance :

- De mettre en œuvre la représentation territoriale des DAAF à moyens constants ;
- De rationaliser la composition du conseil d'administration et moderniser son fonctionnement ;
- De contribuer à une concertation opérationnelle et représentative entre le conseil d'administration, les comités sectoriels et les organes consultatifs locaux.

3.2.1. La gouvernance interne de l'ODEADOM

La plupart des personnalités rencontrées par la mission a évoqué l'absence d'instance de concertation au niveau national entre les différents acteurs concernés par les questions d'agriculture et de transformation dans les Outre-mer tout en précisant que ce rôle de « parlement de l'agriculture Outre-mer » était de facto joué par les instances de gouvernance de l'ODEADOM, le conseil d'administration, mais aussi les comités sectoriels, « où sont évoquées les difficultés générales de l'agriculture ultramarine ». Si des progrès demeurent à faire en ce domaine, les dernières années ont été marquées par un rôle accru de l'ODEADOM, en raison de l'évolution de l'organisation des différentes instances de gouvernance et de méthodes de travail renouvelées à raison de la crise sanitaire de 2020 et 2021.

Les instances de gouvernance de l'ODEADOM au niveau national sont au nombre de 3 :

- Un conseil d'administration (CA) de 40 personnes dont 27 membres avec voix délibérative, représentant les filières agricoles, les consommateurs, les salariés, l'Etat (ministères en charge de l'agriculture, des outre-mer et des finances), l'ASP, FAM et les présidents de 5 collectivités territoriales¹⁷. Les membres représentant la profession agricole, les salariés et les consommateurs sont désignés par arrêté ministériel pour une durée de 5 ans. Le rapport précité du CGAAER de 2017 relève que « le conseil d'administration n'a guère de pouvoir réel ; il vote le budget mais celui-ci est constitué pour l'essentiel 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) et s'il répartit entre les territoires les aides nationales, c'est le directeur qui fixe les règles générales d'attribution, les règles précises étant décidées localement ».
- 4 comités sectoriels (CS) pour les quatre grands domaines de production : canne-sucre-rhum, banane, diversification animale, diversification végétale. Les membres de ces comités représentant les professionnels et interprofessions sont désignés par le directeur de l'ODEADOM sur proposition des préfets ; le président du CA, les deux ministères de tutelle, la direction de l'ODEADOM, et les représentants des DAAF y participent également. Organes

¹⁷ Les membres du conseil d'administration de l'ODEADOM sans voix délibérative sont 6 présidents de chambres d'agriculture, les représentants de l'Etat dans les territoires concernés le directeur de l'ODEADOM, l'autorité chargée du contrôle général économique et financier et l'agent comptable.

de concertation, les comités sectoriels émettent des avis sur les évolutions des dispositifs d'aides et sont des lieux d'échange d'expériences entre professionnels et entre DOM.

- Un comité de pilotage stratégique (CPS) a été créé en 2019 par le directeur de l'ODEADOM afin de renforcer l'articulation des comités sectoriels avec le conseil d'administration. Cette instance de concertation comprend les 4 présidents des comités sectoriels, le président du CA, des représentants des ministères en charge de l'agriculture et de l'alimentation et de l'Outre-mer, la Direction de l'ODEADOM.

Dans un contexte de renouvellement du CA en 2021 et d'hostilité des professionnels, craignant de voir leur place réduite, la rationalisation de la composition du conseil d'administration prévue au COP n'a pas été opérée, le compte rendu de l'année 2021 mentionnant que « l'hypothèse de devoir travailler sur une réforme de la gouvernance visant à recomposer le conseil d'administration de l'établissement via une modification des textes réglementaires, a été écartée à ce stade, en plein accord avec les ministères de tutelle ».

Plusieurs évolutions importantes sont en revanche intervenues dans le fonctionnement du CA, qui devraient permettre d'améliorer son efficacité et de renforcer son rôle :

- Modification du règlement intérieur adoptée en novembre 2022 pour renforcer la prévention des conflits d'intérêts. Cette question figurait d'ailleurs parmi les objectifs du COP.
- Accroissement de la place donnée, lors des réunions, aux sujets d'enjeux stratégiques (évolution du POSEI, transformation agricole, enjeux européens).
- Développement des réunions du comité de pilotage stratégique permettant d'introduire plus de fluidité et de continuité dans les relations entre les partenaires, d'améliorer la préparation des conseils d'administration et de traiter en continu des sujets d'actualité. Entre les deux séances du conseil d'administration et les deux à trois séances du CPS, les responsables des différentes instances de gouvernance de l'ODEADOM et les services de l'Etat ont ainsi désormais des rendez-vous, en moyenne, au moins trimestriels.

Si les collectivités territoriales sont représentées au conseil d'administration, elles ne le sont pas en revanche aux comités sectoriels. Cette absence est d'autant plus regrettable que ces collectivités, hormis à Mayotte, sont aujourd'hui autorités de gestion des programmes de développement agricoles financés par le FEADER et que l'objectif gouvernemental de souveraineté alimentaire ne peut que profiter d'une convergence accrue entre les deux piliers de la politique agricole commune. Selon plusieurs avis, la présence des collectivités aux comités sectoriels réduirait également l'aspect de « face à face » de la profession avec une administration qui se voit reprocher de se réfugier un peu trop fréquemment dans « des réponses d'attente, du type... on va étudier, on va se renseigner ».

Le président du CA de l'ODEADOM, qui indique veiller à participer au maximum personnellement aux réunions des comités sectoriels, porte un jugement positif sur leurs travaux. Il considère important « d'avoir des échanges larges sur les pratiques mais aussi sur les ambitions de chaque territoire ; important de voir des collègues des autres DOM pour échanger sur les pratiques culturelles ou administratives, ou encore sur les liens avec les accompagnants (DAAF, conseil départemental, conseil régional...). ». Autre appréciation positive, celle en 2020 du président du comité sectoriel production animale pour qui « le travail en comité sectoriel (...) est un travail de concertation entre les différentes filières d'élevage, entre territoires, qui est précieux pour expertiser les propositions de l'administration mais également pour lui transmettre nos préoccupations et nos propositions ».

La qualité et l'efficacité du travail de concertation sur l'agriculture des Outre-mer au sein de l'ODEADOM supposent qu'il y ait de véritables synergies entre les instances, notamment CS et CA mais aussi avec le niveau territorial. A cet égard, la mission relève :

- Dans le souci d'un certain encadrement du rôle et de l'activité des comités sectoriels, la décision 2019-06 du directeur de l'ODEADOM relative aux comités sectoriels de concertation du 7 mai 2019 dispose qu'une « lettre de mission est adressée à chaque président de comité sectoriel » mentionnant le rôle du comité « en matière de travaux thématiques et de suivi des marchés ». Des projets de lettres de mission ont été élaborées, débattues avec les

ministères de tutelle et les correspondants professionnels, notamment lors de la réunion du comité de pilotage stratégique de juillet 2022. Elles ont été proposées aux ministères de tutelle en août 2022, sans pour autant qu'elles aient été retournées signées à l'ODEADOM à la date de rédaction du présent rapport. Il conviendrait que ces lettres soient signées rapidement.

- L'articulation des travaux des instances nationales avec l'échelon territorial est prévue dans les conventions ODEADOM avec chaque préfet des DOM (cf. § 2.2 infra) qui disposent que « dans le cadre des travaux du comité d'orientation stratégique et de développement agricole (COSDA) qu'il préside avec le président de la collectivité territoriale, le préfet définit les actions prioritaires au regard des objectifs de développement agricole portés par les territoires et les stratégies de filières portées par les comités sectoriels de l'ODEADOM ».
- La présence fréquente du président du CA aux réunions de CS est jugée très positive et doit être encouragée.
- Que contrairement à ce que recommandait le rapport CGAAER de 2017 précité, les présidents des CS ne sont toujours pas membres du CA. La mission recommande qu'ils intègrent le CA et qu'ils présentent dans cette instance une synthèse de leurs travaux.

R5. Prévoir la participation des présidents de comités sectoriels au conseil d'administration avec au moins une restitution annuelle de leurs travaux

La période du COP 2019 – 2023 aura été marquée par la pandémie de Covid 19 durant les années 2020 et 2021 ainsi que par le renouvellement des membres des différentes instances (CA, CS) en 2020.

