

Le réseau des chambres d'agriculture : une restructuration à achever pour plus d'efficacité

PRÉSENTATION

L'agriculture française est confrontée à de multiples évolutions, notamment environnementales et démographiques. Alors qu'un agriculteur sur deux partira à la retraite d'ici moins de dix ans, la relève n'est pas assurée. Or, le maintien d'une agriculture forte et de qualité est décisif tant pour la sécurité de l'approvisionnement alimentaire de notre pays que pour la préservation de notre environnement, de l'équilibre commercial et la revitalisation des territoires ruraux.

Établissements publics à caractère administratif institués au début du XX^{ème} siècle pour représenter les intérêts agricoles auprès des pouvoirs publics, les chambres d'agriculture sont un relais de mise en œuvre des politiques publiques agricoles tout autant qu'un appui aux exploitations agricoles. Fort d'une centaine d'établissements aux niveaux régional et départemental, animés au niveau national par l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), le réseau des chambres d'agriculture dispose d'un budget global d'environ 800 M€, principalement financé par la taxe pour frais de chambres d'agriculture (292 M€)¹³³, diverses subventions publiques (210 M€) et des produits commerciaux (250 M€). Il emploie plus de 8 300 personnes dont une forte majorité de conseillers agricoles. À l'instar des deux autres réseaux consulaires des chambres de commerce et d'industrie et des chambres des métiers et de l'artisanat, celui des chambres d'agriculture est appelé à se réformer pour gagner en efficacité, ainsi que le rappelait le chapitre que lui consacrait la Cour des comptes dans son rapport public de 2017¹³⁴.

¹³³ TFCA, couramment appelée taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TATFNB).

¹³⁴ Cour des comptes, « Les chambres d'agriculture : façonner un réseau efficace », in *Le rapport public annuel 2017*, La Documentation française, février 2017 (pages 709 à 760).

Les développements qui suivent, étayés par les observations issues des contrôles exercés par la Cour sur ces établissements, constatent que le réseau des chambres d'agriculture, très sollicité pour la mise en œuvre des politiques agricoles, porte des ambitions multiples mais reste privé d'un pilotage efficace (I). L'amélioration indispensable de son efficacité doit être obtenue grâce à une réorganisation plus résolue (II).

I - Un réseau très sollicité, aux ambitions multiples mais sans pilotage efficace

A - Une contribution à la mise en œuvre des politiques agricoles dont l'efficacité n'est, à ce jour, pas mesurable

1 - Des sollicitations nombreuses

Représentant, par l'intermédiaire de leurs élus, les intérêts agricoles auprès des pouvoirs publics, et notamment les 450 000 exploitants agricoles, les établissements du réseau des chambres d'agriculture exercent encore une forte influence, progressivement concurrencée par les organisations professionnelles de filières.

Le réseau des chambres d'agriculture au 1^{er} janvier 2020 :

- l'APCA, organe central du réseau ;
- 13 chambres régionales (dont la chambre d'agriculture de région Île-de-France) ;
- 5 chambres d'outre-mer ;
- 84 chambres départementales ou interdépartementales ;
- 7 organismes inter-établissements du réseau (OIER).

Outre leur mission de représentation, la plus ancienne et la plus directement liée à leur statut consulaire, qui mobilise 17 % de leur budget, les chambres d'agriculture sont chargées d'une mission d'intervention qui recouvre de nombreux programmes d'intérêt général. Elles exercent des activités traditionnelles, notamment la formation et le conseil agricoles et s'impliquent désormais dans le développement durable des territoires ruraux, l'agroécologie, la préservation des ressources naturelles et la lutte contre le changement climatique, thèmes introduits par la loi d'avenir pour l'agriculture du 13 octobre 2014.

Elles exercent aussi des missions de service public déléguées par l'État : installation des agriculteurs, apprentissage, identification des animaux, tenue des centres de formalités des entreprises et du registre des actifs agricoles, etc. Certaines missions sont nouvelles¹³⁵, comme la délivrance aux exploitants agricoles d'une information gratuite sur la réglementation relative à l'identification des animaux, à la santé et à la protection animales, à la politique agricole commune (PAC), à la santé des végétaux et à la protection de l'environnement, autant de domaines dans lesquels les services déconcentrés de l'État ne sont plus en mesure d'intervenir directement.

Les nouvelles missions des chambres d'agriculture s'inscrivent dans le contexte évolutif de l'agriculture française et la montée en puissance des intercommunalités et des régions. Ainsi, parallèlement à la diminution continue du nombre d'exploitations agricoles (663 800 en 2000, 491 400 en 2010 et 420 000 en 2020)¹³⁶, leur activité s'est profondément modifiée, requérant de nouvelles compétences exercées avec de nouveaux partenaires ou « clients », notamment les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

Le réseau a su développer les liens entre les agents de terrain et les services d'appui régionaux et nationaux. Des services communs, gérés par l'APCA, ont ainsi pour vocation de développer les services marchands, par l'exploitation de marques propres au réseau et la démarche qualité des services (DQS). Le succès de l'application « Mes P@rcelles », service en ligne créé par l'APCA, doté d'un outil cartographique pour piloter les exploitations agricoles, témoigne de la capacité du réseau à développer un produit qui atteint aujourd'hui un tiers des parts de marché du secteur.

Bien qu'ayant une activité de conseil, d'études et de formation significative (environ 30 % de ses ressources), le réseau des chambres d'agriculture ne dépend pas économiquement, en particulier dans sa mission de conseil, des grandes entreprises commerçant avec le secteur agricole. Ceci lui permet de satisfaire pleinement à l'obligation de séparation des fonctions de conseil et de vente de produits phytosanitaires prévue par la loi du 30 octobre 2018¹³⁷ et l'ordonnance du 24 avril 2019.

¹³⁵ Ordonnance n° 2019-59 du 30 janvier 2019 relative à l'exercice et au transfert, à titre expérimental, de certaines missions dans le réseau des chambres d'agriculture.

¹³⁶ Source : Service de la statistique et de la prospective (SSP), Agreste, recensements agricoles 2000 et 2010, et ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA), lancement du recensement 2020 (données France métropolitaine).

¹³⁷ Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite loi Egalim.

Lors de son précédent contrôle de l'APCA, la Cour avait relevé qu'il conviendrait de mettre en place, au sein du réseau, l'échange de bonnes pratiques, alors limité à une quarantaine de réseaux techniques spécialisés. L'APCA a organisé en septembre 2018 un « forum national des bonnes pratiques » qui a permis de présenter aux élus et agents des chambres d'agriculture une cinquantaine de projets locaux ou nationaux, qui concernaient notamment le développement des prestations vendues.

En outre, pendant la crise sanitaire du printemps 2020, le réseau a mobilisé tous ses moyens pour faciliter l'échange d'informations et la prise de décisions avec l'ensemble de ses partenaires.

Le fonctionnement en réseau pendant la crise sanitaire du printemps 2020

La pratique établie de l'APCA et des chambres d'agriculture de « foires aux questions » (notamment sur la PAC) a permis au réseau de se positionner, dès le début de la crise sanitaire en mars 2020, en coordinateur des organisations professionnelles agricoles (OPA) et interlocuteur direct du ministère de l'agriculture. Cette organisation, sous l'égide d'une cellule de crise constituée à l'APCA, a rendu possible une remontée de l'information et la résolution, au cas par cas, des problèmes soulevés. Elle a permis d'analyser en temps réel les conséquences de la crise sur l'activité agricole et les filières et d'entrevoir de nouveaux modes de fonctionnement : deux documents en ligne exposent les perspectives à court et à moyen terme de l'agriculture française. En sont issues la plupart des propositions du plan de redressement présenté le 3 juin 2020 par l'APCA.

En ce qui concerne les fonctions « métier », des organisations spécifiques ont été mises en place en raison du confinement. Ainsi, pour la campagne de déclaration PAC, un outil informatique a été spécialement conçu pour permettre aux conseillers d'intervenir à distance sur les outils et fichiers des déclarants. Au 1^{er} juin 2020, 86 % des déclarations étaient déposées et aucune dérive grave n'était observée, le retard dû au confinement étant d'environ trois semaines.

