

2

Les chambres d'agriculture : façonner un réseau efficace

PRÉSENTATION

Établissements publics à caractère administratif institués au début du XX^{ème} siècle³⁹⁶ pour représenter les intérêts agricoles auprès des pouvoirs publics, sur le modèle des chambres de commerce et d'industrie (CCI) et des chambres des métiers et de l'artisanat (CMA), les chambres d'agriculture sont devenues des partenaires du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF) qui voit dans leur réseau un relais pour la mise en œuvre de ses politiques publiques.

La Cour exerce le contrôle du réseau des chambres d'agriculture, qui comporte trois échelons d'organisation : au niveau national, l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), au niveau régional, 13 chambres, qui ont principalement un rôle d'orientation, de coordination et de structuration du réseau et, au niveau local, 91 chambres départementales ou interdépartementales, qui disposent de plusieurs centaines d'antennes sans personnalité morale. S'y ajoutent neuf organismes inter-établissements du réseau (OIER), qui ont des missions spécialisées s'exerçant dans le ressort de plusieurs chambres d'agriculture.

La loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt impose aux chambres des missions nouvelles, notamment de contribuer au développement durable des territoires et des entreprises agricoles. Les chambres d'agriculture doivent donc évoluer pour satisfaire à ces nouveaux enjeux, sous peine de laisser passer l'occasion qui leur est donnée de mieux répondre aux besoins du secteur. L'État doit prendre toute sa part dans cette évolution, ce qu'il a déjà commencé à faire avec le décret du 13 mai 2016 relatif au réseau des chambres d'agriculture.

Les développements qui suivent, étayés par les observations issues des contrôles exercés par la Cour, constatent une évolution sensible des missions du réseau (I), la nécessité de le restructurer (II), et de restaurer son équilibre financier (III).

³⁹⁶ Loi du 3 janvier 1924 relative aux chambres d'agriculture.

I - Une évolution sensible des missions

A - Un rôle accru des chambres d'agriculture

Les chambres d'agriculture exercent trois grandes catégories de missions³⁹⁷. La plus ancienne est de représenter les intérêts agricoles auprès des pouvoirs publics. Elle a évolué sous l'effet du développement des droits de l'environnement et de l'urbanisme qui font intervenir les établissements du réseau et leurs élus dans divers processus de consultation et de concertation. Cette mission, lourde à assumer, représente un coût proche de 100 M€ pour l'ensemble des chambres, soit près de 15 % de leurs charges de fonctionnement.

Leur mission de développement représente 75 % de leur activité et un budget annuel proche de 550 M€ ; elle recouvre de nombreux programmes de développement agricole et rural, notamment la formation et le conseil agricoles qui font partie de leurs activités traditionnelles. Le développement durable des territoires ruraux, l'agroécologie, la préservation des ressources naturelles et la lutte contre le changement climatique sont des thèmes nouveaux introduits par la loi d'avenir pour l'agriculture que doivent désormais assumer les chambres au moyen de leur réseau de conseillers agricoles, couvrant l'ensemble du territoire³⁹⁸.

Enfin, la dernière décennie a vu se développer des missions de service public, confiées par l'État aux chambres d'agriculture, comme l'installation des jeunes agriculteurs en 2011, les centres de formalités des entreprises (CFE), le suivi des apprentis, l'identification des animaux et la certification des parentés. Ces missions mobilisent de l'ordre de 10 % de leurs effectifs en équivalent temps plein (ETP) et un budget d'environ 70 M€. D'autres missions de service public ont encore été ajoutées en 2014³⁹⁹ aux compétences des chambres d'agriculture, comme la transmission des informations nécessaires à l'observatoire national de l'installation et au registre des actifs agricoles, dont la tenue est confiée à l'APCA.

³⁹⁷ Formellement, les budgets ne distinguent que deux missions : représentation et intervention (cette dernière regroupant les programmes de développement et ceux concernant les missions de service public).

³⁹⁸ Les chambres d'agriculture emploient plus d'un quart des conseillers participant au développement agricole et plus des trois quarts de ceux œuvrant dans des organismes financés majoritairement par des fonds publics, notamment les instituts techniques agricoles (cf. Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), *Rapport modernisation de l'action publique : Évaluation de la politique de développement agricole*, mai 2014, 138 p., disponible sur www.agriculture.gouv.fr).

³⁹⁹ Loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

B - Un renforcement souhaité de la tête de réseau

L'APCA exerce une fonction de pilotage à rapprocher de celle qu'assurent CCI France et l'Assemblée permanente des chambres des métiers et de l'artisanat (APCMA) pour les deux autres réseaux consulaires (chambres de commerce et d'industrie – CCI – et chambres des métiers et de l'artisanat – CMA).

Une ordonnance de 2006 a défini et affirmé le rôle de l'APCA au regard des chambres d'agriculture, qui reste néanmoins, selon le texte, un simple rôle « d'animation »⁴⁰⁰ d'établissements publics autonomes. Jusqu'à présent, l'APCA n'exerce d'ailleurs pas pleinement toutes les missions qui lui sont dévolues par les textes :

- aucun programme d'intérêt général excédant le cadre régional n'est conduit par l'APCA ; pourtant des activités comme la recherche appliquée pourraient donner lieu à la mise en œuvre de tels programmes ;
- les services communs pilotés par l'APCA, au nombre de quatre⁴⁰¹, ont peiné à s'imposer dans certaines chambres ; quelques-unes ont refusé d'adopter des logiciels proposés à l'ensemble du réseau par le SIRCA ; les formations du personnel assurées par le service commun Résolia sont fortement concurrencées, sa part de marché ne dépassant pas 40 % dans les zones Sud-Ouest et Nord-Est, voire même 20 % dans certaines chambres ; le service DQS, qui utilise les normes AFNOR, ne couvre pas toutes les chambres départementales, huit n'ayant aucun processus de certification de la qualité des services et huit autres étant engagées auprès d'organismes de certification externes au réseau (normes ISO) ;
- les normes communes : alors qu'elle dispose depuis dix ans du pouvoir d'élaborer des normes communes pour l'établissement des données budgétaires et comptables et des indicateurs communs de gestion, qui s'imposent à tous les établissements du réseau après approbation par l'autorité de tutelle, l'APCA n'en a que rarement fait usage (calcul des coûts en 2008 et remontée des données sociales et financières en 2009). Il est regrettable qu'elle ne l'ait pas fait, d'une part, pour homogénéiser la présentation des programmes et actions des chambres d'agriculture et déterminer des indicateurs communs de performance, et, d'autre part, pour fixer une norme de consolidation des comptes du réseau ;

⁴⁰⁰ Article L. 513-2 du code rural et de la pêche maritime.

⁴⁰¹ Le SIRCA (systèmes d'information), Résolia (formation du personnel et des élus), « Démarche qualité des services » (DQS) et « Gestion des réseaux » (supprimé en mars 2016, après trois ans d'existence). Le service commun « Services marchands » a été créé en 2016.

- les concours de l'APCA au fonctionnement et aux actions des chambres d'agriculture restent peu développés dans le domaine financier ; en n'y affectant qu'une seule personne, l'APCA n'a pas mis de moyens suffisants pour assurer dans de bonnes conditions l'enquête annuelle sur les données financières et sociales, le contrôle de gestion et l'élaboration, ainsi que la mise à jour, des guides et manuels des procédures administratives, comptables et fiscales.

Le décret du 13 mai 2016 renforce le rôle de tête de réseau de l'APCA en lui confiant notamment une mission d'audit sur les chambres d'agriculture, la définition de la stratégie immobilière du réseau et la tenue de l'inventaire du patrimoine immobilier, ainsi qu'un suivi de la cohérence des programmes régionaux de développement et des programmes de recherche et d'innovation des chambres d'agriculture.

C - Des chambres d'agriculture manquant d'outils stratégiques

Faute, pour les chambres, d'avoir défini une stratégie donnant des priorités à leurs missions, celles-ci sont exercées sans vision d'ensemble.

Pour y remédier, le décret du 13 mai 2016 relatif au réseau des chambres d'agriculture prévoit que les chambres régionales arrêtent, dans le respect des orientations nationales définies par l'APCA, les priorités de la mandature et la stratégie mise en œuvre pour les atteindre. Ces stratégies et priorités doivent être portées à la connaissance de l'APCA. Le respect de ces dispositions devrait donner une plus grande cohérence à l'action du réseau, notamment entre le niveau national et le niveau régional. Pour être complet, le dispositif devrait néanmoins être étendu aux chambres départementales puisque celles-ci conservent leur autonomie.

Dans le cadre de cette stratégie, les chambres devraient déterminer notamment la part de leur activité devant être consacrée aux missions de développement s'exerçant dans le domaine concurrentiel, comme par exemple le conseil et la formation où elles peuvent trouver leur place.

En effet, en qualité d'établissements publics, elles constituent un interlocuteur indépendant auprès duquel les agriculteurs peuvent trouver un éclairage utile et objectif pour construire ou développer leur projet⁴⁰².

Ensuite, elles constituent un relais naturel de l'État, pour mettre en œuvre sa politique de développement agricole, désormais fondée sur la triple performance économique, sociale et environnementale.

⁴⁰² Les nombreuses enquêtes réalisées dans le cadre de la démarche qualité témoignent de la satisfaction, sur ces points, d'une très large majorité d'agriculteurs.

Enfin, elles sont à même de contribuer, grâce à leurs ressources d'origine publique (subventions et fiscalité), au financement des actions lorsqu'elles ne peuvent être couvertes par la vente de prestations.

Cependant, il conviendrait d'éviter la persistance de doublons ou de concurrences entre les organismes bénéficiant majoritairement de financements publics, comme c'est le cas dans le domaine forestier, où les services régionaux du Centre national de la propriété forestière et les chambres d'agriculture exercent des missions identiques⁴⁰³. Des schémas régionaux, voire même nationaux pour certaines activités (par exemple, les fermes expérimentales), devraient être élaborés.

La rationalisation de l'exercice des missions de développement agricole doit donc s'inscrire dans une stratégie d'ensemble à mettre en œuvre dans le cadre d'un réseau restructuré.

II - Un réseau insuffisamment structuré

Les chambres d'agriculture constituent un réseau national comportant de nombreux établissements et antennes, dotés de moyens importants, qui peuvent être comparés à ceux dont disposent les chambres des métiers et de l'artisanat (CMA) et les chambres de commerce et d'industrie (CCI).

Tableau n° 1 : principales données sur les réseaux consulaires

Réseau	Agriculture	CMA	CCI
Nombre d'établissements (2016)	114	93	126 ⁴⁰⁴
Nombre d'antennes (2014)	373	192	240
Nombre d'ETP permanents (2014)	7 836	9 450	19 176
Budget consolidé 2014 (M€)	720 ⁴⁰⁵	804	3 233
Dont budget tête de réseau (en %)	2,6 % ⁴⁰⁶	2,5 %	0,8 %

Source : Cour des comptes d'après données APCA (chambres d'agriculture), APCMA et rapport d'information de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale sur les chambres consulaires, leurs missions et leurs financements du 16 septembre 2015 (CMA et CCI).

⁴⁰³ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances du Sénat : Les soutiens à la filière forêt-bois*, novembre 2014, 191 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁴⁰⁴ Hors les 115 chambres françaises à l'étranger (CCIFE).

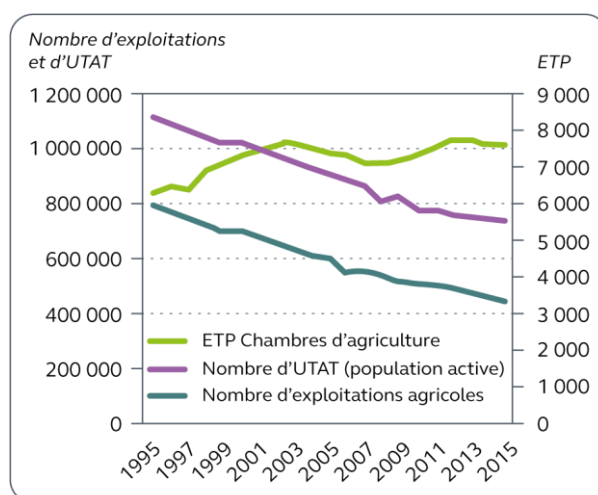
⁴⁰⁵ Hors doubles comptes (le montant agrégé avec doubles comptes est de 801 M€).

⁴⁰⁶ Selon les données financières générales du réseau issues de l'enquête annuelle 2014 de l'APCA, le budget consolidé de l'APCA (hors doubles comptes) est égal à 18,74 M€ (27 M€ moins 8,26 M€ d'opérations avec le réseau), soit 2,6 % de 720 M€.

A - Une réforme de l'organisation du réseau à poursuivre

Pour assurer au mieux leurs missions dans un contexte ayant changé, les chambres d'agriculture auraient dû revoir leur organisation. Or, pendant trop longtemps, elles se sont peu préoccupées de la recherche d'une gestion plus efficace et plus économe de leurs moyens, en particulier de leurs moyens humains qui ont plutôt eu tendance à s'accroître au cours des vingt dernières années, alors que le nombre des exploitations et celui des actifs agricoles ne cessaient de se réduire.

Graphique n° 1 : évolution comparée du nombre des exploitations agricoles, des UTAT⁴⁰⁷ et des moyens humains des chambres d'agriculture



Source : Cour des comptes d'après données AGRESTE (comptes de l'agriculture) et APCA (données sociales des chambres d'agriculture)

La réorganisation du réseau, qui suppose une mutualisation accrue et la réduction du nombre d'établissements, reste encore à accomplir après sept années d'hésitations et un constat d'échec.