La pandémie a eu pour conséquence, comme ailleurs, le développement de la visioconférence, qui est devenue un outil d'utilisation désormais très fréquent, avec en corollaire, un nombre accru de réunions et donc d'occasions de concertation, qu'il s'agisse des CPS, des CS, voire même des réunions du conseil d'administration de novembre 2020 et mars 2021, la dernière ayant été l'occasion de l'élection du nouveau président. Autre illustration de ces nouvelles pratiques, l'ODEADOM a organisé en 2020 19 réunions en visioconférence (4 pour la canne, 4 pour la banane, 6 pour la diversification végétale et 5 pour la diversification animale).

Si l'année 2022 a vu le retour à des conditions de travail plus normales, les réunions des comités sectoriels se tiennent dorénavant, pour l'une d'elles en présentiel, pour les autres (2 à 3 selon les comités) généralement en visioconférence.

3.2.2. La représentation territoriale

Depuis 2017, le préfet de département est le représentant territorial de l'ODEADOM dans les départements d'Outre-mer. Il est secondé pour cette mission par le directeur de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt. Une convention signée en 2017 avec chaque préfet rappelle les différentes facettes de l'activité de l'ODEADOM et précise les missions déconcentrées au titre :

- De la fonction d'organisme payeur ;
- De la gestion des crédits d'intervention de l'office ;
- De la fonction d'observatoire de l'économie agricole des Outre-mer ;
- Du développement des filières et du développement agricole des territoires.

Les différentes conventions précisent les moyens humains mobilisés dans chaque département pour les différentes missions : 3,9 ETP à la Réunion, 3,65 ETP à la Guadeloupe, 5,75 ETP pour la Martinique, 1,35 ETP à Mayotte et 2,45 ETP pour la Guyane.

Les relations entre les DAAF et l'ODEADOM sont jugées positives et efficaces par les différents interlocuteurs ce que reflète le verbatim ci-après : « un office à taille humaine avec lequel on a des relations faciles comparé avec celles avec FAM » ; « des interlocuteurs proches et qui comprennent les difficultés (même si les politiques sont décidées par le ministère de l'agriculture) » ; une organisation satisfaisante au regard d'un système jugé beaucoup plus opaque côté FEADER » ;

« un office agile du fait de sa petite taille pour gérer les spécificités des politiques agricoles des différents territoires » ; « des relations de confiance ».

Le parti a été pris de conventionner des ETP plutôt que de recruter des agents ODEADOM sur le modèle de FAM, dont des agents sont logés au sein des DRAAF. Cette formule offre une réelle agilité dans la conduite de l'action de l'Etat sur l'agriculture dans les DOM, les agents concernés exerçant à la fois des actions ODEADOM et des actions Etat. Le DAAF de la Réunion constate qu'au fil du temps, les missions assumées au profit de l'ODEADOM représentent une charge de travail accrue (par exemple du fait de la hausse régulière des crédits CIOM liés à des volumes de production en augmentation).

La mission n'a pas été en capacité de mesurer si l'ODEADOM avait effectivement atteint l'objectif qui lui était assigné d'accroître les délégations d'instructions et de contrôles aux DAAF à moyens constants, en tirant partie de la modernisation du système d'information. En effet, les effectifs DAAF consacrés aux missions ODEADOM qui s'élevaient à 17,1 ETP à la signature des conventions, étaient passés, si l'on se réfère aux bilans annuels d'exécution du COP à 19,5 ETP en 2019, 21 ETP en 2021 et 25,39 ETP en 2022. Sans donner plus de précisions, l'ODEADOM juge néanmoins que cette « appréciation des moyens déployés par les DAAF est surestimée en nombre ainsi que sur le périmètre d'intervention » ; l'établissement considère en effet que « la comptabilisation des temps consacrés à la gestion du programme intègre les tâches déléguées par l'office mais également le pilotage du programme qui relève de la compétence des ministères ». La mission n'a pas été en mesure d'éclaircir ce point, faute de précisions suffisantes de la part de l'ODEADOM et en dépit d'un questionnement adressé aux DAAF sur les moyens réellement affectés aux missions ODEADOM.

Ce point mériterait donc de constituer à nouveau un objectif du prochain COP, dans le cadre d'une actualisation souhaitable des conventions de 2017 (voir paragraphe 2.2.5 supra).

Grâce à l'utilisation désormais très habituelle de la visioconférence, la comitologie DAAF – ODEADOM est active avec des réunions bilatérales tous les trois mois sur l'utilisation des crédits, des réunions préparatoires aux comités sectoriels, une participation des DAAF aux comités sectoriels, ou encore une réunion mensuelle ODEADOM – DAAF – ministères présidée par le délégué interministériel à la transformation agricole Outre-mer (DITAOM).

3.2.3. Le dialogue avec les tutelles et la prise en compte des enjeux ultramarins au sein des instances nationales de concertation

S'agissant de la prise en compte des enjeux ultramarins au sein des instances nationales de concertation, les comptes rendu annuels d'exécution du COP indiquent que « l'office est représenté au travers de la direction ou des chefs de service concernés aux instances intervenant sur les Outre-mer : Conseil Economique Social et Environnemental, Comité national de programmation du POSEI, Comité de transformation, conseil d'administration du Cirt-DOM, conférences européennes des directeurs d'organismes payeurs, etc, ... ». A partir de 2021, il est précisé que « le président du conseil d'administration participe personnellement au conseil d'orientation de FAM et de l'ASP ». Les objectifs des indicateurs annuels (au moins 5 participations aux réunions des instances nationales de concertation) sont dépassés : 6 en 2019, 9 en 2020, 2021 et 2022.

S'agissant du dialogue avec les tutelles, le COP 2017 – 2023 estime « souhaitable que le dialogue sur les sujets métiers entre l'office, le MOM, le MAA et les responsables des collectivités territoriales soit amélioré. Une plus grande rapidité dans la prise de décision sera également recherchée, pour une meilleure efficacité au bénéfice des professionnels. Pour cela, des réunions de travail et de concertation seront réalisées autant que nécessaire en audioconférence ou en présentiel en amont des séances plénières du CA et des CS, en lien avec les instances de concertation de FAM. Par ailleurs les décisions techniques devront être opérationnelles dès signature du directeur, après dialogue avec les professionnels et les collectivités et validation par les tutelles ».

Si l'on se réfère là aussi aux indicateurs annuels (nombre de réunions organisées entre l'office, le MOM et le MAA) ce catalogue de bonnes intentions semble bien réalisé, puisque pour un objectif d'au moins 6 réunions par an, il y en a eu 6 en 2019, 11 en 2020 et 2021 et 10 en 2022.

Si la quantité est atteinte, il ne semble pas que cela soit également le cas sur le plan qualitatif, si l'on juge par les appréciations de plusieurs interlocuteurs de la mission : « on ne se comprend pas », « on n'est pas toujours informé par les tutelles : on travaille plus ou moins bien », « les donneurs d'ordre sont nombreux et pas toujours sur la même ligne entre les services, les cabinets... », « la tutelle de l'Etat est mal exercée car on ne dit pas toujours clairement ce qu'on attend de l'opérateur », « il faut mieux expliciter le qui fait quoi entre l'ODEADOM, le MOM, le MAA et la DITAOM » .

Du côté des administrations, les appréciations sont plus positives même si quelques remarques laissent à penser qu'il y a encore des marges de progrès dans les échanges entre les uns et les autres : « manque de visibilité par rapport à l'exécution budgétaire », « pas de remontée avec en même temps un dépassement systématique des enveloppes budgétaires », « on a besoin de comprendre le fonctionnement de l'ODEADOM »,

Selon plusieurs avis, l'ODEADOM souffre clairement d'un pilotage insuffisant de la part de l'Etat, dû sans doute à l'absence de structure véritablement dédiée aux Outre-mer au sein du ministère de l'agriculture depuis la suppression de la délégation ministérielle aux Outre-mer. Certains sont même allés jusqu'à se demander si les problèmes de gouvernance étaient ceux de l'ODEADOM ou bien plutôt ceux de l'agriculture des Outre-mer en général.

Les professionnels ne s'y trompent pas comme en Guyane, où si l'on se félicite généralement des relations avec l'ODEADOM et de la qualité de ses prestations, on regrette en revanche que toutes les propositions faites pour réévaluer le POSEI soient rejetées ou reportées à plus tard, avec un risque de démobilisation et de désengagement des comités sectoriels. Or, les évolutions du POSEI sont bien une responsabilité de l'Etat et non de l'office qui ne peut être tenu responsable de décisions qui ne relèvent pas de sa compétence.