2 - Des activités multiples peu évaluées ni même suivies

En application d'une disposition de la loi du 10 août 2018¹³⁸, les chambres régionales d'agriculture doivent analyser, au bénéfice des chambres départementales de leur ressort, la mise en œuvre des politiques publiques qui relèvent de leurs missions et participer à leur suivi et leur évaluation. Or, aucun dispositif de suivi des actions menées par les chambres d'agriculture n'a été mis en place à ce jour. Ce n'est que par une délibération de mars 2019 que l'APCA a fait le choix de lier la certification des services, pilotée par le service commun DQS, à un dispositif d'évaluation de la performance, dans le cadre d'un nouveau référentiel qui devrait être étendu à l'ensemble des services en 2021.

Seules les actions liées aux financements du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » (CASDAR) donnent lieu à des évaluations, comme le prévoit le contrat d'objectifs des chambres d'agriculture pour les programmes de développement agricole et rural (2014-2020)¹³⁹. Mais, comme la Cour l'a relevé lors de son précédent contrôle, ces programmes ne représentent que 5 à 10 % de leur budget.

Peu ou pas évaluées, les actions des chambres d'agriculture ne sont pas même suivies.

L'APCA avait produit, de 2010 à 2013, des données d'activité du réseau indiquant, pour chaque chambre d'agriculture, la répartition des effectifs par mission et domaine d'action selon une grille détaillée comportant plus de 50 items. En dépit de leur caractère lacunaire et déclaratif, ces données permettaient d'apprécier l'évolution de l'activité des chambres d'agriculture. L'APCA, qui n'a pas lancé d'enquête depuis 2013, a estimé qu'il n'était plus dans ses priorités de la réactualiser. Le réseau ne dispose donc pas de données globales récentes sur les activités de ses personnels et leur productivité.

Par ailleurs, la recommandation de mettre en place des indicateurs de performance normalisés n'a pas été satisfaite : ce n'est que récemment que des travaux ont été engagés pour parvenir à la définition d'indicateurs de performance du réseau. Leur validation pour la totalité des activités des chambres d'agriculture est désormais liée à la signature du contrat d'objectifs et de performance entre le ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) et l'APCA.

¹³⁸ Articles L. 512-1-1 et D. 512-1-3 du code rural et de la pêche maritime (CRPM).

¹³⁹ Chaque programme pluriannuel doit prévoir un dispositif d'évaluation externe ou accompagnée, à mi-parcours, portant sur au moins une action majeure du programme.

B - L'affichage tardif d'une stratégie trop ambitieuse

1 - L'élaboration tardive d'un premier projet stratégique

L'article 1^{er} du décret du 13 mai 2016 dispose, pour la première fois, que les chambres régionales arrêtent les priorités de la mandature et la stratégie mise en œuvre pour les atteindre, dans le respect des orientations nationales définies par l'APCA. Bien que l'APCA ait arrêté en 2013 ses propres priorités pour la mandature 2013-2019, la plupart des chambres régionales ont attendu pendant trois ans que la tête de réseau définisse des orientations nationales. Le projet stratégique 2019-2025 qui en tient lieu a été présenté en novembre 2019 mais n'a pas encore donné lieu à un vote de l'Assemblée permanente.

Ce projet stratégique repose sur quatre valeurs, trois axes et 16 domaines d'activités stratégiques, mais n'évite pas le risque de dispersion de l'action puisqu'il recouvre, outre les différents aspects de l'agriculture, les questions liées à la ruralité et à la forêt. Il ne remet pas en cause la multiplicité des acteurs et notamment certains doublons précédemment critiqués par la Cour. Ainsi, pour le « développement forestier et agroforestier », la complémentarité des chambres d'agriculture avec le réseau public du Centre national de la propriété forestière (CNPF), pourtant spécialisé dans ce secteur et beaucoup plus développé¹⁴⁰, n'est même pas évoquée. Il en est de même pour le domaine stratégique « ruralité, projets de territoire et service aux collectivités », qui ne mentionne pas l'existence du réseau des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), avec lequel doivent être trouvés des partenariats. En outre, le réseau prétend vouloir exercer le *leadership* dans de nombreux domaines, parfois émergents, sans disposer des compétences (par exemple pour la valorisation des données).

Le projet stratégique aurait dû fixer entre ses domaines d'action des priorités, en mettant en exergue la qualité du service rendu, alors qu'il s'efforce de tout embrasser avec un souci insuffisant de l'efficacité des services et des réorganisations nécessaires.

¹⁴⁰ Le réseau des chambres d'agriculture ne compte pas plus de 90 techniciens forestiers, contre environ 400 pour le CNPF.

2 - Des priorités à établir dans le cadre du projet de contrat d'objectifs et de performance

Relevant d'un régime consulaire, à gouvernance professionnelle d'élus, les chambres d'agriculture et l'APCA ne sont pas des opérateurs de l'État et n'ont donc pas l'obligation de signer avec lui un contrat d'objectifs et de performance (COP). Majoritairement financées par des fonds publics, elles peuvent cependant s'engager librement dans un tel contrat, devant alors définir avec les pouvoirs publics des objectifs prioritaires. Lors de son dernier contrôle de l'APCA, en 2017, la Cour avait relevé qu'une telle démarche avait été envisagée mais n'avait pas abouti. Elle a été reprise en 2018, le Premier ministre ayant annoncé le souhait du Gouvernement de la formaliser en 2019.

Ce COP n'est toujours pas signé. Pourtant, il pourrait confirmer la priorité donnée à l'agroécologie, dont les chambres d'agriculture peuvent être un des principaux vecteurs, et à l'animation des territoires ruraux, dans le droit fil de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt de 2014.

La mise en œuvre simultanée du projet stratégique et du contrat d'objectifs et de performance devrait rendre obligatoire le suivi des effets de la mutualisation au sein du réseau et de l'atteinte des objectifs assignés aux établissements, afin de sanctionner financièrement, par exemple dans le cadre des aides versées par le fonds national de solidarité et de péréquation (FNSP), ceux d'entre eux qui ne respecteraient pas les engagements pris. Une telle démarche a été initiée en novembre 2020 par l'APCA pour le suivi des « actions phares » du projet stratégique.

En tout état de cause, il appartiendra à l'État de veiller, dans le cadre du suivi de l'exécution du COP, à la bonne adéquation des objectifs et des moyens et de renforcer sa tutelle « métier » sur les établissements du réseau, laquelle demeure insuffisante en l'absence d'instructions précises données aux services du ministère.

À titre d'exemple, alors que l'installation et la transmission constituent la première action de l'axe 1 du projet de COP, l'observatoire de l'installation n'a toujours pas été mis en place par l'APCA, six ans après la promulgation de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt qui prévoyait son institution. En dépit des travaux engagés avec l'APCA pour y parvenir, le ministère de l'agriculture et de l'alimentation y a suspendu, en 2019, sa participation au motif que la répartition des rôles entre l'État et les régions dans la politique d'installation doit faire l'objet d'une concertation en 2020 et 2021, parallèlement à la préparation du plan stratégique de la prochaine PAC. Bien que cet observatoire soit indispensable dans le contexte de forte accélération des départs en retraite des agriculteurs¹⁴¹, aucune assurance n'a pu être donnée par le ministère quant à sa date de création.

¹⁴¹ Sur la période 2013-2018, le nombre annuel moyen d'installations était de 13 570 pour 20 000 cessations d'activité (source : APCA, bilan de la mandature).

De façon plus générale, l'État devra définir le rôle qu'il entend faire jouer au réseau des chambres d'agriculture dans la mise en œuvre de ses politiques.