⁴⁰⁷ L'unité de travail annuelle (UTA), comparable à l'équivalent temps plein (ETP) des entreprises ou administrations, est égale au temps de travail d'une personne à temps complet pendant un an dans les exploitations agricoles. Les unités de travail annuelles totales (UTAT) rendent compte de l'activité totale ainsi consacrée aux exploitations.

1 - Une mutualisation à généraliser

Répondant aux décisions du Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 11 juin 2008, et au contexte de réforme des autres chambres consulaires, le projet « Terres d'avenir », lancé en 2009 par l'APCA, a constitué la première initiative nationale visant à réformer le réseau des chambres d'agriculture, à l'horizon 2011. Son objectif était de renforcer l'échelon régional par la mutualisation des moyens des chambres d'agriculture sans remettre en cause leur existence, ni leur statut d'établissements autonomes. Cette réforme, qui dépendait du bon vouloir des chambres d'agriculture, a globalement échoué. Les progrès les plus notables ont été enregistrés dans les régions où la démarche de mutualisation avait été engagée bien avant le lancement du projet « Terres d'avenir », comme les régions Pays de la Loire ou Bretagne.

Le projet « colonne vertébrale », lancé par l'APCA en 2014 dans le cadre de la réflexion ouverte sur le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, a davantage mis l'accent sur la régionalisation des fonctions support. La réalisation de cet objectif a été considérablement accélérée par la mise en place d'une nouvelle carte des régions⁴⁰⁸, qui a conduit au regroupement des plus petites chambres régionales, et surtout par le décret du 13 mai 2016, pris pour l'application de la loi d'avenir pour l'agriculture d'octobre 2014, qui impose à toutes les chambres la régionalisation des fonctions support d'ici mai 2017. Le caractère contraignant donné à cette réforme était indispensable, compte tenu de l'enlisement du projet « Terres d'avenir ». En revanche, la mutualisation de certaines fonctions « métier » (par exemple coordination de la recherche appliquée) reste optionnelle.

On peut regretter toutefois que l'APCA, dans le cadre de la restructuration des fonctions support du réseau, n'ait pas fixé d'objectif quantifié de réduction des moyens, ni prévu de système de mesure des économies réalisées. De fait, la réforme s'effectue à effectifs constants, alors que des économies d'échelle pourraient en être attendues.

⁴⁰⁸ L'ordonnance du 26 novembre 2015 relative à l'évolution des circonscriptions des chambres d'agriculture a tiré les conséquences de la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, en ramenant le nombre de chambres régionales de 21 à 13 par la fusion de 14 d'entre elles à compter du 1^{er} janvier 2016.

2 - Une restructuration du réseau à amplifier

Les dispositifs de fusion des chambres départementales ou régionales et de création de chambres d'agriculture de région (CAR)⁴⁰⁹ n'ont été utilisés que quatre fois depuis 2010⁴¹⁰. Ils n'ont concerné que dix chambres et n'ont contribué qu'à une réduction du nombre de chambres limitée à six. Les fusions intervenues en 2011 et 2013 n'ont d'ailleurs pas encore produit tous leurs effets, notamment en termes d'optimisation des coûts de fonctionnement et de réduction des effectifs. De plus, la réforme de la carte régionale issue de la loi du 16 janvier 2015 a conduit à la transformation des deux seules CAR en simples chambres interdépartementales, leurs compétences régionales étant transférées à de nouvelles chambres régionales (Hauts-de-France et Grand Est). Même si la réforme de la carte régionale a eu le mérite de supprimer huit établissements du réseau en 2016, l'effort des chambres d'Alsace et du Nord – Pas-de-Calais, visant à supprimer un échelon administratif en créant des CAR, a donc été vain.

Les fusions interdépartementales et suppressions d'antennes deviennent désormais le principal moyen de réduire le nombre des structures composant le réseau et donc son coût.

Il conviendrait par conséquent d'encourager la fusion des chambres de petite taille ne pouvant plus assumer leurs missions de manière optimale, pour permettre des économies d'échelle, tout en améliorant l'efficacité des services grâce à une plus grande spécialisation des agents.

Le nombre des implantations locales du réseau des chambres d'agriculture (proche de 500 avec les OIER) étant très supérieur à celui des autres réseaux consulaires, une réduction du nombre d'antennes devrait être engagée, en priorité par les 43 chambres départementales qui en comportent 5 ou plus, jusqu'à 12 pour certaines.

⁴⁰⁹ La chambre d'agriculture de région est constituée par fusion d'une ou plusieurs chambres départementales et d'une chambre régionale (art. L. 512-4 du CRPM). Elle cumule donc les compétences des anciennes chambres départementales et de l'ancienne chambre régionale fusionnées.

⁴¹⁰ CAR du Nord – Pas-de-Calais en 2010, chambres interdépartementales d'agriculture de Savoie-Mont-Blanc et Doubs-Territoire de Belfort en 2012, CAR d'Alsace en 2013.

B - Une gouvernance à améliorer

La réorganisation du réseau constitue l'occasion de simplifier sa gouvernance interne, de renforcer l'APCA et de réaffirmer le rôle de la tutelle.

1 - Alléger les instances des chambres d'agriculture

Chacune des 104 chambres d'agriculture dispose d'une session⁴¹¹, d'un bureau et de multiples instances consultatives (comités et commissions). Lorsqu'elles sont trop nombreuses, les instances consultatives ne fonctionnent pas parce qu'elles sont redondantes avec d'autres organes et donc inutiles. La réduction de leur nombre clarifierait la gouvernance des chambres. Par ailleurs, la composition des sessions des chambres départementales et des chambres fusionnées pourrait être allégée et simplifiée. En dépit de la réduction du nombre d'établissements, le nombre d'élus des chambres d'agriculture (environ 4 200) a très peu varié au fil des ans. Cette stabilité contraste avec la démographie du secteur agricole qui est en fort déclin.

Il en résulte des coûts de fonctionnement importants pour le réseau, liés au grand nombre d'élus à indemniser. Le seul coût annuel des indemnités et frais de déplacement des élus des chambres d'agriculture était de 13 M€ en 2013, soit 3 095 € en moyenne par élu. Le coût de la représentation des élus va encore augmenter à partir de 2016 du fait de l'obligation de soumettre les indemnités de frais de mandat et de temps passé aux cotisations de sécurité sociale⁴¹².

Principales données sur la représentation au sein du réseau

Les sessions des chambres d'agriculture sont composées de plusieurs collèges (exploitants agricoles, propriétaires et usagers, salariés affiliés aux assurances sociales agricoles, anciens exploitants, représentants des groupements professionnels).

Les membres des chambres d'agriculture sont élus lors d'élections professionnelles organisées tous les six ans, le scrutin le plus récent ayant eu lieu en janvier 2013. Le corps électoral était alors de 2,44 millions d'électeurs personnes physiques et de 58 638 groupements agricoles.

⁴¹¹ Désigne l'assemblée des élus de la chambre qui peut aller, en métropole, de 45 membres à plus d'une centaine.

⁴¹² Loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 et décret du 30 décembre 2015.

Avec un peu plus de 55 % des voix aux élections de 2013, les élus de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) et de Jeunes agriculteurs dirigent 95 % des chambres et disposent d'une large majorité en leur sein. En effet, pour les chambres départementales, les représentants des collèges 1 et 3 sont élus au scrutin de liste à un tour. La liste ayant recueilli le plus de voix obtient la moitié des sièges à pourvoir, les autres sièges étant répartis à la proportionnelle entre toutes les listes. Les collèges 2, 4 et 5 (en partie) renforcent encore la position du syndicat majoritaire.

Pour les chambres régionales, dont les sièges ont longtemps été pourvus par un scrutin indirect à partir des élus départementaux, l'élection directe des élus du collège 1, depuis 2013, et la répartition de leurs sièges, pour la plupart à la proportionnelle, ont ainsi permis une meilleure représentation des différentes organisations syndicales que celle des chambres départementales.

La composition des sessions mériterait d'être revue. La présence de certains organismes dans les instances des chambres consulaires (Crédit agricole, mutualité sociale agricole, coopératives, etc.) n'est pas indispensable. Ils ne sont, ni contributeurs au budget de fonctionnement des chambres, ni bénéficiaires de leurs activités. L'existence de collèges réservés aux anciens exploitants (collège 4), alors qu'ils ont souvent la qualité de propriétaires ou d'usufruitiers (collège 2), ou aux syndicats agricoles (collège 5), déjà représentés par les élus du collège 1, ne se justifie pas. Outre la simplification des processus électoraux et de la gouvernance des chambres qui en résulteraient, la suppression de ces collèges diminuerait le nombre des membres de la session des chambres départementales de 45 à 32. Dans la perspective des élections de 2019, une révision en ce sens serait l'occasion de simplifier les dispositions du code rural et de la pêche maritime (CRPM) concernant l'élection des membres des chambres d'agriculture.

2 - Faire de l'APCA une véritable tête de réseau

L'exercice par l'APCA de sa mission de tête de réseau, que la Cour avait jugée embryonnaire lors de son dernier contrôle en 2010, s'est développé mais doit encore être amélioré. Ce rôle mérite au préalable d'être réaffirmé dans les textes.

Le décret du 13 mai 2016 renforce le rôle de pilotage de l'APCA. Toutefois, aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoit qu'elle soit à la tête du réseau des chambres d'agriculture, qu'elle élabore la stratégie nationale du réseau, ni qu'elle « définit et suit la mise en œuvre de la politique générale du réseau en matière de gestion des personnels des

chambres », comme le fait la loi pour CCI France et l'APCMA⁴¹³. Une modification en ce sens des dispositions du code rural et de la pêche maritime concernant le réseau des chambres d'agriculture permettrait de donner à l'APCA toute sa légitimité pour intervenir dans le pilotage des établissements du réseau.

3 - Réaffirmer la tutelle de l'État

La tutelle des établissements du réseau des chambres d'agriculture est assurée par le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF), conjointement, pour les questions budgétaires et comptables, avec le ministre chargé du budget en ce qui concerne l'APCA. Malgré les progrès récemment constatés, cette tutelle, exercée par la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) du MAAF, doit être réaffirmée. Ainsi, la tutelle ministérielle intervient peu sur les questions de ressources humaines, alors que la commission nationale paritaire, présidée par un représentant du ministre chargé de l'agriculture, lui offre une réelle opportunité de s'impliquer davantage sur ce sujet. Par ailleurs, malgré l'existence de groupes de travail communs avec la direction du budget et la direction générale des finances publiques (DGFIP), la DGPE reste insuffisamment coordonnée avec le ministère de l'économie et des finances, ainsi qu'en témoignent divers retards dans la mise à jour de la réglementation financière concernant le réseau ou la coopération insuffisante en matière d'élaboration des bases de données financières.

Dans les services déconcentrés, la tutelle exercée par l'État sur les chambres d'agriculture est assurée par les préfetures, avec le concours des directions régionales de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (DRAAF) et des directions départementales des finances publiques (DDFiP). Elle est restée pendant longtemps insuffisante et trop formelle. En effet, faute de moyens et de spécialisation des agents, la tutelle s'exerce souvent *a minima*, comme le révèle la persistance d'irrégularités dans la gestion budgétaire et financière des chambres d'agriculture. Il est regrettable que leur tutelle ne soit pas confiée aux préfets de région, comme c'est le cas depuis quelques années pour les deux autres réseaux consulaires.

Dans un contexte de crise du financement de leur réseau, le décret du 13 mai 2016 a instauré, à l'instar du réseau des chambres de commerce et d'industrie, une procédure de tutelle renforcée pour les chambres d'agriculture présentant des risques budgétaires et financiers, dont la portée reste encore à mesurer. D'autres pistes pourraient être suggérées pour améliorer l'exercice de la tutelle :

⁴¹³ Articles 5 et 12 de la loi du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services.

- un renforcement du contrôle des actes budgétaires, grâce à une définition plus précise de la notion d'équilibre réel, qui reste floue, et un exercice plus affirmé du pouvoir de substitution des préfets en cas de déficit important, de refus d'inscription et de mandatement des dépenses obligatoires ou de déséquilibre des actes budgétaires ;
- la signature d'une convention d'objectifs et de performance entre l'État et l'APCA pour suivre l'ensemble de l'activité du réseau sur une période pluriannuelle, comme le prévoyait le projet de pacte d'avenir et de progrès négocié en 2014.

III - Un équilibre financier à restaurer

Alors qu'elles ont longtemps bénéficié d'une situation financière confortable, les chambres d'agriculture sont entrées dans une période d'instabilité, entraînant une dégradation de leur équilibre financier global. Les tensions auxquelles elles doivent faire face supposent d'agir en priorité sur leurs dépenses mais aussi sur leur mode de financement.

A - Une situation financière en forte dégradation

La Cour constate que la situation financière globale des chambres d'agriculture, plutôt bonne jusqu'en 2012, s'est dégradée.

Tableau n° 2 : évolution de la situation financière des chambres d'agriculture (en M€)

<i>Exercice</i>	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Résultat net</i>	6,9	7,9	19,8	5,8	- 0,5	- 3,8
<i>Capacité d'autofinancement</i>	24,6	23,1	32,5	24,1	18,3	16,0
<i>Fonds de roulement (31/12)</i>	253,5	263,7	285,2	289,6	287,6	241,8
<i>Disponibilités</i>	85,7	125,0	143,4	156,2	156,7	173,4
<i>Valeurs de placement</i>	125,6	96,3	101,6	94,4	87,6	65,1

Source : Cour des comptes d'après les comptes financiers des chambres d'agriculture

Les résultats nets cumulés des chambres d'agriculture sont devenus déficitaires à partir de 2013. Cette dégradation s'apprécie également au nombre de chambres en déficit : 32 en 2009, 36 en 2012, 48 en 2013 et 53 en 2014. Le déficit concerne donc en fin de période près d'une chambre sur deux. Neuf chambres départementales ou interdépartementales n'ont connu que des déficits entre 2011 et 2014 et peuvent donc être considérées comme structurellement déficitaires.