Sans se prononcer de façon aussi nette sur la question des relations ODEADOM - tutelles, la mission s'est quand même étonnée de certaines questions des tutelles semblant méconnaître le fonctionnement de l'office notamment sur l'organisation de l'audit interne de l'ODEADOM, question qui aurait pu et dû être posée directement à l'office. Les missionnaires ont de ce fait eu parfois le sentiment qu'on attendait d'eux de conduire un dialogue que l'administration n'effectuait pas elle-même faute de temps, de moyens ou simplement par méconnaissance des réalités agricoles ultramarines.

Si la nomination en janvier 2020 d'un délégué interministériel à la transformation agricole Outre-mer a pu paraître comme un élément de complexité supplémentaire, force est de constater qu'il joue plutôt un rôle facilitateur, malgré son absence de moyens. En effet, sans être une nouvelle autorité de tutelle, mais grâce à son rattachement direct aux deux cabinets ministériels et au rôle actif qu'il joue (réunions périodiques des différents acteurs sous sa présidence) le DITAOM est perçu très positivement par toutes les administrations, l'ODEADOM et les professionnels, les uns et les autres indiquant avoir une réelle fluidité de relations avec lui et se félicitant de son action.

3.2.4. La question des territoires ultramarins du Pacifique

Aux termes de l'article L. 696-1 du code rural et des pêches maritimes (CRPM) « les conditions dans lesquelles les missions prévues aux articles [L. 621-2](#) et [L. 621-3](#) sont exercées en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon par l'établissement public dénommé Office de développement de l'économie agricole d'Outre-mer sont fixées par décret. Il peut également intervenir à Wallis-et-Futuna par voie de convention passée avec la collectivité. »

A l'occasion d'un entretien qui s'est déroulé le 3 mars 2023 entre le DITAOM et le directeur de cabinet du ministre de l'agriculture de Polynésie française, ce dernier a indiqué qu'il souhaitait qu'une

convention de partenariat pour des échanges d'information soit signée avec l'ODEADOM. Des précisions obtenues tant auprès de la direction générale des Outre-mer que de l'ODEADOM, il s'agit essentiellement pour le gouvernement polynésien de pouvoir bénéficier d'échanges de bonnes pratiques, notamment par une présence, sans voix délibérative, aux instances de concertation de l'ODEADOM. Si une interprétation restrictive du CRPM pourrait conduire à penser qu'en l'absence de désignation de la Polynésie française comme territoire bénéficiaire de l'action de l'ODEADOM, aucun lien ou échange n'est possible, on peut aussi considérer que la demande de la Polynésie ne vise pas les prestations ordinaires de l'ODEADOM, mais juste une demande d'échange d'informations sans coût particulier pour l'office et que rien ne s'oppose dès lors à ce qu'elle soit satisfaite. Si seul, Wallis-et-Futuna peut bénéficier des prestations de droit commun de l'ODEADOM, via une convention, rien ne s'oppose en revanche à ce que l'ODEADOM enrichisse son rôle au profit des DROM par une convention d'échange d'informations avec une collectivité d'Outre-mer voire un PTOM¹⁸ (que constitue la Polynésie française au regard du droit européen), étant précisé que l'article L61-2 du CRPM donne mission à l'établissement « d'assurer des fonctions de veille économique et contribuer à des actions de coopération internationale ».

Le directeur de l'ODEADOM a d'ailleurs indiqué que si la Polynésie française n'était pas invitée aux instances de gouvernance de l'ODEADOM (CA et CS), le travail avec cette collectivité « avait du sens » pour la Polynésie comme pour les DROM, notamment en matière de partages d'expériences, tout en précisant que ce qui était demandé sous forme de convention se faisait déjà occasionnellement de façon informelle, notamment en invitant les autorités polynésiennes à participer à certains colloques organisés par l'ODEADOM.

Hormis la DGPE qui est apparue réservée à cette perspective, tous les interlocuteurs avec lesquels le sujet a été évoqué ont émis un avis favorable, quitte à faire assumer par la Polynésie les coûts éventuels qu'une telle convention pourrait générer.

4. FONCTIONNEMENT INTERNE DE L'ODEADOM

L'ODEADOM est un opérateur de l'Etat de petite taille, composé de 41 agents et doté d'une subvention de fonctionnement (subvention pour charges de service public) d'un montant de 5 274 161 euros pour 2023.

Pour effectuer les missions qui lui sont assignées par la loi, dans un contexte budgétaire extrêmement contraint pour les finances publiques, donc avec des moyens au mieux constants, l'ODEADOM a dû et doit encore trouver des marges de manœuvre pour faire face à ses missions. L'axe 4 du COP « poursuivre la modernisation et l'optimisation de l'organisation interne et des moyens afin d'améliorer l'efficacité et la qualité de l'action publique » est dédié à cet objectif. L'analyse, détaillée ci-dessous, de cet axe, qui se compose de 4 objectifs assortis de 12 indicateurs montrent qu'il est globalement atteint.

4.1. Mutualisations réalisées et demeurant à faire

L'objectif 1 du COP « favoriser et rechercher les mutualisations et les coopérations en matière de fonction support avec l'INAO, FAM et l'Agence Bio » est l'objectif le plus abouti de l'axe 4. Même si des marges de manœuvre peuvent être encore trouvées, elles sont de plus en plus réduites, la mutualisation étant déjà très avancée. Le directeur de l'ODEADOM a indiqué à la mission qu'il était favorable aux mutualisations qui apportaient des gains certains à l'établissement au regard de sa petite taille et de la fragilité que cela engendre pour l'établissement. L'indicateur associé à cet objectif est la « présentation en fin de première année du COP d'un rapport détaillant l'existant en termes de système d'études, les thématiques rentrant dans le périmètre de mutualisation ».

¹⁸ PTOM : Pays et Territoires d'Outre-mer

4.1.1. La création d'un groupement comptable : une mutualisation réussie

La création d'un groupement comptable est une action de l'objectif 1 de l'axe 4 du COP rentrant dans le champ de l'harmonisation des pratiques entre les opérateurs du MASA par la création de plateformes communes relative à certaines fonctions supports.

Le groupement comptable a été mis en place le 1er mai 2020 après signature de la convention le 30 mars 2020 entre l'ODEADOM, FAM, l'INAO et l'Agence Bio.

Il est organisé en 4 services pour respecter les particularités liées aux organismes payeurs : le service Comptabilité, le service Finances, le service Recouvrement, le service Visa des interventions. Après de ces 4 services, une cellule de maîtrise des risques comptables et financiers qui assure notamment le suivi de tous les audits a été mise en place.

Elle est pilotée par un agent comptable qui est aidé par un fondé de pouvoir depuis mars 2023. Avant cette date, l'agence comptable avait deux fondés de pouvoir. Elle est constituée de 70 agents : 63 agents provenant de FAM, 3 agents de l'INAO et 4 de l'ODEADOM. L'agent comptable, avec lequel la mission s'est entretenue le 5 avril dernier indique que cette contribution en ETP de l'ODEADOM est en adéquation avec la charge de travail de l'agence pour le compte de l'établissement.

Cette agence permet de mutualiser les compétences et de sécuriser les petits établissements grâce à une continuité du service qui désormais est assurée par une équipe plus étoffée qui permet une sécurisation du processus de paiement. Enfin, l'agence comptable a permis une meilleure professionnalisation de tous les agents. Néanmoins, la surveillance permanente de l'interface entre les applications métiers et comptables due aux nombreuses applications du Système d'information (SI) dans le domaine de l'intervention représente une charge importante soulignée par l'agent comptable.

4.1.2. De nombreuses mutualisations existent mais des progrès peuvent encore être réalisés

Outre la création de l'agence comptable, l'ODEADOM a poursuivi comme indiqué dans le COP les mutualisations avec FAM au sein de l'Arboreal, bâtiment dans lequel ils sont colocalisés.

Aujourd'hui, une dizaine de conventions existent pour formaliser les mutualisations de moyens entre FAM et l'ODEADOM principalement. Elles ont pour vocation de renforcer l'établissement dans la réalisation de ses missions. L'ODEADOM bénéficie, outre la sous-location des locaux, d'un certain nombre de prestations (restauration, logistique et moyens généraux, intranet, accès au service médical et social, abonnement presse...). Partageant les locaux avec FAM, l'ODEADOM a rempli l'exigence du COP en matière de gestion immobilière en réalisant un bilan annuel de l'occupation des espaces.