3 - Une gouvernance à moderniser avec l'appui d'une « tête de réseau »

Dans son rapport public annuel 2017, la Cour, visant un objectif de simplification et d'allègement de la gouvernance, avait recommandé de réduire le nombre des élus au sein des assemblées (désignées sous le terme de sessions) des chambres d'agriculture. Cette recommandation a été globalement suivie, puisque le nombre d'élus est passé de 5 184 en 2013 à 3 876 en 2019, soit une baisse de 25 % qui résulte, d'une part, de la diminution de la taille des sessions des chambres départementales de 44 à 33 membres¹⁴² et, d'autre part, de la réduction du nombre de chambres, principalement régionales. La Cour a estimé qu'il s'ensuivrait une économie annuelle de fonctionnement de 3 M€¹⁴³. Mais la réforme de la gouvernance des chambres d'agriculture suppose d'aller plus loin, compte tenu des orientations stratégiques du réseau, qui affirment que « le développement se co-construit avec les agriculteurs et les autres acteurs des territoires ».

Les chambres d'agriculture pourraient donc être appelées à ouvrir leurs instances à d'autres membres que les agriculteurs, notamment les représentants des industries agroalimentaires, des associations agréées de protection de l'environnement, de défense des consommateurs et des élus locaux, dont le décret du 19 juillet 2018 a déjà permis de renforcer la présence en tant que membres associés¹⁴⁴ ne disposant pas d'une voix délibérante.

En contrepartie, le collège des anciens exploitants pourrait être supprimé¹⁴⁵, comme la Cour l'avait recommandé en 2017, d'autant que son maintien n'est plus justifié au vu des objectifs du projet stratégique du réseau, tournés vers l'accompagnement de l'agriculture dans ses transitions économiques, sociétales et climatiques ainsi que dans l'innovation, le développement du numérique, de l'agriculture biologique et de la bio économie. Au demeurant, la représentation des anciens exploitants peut être assurée dans le cadre du collège des « propriétaires et usufruitiers » qui subsisterait.

¹⁴² Décret n° 2018-640 du 19 juillet 2018 relatif à l'organisation des élections des membres des chambres d'agriculture.

¹⁴³ Cour des comptes, *Le rapport public annuel 2019*, Tome 2, « Le suivi des recommandations », page 407.

¹⁴⁴ Article R. 511-7 du CRPM.

¹⁴⁵ Il est rappelé que le corps électoral du collège des anciens exploitants représentait, en 2019, plus de 43 % des inscrits (soit près d'un million de personnes) et des votants de l'ensemble du scrutin, pour n'élire au total que 95 membres sur 3 876.

L'évolution de la gouvernance pourrait enfin favoriser la pluralité syndicale. Elle est en effet marquée par la prédominance de longue date du syndicat majoritaire : en 2019, sur 102 chambres d'agriculture, 97 sont dirigées par la FNSEA et ses alliés alors qu'ils n'ont obtenu que 55 % des voix du collège des exploitants agricoles¹⁴⁶. Cette évolution nécessiterait une modification de l'article R. 511-43 du code rural et de la pêche maritime qui prévoit un scrutin proportionnel à prime majoritaire.

Par ailleurs, l'APCA n'est pas reconnue comme une véritable tête de réseau, contrairement aux deux structures faïtières des autres réseaux consulaires¹⁴⁷. Elle ne détient pas formellement le pouvoir de définir la stratégie nationale du réseau et de gérer les moyens correspondants.

La recommandation formulée par la Cour en 2017 à ce sujet n'a donc pas été suivie d'effet, sans doute en raison du manque de détermination du ministère de l'agriculture, comme de l'APCA. La signature du contrat d'objectifs et de performance, comme la préparation du projet d'ordonnance prévu par la loi d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP)¹⁴⁸, devrait être l'occasion de répondre à la demande d'un renforcement de ses prérogatives, désormais exprimée par l'APCA.

L'échelon national a certes vu son rôle de pilotage et d'animation renforcé en 2014 par la loi d'avenir et en 2016 par son décret d'application. Force est de constater que certaines de ses missions semblent difficiles à assumer. Ainsi, l'Assemblée permanente n'a pas procédé à la tenue d'un inventaire du patrimoine du réseau, ni élaboré de stratégie immobilière ; elle ne recueille plus de données statistiques sur l'activité du réseau (*supra*) ; son enquête annuelle sur les données sociales et financières présente toujours les mêmes défauts, principalement son caractère purement déclaratif, son manque d'exhaustivité et l'instabilité du périmètre des établissements d'une année à l'autre. Enfin, la comptabilité analytique est insuffisamment développée et les recommandations qu'avait formulées la Cour sur l'édiction de nouvelles normes budgétaires et comptables n'ont pas été suivies ou de manière incomplète.

¹⁴⁶ En application du code rural et de la pêche maritime, l'organisation du scrutin de liste à un tour est assortie pour le collège n° 1 d'une forte prime majoritaire : la liste ayant recueilli le plus de voix obtient la moitié des sièges à pourvoir, les autres sièges étant répartis à la proportionnelle selon la règle du plus fort reste entre toutes les listes.

¹⁴⁷ Dans leur partie législative, le code de commerce (art. L. 711-15) et le code de l'artisanat (art. 5-7) indiquent expressément que CCI France et CMA France sont placées « à la tête du réseau », ce que ne précise pas le code rural et de la pêche maritime pour l'APCA.

¹⁴⁸ Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (article 79).

Ainsi, la reconnaissance de l'APCA comme « tête de réseau » et la signature d'un COP fondé sur des priorités stratégiques et des indicateurs de performance clairement définis devraient faciliter la mise en place d'outils de pilotage pour mesurer le degré de mise en œuvre des missions confiées mais également inciter le réseau à poursuivre sa restructuration et améliorer l'efficacité de ses établissements. La Cour recommande donc à nouveau de faire mentionner explicitement dans le code rural et de la pêche maritime la qualité de tête de réseau de l'APCA.

II - Un réseau dont l'organisation et le financement doivent être modernisés

A - Une organisation du réseau complexe et coûteuse

1 - Une restructuration du réseau à poursuivre résolument

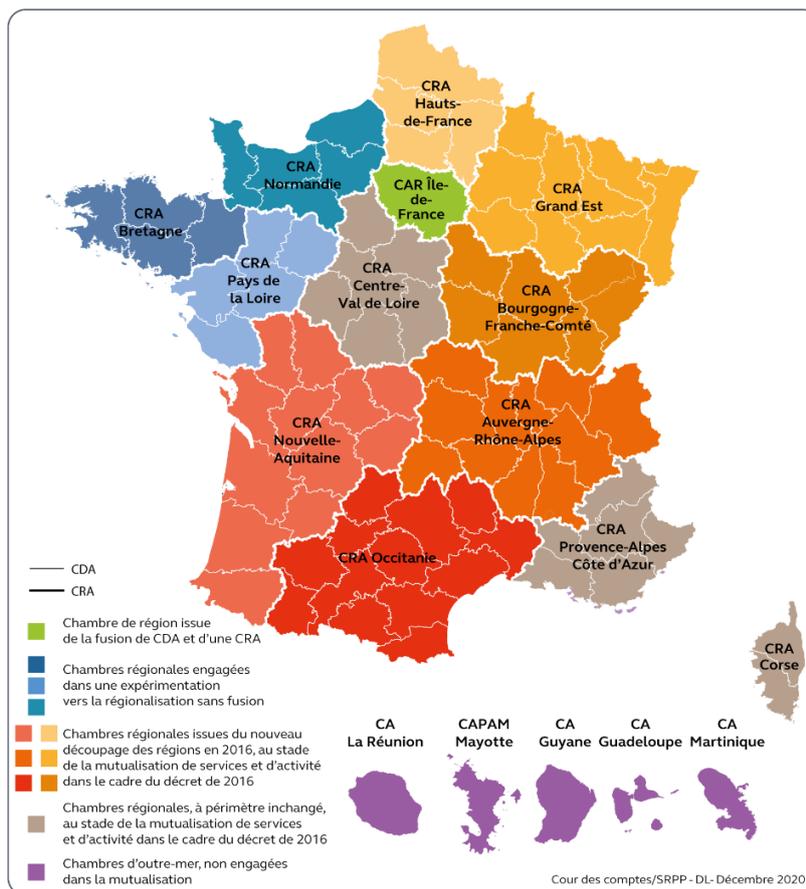
Après dix ans d'hésitation, les chambres d'agriculture se sont engagées dans une restructuration de leur réseau qui s'est traduite par une diminution du nombre d'établissements (103 en 2020 contre 114 en 2010) liée surtout à la montée en puissance de l'échelon régional.