De 2009 à 2013, les charges ont augmenté de 14,9 % tandis que les produits de fonctionnement ne progressaient que de 13,7 %. En 2014, malgré une stabilisation des charges, le déficit se creuse en raison de l'érosion des recettes.

Les charges de personnel ont un peu moins augmenté entre 2009 et 2013 que le total des charges (+ 12,7 % contre 14,9 %), mais elles pèsent lourdement sur le budget des chambres. En Corse-du-Sud, une dérive des dépenses de personnel et une insuffisance des recettes d'exploitation attendues ont entraîné un déficit de 1,3 M€ en 2014. La masse salariale s'est accrue de 30 % en raison des recrutements intervenus entre 2006 et 2011, sans source de financement durable.

Les fonds de roulement ont commencé à diminuer en 2013, mais étaient encore très importants en 2014 (quatre mois de dépenses en moyenne). Une dizaine de chambres détenaient des fonds de roulement supérieurs à six mois et même un an pour l'une d'entre elles (Alpes-Maritimes).

La trésorerie des chambres d'agriculture, également en diminution depuis 2013, se situait en 2014 à un niveau suffisant pour l'ensemble du réseau (quatre mois de dépenses), mais avec des inégalités importantes, six chambres ayant moins d'un mois de trésorerie, comme celle de la Corse-du-Sud.

La loi de finances pour 2015, qui a décidé un prélèvement sur les fonds de roulement supérieurs à 90 jours des chambres d'agriculture, a contribué depuis à réduire fortement leur montant et celui de la trésorerie.

B - Un réseau coûteux nécessitant une meilleure maîtrise des dépenses

1 - Une gestion du personnel dispendieuse

Les frais de personnel des chambres d'agriculture représentent en moyenne 61 % de leurs charges consolidées en 2014⁴¹⁴.

Tableau n° 3 : effectifs permanents et dépenses de personnel des chambres d'agriculture

<i>Année</i>	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution
<i>Nombre d'agents</i>	7 783	7 935	8 182	8 298	8 294	8 177	+ 5%
<i>Nombre d'ETP</i>	7 184	7 363	7 595	7 730	7 717	7 624	+ 6%
<i>Frais de personnel (M€)</i>	381	390	406	419	429	431	+ 13%

Source : Cour des comptes d'après données APCA

Les chambres d'agriculture n'ont pas été astreintes, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), à la règle du non-remplacement d'un départ en retraite sur deux. Leur effectif s'est au contraire accru entre 2009 et 2012, notamment avec l'intégration des personnels des associations départementales pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (ADASEA), à la demande de l'État. Cette augmentation a pu représenter jusqu'à 10 % de leurs ETP.

C'est ainsi qu'entre 2006 et 2013, plus de deux chambres sur trois ont vu croître leur effectif. Entre 2013 et 2014, malgré une augmentation moyenne limitée des charges de personnel, 55 chambres, soit plus d'une sur deux, voient leurs frais de personnel augmenter, parfois dans des proportions importantes (+ 23,9 % en Guyane, + 18,3 % dans l'Aube) que ne suffit pas à expliquer la première comptabilisation par les chambres d'agriculture des provisions pour congés payés.

⁴¹⁴ Enquête annuelle de l'APCA.

L'augmentation et la diversification de l'activité des chambres d'agriculture ne sont pas les seuls facteurs d'explication de cette évolution. De nombreuses mises à disposition de personnel subsistent ou se développent au profit de structures de droit privé. La chambre départementale de la Corrèze, qui comptait 86 agents en 2014, mettait à la disposition de structures externes une vingtaine de salariés, dans des proportions de leur temps de travail variables, pouvant dépasser 80 %, parfois gratuitement et, jusqu'à une date récente, sans convention. Ces mises à disposition faussent la situation réelle des effectifs et rendent plus complexe la gestion des ressources humaines.

Le manque de rigueur de cette gestion conduit non seulement à une augmentation non maîtrisée des effectifs, mais aussi de la masse salariale, en raison d'avantages salariaux individuels et collectifs exorbitants : revalorisation automatique annuelle de 1,7 %⁴¹⁵ de la masse indiciaire de base, liée à l'attribution des points au choix, primes exceptionnelles, régime indemnitaire peu incitatif au rendement (13^{ème} mois), réductions du temps de travail (RTT) mal encadrées.

Les dépenses de personnel devraient continuer à croître, les effets bénéfiques de la mutualisation n'étant pas immédiats.

Des réformes s'imposent pour mettre un terme à cette situation. La politique de gestion des ressources humaines doit être mieux encadrée et harmonisée au niveau national, avec l'appui de l'APCA :

- la revalorisation automatique annuelle de 1,7 % de la masse indiciaire de base, liée à l'attribution de points au choix, doit être remise en cause ;
- une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) doit être mise en place ;
- la mobilité géographique doit être mieux organisée au sein du réseau⁴¹⁶ et encouragée. L'harmonisation des contrats, ainsi que, grâce à un avis conforme préalable de l'APCA, celle des accords locaux, faciliteraient cette mobilité ;
- l'instauration pour les chambres d'agriculture de la règle de l'employeur unique régional, applicable dans les autres réseaux consulaires⁴¹⁷, mériterait d'être étudiée, dès lors que les chambres régionales vont assurer la gestion et la paye de l'ensemble des

⁴¹⁵ De nombreuses chambres ont d'ailleurs signé des accords locaux conduisant à dépasser 1,7 %.

⁴¹⁶ Actuellement, pour changer de chambre, un agent doit démissionner de son poste et être recruté par son nouvel employeur. Il garde cependant son ancienneté.

⁴¹⁷ Articles 40 et 45 de la loi du 23 juillet 2010 précitée.

personnels du réseau dans la région. Certaines chambres régionales, comme celle de Bretagne, envisagent de placer sous leur autorité la plupart des personnels des chambres départementales. Le MAAF suit avec intérêt cette démarche qui pourrait également être introduite dans les Pays de la Loire et en Normandie.

2 - Une maîtrise insuffisante des moyens matériels

Deux leviers d'action apparaissent prioritaires : la gestion du parc automobile et l'immobilier.

Pour les déplacements des agents, qui sont fréquents, compte tenu du caractère itinérant de la fonction de conseiller agricole, les chambres disposent d'importantes flottes de véhicules de service. Dans la plupart des chambres, la majeure partie des véhicules est affectée individuellement à certains agents qui peuvent les utiliser pour leur usage personnel (trajets domicile-travail, voire même congés annuels) en remboursant une part minime de leur coût de revient (cinq à vingt-cinq centimes par kilomètre), très inférieure aux barèmes kilométriques appliqué à ceux des agents qui utilisent leur véhicule personnel à l'occasion de leurs missions (autour de cinquante centimes). Le nombre des véhicules affectés est souvent trop important pour permettre une gestion optimale du parc. Dans le cas de la chambre d'agriculture du Nord – Pas-de-Calais (182 salariés), 134 véhicules de service sur 149 (soit 90 %) sont affectés individuellement. La part des véhicules affectés devrait être fortement réduite, voire supprimée, comme elle l'a été par la chambre de La Réunion qui a mis en place un système efficace de réservation, auquel sont astreints tous les personnels. Ce mode de gestion devrait permettre de réduire notablement la dimension des parcs automobiles des chambres d'agriculture.

L'immobilier du siège et des antennes constitue la principale dépense d'investissement des chambres d'agriculture et peut représenter un coût important d'entretien et de gardiennage.

Le coût élevé de l'immobilier résulte de plusieurs facteurs :

- le surdimensionnement : sur les 4800 m² dont elles disposaient en 2011 au sein de la Maison de l'agriculture à Rennes, la chambre régionale de Bretagne et la chambre d'Ille-et-Vilaine n'en utilisaient que 2 800 pour leurs services, le reste étant loué, ce qui a entraîné une sous-occupation temporaire de 800 m² lors du départ d'un locataire en 2010 ;

- l'absence d'études économiques préalables : en 2010, la chambre d'agriculture de la Gironde a délibéré sur un projet immobilier destiné à l'une de ses antennes. En 2013, la chambre de commerce et d'industrie ayant souhaité devenir locataire d'une partie du bâtiment, le projet a été revu et estimé à 601 800 €, soit presque le double du projet initial. Aucune étude financière préalable à l'investissement n'a été réalisée par la chambre, ni en 2010, ni en 2013 après révision du projet ;
- l'absence d'effet des fusions : en Alsace, le Conseil de l'immobilier de l'État s'est étonné des faibles conséquences de la fusion des trois chambres en 2013 sur le plan patrimonial. La chambre d'Alsace a en effet conservé les 12 sites qui préexistaient à sa création.

3 - Des subventions et prises de participations non maîtrisées

Les chambres d'agriculture consacrent en moyenne 10 % de leur budget à des subventions aux organismes privés, certaines prenant aussi des participations dans leur capital. Ces relations, qui révèlent parfois l'existence d'irrégularités, sont coûteuses et mériteraient d'être mieux maîtrisées.

Tout d'abord, il est rappelé que les chambres d'agriculture, en tant qu'établissements publics, doivent être guidées par l'intérêt général et par le principe de neutralité, et qu'elles sont par ailleurs régies par le principe, dit de spécialité, qui les empêche d'exercer des activités étrangères à leurs missions. Pourtant, certaines actions conduites par les chambres d'agriculture dans le cadre de partenariats locaux s'écartent de ces règles :

- comme le démontrent des contrôles récents de la Cour, certaines chambres continuent à subventionner des syndicats d'exploitants agricoles, en contravention avec le principe de spécialité ; il est rappelé qu'un financement de ces organisations par le budget de l'État a par ailleurs été prévu⁴¹⁸ ;
- d'autres chambres ont pris des participations dans le capital de sociétés privées sans rapport avec leur activité (salle de spectacles, télévision locale, journaux locaux, etc.). Ces prises de participation hasardeuses ont parfois conduit à des pertes financières.

D'une manière plus générale, les chambres d'agriculture se caractérisent par un saupoudrage de subventions au profit de multiples organismes de développement agricole qui entraînent des coûts de structure, tout en faisant parfois double emploi avec leurs antennes. Ce constat a pu être fait à l'occasion de contrôles de la Cour notamment dans la Somme et

⁴¹⁸ Loi du 28 décembre 2001 de finances pour 2002.

en Gironde. Un audit réalisé à la demande de la chambre départementale d'agriculture de la Gironde (CDAG) avait permis de mettre en évidence des situations de concurrence, des doublons et des cloisonnements entre les 15 organismes composant le « groupe CDAG », créés dans les années 1970 pour les actions de développement agricole et rural et les prestations de conseil œnologique. Malgré le vote en 2009 de son projet stratégique visant à lutter contre l'atomisation de cette organisation, la chambre n'est pas parvenue à résoudre totalement cette situation.

En plus des subventions directes qu'elles leur versent, les chambres d'agriculture octroient à ces associations des subventions en nature, sous forme de mise à disposition gratuites de personnels, de matériels ou de locaux, qui ne sont pas retracées dans leurs comptes. Bien souvent, ces aides ne sont pas encadrées par une convention, et ne sont pas conditionnées à la réalisation d'objectifs ou à la production de comptes rendus d'activité. On constate ainsi une tendance à reconduire les subventions de manière automatique, selon un système d'abonnement.

Enfin, beaucoup de chambres d'agriculture font intervenir des structures de droit privé à qui elles confient une partie des missions qui leur incombent, en dehors du cadre légal des délégations de service public ou des mandats. Deux associations, l'une en Alsace et l'autre en Corrèze, ont comme point commun de dépendre étroitement des chambres d'agriculture qui assurent leur direction avec leur propre personnel d'encadrement, et leur fonctionnement avec des mises à disposition de locaux et d'agents. Des membres du bureau et de la session de ces chambres siègent par ailleurs dans le conseil d'administration des associations, avec un pouvoir prépondérant.

De telles pratiques contribuent à transférer une partie substantielle de l'activité des chambres à des partenaires privés, ce qui nuit à la transparence de l'utilisation des fonds publics ainsi qu'à la notoriété des chambres d'agriculture.

4 - Des outils de gestion insuffisants pour permettre un pilotage efficace des dépenses

En premier lieu, les outils de prévision budgétaire sont mal utilisés par les chambres d'agriculture. Le manque de fiabilité des prévisions budgétaires et leur absence de suivi périodique font courir des risques de dérives. La plupart des chambres d'agriculture ont des procédures de prévision budgétaire très peu élaborées, fondées sur une certaine prudence de gestion qui revient à sous-estimer les recettes attendues et à surestimer les dépenses. Les budgets sont ainsi souvent votés avec un déséquilibre de

la section de fonctionnement, supposant l'utilisation d'une partie des réserves, mais se réalisent avec un excédent qui contribue à augmenter sans nécessité le fonds de roulement. Cela a pu conduire certaines chambres, comme celle de la Somme, à mobiliser inutilement des emprunts alors qu'elles avaient les ressources nécessaires pour autofinancer leurs investissements.

Par ailleurs, depuis 2008, les chambres d'agriculture sont tenues de présenter un budget unique, par missions et programmes, s'inspirant de la démarche de performance portée par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). L'application de ces dispositions comporte deux insuffisances majeures : l'absence de normalisation des programmes et actions et l'absence d'objectifs et d'indicateurs de performance.

À ces carences, s'ajoute l'absence de véritable comptabilité analytique, au moment même où l'activité des chambres se tourne de plus en plus vers la vente de prestations.