Par ailleurs, par voie de conventionnement, FAM met à disposition de l'ODEADOM des outils informatiques (plateforme d'acquisition des données pour mise en place des téléprocédures des aides POSEI, mise à disposition de l'outil Visio Net pour développer l'observatoire des aides).

Enfin, concernant « la réforme du système d'études avec la création d'un programme de travail unique commun à tous les opérateurs du MASA, dont la coordination sera confiée à FranceAgriMer », inscrite dans le COP, dès 2019, les 4 opérateurs (FAM, ODEADOM, INAO et Agence bio) ont travaillé sur une charte. Cette charte acte la création du comité de coordination des études économiques qui a pour objectif d'élaborer ce programme. Ce comité s'est réuni pour la première fois le 16 septembre 2020.

Une mutualisation de l'offre de formation à renforcer

Un groupe de travail s'est réuni en 2019. Il a permis de définir les formations transverses pouvant faire l'objet d'une mutualisation (bureautique, hygiène et sécurité, management, préparation aux

concours...). Le groupe de travail souligne l'importance de la brique formation de RenoiRH¹⁹ pour aboutir à une véritable mutualisation.

Néanmoins, dans les bilans annuels du COP, il est indiqué qu'une offre de formation en lien avec FAM a été mise en place en 2021 couvrant plusieurs thématiques transverses (management, préparation aux concours, sécurité informatique, adaptation au poste de travail, égalité/diversité, hygiène et sécurité, agro-écologie). En dépit des demandes effectuées, la mission n'ayant eu aucun document sur ce sujet, elle ne peut se prononcer sur le degré de mutualisation.

Une mutualisation sur les marchés publics inexistante

L'ODEADOM a souligné la fragilité de ses moyens dans le domaine des marchés publics. C'est l'adjointe au secrétaire général qui gère ce dossier. L'ODEADOM ne dispose pas de chargé de mission sur sujet, ni d'ailleurs de chargé de mission juridique. Aussi pour éviter tout risque juridique, et respecter le COP, l'établissement recourt principalement à l'UGAP ou aux marchés interministériels passés par la direction des achats de l'Etat, tout en déplorant la qualité relative de certains marchés.

Une mutualisation indispensable qui doit perdurer avec le projet de déménagement

Courant 2021, la direction de l'ODEADOM a présenté aux personnels le projet de déménagement de l'opérateur sur un nouveau site à Maison Alfort. Le projet a pris du retard et il sera sans doute nécessaire de prolonger le bail du site Arborial qui prend fin en 2026.

La tutelle a indiqué à la mission qu'une problématique d'espace se posait et que des négociations étaient en cours. Si l'on souhaite que les mutualisations déjà engagées entre FAM, l'ODEADOM, l'INAO et l'agence Bio perdurent, il est indispensable que ces quatre opérateurs déménagent ensemble sur le nouveau site.

En conclusion, ces mutualisations permettent à l'ODEADOM d'optimiser l'utilisation de ses moyens et de les concentrer sur la réalisation de ses missions. Les mutualisations ne nécessitent pas nécessairement systématiquement la participation de tous les opérateurs. Si des mutualisations peuvent encore être réalisées, elles ne pourront se faire que si cette demande est introduite formellement dans les COP de chacun des opérateurs concernés et dans leurs lettres d'objectifs.

R6. Inscrire dans les COP et les lettres d'objectifs des directeurs de tous les opérateurs concernés l'objectif de mutualisation.

4.2. Situation et perspectives budgétaires et financières

L'objectif 3 de l'axe 4 vise à « contribuer à la maîtrise des dépenses de l'Etat et conforter l'organisation administrative et financière de l'établissement ». L'indicateur qui visait à transmettre tous les ans des tableaux de comptabilité analytique aux tutelles n'a pas été rempli à la demande de la tutelle.

4.2.1. Une situation budgétaire et financière saine mais des dépenses d'investissement en matière de SI importantes et à surveiller

Des ressources budgétaires qui progressent légèrement sur la durée du COP

L'article R684-7 du code rural et de la pêche maritime, précise que « le conseil d'administration adopte le budget et, le cas échéant, les budgets annexes et leurs modifications, arrête le compte financier, examine le rapport annuel d'activité de l'établissement et se prononce sur son programme de travail annuel ».

Les ressources de fonctionnement de l'ODEADOM se composent de la subvention pour charge de service public (SCSP), de crédits (hors CIOM) du MASA (programme 149) et du ministère de l'Outre-mer (programme 123), de produits spécifiques et plus particulièrement les crédits issus de l'action « assistance technique » du POSEI France (ressources fléchées par UE) et de recouvrement de créances (ressources propres).

¹⁹ Système d'information de gestion des ressources humaines

Leur évolution sur la période du COP (2019-2023) est retracée dans le tableau ci-dessous.

Tableau 11 : ressources disponibles de l'ODEADOM entre 2019 et 2023 (€)

Montant en euros	2019 (CF)	2020 (CF)	2021 (CF)	2022 (CF)	2023 (BI)	Taux de croissance 2023/2019
SCSP	4 999 405	5 051 673	5 072 023	5 318 365	5 274 161	5,49 %
Ressources propres ²⁰	330 603	195 359	98 487	102 990	90 000	-72,77 %
Subvention exceptionnelle informatique			262 580			
Recettes fléchées par UE « assistance technique ²¹ » du POSEI France	787 716	941 640	456 166	577 653	700 000	-11,13 %
Crédits d'intervention programmes 149 et 123	6 100 000	6 100 000	6 100 000	6 611 333	6 920 000	13,44 %
Total Ressources	12 217 724	12 288 671	11 726 676	12 610 341	12 984 161	6,27%

Les ressources disponibles progressent de 6,27% sur la durée du COP du fait d'une augmentation de la SCSP et des crédits d'intervention en 2022 et 2023. A noter qu'à partir de 2023, les crédits d'intervention ne sont plus supportés à part égale par les deux ministères. En effet, 6 000 000 d'euros sont portés par le programme 123 (Ministère Outre-mer) et 920 000€ par le programme 149 (MASA) à partir de 2023. Le MASA a réorienté ces crédits sur d'autres financements au profit des Outre-mer.

La SCSP constitue la majorité des ressources de l'opérateur en matière de fonctionnement et est affectée aux charges de personnels et de fonctionnement (les crédits d'intervention étant répartis entre les territoires).

Les ressources propres de l'établissement qui correspondent en grande partie aux « 20% sur recouvrement des créances européennes » qui sont des ressources non fléchées sont extrêmement limitées et l'établissement peut difficilement se baser sur leur montant pour financer des projets. Elles ont fortement diminué depuis 2021 du fait de la crise sanitaire qui a conduit l'ODEADOM à réaliser moins de contrôles et du règlement de la commission (cf. point 2.2.3 supra).

Au final, l'ODEADOM dispose de très peu de latitude dans la gestion de ses ressources qui dépendent essentiellement de la tutelle.

Des dépenses de fonctionnement de l'établissement en hausse

Comme indiqué dans le rapport du CGAAER n°16086 précité, les dépenses de personnel représentent les deux tiers des dépenses de fonctionnement.

Sur la durée du COP, la masse salariale a augmenté de 13,72% et le plafond d'emplois est respecté (41 ETP). L'ODEADOM n'a pas connu de suppressions de postes ni de réduction de sa SCSP et ce même si, jusque fin 2021, elle n'était pas consommée en totalité. Cette sous consommation de la SCSP a permis à l'ODEADOM de se constituer un fonds de roulement important qui atteint 3,6 M€ en 2022 (8 mois de fonctionnement). Néanmoins, en 2022, toute la SCSP a été exécutée et le budget voté en 2023 prévoit à nouveau sa consommation en totalité. L'augmentation des dépenses de personnels à partir de 2021 est due en grande partie au glissement vieillesse technicité des agents et au déploiement du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP en 2021) et à l'augmentation du point d'indice intervenue en juin 2022.