Depuis le regroupement au 1^{er} janvier 2016 des anciennes chambres régionales entrant dans le périmètre de nouvelles régions¹⁴⁹, une seule fusion d'établissements, engagée de longue date, est intervenue en 2018 pour créer la chambre d'agriculture de région Île-de-France, issue de trois établissements. La recommandation qu'avait formulée la Cour dans son rapport public annuel 2017 d'encourager la fusion des chambres départementales n'a donc pas été suivie d'effet.

La réduction du nombre d'établissements du réseau est sans commune mesure, toutes choses égales par ailleurs, avec celle des chambres de commerce et d'industrie (diminution de 165 à 103 établissements entre 2010 et 2020, soit - 38 %) et même celle des chambres des métiers et de l'artisanat (- 30 % entre 2010 et 2016).

¹⁴⁹ Ce regroupement, qui a permis de réduire de 21 à 13 le nombre de chambres régionales d'agriculture, découlait de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions.

Carte n° 1 : état des restructurations dans les chambres d'agriculture



Source : Cour des comptes

Pourtant, les chambres d'agriculture de Corse, au nombre de trois pour une activité restreinte, pourraient envisager la création d'une unique chambre d'agriculture de région. Ailleurs, la création de chambres interdépartementales est toujours possible et souhaitable lorsque les chambres départementales concernées rencontrent des problèmes de taille critique et de viabilité financière. La création en 2016 de vastes chambres régionales¹⁵⁰, couvrant des régions agricoles contrastées, pourrait ainsi conduire certaines chambres départementales à fusionner. Or, ces hypothèses de restructuration ne sont pas suffisamment encouragées par le MAA ou par le réseau, alors qu'elles pourraient favoriser une gestion alliant proximité et efficacité.

¹⁵⁰ À l'instar de celles de Nouvelle-Aquitaine ou d'Occitanie.

Les trois chambres régionales du nord-ouest (Bretagne, Pays de la Loire, Normandie) ont en revanche porté entre 2017 et 2018¹⁵¹ des projets volontaristes, allant au-delà de ce que permettait à l'époque le code rural et de la pêche maritime (CRPM). En effet, ces projets visaient à confier à la chambre régionale, non seulement les fonctions support, mais la quasi-totalité des activités, ne laissant plus, à terme, aux chambres départementales, que la seule mission de représentation. Cette situation a été seulement régularisée *a posteriori* par la loi du 10 août 2018, dite loi ESSOC, et par l'ordonnance n° 2019-59 du 30 janvier 2019, à titre expérimental et pour trois ans. Elle est source de complexité et d'ambiguïté, dès lors que des établissements publics départementaux demeurent, quasiment sans personnel et avec des missions extrêmement réduites. Ce dispositif pourrait toutefois être adapté, en application de la loi du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP). Cette loi autorise en effet le Gouvernement à prendre par ordonnance diverses mesures concernant le réseau des chambres d'agriculture, notamment la possibilité pour les chambres départementales et interdépartementales de se transformer en chambres territoriales dépourvues de personnalité juridique mais autorisées néanmoins à exercer des missions de proximité.

Au terme de l'expérimentation, l'État devra se déterminer sur l'utilité de maintenir l'organisation expérimentée qui, du point de vue de la Cour, fait double emploi avec la fusion au sein d'une chambre d'agriculture de région¹⁵². Cette voie ne constitue pourtant pas un obstacle à l'objectif de proximité des services, ceux-ci pouvant être organisés librement dans des antennes départementales ou infra-départementales.

Dans les autres chambres régionales, qui n'ont pas souhaité s'engager dans une régionalisation aussi avancée, seules ont été prises en compte les dispositions du décret du 13 mai 2016 sur la mutualisation des fonctions support et autres fonctions « métier ». Le bilan de ces mesures révèle un degré de mutualisation inégal d'une région à l'autre. Dans bien des cas, la réticence des chambres départementales explique les retards enregistrés.

¹⁵¹ La principale différence entre les trois projets tenait à leur date de mise en œuvre effective : 1^{er} janvier 2017 pour la Bretagne, 1^{er} janvier 2018 pour les Pays de la Loire et un étalement sur 2018-2021 pour la Normandie.

¹⁵² Les chambres d'agriculture de région (CAR) sont créées par fusion de chambres départementales et d'une chambre régionale. Lorsque toutes les chambres d'une région fusionnent au sein d'une CAR, ne subsiste qu'un seul établissement public qui assume simultanément les compétences régionales et départementales.

Il résulte de ces évolutions successives et divergentes une réelle difficulté à appréhender le réseau dans sa diversité. Les demandes d'expérimentation d'autres choix organisationnels se multiplient sans que leurs avantages et inconvénients n'aient été évalués. À l'occasion d'un précédent contrôle de la CRA Pays de la Loire en 2011, la Cour avait recommandé la mise en place d'indicateurs de qualité pour apprécier si la mutualisation se traduisait par une réduction des charges consolidées ou une amélioration des prestations fournies. Lors du contrôle suivant, qui a porté sur la période 2013-2017, elle a estimé que les éléments transmis étaient insuffisants et marquaient même, depuis 2014, une régression dans la capacité à produire une information analytique à l'intention de la session. Aucun indicateur d'activité, d'efficacité, d'efficience ou de performance ne permettait de mesurer les conséquences de la régionalisation.

La tutelle doit donc faire évaluer sans délai les expérimentations en cours afin de dégager les lignes de force de l'organisation future du réseau.

2 - L'enjeu d'une harmonisation et d'une modernisation des systèmes d'information

La restructuration du réseau a permis à l'APCA de créer en son sein, en 2018, une direction nationale des systèmes d'information (DNSI) qui regroupe désormais tous les personnels informaticiens des chambres d'agriculture. Cette centralisation des systèmes d'information (SI) du réseau marque une avancée notable.

Toutefois, malgré les progrès enregistrés, les chantiers cumulent retards et faiblesses en l'absence de stratégie claire. En effet, si l'outil national de gestion des ressources humaines a été déployé avec succès à l'ensemble du réseau (hors outre-mer) début 2019, son équivalent comptable, le SI Finances (Qualiac), prévu pour le 1^{er} janvier 2018, n'a finalement fait l'objet que d'un déploiement partiel à l'APCA et dans cinq régions. À l'encontre des chambres qui n'ont pas encore adopté ce nouveau logiciel, l'APCA ne dispose que d'incitations financières et le calendrier définitif des déploiements n'a pas été arrêté.

De nombreux autres projets restent en suspens, comme celui du remplacement du logiciel de gestion des activités (Octagri) ou la mise à niveau de la sécurité des SI. Pourtant, les enjeux de la rénovation des SI sont importants : la production de données financières et sociales fiables, la consolidation des comptes du réseau, le suivi d'indicateurs de performance et l'élaboration de référentiels analytiques de coûts. La DNSI doit au plus vite concevoir un schéma directeur informatique sur cinq ans, afin de programmer l'achèvement du projet de rénovation des systèmes d'information du réseau.

3 - Des améliorations importantes nécessaires en gestion

Dans le rapport public annuel 2017, la Cour avait constaté que la situation financière des chambres d'agriculture s'était globalement dégradée au cours des années 2012 à 2014. Cette situation imposait une meilleure maîtrise des dépenses du réseau.

Or, des coûts injustifiés continuent d'être supportés par le réseau, souvent au profit d'organisations agricoles : des chambres d'agriculture allouent des subventions destinées au fonctionnement des organisations syndicales d'exploitants agricoles ou leur accordent des avantages en nature en méconnaissance du principe de spécialité. Suivant sa jurisprudence de 2010¹⁵³, la Cour de discipline budgétaire et financière a ainsi condamné les présidents et anciens présidents de cinq chambres d'agriculture en 2018 et 2019 pour des soutiens irréguliers à des syndicats¹⁵⁴.