La mise en place du dispositif de contrôle interne budgétaire et comptable prévu par le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (dit « GBCP ») devait intervenir pour les chambres d'agriculture au plus tard le 29 novembre 2013. La mise en œuvre de ce dispositif a pris plus de deux ans de retard dans au moins les deux tiers des chambres.

Enfin, il n'existe pas d'évaluation globale des politiques conduites par les chambres d'agriculture. Les seules évaluations obligatoires concernent les programmes régionaux de développement agricole et rural mis en œuvre par les chambres régionales d'agriculture, dans le cadre des actions financées par le compte d'affectation spéciale – *Développement agricole et rural* (CASDAR)⁴¹⁹. Un développement de l'évaluation permettrait de connaître les effets des actions menées et de déterminer en toute connaissance de cause s'il convient de les maintenir ou pas. Ainsi, la Cour a regretté que la chambre régionale de Bretagne, qui développe une activité importante dans le domaine de la recherche appliquée, n'ait pas fait réaliser une évaluation externe de cette activité.

⁴¹⁹ Le CASDAR est financé par une taxe sur le chiffre d'affaires des entreprises agricoles.

C - Un financement à mettre en cohérence avec la régionalisation

Au-delà de l'effort restant à accomplir en matière d'optimisation des dépenses, il apparaît nécessaire d'apporter des solutions aux problèmes structurels rencontrés par certaines chambres et de renforcer l'échelon régional en lui confiant la compétence fiscale. En effet, non seulement les régions sont appelées à jouer un rôle plus important en matière d'interventions économiques, notamment agricoles, mais les chambres régionales d'agriculture sont désormais investies d'un rôle stratégique pour l'ensemble des chambres de la région, auxquelles elles doivent apporter un appui juridique, administratif et comptable, aux termes du décret du 13 mai 2016.

1 - Une tension durable sur les sources de financement, appelant un développement de la péréquation nationale

Le réseau des chambres d'agriculture est financé par trois sources principales de recettes :

- un impôt foncier, la taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti (TATFNB), qui est levé par les chambres départementales⁴²⁰, mais alimente aussi les budgets des chambres régionales et de l'APCA grâce au versement de contributions et de cotisations par ces premières ;
- des subventions provenant de l'État, des collectivités territoriales et de l'Union européenne ;
- le produit des ventes de prestations de services payantes.

L'évolution des recettes de fonctionnement des chambres d'agriculture a suivi pendant longtemps l'expansion des dépenses, mais elle se trouve ralentie depuis 2013 par les objectifs de réduction des déficits publics, dans deux de ses principales composantes, la TATFNB, dont l'évolution est encadrée par la loi de finances, et les subventions publiques, dont l'évolution tient compte des contraintes budgétaires des financeurs. Les produits des chambres d'agriculture commencent ainsi à décroître en 2014.

⁴²⁰ Article L. 514-1 du CRPM.

**Tableau n° 4 : financement des chambres départementales
et des chambres d'agriculture de région (en M€)**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>TATFNB</i>	287	287	293	297	297	297
<i>Subventions reçues</i>	132	142	154	154	155	149
<i>Prestations</i>	156	166	173	187	195	200
<i>Autres recettes</i>	27	26	43	25	26	25
Total	602	621	663	663	673	671

Source : Cour des comptes d'après les comptes financiers des chambres d'agriculture

En premier lieu, la TATFNB, principale ressource du réseau, ne progresse plus dans son montant global. Alors qu'elle augmentait d'environ 2 % par an entre 1998 et 2009, cette ressource fiscale a été gelée en 2013 et 2014 (plafond fixé à 297 M€), puis réduite de 2 % en 2015 (plafond de 292 M€) en application des lois de finances⁴²¹. Ainsi, cette ressource fiscale, qui dépassait 47 % des produits de fonctionnement des chambres départementales en 2009, n'en représentait plus que 44 % en 2014.

Or, les contributions des chambres départementales aux chambres régionales et à l'APCA sont croissantes (30,3 M€ en 2009 et 46,9 M€ en 2014). La part du produit de la taxe reversée par les chambres départementales d'agriculture aux chambres régionales a été portée, à compter de 2012, à 10 % minimum de la recette fiscale totale régionale⁴²². Compte tenu de l'avancée de la mutualisation et des transferts de compétences prévus par le décret du 13 mai 2016 au profit des chambres régionales, ce taux minimal devrait encore être augmenté.

⁴²¹ Elle restera au même niveau au moins jusqu'en 2018, en application de la loi de finances pour 2016. La baisse de 2 % ne s'applique pas toutefois aux chambres d'outre-mer.

⁴²² Déduction faite des versements mentionnés aux articles L. 251-1 et L. 321-13 du code forestier.

La taxe pour frais de chambres d'agriculture (TFCA ou TATFNB)

Son taux annuel est calculé par les services fiscaux, par département, en fonction du plafond fixé par la loi de finances et du montant de recettes voté par les chambres.

Avant 2011, les chambres d'agriculture étaient astreintes par la loi de finances à un double plafonnement, d'une part de la masse globale de la ressource fiscale, d'autre part du taux d'évolution des ressources fiscales de chaque chambre. Il pouvait cependant être dérogé au taux maximal d'évolution sur décision de la tutelle, ce qui conduisait à des dépassements du montant global d'imposition voté par le Parlement.

Le système du taux pivot, mis en place en 2011, repose sur un taux moyen national d'augmentation voté dans le cadre de la loi de finances, assorti d'une possibilité d'augmentation différenciée de la taxe selon les départements, dans la limite de 3 %, et dans le respect du taux d'évolution globale. L'APCA faisait au ministre chargé de l'agriculture une proposition d'évolution des taux concertée au sein du réseau pour chacune des chambres, ce qui a contribué à une forme de solidarité entre les établissements, l'évolution plus forte de la fiscalité d'une chambre devant être compensée par une évolution moindre d'une autre. Ce système a cessé d'être appliqué en 2013 par l'APCA lorsque le taux d'évolution de la TATFNB a été gelé par le Parlement. Les chambres, même lorsqu'elles sont en difficulté financière, n'ont dès lors plus aucune marge d'évolution à la hausse de leurs ressources fiscales.

L'assiette de la TATFNB ne repose qu'en partie sur les terres agricoles (53,5 %) et les forêts (6,4 %), le reste (40 %) étant principalement à la charge de personnes physiques ou morales sans lien avec l'agriculture ou la forêt. Les exploitants agricoles ne paient d'ailleurs qu'une partie de l'impôt appliqué aux superficies agricoles, puisque ce sont les propriétaires du foncier qui l'acquittent, avec la possibilité d'en répercuter une partie sur l'exploitant, que déterminent la loi ou les baux ruraux⁴²³. Le montant moyen de TATFNB à l'hectare ne représentait en 2011 que 0,52 % des charges totales d'exploitation. Une variation en plus ou en moins de cet impôt est donc sans effet significatif sur les revenus des exploitants agricoles alors qu'elle a un impact fort sur l'équilibre financier des chambres d'agriculture⁴²⁴.

⁴²³ Nonobstant toute clause ou disposition contraire, le montant de la taxe est remboursé pour moitié au propriétaire par le locataire fermier ou métayer (article L. 1604 du code général des impôts).

⁴²⁴ Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), *Évaluation de la politique de développement agricole*, mai 2014, annexe 6.

En deuxième lieu, les subventions que perçoivent les chambres d'agriculture avaient fortement augmenté avant de connaître une diminution en 2014. Elles représentent actuellement un peu plus de 23 % des produits de fonctionnement. Ces subventions sont d'origines très diverses. Il s'agit pour l'essentiel de subventions de l'État, comme celles versées au titre du compte d'affectation spéciale CASDAR (environ un quart des subventions des chambres), de subventions sur fonds européens et de subventions des collectivités territoriales, notamment des départements et des régions⁴²⁵, qui représentent à peu près la moitié du total perçu (70 M€).

Enfin, dans un contexte de gel de la ressource fiscale, les produits des prestations⁴²⁶ se développent, de manière inégale, mais constitueront vraisemblablement, à l'avenir, le seul levier permettant d'accroître les ressources des chambres d'agriculture. Les chambres départementales sont les plus concernées par la croissance de ces recettes qui représentent, en 2014, 30 % de leurs ressources. Cependant, pour des raisons structurelles ou de politique tarifaire, la part des prestations reste très faible dans certains départements (en 2014, 6 % dans le Puy-de-Dôme et moins de 10 % dans les Alpes-Maritimes et la Corse-du-Sud), même si elle tend à progresser.

La poursuite du développement de cette catégorie de recettes connaîtra toutefois des limites, de nombreux services ne pouvant être rendus payants, soit en raison de leur nature, soit en raison de la faible capacité contributive d'une partie des agriculteurs.

Dès lors, il apparaît indispensable de développer une solidarité nationale au sein du réseau, compte tenu des disparités existantes, à condition que cette solidarité ne devienne pas un obstacle à la fusion des établissements et un encouragement à l'immobilisme.

La péréquation n'existe actuellement que dans le cadre, très limité, du Fonds national de solidarité et de péréquation (FNSP), qui s'est substitué en 2015 au Fonds national de péréquation des chambres d'agriculture (FNPCA), institué en décembre 1954. Le FNPCA avait pour objet de financer des projets présentant un intérêt pour l'ensemble du réseau, comme la mutualisation. Toutefois, jusqu'en 2014, les montants consacrés par le fonds à la péréquation étaient infimes : 0,21 M€ en 2010, 0,47 M€ en 2011, 0,58 M€ en 2012, 1 M€ en 2013 et 0,38 M€ en 2014.

⁴²⁵ La suppression de la clause générale de compétence des départements et des régions, inscrite dans la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République dite « NOTRe », a eu pour effet de restreindre les capacités d'intervention des départements en matière économique et agricole.

⁴²⁶ Comme par exemple l'assistance aux déclarations PAC, les missions de conseils, les formations.

La création du FNSP a toutefois permis une augmentation de la péréquation au sein du réseau. Ce nouveau fonds a d'abord été le vecteur des dispositions de la loi de finances pour 2015 concernant les chambres d'agriculture et notamment du prélèvement exceptionnel de la partie des fonds de roulement des chambres d'agriculture excédant 90 jours de fonctionnement. Ce prélèvement s'est établi à 75 M€, dont 55 M€ sont revenus au budget de l'État et 20 M€ aux chambres d'agriculture⁴²⁷.

Pour 2016, les contributions des chambres au FNSP ont été fixées à 1 % du montant global de la TATFNB soit environ 3 M€. Ce taux est toutefois insuffisant pour permettre une véritable péréquation en faveur des chambres en difficulté structurelle. Il devrait nécessairement augmenter à l'avenir, le taux maximum ayant été fixé par la loi à 5 %.

2 - Une fiscalité à régionaliser

Devant l'évolution du réseau des chambres d'agriculture, et face à l'aggravation de leurs problèmes financiers, les pouvoirs publics devraient envisager une réforme de la fiscalité de ces établissements publics tenant compte du rôle de coordination et de pilotage désormais donné aux chambres régionales.

Actuellement, le financement des chambres régionales, qui a été accru dans son montant par la loi, comme par les accords de mutualisation, est tributaire des versements opérés par le niveau départemental. Ce mode de financement du réseau apparaît inadapté à l'heure où le niveau régional est appelé à jouer un rôle moteur et le pouvoir fiscal pourrait être transféré du niveau départemental au niveau régional.

Les bases fiscales, qui sont actuellement calculées par département, le seraient au niveau de la région. Une telle réforme gommerait une grande partie des disparités affectant les distributions départementales de cette ressource au sein du réseau. Il appartiendrait aux chambres régionales de répartir la ressource fiscale entre les chambres de la région dans les limites éventuellement fixées par le code rural. Ce système permettrait d'instaurer, en plus de la péréquation nationale, une solidarité régionale.