²⁰ Recettes perçues au titre des coûts de gestion (20%) sur recouvrement des créances communautaires et des reprises de provisions pour risques (risques liés aux contentieux en cours » ou des produits constatés d'avance (crédits de paiement notifiés d'intervention notifiés au-delà des engagements exigibles au 31/12 de l'année N

²¹ Elles correspondent aux logiciels de gestion des aides européennes, l'organisation des comités sectoriels et l'élaboration du rapport annuel d'exécution

Les sous-exécutions des enveloppes « fonctionnement hors charges de personnels » durant les années 2020 et 2021 sont dues à la crise sanitaire et à ses conséquences sur l'organisation du travail (déplacements en Outre-mer fortement diminués, prestations informatiques repoussées). Les autres charges concernent pour les deux tiers le financement de conventions de mutualisation passées avec les autres opérateurs, principalement FAM. Elles ont augmenté de 22,7% de 2019 à 2022. La plus forte augmentation intervient en 2022, elle correspond essentiellement à la reprise des comités sectoriels en présentiel et à de la maintenance informatique.

Tableau 12 : Evolution du budget de l'office ²²

	en 2019	2020	2021	2022	2023	Taux de croissance entre 2019 et 2023
Montant SCSP alloué	4 999 405	5 051 673	5 072 023	5 318 365	5 274 161	5,49%
	Réalisé 2019	Réalisé 2020	Réalisé 2021	Réalisé 2022	BI 2023	Taux de croissance entre 2019 et 2022
Charges de personnels en € (1)	3 123 704	3 120 726	3 385 592	3 552 374	3 607 671	13,72%
Charges de fonctionnement hors personnels en € (2)	1 572 382	1 415 900	1 372 931	1 930 370	1 930 890	22,77%
SCSP réalisée =Total des charges en € (1)+(2)	4 696 086	4 536 626	4 758 523	5 482 744	5 538 561	16,75%
Part charges personnels/total charges	66,51%	68,79%	71,15%	64,8%	65,1%	
Part des charges / SCSP allouée en €	93,93%	89,8%	93,82%	103%	105%	

Un budget voté en équilibre grâce à des prélèvements sur le fonds de roulement pour financer la refonte du SI de l'opérateur

Les budgets présentés au CA de l'ODEADOM ont été quasi systématiquement présentés en déficit (annexe 1) et comblés par prélèvement sur le fonds de roulement. Cette situation est due essentiellement aux dépenses engendrées par la refonte du SI de l'ODEADOM (donc de fait financée en majeure partie par ces prélèvements). Néanmoins, leur exécution sur la durée du COP (annexe 2) est inférieure aux prévisions du fait de la sous-exécution des dépenses d'intervention et d'investissement, excepté pour l'année 2022 où le taux d'exécution avoisine les 99% (augmentation de la consommation des dépenses informatiques et baisse des recettes d'intervention et de fonctionnement).

Des indicateurs patrimoniaux qui restent bons mais une capacité d'autofinancement qui se dégrade

Pour mémoire, depuis 2017, l'ensemble des dépenses de l'ODEADOM n'est plus retracé dans son compte de résultat, s'agissant de dépenses réalisées pour le compte de tiers ²³. Ainsi, toutes les

²² Tableau mission, source : comptes financiers de l'office

²³ Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique dit « GBCP »

aides POSEI ne figurent plus dans le bilan ni dans le compte de résultat de l'ODEADOM. Les crédits d'interventions en revanche sont retranscrits dans les états financiers de l'établissement.

Les ressources propres de l'ODEADOM étant marginales, le budget dépend en totalité ou presque des tutelles. L'ODEADOM pour financer les investissements pour la refonte de son SI a été conduit à utiliser son fonds de roulement.

Bien que ce fonds de roulement (annexe3) et la trésorerie propre (3,6 M€ en 2022) de l'établissement soient importants, la mission constate que le financement de l'investissement par le fonds de roulement ne suffira pas pour mener à bien le projet et qu'il sera nécessaire de veiller à mobiliser les financements nécessaires. Lors du dialogue de gestion de février 2023 entre la tutelle et l'ODEADOM, ce dernier a présenté son plan de financement et demandé une subvention d'investissement à partir de 2024.

En effet, même si les indicateurs (capacité d'autofinancement, fonds de roulement, trésorerie) sont toujours bons, la CAF a baissé de presque 82% sur la durée du COP et le résultat patrimonial est pour la première fois négatif en 2022 du fait principalement d'une augmentation des charges de fonctionnement, charges qui pourraient continuer à augmenter du fait du contexte inflationniste.

4.2.2. Un contrôle interne renforcé comme fixé dans le COP

Le COP, dans son objectif 3, prévoit le renforcement du dispositif de contrôle interne. L'indicateur fixé pour évaluer l'atteinte de cette cible est « la transmission de la cartographie des risques et du plan d'actions du contrôle interne aux tutelles ». Selon les bilans annuels du COP transmis, cet objectif est atteint.

Durant toute la période du COP, l'ODEADOM a renforcé les mesures de contrôle interne.

La cartographie des risques de l'établissement en lien avec ses services territoriaux, les DAAF en charge de la gestion et des contrôles des aides, a été renforcée. Elle a pour objectif de renforcer le plan d'actions de maîtrise des risques. Tous les ans, ce plan et le bilan du précédent font l'objet d'une présentation au Conseil d'administration. Les années 2020 et 2021 ont connu une sous-réalisation des plans d'actions de maîtrise des risques du fait de la crise sanitaire.

Avec l'appui d'un prestataire, une charte de déontologie s'appliquant à tout le personnel de l'établissement a été élaborée pour lutter contre la fraude et les conflits d'intérêt.

Une procédure de lutte contre la fraude a également été mise en place. Des séquences régulières de sensibilisation sont organisées en interne et auprès des services des DAAF. La dernière session s'est déroulée en septembre 2022.

Un référent ODEADOM « contrôle interne », au sein du SG est chargé notamment d'animer le réseau des référents « contrôle interne » des DAAF (réseau en cours de constitution avec néanmoins certaines difficultés à recruter)

En 2022, l'ODEADOM a mis en place une mission d'audit interne auprès du Directeur général. Un comité d'audit interne fixe le programme, examine les résultats des audits internes et suit la mise en œuvre des recommandations.

La mission estime que la démarche de contrôle interne semble bien engagée par l'établissement et l'objectif du COP atteint mais que néanmoins sa mise en œuvre dans les DAAF doit être consolidée.

4.3. Système d'information

L'Objectif 4 de l'axe 4 du COP est dédié au système d'information de l'ODEADOM : « Poursuivre le développement et l'optimisation du système d'information en lien avec celui du MAA et des opérateurs de la sphère agricole ». Aucun indicateur n'y est associé.

Au regard des bilans annuels du COP et des bilans d'activité annuels de l'opérateur transmis aux tutelles, cet objectif est globalement atteint mais des questions se posent quant à son financement et au délai de réalisation.

4.3.1. La refonte du SI de l'ODEADOM, une nécessité pour sécuriser la mission principale d'organisme payeur et gagner en productivité

Le rapport du CGAAER n° 16086 soulignait déjà la nécessité de cette refonte d'un SI obsolète composé d'applications informatiques anciennes et jugées peu fiables.