Jusqu'à une date récente, la chambre de la Martinique a versé de telles subventions, sur simple décision du président qui n'en avait pas le pouvoir, à plusieurs organisations représentatives qui bénéficiaient également de mises à disposition gratuites de locaux, parfois tacites, au siège de la chambre, alors que cette dernière devait louer des bureaux d'une surface équivalente pour ses propres services.

Celle du Jura rémunérait en 2018 des associations et une société, créées par elle en partenariat avec deux syndicats majoritaires, pour des prestations diverses dont certaines irrégulièrement imputées à des comptes de subventions.

Le dispositif de contrôle interne des établissements du réseau, qui aurait pu faire obstacle à de telles pratiques, reste insuffisamment structuré, voire embryonnaire. De nombreuses irrégularités auraient également pu être évitées grâce à un renforcement des contrôles de la tutelle de l'État.

Par ailleurs, l'évolution de la situation financière du réseau reste préoccupante alors que les ambitions du projet stratégique laissent craindre une augmentation des coûts, avec des recrutements annoncés¹⁵⁵. Si des améliorations ponctuelles ont pu être relevées en

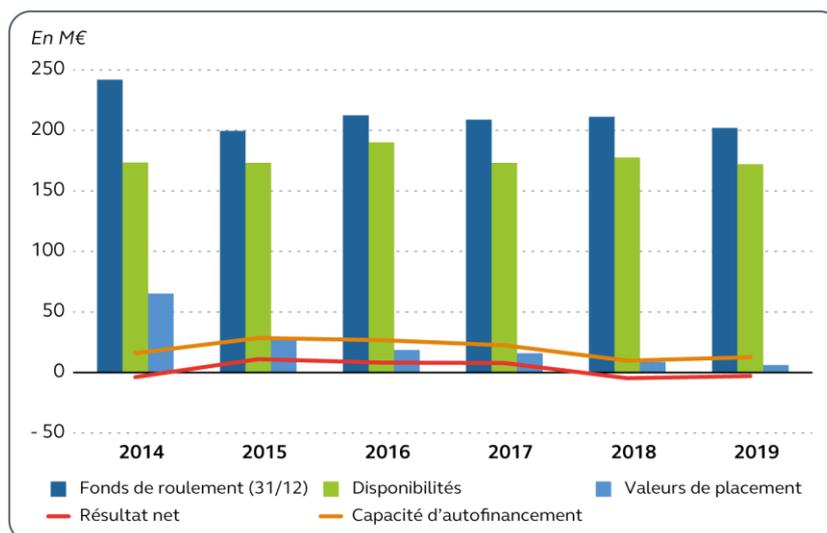
¹⁵³ CDBF, Arrêt du 22 décembre 2010, Chambre régionale d'agriculture de Midi-Pyrénées.

¹⁵⁴ CDBF, Arrêts des 13 décembre 2018, CDA du Puy-de-Dôme et du Tarn-et-Garonne ; du 12 février 2019, CDA du Finistère ; et du 23 mars 2019, CDA de la Corrèze et de la Gironde.

¹⁵⁵ Cf. Projet stratégique des chambres d'agriculture, domaine d'activité stratégique n° 6 : accompagnement du développement numérique de l'agriculture dans les territoires, page 28.

2015, une nouvelle dégradation de la situation financière du réseau peut être constatée depuis lors¹⁵⁶.

Graphique n° 1 : évolution de la situation financière des chambres d'agriculture (en M€)



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

Les charges des chambres d'agriculture ont continué d'augmenter, au moins jusqu'en 2018, du fait notamment de la montée en puissance des chambres régionales alors que leurs produits stagnent, voire diminuent certaines années (subventions et prestations en 2016).

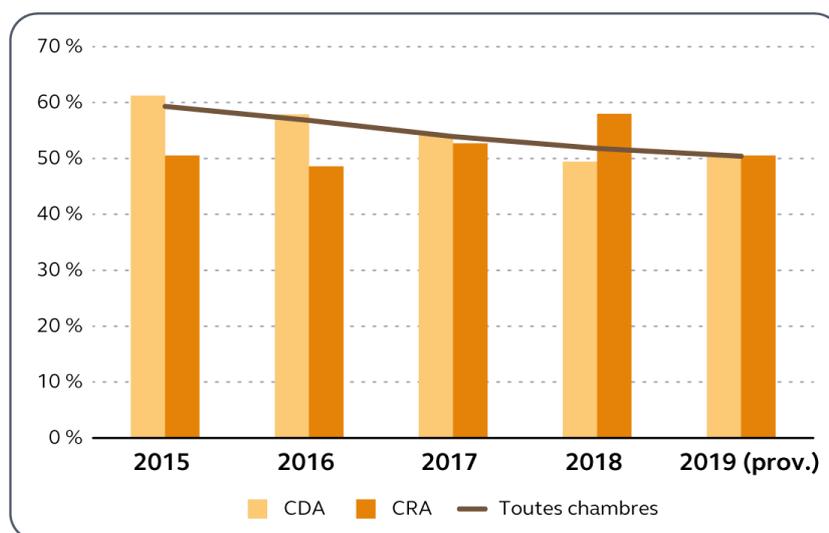
Quelques situations requièrent une attention particulière : il s'agit soit de grandes chambres régionales comme celle de Bretagne qui n'ont pas encore trouvé leur équilibre malgré les versements que leur font en fin d'année les chambres départementales, soit de petites ou moyennes chambres départementales qui ne parviennent plus à trouver un modèle économique viable.

Les restructurations du réseau n'ont donc pas eu tous les effets budgétaires et financiers attendus, les locaux des chambres fusionnées ayant la plupart du temps été conservés, en l'absence de stratégie immobilière et de redéploiement des personnels.

¹⁵⁶ Les résultats nets cumulés sont à nouveau déficitaires, de 4,8 M€ en 2018 et 2,9 M€ en 2019.

La masse salariale représente toujours plus de la moitié des charges du réseau, même si cette proportion tend à se réduire légèrement en 2018.

Graphique n° 2 : pourcentage des frais de personnel des chambres d'agriculture¹⁵⁷ sur leurs dépenses consolidées

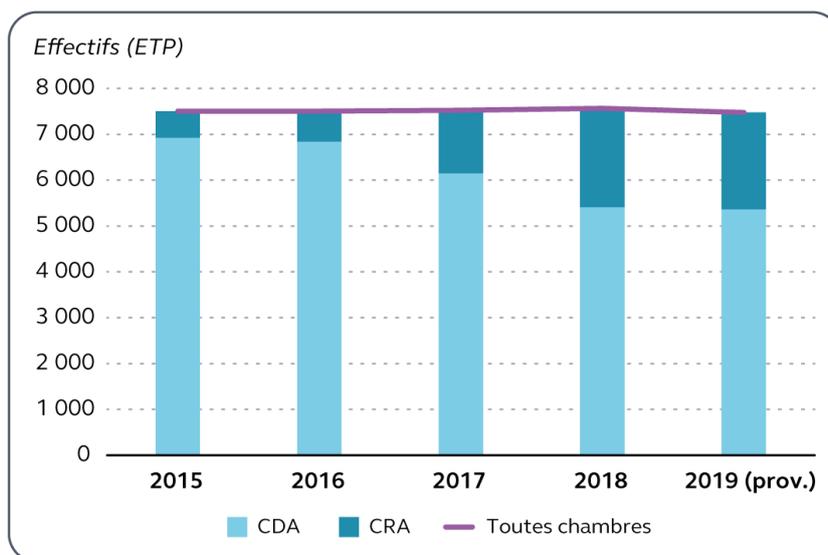


Source : APCA (enquête annuelle données financières)

Les effectifs des chambres d'agriculture restent globalement stables, la mutualisation n'ayant entraîné jusqu'en 2018 qu'un transfert d'environ 1 500 agents, des chambres départementales vers les chambres régionales. La baisse de leurs effectifs, de -2 % en 2019 et 2020, n'est due qu'à la création de la DNSI qui se traduit par le transfert à l'APCA de 149 agents.