⁴²⁷ Ce dernier montant a fait l'objet d'une première répartition d'un montant de 11 M€ en faveur des chambres les plus fragilisées par le prélèvement, par déduction sur leur contribution, avant même la remontée des fonds. Le solde du prélèvement, d'un montant de 9 M€, a fait l'objet d'une seconde répartition au profit des chambres ayant des difficultés de trésorerie, des projets immobiliers ou des projets de restructuration liés à la mutualisation.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Si les chambres d'agriculture constituent aujourd'hui un réseau utile à la mise en œuvre de la politique agricole et à l'accompagnement des agriculteurs dans un contexte de mutation profonde, elles doivent poursuivre la réforme de leur réseau et surmonter plusieurs faiblesses :

- *une restructuration insuffisante qui ne met pas les chambres en situation de mieux mobiliser leurs moyens en faveur des agriculteurs et de s'inscrire dans le fait régional ;*
- *un manque de stratégie commune et des outils de gestion trop limités pour permettre une meilleure connaissance de l'activité et des coûts et améliorer le pilotage des chambres comme de l'ensemble du réseau ;*
- *une maîtrise insuffisante des charges, au premier rang desquelles la masse salariale, pour faire face, dans la durée, aux contraintes financières.*

Face à cette situation, l'État doit prendre toute ses responsabilités dans la nouvelle configuration du réseau des chambres d'agriculture, en accompagnant les établissements dans la poursuite de leur réforme.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

1. *encourager la fusion des chambres départementales ;*
 2. *réduire le nombre des élus au sein des sessions des chambres d'agriculture en supprimant les collèges 4 (anciens exploitants) et 5 (groupements professionnels agricoles) ;*
 3. *faire mentionner explicitement dans le code rural et de la pêche maritime la qualité de tête de réseau de l'APCA et son pouvoir de définir la stratégie nationale du réseau ainsi que sa politique générale en matière de gestion du personnel ;*
 4. *transférer la compétence fiscale du niveau départemental au niveau régional.*
-

Réponses

Réponse du ministre de l’agriculture, de l’agroalimentaire et de la forêt	737
Réponse du secrétaire d’État chargé du budget	741
Réponse du président de l’assemblée permanente des chambres d’agriculture.....	742
Réponse du président de la chambre régionale d’agriculture de Bretagne	744
Réponse du président de la chambre interdépartementale d’agriculture du Nord-Pas-de-Calais	744
Réponse du président de la chambre départementale d’agriculture des Alpes-Maritimes	746
Réponse du président de la chambre départementale d’agriculture de l’Aube	753
Réponse du président de la chambre départementale d’agriculture de la Corrèze	755
Réponse du président de la chambre départementale d’agriculture de la Gironde	756
Réponse du président de la chambre départementale d’agriculture d’Ille-et-Vilaine	757
Réponse de la présidente de la chambre départementale d’agriculture de la Lozère	758
Réponse du président de la chambre départementale d’agriculture de la Somme	758

Destinataires n’ayant pas d’observations

Président de la chambre régionale d’agriculture de Normandie
Président de la chambre régionale d’agriculture de Guyane
Président de la chambre départementale d’agriculture du Puy-de-Dôme

Destinataires n'ayant pas répondu

Président de la chambre régionale d'agriculture des Pays de la Loire
Président de la chambre régionale d'agriculture de La Réunion
Président de la chambre interdépartementale d'agriculture d'Alsace
Président de la chambre départementale d'agriculture de la Corse du Sud

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE,
DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT**

Vous rappelez que la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt adoptée en octobre 2014 a confié de nouvelles missions au réseau des chambres d'agriculture en phase avec le projet agro-écologique que je défends. En application des articles L. 510-1, D. 511-1-1 et D. 512-1-3 du code rural et de la pêche maritime (CRPM), le réseau est ainsi appelé, par exemple, à contribuer à la recherche de la triple performance (économique, environnementale et sociale), au développement durable des territoires ruraux et des entreprises agricoles, à encourager les projets agro-écologiques ou encore à coordonner, animer et valoriser les programmes de développement, de recherche et d'innovation, en particulier en matière d'agro-écologie.

Je tiens à souligner l'engagement du réseau sur ces problématiques, notamment à travers la signature le 10 décembre 2013 du contrat d'objectifs des chambres d'agriculture pour les programmes de développement agricole et rural 2014-2020 qui prévoit que l'axe stratégique principal est « d'accompagner les agricultures et innover, pour conjuguer performance économique et performance environnementale dans tous les territoires, en impliquant les agriculteurs et en mobilisant tous les moyens du développement », mais aussi au travers de sa participation à la mise en œuvre du plan Ecophyto 2, ou encore son implication dans l'animation des groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE) et l'animation de la coordination de la capitalisation des résultats de ces mêmes groupements.

Comme le relève la Cour, le pilotage du réseau des chambres d'agriculture exercé par l'Assemblée Permanente des Chambres d'agriculture (APCA) mérite d'être renforcé. A cet effet, des mesures ont été prises pour conforter le rôle de l'APCA dans sa qualité de tête de réseau par le décret n° 2016-610 du 13 mai 2016 relatif au réseau des chambres d'agriculture qui confie ainsi à l'APCA de nouvelles compétences.

L'APCA est ainsi chargée de définir des orientations dans lesquelles doivent s'inscrire les activités des établissements du réseau (système d'information, stratégie immobilière). La réalisation et l'actualisation de l'inventaire du patrimoine immobilier de ces établissements relèvent également de sa compétence. Par ailleurs, en application de l'article D. 513-20 du CRPM, la possibilité lui est donnée de réaliser des audits auprès des établissements du réseau et des organismes inter-établissements et, dans ce cadre, de demander tous documents, registres et pièces justificatives qu'elle jugerait utiles.

La mise en œuvre des dispositions du décret précité, à laquelle mon Ministère veillera, doit participer à l'affirmation d'une mission de pilotage du réseau par l'APCA au-delà de celle d'animation d'ores et déjà inscrite dans les textes. Tirant la conséquence de la régionalisation des fonctions support prévue par le décret du 13 mai 2016 précité, l'APCA entend du reste renforcer les moyens qu'elle affecte en appui aux chambres d'agriculture dans ce domaine. Elle se mobilise également sur une refonte des services communs qu'elle héberge au bénéfice de l'ensemble du réseau (ex : système d'information).

Le décret du 13 mai 2016 précité répond au souhait d'un renforcement du rôle des chambres régionales d'agriculture (CRA) appelées à exercer un certain nombre de missions au bénéfice des chambres départementales d'agriculture (CDA) de leur circonscription. Ce décret prévoit, par ailleurs, que chaque CRA définisse les priorités de sa mandature et la stratégie mise en œuvre pour les atteindre. Ces nouvelles obligations, au respect desquelles mon Ministère veillera avec l'appui de l'APCA, doivent être entendues comme un moyen de mieux connaître les politiques menées par chacun des établissements du réseau mais aussi de clarifier les activités relevant des missions de service public confiées au réseau et celles relevant du champ concurrentiel.

Dans un contexte budgétaire tendu et de recherche d'efficience de la dépense publique, ce décret participe aussi à une réforme de l'organisation du réseau que j'appelle de mes vœux. Il a pour ambition d'engager le réseau selon un calendrier précis, dans une gestion plus efficace et plus économe de ses moyens par une mutualisation des fonctions dites « support » et de certaines fonctions « métier ». Cette orientation doit permettre de dégager des économies et notamment de contribuer à une maîtrise des dépenses de personnel.

Par ailleurs, il est à noter qu'une réflexion et des initiatives sont aujourd'hui portées par certaines CRA pour aller au-delà des prescriptions du décret précité et engager un transfert de certaines missions des CDA vers les CRA. Cette démarche novatrice, qui va au-delà de la mutualisation prévue par le décret du 13 mai 2016, nécessite des adaptations réglementaires voire législatives et une forte implication de l'APCA en sa qualité de tête de réseau. Elle est suivie avec attention et intérêt par mon Ministère.

S'agissant de l'organisation du réseau et de la réduction du nombre d'établissements, je rappelle que la récente réforme territoriale a impacté les actions de regroupement qui avaient pu être engagées au sein du réseau, notamment avec la transformation de chambres de région en chambres interdépartementales. Pour autant, des projets de fusion ont,

d'ores et déjà, vu le jour (chambres de Savoie, chambres du Doubs et de Belfort et chambres d'Alsace) et d'autres projets de regroupement restent d'actualité (Ile-de-France, Corse...), dans un souci d'optimisation à la fois dans l'usage des ressources et dans l'exercice des missions confiées à ces établissements. La fusion de chambres dans de plus grands espaces (ex : Grand Est) ou dans des régions aux agricultures plus diversifiées (ex : Provence-Alpes-Côte d'Azur) apparaît toutefois plus difficile à mener et nécessitera, en tout état de cause, une forte volonté politique. Pour autant, la recherche d'une taille critique pour l'exercice des missions et la situation financière de certaines chambres pourraient constituer des leviers à un rapprochement. La question de l'opportunité du maintien de ces établissements doit être posée au cas par cas : ceux engagés dans la mise en œuvre des programmes de massif montagneux disposent par exemple d'une forte légitimité puisqu'ils interviennent sur des territoires spécifiques, qui dépassent le cadre administratif des régions.

Au-delà de son organisation, je partage l'objectif d'une simplification de la gouvernance des établissements du réseau des chambres d'agriculture proposé par la Cour des comptes. Une réflexion sera ainsi menée à cet effet dans le cadre de la préparation à venir des prochaines élections aux chambres d'agriculture prévues pour 2019.

Pour ce qui est de l'exercice de la tutelle de l'Etat, j'entends réengager les discussions avec l'APCA pour l'élaboration d'un contrat d'objectifs et performance entre l'Etat et le réseau des chambres d'agriculture. Ce contrat doit être le moyen de consacrer les attributions confiées aux établissements du réseau, mais aussi d'inscrire, dans un pas de temps pluriannuel, des engagements réciproques entre les services de l'Etat et ces établissements. Mon Ministère remplit, du reste, ses obligations en matière de dialogue social, que ce soit par l'organisation au moins une fois par an de la Commission nationale paritaire qu'il préside ou l'accompagnement du réseau dans la mise en place de mesures d'ordre social (ex : mise en œuvre du compte personnel d'activité pour les agents des chambres consulaires).

Sur le plan financier, le réseau des chambres d'agriculture a du faire face à un resserrement de ses ressources publiques. En 2013 et 2014, le produit de la taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti (TATFNB) a été mis sous plafond à hauteur de 297 millions d'euros (M€) ; en 2015, ce plafond, conformément aux orientations du budget triennal 2015-2017, a été réduit à 292 M€, soit une baisse du produit de 2 % pour chaque chambre d'agriculture (hors outre-mer). Le budget triennal 2015-2017 prévoyait, par ailleurs, la poursuite de cette baisse en 2016 (soit -4 % par rapport à 2014), et 2017 (- 6 % par rapport à 2014).

Ce plafonnement des ressources s'est accompagné, en 2015, d'une demande faite aux chambres d'agriculture de contribuer à l'effort de redressement des comptes publics. Un prélèvement a ainsi été opéré via un fonds national de solidarité et de péréquation placé auprès de l'APCA sur les réserves excédentaires de toutes les chambres d'agriculture (CDA, CRA, chambres de région sauf outre-mer) pour un montant de 75 M€ correspondant à 100 % de la part de leur fonds de roulement excédant 90 jours de fonctionnement. Ce prélèvement a donné lieu :

- *à un reversement exceptionnel de 55 M€ au budget général de l'Etat ;*
- *à l'utilisation du solde, soit près de 20 M€, pour accompagner les chambres d'agriculture dans leur démarche de mutualisation et conforter celles qui présentaient une situation financière plus fragile ou qui s'étaient engagées dans des investissements importants.*

Une mission CGAAER-CGEFI s'est déroulée en 2015 pour analyser les conditions de soutenabilité financière de l'article 34 de la Loi de Finances Initiale 2015 instaurant un prélèvement sur fonds de roulement et un mécanisme de péréquation applicable au réseau des chambres d'agriculture. La mission a conclu que les évolutions impactées par la loi de finances 2015 étaient soutenables au regard des marges de progrès et de rationalisation existantes dans les chambres d'agriculture et le réseau.

Néanmoins, dans le contexte de crise vécue par certaines filières et dans un souci de ne pas fragiliser le réseau des chambres d'agriculture, le Gouvernement a décidé de stabiliser le produit de la taxe à 292 M€ pour les années 2016, 2017 et 2018.

En 2015, les dépenses s'élevaient à 827,4 M€ pour l'ensemble du réseau des chambres d'agriculture. Les charges de personnel y occupent une part croissante (52,1 % en 2014 contre 50,4 % des dépenses en 2012) et invitent donc le réseau à s'engager dans une meilleure maîtrise de ces dépenses comme la Cour des comptes en appelle de ses vœux. A court terme, et comme rappelé ci-dessus, des gains sont attendus de la mutualisation régionale des fonctions « support » et « métier » prévue par le décret du 13 mai 2016, laquelle doit intervenir au 15 mai 2017. De même, les projets conduits par certaines chambres d'agriculture, (ex : projet « Convergence » de la CRA de Bretagne) et visant à un nouveau partage des missions entre CDA et CRA, sont susceptibles de se traduire par une rationalisation des moyens financiers et des moyens en personnel. Ces perspectives ouvrent la voie à des solutions pragmatiques en termes d'organisation, qui profiteront à tout le réseau.

Il apparaît également utile que le réseau des chambres d'agriculture se saisisse de toutes les possibilités qui lui sont offertes par l'article L. 514-5 du CRPM, lequel prévoit :

- *que plusieurs établissements du réseau peuvent créer entre eux des services communs (dont les règles de fonctionnement et de financement sont fixées par décret) ;*
- *que plusieurs chambres d'agriculture peuvent, par convention, contribuer conjointement à la réalisation d'un ou plusieurs projets communs par la mobilisation de moyens humains, matériels ou financiers et confier à l'une d'entre elles la gestion administrative et financière de ces projets ;*
- *que plusieurs établissements du réseau peuvent créer des organismes disposant de la personnalité juridique et de l'autonomie financière pour gérer des moyens communs ou mettre en œuvre des actions communes.*

Des leviers pour une mutualisation entre acteurs du réseau existent.

Enfin, les recommandations de la Cour des comptes interviennent dans un contexte marqué par l'entrée en vigueur de la loi NOTRe. Cette loi, en entérinant la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions, a eu pour effet de restreindre les capacités d'intervention des collectivités départementales en matière économique et agricole et en particulier leurs possibilités de soutien aux chambres d'agriculture. Dans ce contexte, il pourrait être envisagé de cibler les chambres d'agriculture potentiellement fragilisées par le retrait des financements des départements afin d'étudier les possibilités de fusion et toutes les pistes adaptées aux spécificités locales de ces chambres d'agriculture et au contexte territorial.

RÉPONSE DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU BUDGET

Nous remercions la Cour pour cette insertion très claire.

Je partage les recommandations que vous formulez.

Comme vous le soulignez, il paraît ainsi nécessaire de continuer à encourager la fusion des chambres départementales, notamment lorsque celles-ci n'ont pas la taille critique nécessaire à l'accomplissement de leurs missions. Une rationalisation des antennes pourra également être étudiée, notamment dans les départements en comptant 5 ou plus. Je note également

votre proposition de transfert de la compétence fiscale du niveau départemental au niveau régional de la taxe additionnelle sur le foncier non bâti (TATFNB).