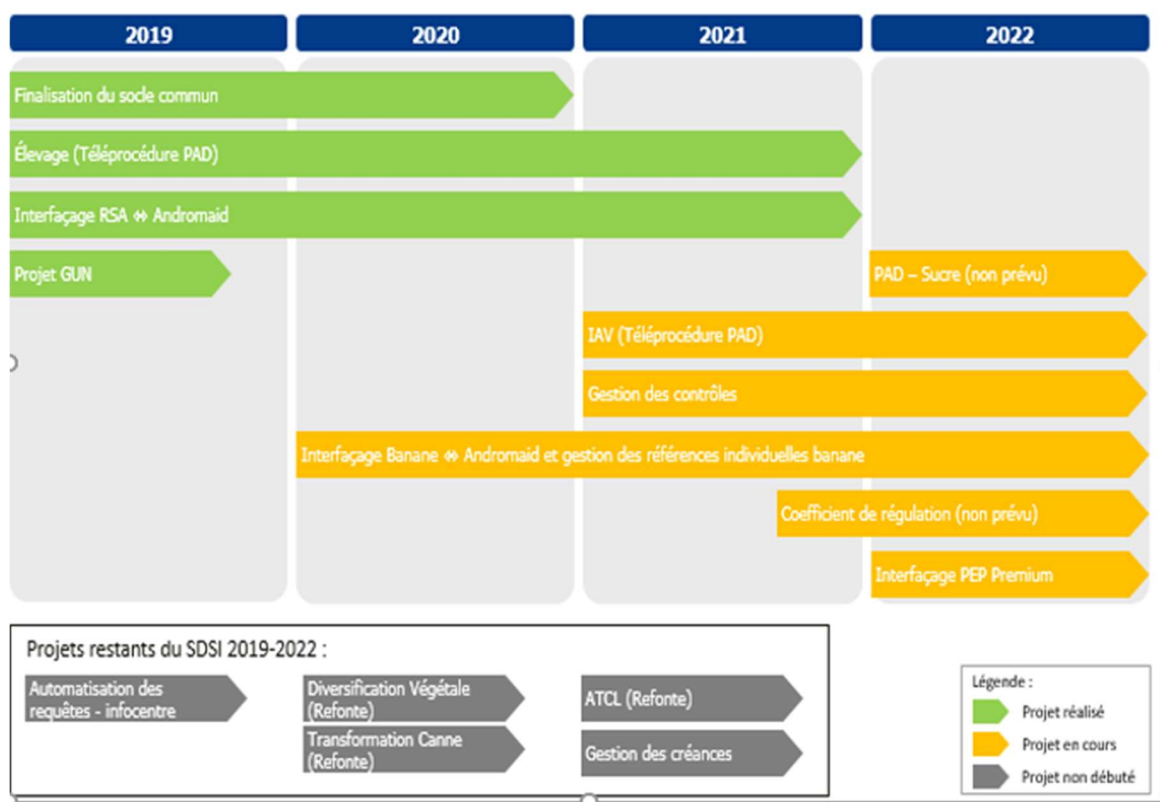
La refonte du SI représente un enjeu crucial pour l'ODEADOM qui en tant qu'organisme payeur doit veiller à la sécurisation des paiements des aides dont il a la charge. Il s'agit également d'un défi important à relever pour dégager des moyens humains et permettre la réalisation de nouvelles missions que l'ODEADOM se voit confier (concours au DITAOM, demande du MOM de voir l'ODEADOM prendre une place plus active sur certains sujets).

Toutes ces missions sur lesquelles l'ODEADOM souhaiterait également s'investir ne pourront être menées que si l'ODEADOM dégage des moyens ou bénéficie d'un renforcement de ses moyens humains pour ne pas détériorer sa mission principale d'organisme payeur.

4.3.2. Des avancées certaines en matière de SI durant le COP 2019-2023

L'ODEADOM décrit la refonte du SI dans le Schéma directeur du système d'information (SDSI) 2019-2022 qui se poursuivra par un SDSI 2023-2027. Le SDSI 2019-2022 a été présenté au CA de février 2020 et au CSI du ministère le 24 mars 2020.

Projets menés dans le cadre du SDSI 2019-2022



Source ODEADOM

Ce SDSI a posé un état des lieux du SI et s'est focalisé sur la priorisation et la planification des projets de refonte du SI avec comme priorité le rapprochement de services existants avec l'application centrale « Andromaid » de l'ODEADOM. Il intègre les objectifs du COP en matière de modernisation des SI notamment via le développement de téléprocédures.

La modernisation du SI est en cours et les chantiers de développement d'outils, de dématérialisation et de mise en place de téléprocédures ont bien avancé malgré des difficultés et des retards pris durant les années 2020 et 2021 du fait notamment de la crise sanitaire mais également de nouveaux

développements demandés par la tutelle avec par exemple la mise en place d'un outil de régulation budgétaire intégré ou répondant à des besoins « métier » de l'office (cf. schéma ci-dessous). Pour le développement des téléservices, l'ODEADOM s'est appuyé sur un outil développé par FAM (le portail d'acquisition de données). Pour répondre aux orientations du plan de modernisation et transformation numérique du MASA comme demandé dans le COP, l'ODEADOM a veillé à intégrer un certain nombre de principes sur la qualité de la dématérialisation et les téléprocédures en répondant notamment au « dites-le nous une fois ».

4.3.3. Un pilotage plus resserré de la refonte du SI indispensable

En matière de SI, certaines fragilités demeurent.

La première des fragilités est l'absence de chef de projet dédié à la refonte du système. Son recrutement est en cours.

La seconde fragilité tient aux problématiques budgétaires et financières (cf. point 1.2.1 supra).

Par ailleurs, la complexité et la multiplicité des dispositifs gérés par l'ODEADOM rend le travail de refonte du SI complexe et son coût élevé. Toute la difficulté réside dans la capacité à développer un SI qui soit « modifiable » de façon agile puisque tous les ans des modifications sont apportées aux dispositifs d'aides du POSEI. Or, l'expérience montre que revenir sur des développements informatiques réalisés n'est jamais simple.

R7. Renforcer le pilotage de la refonte du SI (ODEADOM) et veiller à apporter un soutien technique et financier (administrations de tutelle)

4.4. RH et GPEC

L'objectif 2 de l'axe 4 du COP intitulé « Moderniser la gestion des ressources humaines, accroître l'expertise en matière de gestion prévisionnelle des emplois et conduire l'accompagnement au changement » est l'objectif le moins abouti à ce stade du COP même si de nombreuses réalisations ont été faites. La non atteinte de l'objectif ne relève pas du seul fait de l'ODEADOM.

4.4.1. Une gestion des ressources humaines avec peu de marges de manœuvre

Evolution des effectifs, des emplois et de la rémunération sur la période du COP

Les comptes financiers de l'ODEADOM montrent une stabilité des ETPT sur la durée du COP et le respect du plafond d'emploi fixé à 41 ETPT. Ce plafond d'emploi n'a d'ailleurs pas évolué depuis 2014.

Les bilans sociaux transmis par l'ODEADOM indiquent une augmentation du nombre de cadres exerçant au sein de l'établissement entre 2019 et 2021. 22,5 ETPT sont des cadres en 2021 et 18,2 ETPT non cadres.

Concernant les mobilités de personnels, l'ODEADOM a connu un renouvellement important de ses personnels en 2019 avec 17 départs et 14 embauches. L'ODEADOM recrute un nombre important de CDD du fait notamment de la nécessité de faire face à des pics d'activité (instruction des dossiers, contrôles...). En dépit de la loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, l'ODEADOM continue de rencontrer des difficultés de recrutement comme d'autres opérateurs de petite taille où les évolutions sont difficiles. Néanmoins, les mobilités de personnels entre opérateurs sont une des voies qui permet d'assurer favorablement les recrutements.

Fonction budgétaire

De la même façon qu'on a pu constater qu'en matière de marchés publics il existait un manque de compétences spécifiques, le domaine budgétaire apparaît ainsi fragilisé.

Formation continue

Le rapport du CGAAER n°16086 pointait la faiblesse de la formation au sein de l'ODEADOM dans la mesure où entre 2015 et 2017, la formation continue des agents n'atteignait que moins d'une journée par agent. Il est à noter une progression certaine en la matière avec 2,5 jours de formation par jour par agent en 2021. Ce nombre a même atteint 3,5 jours en 2020.

Les thématiques des formations réalisées ont par ailleurs évolué : autant en 2019 les formations réalisées étaient exclusivement axées sur des fonctions support, autant en 2020 et 2021, les thématiques des formations se sont diversifiées (marchés publics, fraudes, audit, politiques publiques du ministère...).

Le rapport cité signalait l'absence de plan de formation au sein de l'organisme. Ce plan n'existe toujours pas. Les besoins en formation sont recensés lors de entretiens professionnels des agents et sont remontées au secrétariat général du ministère chargé de l'agriculture. A ce jour, si un bilan quantitatif est réalisé, aucun bilan qualitatif n'existe.

Tableau 13 : bilan des formations réalisées²⁴

	2019	2020	2021
Nombre de jours de formation réalisées	14	61	76,5
Nombre d'agents concernés	6	17	31
Nombre de jours de formation/ agent	2,33	3,58	2,47

Télétravail

Durant crise sanitaire liée à la pandémie de la Covid-19, le télétravail a été rendu obligatoire à plusieurs reprises. L'ODEADOM s'est appuyé sur l'accord du 13 juillet 2021 relatif à la mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique pour élaborer son nouveau régime de télétravail opérationnel depuis le 1er octobre 2021. Le télétravail fait partie intégrante aujourd'hui de l'organisation du travail.

Un bilan de l'impact du télétravail sur l'Office pourrait être réalisé dans le prochain COP afin d'en tirer les conséquences et de procéder aux adaptations nécessaires dans le respect de la réglementation en vigueur.