¹⁵⁷ Les chambres d'outre-mer et les chambres interdépartementales sont assimilées aux chambres départementales (CDA) et les chambres d'agriculture de région (CAR) aux chambres régionales (CRA).

Graphique n° 3 : évolution des effectifs permanents des chambres d'agriculture (ETP)¹⁵⁸



Source : APCA (enquête annuelle données sociales complétée des derniers chiffres connus pour les chambres n'ayant pas fourni de données)

Le cadre statutaire du réseau reste inchangé : le personnel, permanent ou recruté à durée déterminée, peut en effet être de droit public, ce qui est généralement le cas du personnel administratif, ou de droit privé, pour les agents affectés à des services dont l'activité est principalement de nature industrielle et commerciale. L'unification des « statuts » du personnel reste à faire pour permettre plus de souplesse et de mobilité. Dans le rapport public annuel 2017, la Cour soulignait les réformes qui s'imposaient ; aucune d'elles n'a été mise en place à l'échelle du réseau :

- la revalorisation automatique annuelle minimale de 1,7 % de la masse indiciaire de base, liée à l'attribution de points au choix, n'a pas été remise en cause, certaines chambres pratiquant une revalorisation bien supérieure ;

¹⁵⁸ L'effectif en équivalent temps plein (ETP) des chambres d'agriculture est d'environ 7 500 sur toute la période examinée. En 2019, leur nombre d'emplois permanents (personnes employées) est de 8 000, soit 8 328 avec l'APCA.

- la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) n'a pas été promue au niveau national : elle figure seulement dans les propositions formulées par l'APCA dans le cadre du projet de contrat d'objectifs et de performance à signer avec l'État ;
- la mobilité géographique n'existe toujours pas au sein du réseau, les agents devant démissionner pour passer d'un établissement à l'autre.

La loi ASAP du 7 décembre 2020 ouvre la perspective d'évolutions répondant aux souhaits exprimés par l'APCA. Le Gouvernement devrait prendre par ordonnance des mesures concernant notamment le rapprochement des règles applicables aux agents de celles prévues par le code du travail.

B - Une réforme du financement pour répondre aux enjeux d'un réseau rénové

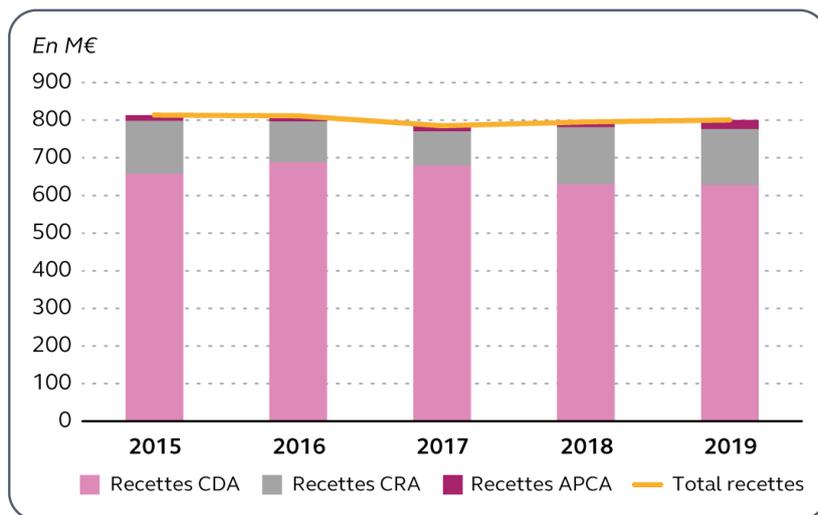
Le principal point de faiblesse, sur lequel aucune avancée n'est intervenue depuis une dizaine d'années en dépit des progrès accomplis en termes d'organisation, tient à l'absence de réforme du financement du réseau des chambres d'agriculture.

1 - Des règles de financement, sources de rigidité et de disparités

Si l'équilibre financier du réseau s'est dégradé depuis près d'une décennie, c'est non seulement en raison d'une maîtrise insuffisante de ses dépenses mais aussi de ressources devenues, malgré leur diversité¹⁵⁹, inadaptées aux besoins des différents niveaux d'établissements.

¹⁵⁹ Outre leurs trois principales ressources, TFCA, prestations et subventions, les établissements du réseau bénéficient de recettes diverses, pour plus de 50 M€ en 2019 (produits domaniaux, produits financiers, produits exceptionnels et autres recettes).

**Graphique n° 4 : recettes totales du réseau, hors doubles comptes¹⁶⁰
 (en M€)**



Source : MAA (complété par la Cour des comptes pour la CDA de l'Oise en 2017)

Les recettes du réseau se réduisent sensiblement entre 2015 et 2019.

Les subventions perçues par le réseau, qui représentent environ 26 % de ses ressources, ont ainsi été réduites de 15 % en 2016, sans retrouver par la suite leur niveau de 2015.

Les subventions de l'État et de ses opérateurs, comme celles des départements, baissent alors que les liens se renforcent avec d'autres organismes publics, notamment les régions. Les financements provenant des collectivités locales représentent désormais plus de 40 % des subventions aux chambres d'agriculture.

Les prestations vendues constituent le principal gisement de recettes des chambres d'agriculture qui n'a pas encore été assez exploité malgré les efforts entrepris. Ces recettes ne se sont développées qu'au cours des années récentes, jusqu'à représenter plus de 30 % des produits du réseau. Mais les chambres d'agriculture sont en concurrence avec l'offre privée. Elles subissent l'attrition des effectifs des exploitants et leur faible capacité contributive dans certaines régions (outre-mer, zones de montagne). Il en résulte de fortes inégalités entre les chambres départementales, principales bénéficiaires de ces recettes de « proximité ».

¹⁶⁰ Les ressources globales brutes du réseau (avec doubles comptes) doivent être nécessairement retraitées pour éliminer les transferts internes aux établissements (entre CDA et CRA et entre chambres d'agriculture et APCA/FNSP notamment).

Le financement du réseau repose donc principalement sur la taxe pour frais de chambres d'agriculture, perçue par les chambres départementales et les chambres d'agriculture de région (actuellement celle d'Île-de-France).

Bien que gelée depuis 2015 à 292 M€, cette recette reste toujours la première ressource des chambres départementales (42 % en 2015 et 45 % en 2018 hors doubles comptes) et du réseau (36 % en 2015 et 37 % en 2018).

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

Prévue par l'article 1604 du Code général des impôts au profit des chambres départementales, interdépartementales et des chambres d'agriculture de région, son montant est fixé chaque année dans la limite d'un plafond déterminé par les lois de finances. Son taux annuel est calculé par les services fiscaux : il résulte de la division du produit arrêté par la chambre, qui n'a pas varié depuis 2015, par le total des bases d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés non bâties de la circonscription de la chambre. Les taux d'imposition, dont la moyenne nationale est de 12 %, sont très différents d'un département à l'autre. Les chambres, même lorsqu'elles sont en difficulté financière, n'ont aucune marge d'évolution à la hausse de leurs ressources fiscales en raison du gel du plafond des produits nationaux décidé par les lois de finances.

Une part du produit de la TFCA est reversée par les chambres départementales et interdépartementales aux chambres régionales d'agriculture à hauteur de 10 % minimum de la recette fiscale totale régionale, déduction faite des versements prévus par le code forestier, correspondant aux produits issus des parcelles de bois et forêts, au profit des organismes et programmes forestiers (6,3 % du total). Ce taux minimal de 10 % n'a pas évolué depuis 2012 alors que les budgets des chambres régionales se sont considérablement accrus depuis. Cette situation conduit les chambres régionales à appeler, auprès des chambres départementales, des contributions complémentaires pour les programmes et services financés pour le compte de ces établissements.