S'agissant des mesures préconisées par la Cour pour renforcer la tutelle de l'État sur les chambres d'agriculture, il me paraît notamment opportun de renforcer le contrôle des actes budgétaires. La signature d'une convention d'objectifs entre l'État et l'APCA pour suivre l'ensemble de l'activité du réseau sur une période pluriannuelle me paraît également être une mesure souhaitable pour améliorer l'efficacité du réseau et restaurer à terme son équilibre financier.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE PERMANENTE DES CHAMBRES D'AGRICULTURE

Les chambres d'agriculture ont élaboré une stratégie pour leur réseau dès le début de l'actuelle mandature.

L'assertion de la Cour (cf. IA-IC) selon laquelle le réseau des chambres d'agriculture aurait vu ses missions évoluer sans stratégie d'ensemble n'est pas recevable.

Dès avant la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), les chambres d'agriculture ont entamé une réflexion sur leurs missions et leur organisation. La 2^{ème} phase, initiée sous forme de chantiers en 2012, puis formulée en décembre 2013 avec les priorités de mandature 2013-2019 et qui a conduit aux délibérations votées en session de l'APCA en 2015, ouvrant ainsi la modification générale de l'organisation du réseau avec le décret de mai 2016, montre la cohérence globale et l'approche visant à coordonner des moyens en vue d'un objectif, c'est-à-dire une stratégie.

C'est d'ailleurs bien dans le cadre de cette stratégie que l'APCA a initié dès 2014 auprès de sa tutelle un projet de convention baptisé « pacte d'avenir et de progrès ». Si cette convention dont l'APCA était à l'origine – et qui ne lui a donc pas été soumis par sa tutelle (contrairement à ce qui est affirmé cf. II-A-2) – n'a finalement pas été signée, c'est en raison de la soudaine décision de l'Etat de prélever les fonds de roulement des chambres d'agriculture qu'elles avaient pourtant abondés en prévision de leurs futurs investissements nécessaires à l'accompagnement des agriculteurs. Ces prélèvements, dont 55 M€ ont été reversés par les chambres d'agriculture à l'Etat pour contribuer à son désendettement, ont été amplifiés par la réduction de 2% des ressources fiscales des chambres qui leur a été imposée en 2015.

L'APCA a actionné les meilleurs leviers à sa disposition pour développer les activités du réseau dans l'intérêt des agriculteurs.

Parmi les leviers qu'elle peut activer, l'APCA a choisi de créer, puis de développer, des services communs du réseau plutôt que de mettre en place des programmes dits « d'intérêt général dépassant le niveau régional » (cf. I-B). C'est le propre d'un établissement public de mobiliser le levier qu'il sait opportun et adapté à ses missions.

Les chambres d'agriculture s'emploient à rationaliser leurs moyens et à les redéployer en priorité au bénéfice de l'accompagnement de proximité des agriculteurs.

Le graphique n° 1 « Évolution comparée du nombre des exploitations agricoles, des UTAT et des moyens humains des chambres d'agriculture » devrait, pour être utile, être accompagné d'une description de l'évolution de la diversité des exploitations agricoles sur la période et, partant, des besoins de plus en plus pointus et pour partie entièrement nouveaux des agriculteurs en matière d'accompagnement : conseil en matière de stratégie d'entreprise, de commercialisation, d'utilisation de nouvelles technologies,...

Certes, la raréfaction des fonds publics impose des efforts permanents de rationalisation des moyens. Pour autant, ces efforts ne peuvent pas aller à l'encontre de la stratégie, consistant à redéployer les moyens sur la proximité dans les territoires au bénéfice des agriculteurs et des collectivités. Nous nous opposons à l'approche de la Cour qui encourage la suppression de leurs antennes locales.

Enfin, la Cour ne saurait souligner les frais induits par l'indemnisation et le remboursement des frais de déplacements des élus (cf. II-B-1), alors même que le propre de leurs missions est de devoir aller à la rencontre des agriculteurs par lesquels et pour lesquels ils ont été élus et que leur participation aux nombreuses réunions et commissions répond souvent à des demandes des services de l'Etat. De plus, cet engagement des élus au plus près des agriculteurs leur impose de se faire remplacer autant que possible sur leur propre exploitation. C'est l'objet de l'indemnité de temps passé dont il faut rappeler qu'elle représente 94,41 € nets pour une journée et ne couvre pas le recours au service de remplacement correspondant qui coûte en moyenne 150 € par jour.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE RÉGIONALE
D'AGRICULTURE DE BRETAGNE**

Suite aux remarques formulées sur le parc immobilier de la Chambre régionale d'agriculture de Bretagne et plus particulièrement son siège social à Rennes nous tenons à vous apporter les éléments complémentaires suivants afin d'éclairer votre jugement.

Le portage de ce bâtiment se fait par le biais de la SCI Le Lannou au sein de laquelle la CRAB ne possède que 18,36 % des parts.

Le montage financier est standard, sans risque particulier et en parfaite harmonie avec les autres acteurs de la SCI.

Les autres porteurs de parts sont des structures du monde agricole autonomes mais partenaires souhaitant se regrouper pour plus d'efficacité au sein d'une « maison de l'agriculture ».

Enfin le secteur immobilier tertiaire est en plein essor sur Rennes et la demande de m² supérieure à l'offre sur la période contrôlée, aucun impayé n'a été constaté et le risque locatif est nul.

Nous tenions à vous apporter ces compléments d'analyse.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE
INTERDÉPARTEMENTALE D'AGRICULTURE
DU NORD-PAS-DE-CALAIS**

La réforme territoriale issue de la loi du 16 Janvier 2016 a réduit fortement nos efforts pour la construction d'une Chambre unique, de région, rassemblant l'ensemble des compétences départementales et régionales.

Par l'évolution des décrets et ordonnance consécutifs à la réforme territoriale, nous sommes tenus de démonter notre organisation qui faisait ses preuves d'efficacité tant au niveau politique qu'organisationnel et financier. En effet nous avons mis l'accent sur la simplification organisationnelle et administrative en supprimant un échelon administratif en 2011.

Cette organisation en Chambre de région ne nous a pas pénalisés sur la proximité, elle a même amélioré nos services par une spécialisation plus fine de nos compétences et ainsi nous a permis de mieux répondre aux attentes des agriculteurs. C'est d'ailleurs dans cette optique de pertinence de compétences et de proximité que nous avons fait le choix de mettre des véhicules de service à tout conseiller réalisant plus de 10 000 Km / an.

Les économies produites par la fusion sont factuelles :

- au niveau du personnel, depuis la fusion en 2011 avec le développement de l'activité études et la réponse aux appels d'offres sur des thématiques ponctuelles et particulières, nous avons recours à des CDD afin d'assurer ces missions nouvelles sans mettre en cause l'équilibre de la masse salariale. De plus, en 2007 nous avions 168,7 ETP en CDI, en 2015 nous avons clôturé notre dernier exercice de la chambre de région avec 170,3 ETP en CDI, soit une augmentation de seulement 1,6 ETP malgré la reprise de mission déléguée par l'Etat (BSV, installation,...) comme nous l'avions mentionné dans différentes réponses lors du contrôle de vos services. Globalement à périmètre d'activités constantes, nous avons augmenté notre productivité de 10% ;
- au niveau de l'immobilier, en 2014 nous avons vendu un de nos deux immeubles situés à Lille et nous avons centralisé notre service administratif et financier en un seul lieu sur Saint Laurent Blangy. Ainsi la surface globale des bureaux occupés en 2011 était de 4 915 m² et elle était de 4 799 m² en 2015 ;
- au niveau du fonctionnement, nous avons réduit certaines charges de gestion courantes en supprimant un échelon départemental.

Nous regrettons que ce modèle n'ait pas convaincu nos voisins Picards, à échéance 2019, ce qui aurait pu entraîner une dynamique en Hauts de France, région à haut potentiel agricole et agroalimentaire.

La nouvelle situation d'aujourd'hui nous rappelle la lourdeur d'avoir plusieurs échelons dans une région. Nous devons de nouveau identifier les agents, parmi notre personnel, qui exécutent des missions régionales afin de les transférer à la Chambre régionale des Hauts de France au plus tard le 31 décembre 2018. Nous devons donc déstructurer ce que nous avons fait.

Nous regrettons également que les pouvoirs publics n'aient pas pris en compte nos efforts de fusion, en nous reléguant à un statut de Chambre interdépartementale

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE
DÉPARTEMENTALE D'AGRICULTURE DES ALPES-MARITIMES**

Au sujet du III – Un équilibre financier à restaurer

B – Une situation financière en forte dégradation

Observations de la Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes

En 2014, la Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes a en effet, un an de Fonds de Roulement. Il y a des éléments factuels incontournables qui font que la Chambre d'agriculture se trouve dans cette situation si particulière.

Rappel de l'historique suivant :

Le décret n° 2008-229 du 7 mars 2008 a inscrit les opérations d'aménagement de la Plaine du Var parmi les opérations d'intérêt national mentionnées à l'article R. 121-4-1 du code de l'urbanisme, et le décret n° 2008-779 du 30 juillet 2008 porte création de l'Etablissement Public d'Aménagement de la Plaine du Var et lui confie la mission de mettre en œuvre l'Opération d'Intérêt National Eco-Vallée.

Le 22 mars 2012, l'Etat, la Région, le Département, la Métropole Nice Côte d'Azur et la ville de Nice ont signé un protocole de partenariat financier, qui dote l'EPA Plaine du Var, aménageur sur le secteur de la Baronnie, d'une partie des fonciers que possède le Conseil Général des Alpes-Maritimes sur cette zone, cet apport constituant une part de la participation de ce partenaire au financement du protocole ; Dans le cadre de sa mission d'aménageur, l'EPA procédera à la viabilisation des fonciers et aux divisions parcellaires permettant l'implantation des différents projets prévus dans l'opération de la Baronnie, notamment le marché d'intérêt national et le siège de la Chambre d'agriculture.

Par délibération du 20/04/2012, les Elus de la Session de la Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes approuvent une délibération relative au déménagement du CREAT et à la relocalisation du siège de la CA 06, et donnent mandat au Président pour finaliser un protocole d'accord entre la Chambre d'agriculture et le Conseil Général des Alpes-Maritimes et toutes les parties prenantes intéressées à ce dossier afin d'aboutir au plus vite à un protocole d'accord permettant la réalisation de la future station d'expérimentation et de son siège.

Par délibération du 7/11/2012, les Elus de la Session de la Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes décident de mandater le Président pour engager et mener à bien toutes les études préalables architecturales, économiques et juridiques nécessaires à la définition et à la réalisation de la future station et au siège de la CA 06.

Au cours de la réunion de la Session d'installation de la Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes du 26 février 2013, Monsieur Christophe MIRMAND, Préfet des Alpes-Maritimes, a procédé à l'installation des membres élus le 31 janvier 2013, et a dans son discours, rappelé que : « ... le fait d'installer la nouvelle Chambre d'agriculture au CREAT cet après-midi est assez symbolique car il s'agit du centre de recherche qui a marqué l'évolution de l'agriculture maralpaine des 50 dernières années. L'horticulture, l'oléiculture, le maraîchage sont des productions qui font ici même l'objet de développements propres à asseoir l'activité agricole de notre département. Ensuite, ce site est l'objet d'un enjeu très important pour l'aménagement de la vallée du Var, qui est l'installation du marché d'intérêt national. Il est évident que l'Etat est aussi attaché à ce que ce type d'opération d'intérêt national important pour le développement économique, se fasse en respectant les enjeux agricoles et le développement durable, c'est tout le gage de la réussite de cette opération et c'est comme cela qu'elle sera jugée.

Le fait de réunir sur un même site, au cœur de la vallée, la recherche développement, les échanges et le négoce des productions locales et les institutions qui gouvernent le monde agricole est un symbole fort et représentatif de l'évolution de l'agriculture depuis les années 60 ».

Au cours de la réunion de la Session de la Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes du 24 novembre 2014, Monsieur Gérard GAVORY, Secrétaire Général de la Préfecture représentant Monsieur COLRAT, Préfet, rappelle dans le cadre des échanges intervenus sur la diminution des financements de la CA 06 (prélèvement sur le fonds de roulement de la CA 06 et réduction de reversement du produit de la TFNB :

« ... Pourquoi nous défendons cette position auprès de nos instances ministérielles parce que vous l'avez fort bien dit, ce fonds de réserve et j'ai bonne grâce à avouer que c'est sur nos recommandations que vous avez créé ce fonds de réserve pour pouvoir financer la construction d'une nouvelle Chambre d'agriculture pas très loin d'ici parce que c'est une opération qu'on appelle structurante que l'Etat soutient à travers l'EPA de la Plaine du Var ; Je rappelle que le transfert du MIN et la création de la plateforme agroalimentaire est l'une des 4 opérations qui est financée dans le cadre du protocole qui a été signé par l'Etat et les collectivités.

Donc nous y voyons une cohérence ; Vous savez que j'anime depuis maintenant plusieurs mois un groupe de travail « Transfert du MIN - Création de la plateforme agroalimentaire » auquel vos services participent.

Le transfert et la construction de nouveaux locaux c'est la 1^{ère} étape de cette longue opération, une opération qui est quand même très très compliquée ».

Le transfert du MIN et la création de la plateforme alimentaire est l'une des 4 opérations structurantes de l'aménagement de la Plaine du Var menée par l'EPA conjointement avec les établissements publics et collectivités territoriales partenaires. Le siège de la Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes est situé dans l'enceinte du MIN. Le MIN doit être démoli pour laisser la place à la réalisation d'une autre opération structurante de la Plaine du Var. Le transfert du MIN entraîne de facto le déplacement du siège de la Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes.