4.4.2. Des efforts certains pour répondre aux objectifs du COP

Le COP encadre la modernisation des ressources humaines par des actions en matière de gestion de ressources humaines et de conditions de travail

Gestion des ressources humaines

L'ODEADOM devait sur la période du COP mettre en place la GPEC. A la date du rapport cela n'a pas été fait, l'opérateur indiquant que sa petite taille ne justifiait pas une GPEC formalisée, les fiches de poste ayant été adaptées aux besoins.

La mission pour sa part considère, avec un taux de renouvellement assez important et la nécessité d'optimiser les moyens humains, qu'il serait opportun de formaliser cette GPEC en fonction des orientations stratégiques qui sont données par les tutelles.

S'agissant de la mise en place de l'outil de gestion des RH, RenoiRH, le chantier a été interrompu à la demande du ministère et devrait reprendre prochainement.

²⁴ Source : bilans sociaux ODEADOM

Enfin, le suivi du temps de travail s'effectue via un outil mutualisé avec FAM et l'INAO qui n'ont pas encore adopté l'outil du MASA. Sur ce point, l'ODEADOM est donc dépendant des choix faits par FAM.

Conditions de travail

Le champ de la promotion de la sécurité, de la santé et du bien-être au travail et prévention des risques psychosociaux est pris en charge par un agent qui assure la fonction d'assistant de prévention à l'ODEADOM. Le suivi médical des agents du siège est assuré, au sein du service du site de l'Arboreal, par un médecin assisté d'une infirmière à temps plein qui est le même pour tous les opérateurs présents sur le site (ASP, FAM, INAO, et INAO).

Concernant l'insertion de personnes en situation de handicap, l'ODEADOM, faute d'agent relevant de cette catégorie contribue financièrement chaque année au Fonds pour l'Insertion des Personnes Handicapées dans la fonction publique. De 2019 à 2021, la contribution s'est élevée à 18 812€ (2019 : 7 359€ ; 2020 : 7 393€ ; 2021 : 4 060€). Pour réduire sa contribution, l'ODEADOM fait des achats auprès de structures adaptées telles que les ESAT.

S'agissant de l'engagement dans la démarche de labellisation « égalité et diversité », l'ODEADOM a adopté en 2021 un plan d'action relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes pour la période 2021-2023. Aucun bilan n'a été réalisé à ce stade. Par ailleurs, l'ODEADOM a adhéré en 2021 pour 4 ans à la cellule externalisée de lutte contre les discriminations du ministère chargé de l'agriculture.

Enfin, concernant la nomination d'un référent déontologie et de la présentation annuelle des actions menées, indicateur du COP, l'ODEADOM n'a pas été en mesure d'y répondre du fait de la faiblesse de ses moyens humains. Si la réglementation le permet, il pourrait être proposé la nomination d'un référent déontologie pour les quatre opérateurs du MASA présents sur le site.

CONCLUSION

A l'issue de ses travaux, la mission estime que l'ODEADOM accomplit son rôle de payeur des aides publiques, sa principale mission, de manière performante tant du point de vue des délais que de la régularité des opérations (l'agrément de l'organisme payeur et les audits externes réalisés en attestent). Si les coûts de gestion paraissent jusque-là globalement maîtrisés, cette question devrait faire à nouveau l'objet d'un des axes prioritaires du futur COP, notamment au regard des moyens territoriaux mobilisés, qui devraient être évalués précisément.

La mission recommande par ailleurs que le chantier de la simplification du POSEI soit poursuivi en veillant à bien définir la responsabilité de l'organisme payeur (ODEADOM) en la matière, et celle de l'autorité de gestion.

Globalement l'office bénéficie d'une bonne image auprès de la profession qui souligne son rôle déterminant de « parlement de l'agriculture Outre-mer », en l'absence d'autre instance de concertation dédiée. La mission juge opportun que l'ODEADOM soit conforté dans son rôle de coordination des politiques publiques conduites dans les Outre-mer, comme tête de réseau des opérateurs de l'Etat. Si dans ce domaine, les objectifs assignés dans l'actuel COP ont été globalement atteints, le travail de structuration et de développement de l'observatoire demeure à parfaire au cours du prochain COP avec une publication plus systématique de tous les travaux réalisés.

En matière de fonctionnement interne, l'objectif de mutualisations avec d'autres organismes a été globalement atteint. De nouvelles mutualisations pourraient néanmoins encore être envisagées (marchés publics, formation, ...), mais sans nécessairement que cela mobilise tous les opérateurs (par exemple ODEADOM, agence bio, INAO). La poursuite de la refonte du système d'information (SI) représente un enjeu important du prochain COP. La mission recommande que la tutelle y apporte une attention particulière en veillant à accompagner davantage l'ODEADOM que ce soit d'un point de vue budgétaire ou technique.

La mission a enfin relevé, même si la question ne figurait pas expressément dans la commande, que l'objectif de souveraineté alimentaire et de diversification de l'agriculture ultramarine ne pourrait être atteint sans un effort en matière d'ingénierie de projets qui demeure un point faible récurrent dans les départements d'Outre-mer. Elle suggère que ce rôle d'accompagnement en ingénierie soit confié pour la période du prochain COP à l'ODEADOM, moyennant l'attribution pour ce faire de 2 à 3 ETP supplémentaires pour une durée précisément définie.

Signatures des auteurs

ANNEXES

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Paris, le 10 JAN. 2023

Le Directeur de Cabinet du Ministre
de l'Agriculture et de la Souveraineté
Alimentaire,

Le Directeur de Cabinet du Ministre
délégué auprès du Ministre de l'Intérieur
et des Outre-mer, chargé des Outre-mer



Monsieur le Vice-Président du Conseil
Général de l'Alimentation,
de l'Agriculture et des Espaces Ruraux

Monsieur le Chef du Service de l'Inspection
Générale de l'Administration

N/Réf : TR509906

Objet : mission d'évaluation du contrat d'objectifs et de performance (COP) 2019-2023 de l'ODEADOM
et perspectives pour le COP 2024-2028

En 2023, le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (MASA) et le ministère de
l'intérieur et des outre-mer engageront les travaux de renouvellement du COP de l'ODEADOM.

Conformément à la circulaire du Premier ministre du 23 juin 2015 relative au pilotage des opérateurs de
l'Etat, les COP en cours (2019-2023) doivent donner lieu à une évaluation préalable. Nous souhaitons
vous confier cette mission.

Dans cette perspective, nous souhaiterions que soient plus particulièrement conduites les analyses et
réflexions suivantes, communes à plusieurs autres établissements placés sous tutelle du MASA et pour
lesquels une mission d'évaluation a été confiée au Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et
des Espaces Ruraux :

- effectuer un bilan qualitatif et quantitatif de la mise en œuvre du COP 2019-2023 de l'ODEADOM et
des recommandations pour l'évaluation du COP 2024-2028 ;

- mener une réflexion sur la poursuite des mutualisations entre opérateurs et apprécier l'adéquation entre les moyens qui leur sont alloués et les missions qui leur sont confiées. Examiner si les opérateurs disposent d'outils efficaces de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences leur permettant de faire face au renouvellement des générations et à des besoins nouveaux en compétences ;
- porter une appréciation sur la manière dont les établissements se sont emparés du numérique pour améliorer leur performance et sur le respect des objectifs du Gouvernement (100 % de téléprocédures, accessibilité, dites-le nous une fois...).

Il vous est également demandé de vous pencher sur les sujets suivants, spécifiques à l'ODEADOM :

- apprécier la contribution de l'établissement au processus de simplification des procédures du Programme d'Options Spécifiques à Eloignement et à l'Insularité ;
- évaluer l'efficacité de la gouvernance de l'établissement et l'adéquation de son organisation, notamment par rapport au besoin d'une approche territoriale du développement agricole ;
- mener une réflexion sur le rôle de l'ODEADOM dans l'accompagnement des filières et sur sa contribution à l'analyse de la situation agricole des territoires concernés, notamment en termes d'agriculture durable au service de la souveraineté alimentaire et de développement de nouveaux débouchés pour les produits agricoles, y compris en développant l'approche inter-dom ;
- proposer des pistes permettant une association des autres territoires ultramarins français aux travaux et réflexions menés au sein de l'ODEADOM.

Afin de permettre aux ministères de tutelle de s'appuyer sur ces travaux pour la rédaction des nouveaux COP, ces rapports devront nous être remis fin juin 2023 au plus tard. Un bilan intermédiaire sera présenté aux services à mi-parcours.