Une autre part du produit de la TFCA, portée en 2020 par décret de 1 à 1,5 %¹⁶¹ du montant total des recettes fiscales de chaque chambre, est reversée au Fonds national de solidarité et de péréquation (FNSP)¹⁶² géré par l'APCA.

Enfin, le fonctionnement de l'APCA est indirectement financé par la TFCA, en fonction des délibérations prises par cet établissement fixant le montant des contributions demandées aux chambres du réseau.

¹⁶¹ La loi ayant créé le FNSP autorise l'augmentation de cette part jusqu'à 5 %.

¹⁶² Créé fin 2014, le FNSP est destiné à fournir aux chambres d'agriculture une ressource collective pour la mise en œuvre de la péréquation et de la modernisation du réseau.

La taxe pour frais de chambres d'agriculture (TFCA) est un produit des chambres départementales alors que leur compétence fiscale ne correspond ni au niveau de leur activité, pour certaines d'entre elles, ni à l'importance relative de leurs missions susceptibles d'être financées par l'impôt. Leur activité, pour l'essentiel de proximité, est centrée sur des prestations tandis les chambres régionales sont plutôt tournées vers la coordination stratégique, la mutualisation régionale, le pilotage des programmes et les relations avec l'État en région et les conseils régionaux.

Leur mission de représentation pourrait justifier qu'elles puissent percevoir la TFCA. Encore a-t-il été admis récemment par le réseau que cette mission puisse se financer par d'autres moyens¹⁶³. Des activités de service public toujours assumées par certaines chambres départementales peuvent également relever d'un financement au titre de la TFCA mais elles bénéficient aussi de subventions, voire parfois de produits tirés des ventes de prestations.

Une grande partie des missions nécessitant un financement par l'impôt ne relève donc plus de la compétence des chambres départementales mais de celle des chambres régionales. Ces dernières et l'APCA peuvent faire valoir l'accroissement de leur rôle stratégique et le poids de leurs missions mutualisées pour revendiquer une prééminence fiscale.

Une affectation directe de la ressource fiscale à l'APCA et au fonds national de solidarité et de péréquation (FNSP) serait envisageable, compte tenu de leur place dans le réseau et de leur poids financier accru, notamment avec le transfert à l'échelon national des systèmes d'information. Il permettrait d'éviter les retards ou refus de mandatement des contributions de certaines chambres départementales à l'origine de contentieux. L'APCA a également proposé récemment d'étendre aux chambres régionales d'agriculture cette affectation à la source.

2 - Une compétence fiscale à régionaliser

Lors de son précédent contrôle de l'APCA et dans le rapport public annuel 2017, la Cour avait recommandé de transférer la compétence fiscale des chambres d'agriculture du niveau départemental au niveau régional. Cette recommandation n'a pas été suivie, malgré une tentative du Gouvernement lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2020¹⁶⁴.

¹⁶³ Cette mission représente, en 2018, 133,3 M€ de charges pour les CDA, alors que le produit de la TFCA qu'elles perçoivent est de 286 M€, déduction étant faite de la taxe revenant à la CAR Île-de-France.

¹⁶⁴ Cette disposition était également assortie d'une évolution à la baisse de 15 % des produits de la TFCA.

L'évolution récente du réseau renforce encore la nécessité d'une mise en cohérence des modalités de perception et de redistribution des ressources fiscales. En effet, certaines chambres régionales (Bretagne, Pays de la Loire, Normandie) exercent désormais, outre les fonctions support comme c'est le cas de toutes les CRA, toutes les missions d'intervention des chambres d'agriculture de leur ressort. Les mouvements financiers, pour faire remonter des chambres départementales le produit des taxes, voire une partie de leur fonds de roulement, au niveau régional, ne sont guère compatibles avec la clarté de leurs budgets et comptes respectifs, en l'absence de consolidation.

Par ailleurs, la grande dispersion de la ressource fiscale entre les départements ne tient compte ni des besoins des chambres d'agriculture, ni de l'étendue du département ou de sa topographie, ni de sa population agricole. Dans ces conditions, certaines chambres sont déficitaires de manière récurrente, faute de ressources fiscales suffisantes : celles de l'Ain, de l'Ardèche et de l'Hérault depuis quatre exercices successifs, alors que celles de la Saône-et-Loire, de la Drôme et de l'Aude, aux caractéristiques assez proches mais avec des ressources fiscales plus élevées, n'ont connu aucun déficit sur les mêmes années.

Dans ces conditions, la centralisation régionale des produits fiscaux pourrait avoir le double intérêt de garantir à la chambre régionale les moyens de son financement et d'allouer aux chambres départementales les ressources fiscales nécessaires à leurs missions dans le respect de la stratégie définie en commun à l'échelon régional. Elle pourrait permettre une péréquation régionale, en sus de celle modeste au niveau national dans le cadre du fonds national de solidarité et de péréquation (FNSP)¹⁶⁵.

¹⁶⁵ Si le FNSP est bien devenu un vecteur de la modernisation du réseau, il ne joue pas pleinement son rôle de solidarité entre ses membres compte tenu de la faible proportion d'actions répondant strictement à ce critère.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

En réponse aux réflexions engagées par l'APCA et les établissements de son réseau pour la mandature en cours, il est urgent que l'État définisse lui-même sa vision stratégique pour le réseau des chambres d'agriculture. Il doit en effet préciser ce qu'il attend de ce réseau d'établissements publics, en appui à la mise en œuvre de ses politiques publiques. Les grands axes du plan de relance présentés le 3 septembre 2020 par le Gouvernement concernant l'agriculture traduisent l'ampleur de l'adaptation attendue dans les prochaines années, nécessitant l'aide efficace des chambres d'agriculture.

Au-delà du contrat d'objectifs et de performance, à conclure rapidement pour préciser les ambitions et les objectifs prioritaires entre l'État et les établissements du réseau des chambres d'agriculture, il convient d'aller au bout de la régionalisation du réseau en termes de gouvernance et de financement.

Pour le fonctionnement de l'APCA et des établissements de son réseau, la promulgation de la loi d'accélération et de simplification de l'action publique du 7 décembre 2020 ouvre la voie à une indispensable réforme de la gestion des ressources humaines. Elle devrait constituer un puissant levier pour améliorer l'efficacité et l'efficience du réseau.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

1. conclure, au plus tard en 2021, le contrat d'objectifs et de performance entre l'État et le réseau des chambres d'agriculture (MAA, APCA) ;
2. encourager la fusion des chambres départementales (MAA, recommandation réitérée) ;
3. définir dès 2021 un schéma directeur des systèmes d'information sur cinq ans, s'alignant sur la stratégie du réseau des chambres d'agriculture (APCA) ;
4. négocier l'évolution du statut des personnels du réseau en cohérence avec le droit du travail en vue d'aboutir à une réforme avant 2024 (MAA, APCA) ;
5. 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 systèmes d'information et de gestion du personnel (MAA, recommandation réitérée et complétée) ;
6. transférer la compétence fiscale du niveau départemental au niveau régional (MAA, MEF, APCA, recommandation réitérée).

Réponses

Réponse du ministre de l'économie, des finances et de la relance	253
Réponse du ministre de l'agriculture et de l'alimentation.....	255
Réponse du président de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA).....	259
Réponse du président de la chambre régionale d'agriculture de Bretagne	260
Réponse du président de la chambre d'agriculture de Corse	261
Réponse du président de la chambre régionale d'agriculture de Normandie.....	261
Réponse du président de la chambre régionale des Pays de la Loire	262

Destinataires n'ayant pas répondu

Président de la chambre d'agriculture de Corse-du-Sud
Président de la chambre d'agriculture de Haute-Corse
Président de la chambre d'agriculture d'Île-de-France
Président de la chambre d'agriculture du Jura
Président de la chambre d'agriculture de Martinique

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA RELANCE

Je vous informe que je partage pleinement les constats effectués par la Cour et ne propose donc aucune modification à ce rapport.