Les Elus au cours de la Session de la Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes du 25/03/2015 ont adopté une délibération par laquelle par laquelle ils confirment la décision politique de construire le siège de la Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes.

Par courrier du 20/10/2015, le Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt du 20/10/2015 adresse un courrier le 20/10/2015 relatif à la 2^{ème} attribution du Fonds National de Solidarité et de Péréquation à la Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes, et aux termes duquel, la Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises notifie à la Chambre d'agriculture, l'attribution de la somme de 530 000€ pour son investissement immobilier.

Dans ce contexte, c'est l'EPA qui est aménageur notamment d'un ensemble immobilier cadastré Section AK n° 58 lieudit LIT DU VAR pour une contenance de 9ha 12a 77ca.

En vertu du protocole de partenariat 2011/2026 du 22/03/2012 susvisé, le Département des Alpes-Maritimes s'était engagé à céder à l'EPA par un ou plusieurs actes réitératifs à la demande expresse de ce dernier et au fur et à mesure de l'avancement des aménagements dont l'EPA a la charge, les biens nécessaires à la réalisation de l'opération considérée libres de toute location ou occupation quelconque. Mais le projet de cession du terrain nécessaire à la Chambre d'agriculture a pris du retard, mais pas du fait de la Chambre. Il n'y a toujours pas eu cession du terrain. La Chambre d'agriculture ne fait que subir la situation. Elle n'a aucun pouvoir de décision dans la mesure où la Chambre d'agriculture ne fait pas partie des instances décisionnelles de l'EPA.

Avec la Loi de Finances 2015, l'Etat nous ponctionne le fonds de roulement à hauteur de 2 700 000€, ce qui remet en cause l'intégralité de notre projet de construction, ce qui dégrade la situation financière de la CA 06 et crée l'incertitude quant à la capacité financière de la CA 06 de reconstruire quelque chose.

Conclusion : Voilà les faits qui démontrent que la Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes n'a pas thésaurisé pour thésauriser. Son objectif a été d'autofinancer au maximum la construction du siège et de recourir à minima à l'emprunt pour minimiser les frais. Pour atteindre cet objectif, des mesures d'économie ont donc été mises en place depuis 2008, pour permettre de dégager chaque année, un apport au Fonds de Roulement.

Au sujet du C – Un financement à mettre en cohérence avec la régionalisation

Caractéristiques du territoire

Pour le département des Alpes-Maritimes, il y a 1,1 million d'habitants, pour une superficie de 430 000ha. Les exploitations sont majoritairement de petite taille (1 675 exploitations dont 1 270 de moins de 2,5ha), celles de taille moyenne n'excèdent pas 22 ha et les quelques grandes exploitations ne dépassent pas 66 ha.

Ces exploitations ont un statut juridique essentiellement établi sous forme individuelle. Très peu de sociétés. Des Chefs d'exploitations, Co exploitants, associés qui sont majoritairement âgés de + 60 ans ; Par contre, le département compte un grand nombre d'actifs permanents sur les exploitations.

Les productions sont variées en horticulture et maraichage. Pour l'élevage, ce sont les troupeaux d'ovins qui dominent, le cheptel de vaches étant réduit.

Le département des Alpes-Maritimes dispose d'un territoire qui est pour les $\frac{3}{4}$ situé en Montagne et Haute Montagne et les $\frac{3}{4}$ du département sont en zone sèche.

Les exploitations sont le plus souvent situées en zone littorale, plaine et moyenne montagne outre les élevages en moyenne et haute montagne.

La météorologie est devenue capricieuse, les périodes de longue sécheresse puis de pluies intenses se succèdent. Les températures augmentent de 1 à 2°.

Les aides PAC sont importantes, de l'ordre de 2 millions d'euros pour l'élevage, alors que rien n'est prévu pour les filières horticole et végétale.

Un faible nombre des exploitations, ce qui fait que la part du budget affecté au développement est proportionnellement moins importante que le budget affecté aux charges de fonctionnement.

A cela, il convient d'ajouter un foncier de plus en plus rare et qui atteint des prix exorbitants du fait de la spéculation foncière que connaît le département.

Observations de la Chambre d'agriculture

Compte-tenu de ces caractéristiques, la volonté politique des Elus de la Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes, a été d'aider à l'installation des jeunes et moins jeunes agriculteurs en partenariat avec les collectivités territoriales et le Conseil départemental et le choix a été fait, dans ce contexte, de ne pas facturer le coût total du conseil pour éviter de faire périliter les exploitations ou de connaître une situation sans aucun conseil auprès des agriculteurs, et de voir disparaître le peu d'agriculteurs encore présents.

Le conseil de départ n'est pas financé par l'agriculteur mais par la Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes sur ses fonds propres ou par les collectivités territoriales. Ce sont des subventions.

Si le département a une population relativement faible d'agriculteurs par rapport à certains autres départements français, et donc une demande de prestation de services faible également, pour autant, la Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes présente un panel complet de prestations de services.

Il convient également de préciser que la Chambre d'agriculture ne facture pas certaines prestations de services parce que c'est l'EDE régional qui facture notamment le contrôle laitier, les boucles, ...

Sur ce panel, certaines filières qui nécessitent de faire appel à un spécialiste se sont régionalisées et les prestations de service sont encaissées par une autre structure : EDER, CA 83 pour la viticulture, ...

Sur ce panel, tout ce qui nécessite un spécialiste, est régionalisé et les prestations de service sont encaissées par une autre structure : EDER, CA 83 pour la viticulture, ...

D'autres Intervenants privés en accord avec la Chambre d'agriculture, occupent également le marché tels que l'Afidol, le GDS 06, Agribio, CERPAM, ... qui exécutent des missions, et qui encaissent des prestations.

Pour autant, il faut maintenir l'agriculture dans le cadre de l'aménagement du territoire. Il y a de la demande de la part du public, des collectivités territoriales pour les cantines scolaires, d'établissements publics et privés.

Si les Alpes-Maritimes ne sont pas immédiatement assimilées à un territoire agricole, il n'en reste pas moins que l'agriculture est un secteur important de l'économie locale. C'est l'agriculture qui a façonné les paysages de la région et elle reste un acteur majeur de l'aménagement du territoire.

Cette agriculture contribue à maintenir une cohésion sociale et économique, à maintenir l'emploi dans les communes rurales et joue un rôle important dans l'entretien de l'environnement.

Une volonté politique d'accompagner le maintien et le développement de l'agriculture dans les Alpes-Maritimes

Le département des Alpes Maritimes soutient le monde agricole et entend poursuivre ses interventions pour maintenir et favoriser les emplois directs et indirects en milieu rural.

Une politique ambitieuse qui est menée par le département aux côtés de la Chambre d'agriculture pour favoriser le maintien d'une agriculture forte dans le département, bâtir un tissu agricole dense, compétitif et innovant. Dès 2007, une politique d'aides aux investissements dans les exploitations agricoles (programme AIME) est mise en place.

Les Jeunes agriculteurs sont également aidés avec la majoration du taux de l'aide départementale aux investissements et augmentation de la dotation Jeunes Agriculteurs de l'Etat pour atteindre le plafond autorisé par la réglementation nationale.

Une mobilisation intense est faite aux côtés des communes depuis 2009 pour des investissements concernant des équipements pastoraux et la constitution de fonds agricoles.

Le maintien de terres cultivables disponibles constitue un enjeu crucial pour l'avenir de l'agriculture dans un contexte où le prix du foncier reste un frein. L'Opération d'Intérêt National sur la Plaine du Var vise notamment la préservation de terres agricoles pour l'installation d'agriculteurs et de pépinières d'entreprises.

Pour soutenir sa filière maraîchère, la Chambre d'agriculture a mis en place, en partenariat avec le Conseil départemental, une plateforme alimentaire d'approvisionnement de la restauration hors domicile des collèges, en produits locaux frais. Le déploiement est prévu en 2017 pour les lycées, hôpitaux, EHPAD, ...

Agriculture traditionnelle, agriculture raisonnée et agriculture bio connaissent un essor important dans le département avec la multiplication des circuits courts de vente au public et au privé.

La recherche développée par la Chambre d'agriculture, en partenariat avec l'Astredhor, France Agrimer, l'INRA et le lycée agricole d'Antibes notamment, au travers de son Centre de Recherches Economiques et d'Actions Techniques (CREAT), est également soutenue par le Conseil départemental et destinée à expérimenter les nouvelles technologies en vue de leur transfert aux producteurs.

Il est important de noter que la Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes est une des rares Chambres à posséder son propre Centre de Recherches.

La Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes et le département soutiennent également l'élevage avec la surveillance sanitaire des troupeaux et des productions (service vétérinaire en zone de montagne défavorisée, actions de prophylaxie, analyse des prélèvements sanguins par le laboratoire vétérinaire départemental, ...), héliportages dans les alpages pour améliorer les conditions de vie des bergers et de leurs familles en estive.

Le département accompagne également la Chambre d'agriculture dans la lutte contre les fléaux qui touchent les agriculteurs (xyllela fastidiosa entre autres, ...).

Enfin, dans le domaine oléicole, l'année 2014 s'est révélée être catastrophique en termes de production, notamment à cause de la mouche de l'olive. Le département a décidé d'accorder à la Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes une aide financière exceptionnelle pour la réalisation des analyses nécessaires dans les exploitations et dont le coût ne pouvait être laissé à la charge des oléiculteurs déjà durement touchés.

La Loi Notre voit la poursuite des dispositifs de conventionnements entre le Conseil régional PACA et le département et le Conseil régional PACA contribue également, par sa politique volontariste au maintien et au développement de l'agriculture dans le 06.

Conclusion : *Comment la Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes, dont le cœur de métier est la sauvegarde, la pérennisation et le maintien de l'agriculture sur son territoire, pourrait aller à l'encontre des aides des collectivités publiques en faisant payer ce que les agriculteurs ne peuvent pas assumer pour l'instant.*

Cependant, la Chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes a progressé au niveau de la facturation des prestations de services qui atteint au budget 2017 12%.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DÉPARTEMENTALE D'AGRICULTURE DE L'AUBE

Permettez-moi, avant de répondre précisément à vos arguments de vous exposer deux dimensions stratégiques qui nous habitent ici dans l'Aube, au sein de la Chambre d'agriculture.

Tout d'abord, il m'est essentiel de vous exprimer que le positionnement de notre Chambre d'agriculture, au service des agriculteurs et des territoires, est au cœur de nos engagements d'élus, traduisant notre volonté de profondément transformer et moderniser notre institution dans son organisation et son fonctionnement. C'est ainsi qu'en 2007, notre session a pu approuver un premier projet d'entreprise à l'unanimité, facilitant notre développement de la prestation de services et renforçant notre proximité auprès des ressortissants. Sept ans plus tard, en 2014, après avoir évalué ce premier projet d'entreprise, nous en avons validé un second approuvant notre positionnement marchés / territoires au service de nos clients et de nos usagers. Nous avons validé une stratégie Chambre d'être plus en alliance et en partenariat avec les acteurs de son environnement, en particulier les Chambres.

Au cours de ces 10 dernières années, les approches d'efficience et de compétitivité de notre Chambre ont été au cœur de nos débats sur nos coûts d'intervention et nos équilibres budgétaires.

Ensuite, vous dire que nous sommes engagés dans une dynamique de rapprochement des Chambres depuis plus de 5 ans :

- *Avec l'Yonne et le Loiret sur l'élevage ;*
- *Avec la Haute-Marne sur l'agro écologie sur la région naturelle du Barrois, l'entrepreneuriat et la mission de service public ;*
- *Avec la Marne sur la viticulture du vignoble champenois.*

Ces engagements durables se traduisent par des mutualisations d'outils, de processus, de méthode, mais aussi de ressources humaines.

Ces engagements ont pour vertu ainsi, de rapprocher des équipes métiers entre Chambres avec un seul manager et auront à moyen terme des impacts de nouvelles économies mais aussi d'innovation dans les approches autour du développement de nos activités. Vous dire également que depuis 2014, la Chambre d'agriculture de l'Aube, sous ma responsabilité est actrice d'une démarche stratégique interdépartementale dans l'ex Champagne-Ardenne, animé par notre Directeur Général, et que, depuis 2016, notre Chambre d'agriculture est actrice dans la fusion des 3 Chambres régionales du Grand Est et dans le développement d'une mise en réseau des 9 chambres du Grand Est.

Enfin, et très concrètement, pour répondre à votre questionnaire, nous souhaitons vous apporter 3 explications à l'augmentation de 18,2 % entre 2 exercices de la masse salariale, soit + 612.000 €, ce qui peut paraître choquant, en l'état sans détail :

- + 323.710 € proviennent d'une mise en conformité avec la réglementation sociale, avec une première année de provision sur les congés payés ;
- + 123.696 € proviennent de notre participation à la formation professionnelle continue compensés totalement en recette sur la ligne FAFSEA (compte budgétaire 748881) ;
- Le solde provient de l'embauche de 4,5 collaborateurs, environ 170.000 € :
 - 1 contrat aidé en CDD (à la demande des services de l'Etat) compensé en recette par un co-financement public conséquent ;
 - une réembauche en élevage (auparavant existant au sein de notre partenaire), que nous avons réintégré à la Chambre d'agriculture avec compensation dans le cadre d'un accord de partenariat avec ALYSÉ ;
 - 2 embauches en viticulture et en agriculture durable/traçabilité compensées par le développement de prestations de services ;
 - 1 embauche à temps partiel sur le lien avec les territoires.

Pour conclure, nous souhaitons vous faire pleinement partager notre volonté d'être au côté de l'Etat dans les orientations que rappelle votre Institution :

- nos missions ont profondément évolué depuis plusieurs années au sein du réseau avec une vraie stratégie d'ensemble ;
- notre Chambre s'est également restructurée en supprimant des missions, en en développant de nouvelles et en mutualisant avec des Chambres voisines.