Fabrice RIGOUTET-ROZE

Joël MATHURIN

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Prénom	Nom	Fonction
ODEADOM		
Joël	Sorres	Président
Jacques	Andrieu	Directeur
Valérie	Gourvennec	Directrice adjointe
David	Batista	Secrétaire général
Josselyn	Dupré	Chargé d'étude observatoire
Théo	Branswyck	Chargé d'étude observatoire
Jean-Marc	Ecoiffier	Agent comptable
Rodolphe	Jayet-jendrot	Fondé de pouvoir
Laure	Lacour	Cheffe du service productions diversifiées
Laurence	Grassart	Cheffe du service grandes cultures
Anne	Hugue	Cheffe du service contrôles et suivi des audits
DGPE/MASA		
Jean-Marc	Landelle	Conseiller Outre-mer et Corse
Noélie	Tapko	Chargée de mission auprès du conseiller Outre-mer et Corse
Jeanne	Lanquetot-Moreno	Cheffe du bureau du budget et des établissements publics
Morgan	Bonnevie	Chargée de tutelle ODEADOM
SAFSL/MASA		
Sébastien	Colliat	Chef du service des affaires financières et logistiques
Thomas	Roche	Sous-directeur chargé du budget
Fanny	Dufumier	Cheffe du bureau des opérateurs (BPO)
Mihaja	Auguste	Chargée de mission au BPO
Ministère Outre-mer		
Sandrine	Jaumier	Adjointe de la sous directrice des politiques publiques
Oudi	Serva	chef du bureau des politiques agricoles, rurales et maritimes

DITAOM		
Arnaud	Marctranchar	Délégué interministériel à la transformation agricole des Outre-mer
Jean	Bernicot	Adjoint au DITAOM
DAAF GUYANE		
Patrice	Poncet	DAAF Guyane
DAAF REUNION		
Jacques	Parodi	DAAF
Boris	Calland	Adjoint au DAAF
Richard	Feuillade	Chef du service Economie agricole et Filières
CGAAER		
Philippe	Simon	Ancien DAAF de La Réunion, membre du CGAAER

Annexe 3 : Liste des sigles utilisés

S

ASP	Agence de service et de paiement
CCCOP ou C3OP	Commission de certification des comptes des organismes payeurs
CIOM	Comité interministériel de l'Outre-mer

CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CSI	Conseil des systèmes d'information
DAAF	Direction de l'alimentation, l'agriculture et la forêt
DGOM	Direction générale des Outre-mer
DGPE	Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises
DITAOM	Délégué interministériel à la transformation agricole des Outre-mer
DOM	Département d'Outre-mer
ETP	Equivalent temps plein
FAM	FrancAgriMer
MASA	Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté Alimentaire
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEAGA	Fonds européen agricole de garantie
MOM	Ministère des Outre-mer

OCM	Organisation commune des marchés agricoles
ODEADOM	Office de développement de l'économie agricole de l'Outre-mer
POSEI	Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité
RDR	Règlement de développement rural
SAE	Service des achats de l'Etat
SCSP	Subvention pour charge de service public
SDSI	Schéma directeur des systèmes d'information
SI	Systèmes d'information
UGAP	Union des groupements d'achat public

Annexe 4 : Budgets votés au CA de l'office pendant la période du COP

Sources : comptes financiers de l'office

AE	2019	2020	2021	2022	2023
Recettes					
SCSP	4 999 405	5 051 673	5 072 023	5 317 101	5 317 101
Autres financements Etat (pro 123 et 149)	6 100 000	6 100 000	6 100 000	6 682 258	6 682 258
Recettes propres	90 000	30 000	90 000		
Recettes propres fléchés				90 000	90 000
Financement Etat fléchés			262 580		
Autres financements publics fléchés	606 000	710 000	500 000	700 000	700 000
Total recettes	11 795 405	11 891 673	12 024 603	12 789 359	12 789 359
Dépenses					
personnel	3 233 146	3 358 777	3 417 783	3 524 441	3 524 441
fonctionnement	2 236 656	1 888 249	1 794 740	1 933 160	1 933 160
Intervention hors	6 100 000	6 100 000	6 100 000	6 682 258	6 682 258

CIOM					
investissement	1 639 603	199 648	1 619 500	2 234 500	1 619 500
Dont informatique	1 620 976	195 150	1 615 000	2 230 000	1 615 000
Total Dépenses	13 209 405	11 546 673	12 932 023	14 374 359	13 759 359
SOLDE : Total Recettes-Total dépenses	-1 414 000	345 000	-907 420	-1 585 000	-970 000

CP	2019	2020	2021	2022	2023
Recettes					
SCSP	4 999 405	5 051 673	5 072 023	5 317 101	5 317 101
Autres financements Etat (pro 123 et 149)	6 100 000 (prog 149)	6 100 000	6 100 000	6 682 258	6 682 258
Recettes propres	90 000	30 000	90 000		
Recettes				90 000	90 000

propres fléchés					
Financement Etat fléchés			262 580		
Autres financements publics fléchés	606 000	710 000	500 000	700 000	700 000
Total recettes	11 795 405	11 891 673	12 024 603	12 789 359	12 789 359
Dépenses					
personnel	3 233 146	3 358 777	3 417 783	3 524 441	3 524 441
fonctionnement	1 836 655	1 888 249	1 794 740	1 933 160	1 933 160
Intervention hors CIOM	8 600 000	6 100 000	6 100 000	6 682 258	6 682 258
investissement	1 639 603	849 648	1 619 500	1 619 500	1 619 500
Dont informatique	1 620 976	845 150	1 615 000	1 615 000	1 615 000
Total Dépenses	15 309 405	12 196 674	12 932 023	13 759 359	13 759 359
SOLDE : Total Recettes-Total dépenses	-3 514 000	-305 001	-907 420	-970 000	-970 000

Annexe 5 : Exécution budgétaire sur la durée du COP

Sources : comptes financiers de l'office

RECETTES					
En AE	Budget initial (BI)	Budget rectificatif (BR)	Exécution	TAUX EXE/BI	TAUX EXE/BR
2019	11 795 405	11 968 231	12 217 724	104%	102%
2020	11 891 673	11 881 673	12 288 671	103%	103%
2021	12 024 603		11 726 676	97%	
2022	12 207 101	12 789 359	12 610 341	97%	101%
DEPENSES					
En AE	Budget initial (BI)	Budget rectificatif (BR)	Exécution	Solde EXE/BI	Solde EXE/BR
2019	13 209 404	12 809 404	11 888 800	90%	93%
2020	11 546 673	12 966 673	11 084 892	96%	85%
2021	12 932 023		11 989 731	93%	
2022	13 177 101	14 374 359	14 107 842	107%	98%

RECETTES					
En CP	Budget initial (BI)	Budget rectificatif	Exécution	Solde EXE/BI	Solde EXE/BR

		(BR)			
2019	11 795 405	11 968 241	12 217 724	104%	102%
2020	11 891 673	11 881 673	12 288 671	103%	103%
2021	12 024 603		11 726 676	97%	
2022	12 207 101	12 789 359	12 610 341	103%	99%
DEPENSES					
En CP	Budget initial (BI)	Budget rectificatif (BR)	Exécution	Solde EXE/BI	Solde EXE/BR
2019	15 309 405	13 809 404	11 185 088	73%	81%
2020	12 196 673	12 966 673	10 855 170	89%	84%
2021	12 932 023		10 255 704	79%	
2022	13 177 101	13 759 359	13 585 844	103%	99%

Annexe 6 : Evolution du Résultat et du fond de roulement de 2019 à 2022

Source : comptes financiers ODEADOM

	2019	2020	2021	2022	Taux de croissance
En €					
Fonds de roulement (A)	3 541 475	4 207 757	4 516 714	3 644 253	2,26%
Besoin en fonds de roulement (B)	-21 464 724	-16 837 467	-16 098 573	-23 312 626	+8,6%
Trésorerie (A-B)	25 006 199	21 045 224	20 615 286	26 956 879	+7,8%
Résultat patrimonial (C)	733 542	974 767	12 738	-139 160	-118,97%
Dotation aux amortissements (D)	985 261	1 260 730	1 075 547	841 974	-14,54%
Reprises sur amortissements et provisions (E)	610 974	1 213 252	488 382,15	512 065	
Capacité d'autofinancement (C+D-E)	1 107 830	1 022 245	599 903	190 749	-82,78%