Ces choix nous amènent opérationnellement à ne pas remplacer par exemple des cadres sur le départ et de spécialiser les équipes pour répondre à 2 objectifs :

1. ne pas dégrader la qualité de service auprès de nos ressortissants ;
 2. répondre aux besoins de création de valeur par l'innovation dans le conseil, la formation, l'ingénierie et l'accompagnement de l'ensemble des actifs des agricultures et des territoires.
- notre Chambre n'a pas dégradé son équilibre financier pendant ces années, ni obéré ses fondamentaux budgétaires sur cette période malgré tout cet investissement de transformation et de modernisation. Elle possède aujourd'hui un fonds de roulement inférieur à 90 jours tel que voulu par l'Etat (après prélèvement sur fonds propres).

Sachez enfin, que l'ensemble de cette stratégie, voulu et décidé par les élus du bureau et de la session, déployé par la direction, est supervisé par des relations fréquentes avec nos tutelles départementales. Ainsi je veux citer, qu'une fois par an, début novembre, un rendez-vous de travail rassemble les services de la Préfecture, la DDFIP et la DDT pour faire le point de l'exécution budgétaire et la préparation du budget primitif, en toute transparence.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DÉPARTEMENTALE D'AGRICULTURE DE LA CORRÈZE

Si nous partageons l'enjeu des missions confiées aux Chambres d'Agriculture, il serait bon d'indiquer l'engagement de nos Institutions pour suppléer l'État, à la fois dans la mission de l'installation qui a été transférée aux Chambres d'Agriculture sans contrepartie, la mission de l'apprentissage et, plus récemment la mission d'accompagnement de la PAC, où notre Chambre d'Agriculture a participé avec succès, auprès des services décentralisés de l'État, à la dématérialisation des procédures, en mobilisant nos propres ressources. L'exemplarité du réseau des Chambres d'Agriculture, dans la reprise des missions transférées par l'État, est démontrée tout particulièrement en Corrèze. Cette situation ne justifie pas le commentaire de « réseau coûteux », alors que les conditions d'emploi sont particulièrement basses en Corrèze, et que notre établissement a assuré sur ses fonds propres et ceux des agriculteurs les transferts de charges de l'État aux Chambres d'Agriculture. Enfin, les attendus de la simplification administrative seraient sûrement de nature aussi à apporter plus de satisfactions aux usagers et à induire des économies de fonctionnement.

La Corrèze dispose de nombreux partenariats avec des organismes qui sont régis par des conventions, aujourd'hui toutes à jour, et qui vous

ont été transmises lors de la mission de contrôle. Concernant les relations avec les tiers, la Chambre d'Agriculture de la Corrèze n'a pas d'ingérence dans les organes de gouvernance de ces organismes, qui sont totalement indépendants de la Chambre d'Agriculture, et la présence d'un ou deux élus de la Chambre d'Agriculture ne peut pas justifier la notion de prépondérant. Il n'y a en aucun cas détournement des fondements des missions consulaires, de développement, de formations et de conseils assignées à la Chambre d'Agriculture de la Corrèze.

Les relations avec les tiers sont assurées dans le respect des règles, et nous tenons à réaffirmer que la Chambre d'Agriculture de la Corrèze n'a commis aucune faute, ni entraîné aucun préjudice à l'Établissement Public. La FDSEA, réclamant une somme qu'elle estimait due par la CDA 19, disposait encore au 25 mars 2013 d'un délai de 5 jours pour se pourvoir en cassation contre l'arrêt n° 11BX01057 de la CAA de Bordeaux du 31 janvier 2013. Ainsi, la FDSEA a sciemment décidé de ne pas engager ce pourvoi au vu de la décision du Bureau de la CDA du 25 mars 2013. Un terme aux contentieux sans issue était ainsi trouvé. Cette information remet en cause les conclusions du rapporteur de la Cour des comptes dans son rapport d'observations définitives.

Toutes ces informations ont été transmises lors des auditions accompagnées de toutes les pièces justificatives. Dans les conclusions du rapport, il a été soulevé une insuffisance pouvant porter préjudice à notre engagement professionnel dans la gestion rigoureuse et sincère de la Chambre d'Agriculture de la Corrèze telle que nous l'avons trouvée en 2013. Nous avons le souci permanent d'améliorer notre gestion au regard des nombreuses propositions émises lors du contrôle de la Cour des comptes.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DÉPARTEMENTALE D'AGRICULTURE DE LA GIRONDE

J'ai bien pris connaissance du rapport de la Cour des comptes concernant notre Chambre d'agriculture. Vous y faites part d'un projet immobilier pour l'une de nos antennes située à côté de Langon, et vous faites état du doublement du coût de la construction entre le projet initial en 2010 et la réalisation finale en 2014.

Comme vous l'avez relevé dans votre rapport, la Chambre de commerce et d'industrie de Bordeaux a souhaité entre temps devenir locataire de notre antenne du Sud Gironde, ce qui nous a amené à revoir la taille du bâtiment pour les accueillir et explique en grande partie le doublement du projet. Je tiens à souligner que ce regroupement des

2 Chambres consulaires dans une « Maison des Entreprises du Sud Gironde » a été salué comme un exemple de mutualisation réussie.

Vous mentionnez également l'absence d'étude financière du projet. Je me permets de préciser que le coût de la construction est resté inférieur au coût du marché, et n'a pas entraîné pour la Chambre d'agriculture d'augmentation particulière de ses charges de fonctionnement par rapport à la situation antérieure en tant que locataire.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DÉPARTEMENTALE D'AGRICULTURE D'ILLE-ET-VILAINE

Le portage du bâtiment hébergeant la Chambre d'agriculture d'Ille-et-Vilaine se fait par la SCI Le Lannou. La Chambre d'agriculture d'Ille-et-Vilaine possède 59,28 % des parts de la SCI. Cette formule et ce portage ont permis d'améliorer l'occupation des mètres carrés disponibles.

Les surfaces sont aujourd'hui toutes occupées, et aucun impayé n'est à signaler. La sous-occupation temporaire à laquelle il est fait référence ne s'est pas reproduite.

Nous rappelons que lors d'un contrôle précédent, la Cour avait considéré que la constitution de la SCI en 2011 pour améliorer l'occupation et la gestion locative du site avait été qualifiée d'une « bonne opération de gestion ».

Le secteur immobilier tertiaire poursuit son essor sur Rennes.

Par ailleurs, nous souscrivons à l'objectif de restauration de l'équilibre financier et à la nécessité d'une meilleure maîtrise des dépenses.

C'est dans cet esprit, que les Chambres d'agriculture de Bretagne portent leur projet de structuration régionale. Le volet immobilier des sièges et des antennes constitue un axe stratégique d'optimisation et constituera l'un des chantiers prioritaires de ce projet, avec la volonté de conjuguer efficience économique grâce à la mutualisation, et forte présence territoriale, en proximité des agriculteurs et des collectivités.

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA CHAMBRE
DÉPARTEMENTALE D'AGRICULTURE DE LA LOZÈRE**

Je vous remercie de m'avoir communiqué ce document, dans lequel la Chambre d'Agriculture de Lozère est citée pour l'augmentation de ses frais de personnel entre 2013 et 2014.

Le taux d'augmentation de + 11,4 % est exact mais il correspond à des événements particuliers sans lien avec le titre du paragraphe B « un réseau coûteux nécessitant une meilleure maîtrise des dépenses ».

En effet, sur l'accroissement de 300 655 € :

- *214 600 € correspondent à l'application de l'instruction DGFIP du 12/02/2014 demandant de comptabiliser les « provisions » pour congés payés selon une nouvelle méthode de calcul imposée ;*
- *35 794 € liés au recours à du personnel temporaire pour aider les agriculteurs dans de nouveaux dispositifs ;*
- *20 193 € découlant d'une opération exceptionnelle de formation de tous les salariés pour le déploiement d'une application informatique nationale OCTAGRI.*

Si on ne tenait pas compte de ces événements exceptionnels, l'augmentation ne serait que de 30 068 € soit 0,11 %.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE
DÉPARTEMENTALE D'AGRICULTURE DE LA SOMME**

Au sujet du III – Un équilibre financier à restaurer, B – Un réseau coûteux nécessitant une meilleure maîtrise des dépenses

La Cour relève que les Chambres d'agriculture se caractérisent par un saupoudrage de subventions au profit de multiples organismes de développement agricole... »

La Chambre d'agriculture de la Somme (CDA80) mentionne pour ce qui la concerne que le vote de subventions résulte de finalités bien précises :

- *soit d'une stratégie consensuelle de développement départemental portée par la CDA80 ;*
- *soit de partenariats techniques avec des organismes de développement agricole afin d'éviter des doublons.*

A ce double titre, il semble inapproprié d'utiliser le terme saupoudrage.

D'une part, parmi les structures bénéficiaires, une dizaine d'associations ont été créées entre 2003 et 2004 dans le cadre de la stratégie départementale « En avant Somme, le pari d'une agriculture durable » initiée en 2003 par l'ensemble des Organisations Professionnelles Agricoles départementales et portée par la CDA80 dans le cadre de ses missions de développement agricole.

Ces associations territoriales « En avant Somme » font partie intégrante du dispositif stratégique afin de stimuler l'émergence et le développement de projets de diversification (circuits courts, agro-tourisme, énergies renouvelables, maraîchage, etc...) au sein de chaque petite région naturelle du département.

Les subventions votées au profit de ces associations « En avant Somme » présentent des montants annuels modérés (de 500 à 3 000 €) et ont permis la prise en charge de frais de secrétariat, de communication et d'assistance car ces associations ne disposent d'aucune infrastructure propre. Ainsi les frais, temps passés et fournitures mobilisés par la CDA80 au profit de ces différentes associations leur étaient facturés chaque année. La subvention votée par les élus permettait la prise en charge (en toute transparence) de la facture de la CDA80 en plus d'autres frais directement réglés par l'association. Le versement des subventions votées était plafonné au montant des justificatifs présentés par l'association incluant la facture de la CDA80.

L'essoufflement de la stratégie départementale « En avant Somme » a bien été pris en compte notamment au travers de la commande d'un audit qui a été réalisé fin 2013 et présenté au Bureau de la CDA80 en février 2014. A compter du Budget Rectificatif 2014, les conclusions de l'audit ont conduit à une diminution significative du nombre d'associations bénéficiaires.

D'autre part, différents organismes de développement bénéficient également du soutien de la CDA80 au titre de leur activité de conseils ou de services auprès de groupes d'agriculteurs structurés de manière autonome et historique (FDCUMA, 3 CETA, Service de remplacement, GITEP, ASAVPA,...). Les subventions votées à leur profit entrent dans le cadre de conventions de partenariat qui évitent à la Chambre de réaliser elle-même différentes actions. Il en est ainsi des essais menés par les CETA et le GITEP dont les résultats sont vulgarisés par la CDA80, lui évitant de mener en doublon des expérimentations coûteuses (le coût moyen d'un essai s'établit autour de 7 000 €). De même, l'ASAVPA, la FDCUMA et le service de remplacement interviennent en lieu et place de la CDA80 dans ses différents champs de compétences.

La Cour mentionne que les outils de prévision budgétaire sont mal utilisés par les Chambres d'agriculture (...) Cela a pu conduire certaines chambres, comme celle de la Somme, à mobiliser inutilement des emprunts alors qu'elles avaient les ressources nécessaires pour autofinancer leurs investissements.

La CDA80 a toujours conduit une politique d'élaboration budgétaire basée sur le principe de prudence compte tenu du poids des prestations non récurrentes et des financements extérieurs dans le budget de la Chambre d'agriculture.

En premier lieu, les prestations de services représentent 30,9% des produits consolidés contre une valeur médiane des Chambres départementales à 26,3% (données sociales et financières 2013). De même, les ventes de prestations représentent 55,2% des frais de personnel, soit 10 points de plus que la médiane et les ventes et prestations s'établissent à 32 700 €/ETP contre une médiane de 25 200 €/ETP. L'incertitude inhérente à la réalisation des prestations notamment celles qui dépendent d'appels d'offres publics ou privés est prégnante. Les prestations relevant de ce degré d'impondérabilité s'élevaient au Compte Financier 2014 à près de 300 000 €. Cette incertitude conduit par voie de conséquence à prévoir des crédits supplémentaires en termes de frais de personnel et en prestations externes diverses qui ne sont pas forcément consommés sur l'exercice.

En second lieu, certains financements, notamment en provenance de l'Union européenne, ne se rapportent pas forcément à un seul exercice. Les recettes portées sur l'exercice en cours sont fonction du degré d'avancement des travaux et de l'éligibilité définitive des dépenses engagées par la CDA80.

La CDA80 rappelle que le logiciel MUSE utilisé par le réseau des Chambres d'agriculture ne permet pas un suivi mensuel du budget. Par contre un « pré-résultat de l'année » est élaboré fin septembre lors de l'établissement du Budget initial de l'année suivante. En effet il est indispensable, notamment pour les financements partenariaux, d'apprécier la répartition des recettes et dépenses afférentes à chacun des deux exercices en fonction de l'avancement prévisionnel des travaux au 31 décembre. Ce pré-résultat est affiné à nouveau fin novembre. Il est établi sur un tableur Excel qui reprend l'ensemble des comptes comptables utilisés et le détail des opérations déjà constatées dans MUSE.

Concernant le recours à l'emprunt, la CDA80 précise que l'emprunt souscrit en 2010 présente un taux d'intérêt de 3,42% alors que dans le même temps les placements de la CDA80 servaient 4,05% sur un montant au moins équivalent.