En effet, plusieurs progrès ont été réalisés ces dernières années avec, notamment, la création d'une direction nationale des systèmes d'information, l'élaboration de nouveaux outils techniques et numériques par l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) pour accompagner les chambres dans leurs activités métier ou encore la définition, dans le cadre du projet stratégique, d'indicateurs de performance normalisés pour le réseau.

Cette démarche doit être poursuivie de manière à accélérer la convergence au sein du réseau, que ce soit dans la mise en œuvre des orientations nationales ou dans l'utilisation d'outils et de normes communes.

Je ne peux donc que soutenir les recommandations n° 1 et 5 relatives respectivement à la conclusion d'un contrat d'objectifs et de performance en 2021 et à la reconnaissance formelle de l'APCA comme tête de réseau, avec les prérogatives lui permettant d'exercer effectivement ce rôle.

Je partage également pleinement la recommandation n° 2 visant à encourager la fusion des chambres départementales, tout en veillant à ne pas multiplier les modèles de fusion.

En ce qui concerne plus particulièrement les systèmes d'information, je ne peux que regretter le manque d'adhésion de certaines chambres au nouveau SI Finances (Qualiac). Le déploiement rapide de cet outil dans tout le réseau est éminemment souhaitable aussi bien pour des raisons financières (surcoûts liés à la coexistence de deux logiciels) que pour des raisons de pilotage du réseau des chambres.

À cet égard, il faut espérer que l'extension aux chambres qui ne l'ont pas encore adopté de la cotisation versée par ces dernières pour l'utilisation de l'outil favorisera leur adhésion. Je formule ainsi le souhait que toutes les chambres disposent pour l'exercice 2022 de ce nouveau SI Finances, comme envisagé.

Il est également indispensable que l'APCA définisse un schéma directeur informatique sur cinq ans (recommandation n° 3). L'APCA devra mener cette réflexion en s'assurant de la soutenabilité des projets d'investissement. Le niveau actuel des investissements réalisés par

l'APCA est élevé (6,8 millions d'euros en 2021, essentiellement pour des projets informatiques) ; il ne pourra pas être maintenu au-delà de 2021 si l'APCA ne dispose pas de recettes supplémentaires.

J'approuve aussi la recommandation n° 6 visant à transférer la compétence fiscale du niveau départemental au niveau régional. Celle-ci ayant déjà été émise lors du précédent rapport public annuel de 2017, elle avait donné lieu à des dispositions incluses dans le projet de loi de finances de 2020, notamment une primo-affectation de la taxe aux chambres régionales d'agriculture (CRA) qui auraient ensuite reversé une part maximale de 70 % du produit aux chambres départementales d'agriculture (CDA).

Cette réforme n'avait toutefois pas pu être menée jusqu'à son terme et un rapport sur les modalités de financement de l'ensemble des affectataires de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TATFNB) et sur le processus de modernisation et de mutualisation du réseau des chambres d'agriculture avait été demandé par le Parlement.

Lors de l'élaboration de ce dernier, la direction du Budget s'est prononcée en faveur :

- d'un renforcement de la tête de réseau consulaire, passant par un nombre accru de fusions de CDA au sein de CRA et une amélioration substantielle des données financières produites par l'APCA ;*
- d'une harmonisation progressive des taux départementaux de remontée de la TATFNB des CDA vers les CRA se traduisant par une hausse de ces taux, notamment dans les régions Auvergne-Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), Occitanie, et en Corse ;*
- d'une poursuite de la mutualisation en matière immobilière, passant notamment par un accroissement des moyens dévolus au fonds national de solidarité et de péréquation du réseau des chambres d'agriculture (FNSP).*

Ces mesures devront être évaluées à l'aune des dispositifs effectivement mis en place dans le contrat d'objectifs et de performance de l'APCA devant être finalisé d'ici la fin 2021.

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE
ET DE L'ALIMENTATION**

Par courrier en date du 18 décembre 2020, vous m'invitez à répondre au chapitre intitulé « l'évolution du réseau des chambres d'agriculture » destiné à figurer dans le RPA 2021 de la Cour des Comptes. Vous voudrez bien trouver ci-dessous les éléments de réponse que les recommandations émises par vos services dans le chapitre appellent de ma part.

Recommandation n° 1 : Conclure, au plus tard en 2021, le Contrat d'Objectifs et de Performance entre l'État et le réseau des Chambres d'agriculture

L'intention du Gouvernement de signer un COP avec le réseau des Chambres d'agriculture avait été annoncé par le Premier ministre lors de la convention des chambres d'agriculture de septembre 2018. Après un premier travail interne à l'administration visant à définir les attentes de l'État vis-à-vis du réseau, les échanges avec l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA) qui agit ici pour le compte du réseau, sur ce projet de contrat ont débuté au printemps 2019.

Il est toutefois à noter que le temps de la négociation s'est étiré du fait de la suspension des échanges pendant plusieurs mois, d'abord à l'initiative de l'APCA, à la suite de l'annonce dans le Projet de Loi de Finances (PLF) pour 2020 d'une baisse de 45 millions d'euros (M€) du plafond de la taxe fiscale affectée au réseau (reprise des discussions fin 2019 à la suite de l'abandon de cette baisse) puis de la crise sanitaire liée à la Covid-19 qui a fortement mobilisé le réseau dans le maintien de la chaîne d'approvisionnement des produits agricoles et alimentaires et dans l'accompagnement des exploitants agricoles pour le recours aux dispositifs d'aide mis en place par le Gouvernement pour faire face à cette crise.

Lors de mon intervention devant la session de l'APCA du 30 septembre 2020, quelques mois après ma prise de poste, j'ai rappelé le vœu du Gouvernement de conclure le contrat dans les meilleurs délais alors que le projet stratégique de mandature a lui été adopté en novembre 2019. Le projet de COP, en particulier son volet dédié au support à l'action (organisation, ressources humaines, immobilier...) a fait l'objet d'une première présentation devant la session de l'APCA du 17 décembre 2020. Les échanges doivent se poursuivre avec l'APCA dès le début de l'année 2021. Je souhaite que la conclusion et la signature de ce contrat puisse intervenir en 2021.

Aux côtés du projet stratégique de mandature, le COP doit orienter et structurer l'action des Chambres jusqu'à la fin de la présente mandature (2025). Il est à noter que les actions prévues sur le volet

« métier » du contrat rejoignent, en grande partie, les ambitions que le réseau s'est fixé sur les axes 1 et 2 de son projet stratégique. La mise en place d'indicateurs doit permettre d'assurer un suivi de la mise en œuvre des actions attendues du réseau et de l'atteinte des objectifs correspondants.

Recommandation n° 2 : Encourager la fusion des Chambres départementales

En application des dispositions de l'article L. 510-1 du Code Rural et de la Pêche Maritime (CRPM), la création d'une chambre interdépartementale nécessite des avis concordants des Chambres concernées, de leurs autorités de tutelle et de l'APCA.

Les autorités en charge de la tutelle des Chambres d'agriculture ne peuvent dès lors imposer une fusion entre établissements du réseau sans volonté exprimée par les élus en ce sens, que ce soit dans l'objectif de gagner en efficacité ou de disposer de la taille critique pour assurer l'exercice des missions qui sont confiées à ces établissements.

Le Ministère, qui est pleinement à l'écoute des acteurs locaux, encourage régulièrement le réseau à se saisir de tous les leviers de mutualisation d'ores et déjà mis à sa disposition dans la réglementation en vigueur et l'accompagne dans cette recherche d'efficacité en lui donnant les moyens de s'organiser.

Ainsi, il est à noter que dans le cadre de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique, le Gouvernement a été habilité à légiférer par ordonnance pour modifier les dispositions du code précité afin de prévoir les conditions dans lesquelles une Chambre Régionale d'Agriculture (CRA) et l'ensemble des Chambres départementales et interdépartementales de sa circonscription peuvent convenir de la création d'une Chambre d'agriculture de région et de la transformation des Chambres départementales et interdépartementales qui le souhaitent en Chambres territoriales dépourvues de la personnalité juridique. Cette ordonnance doit ainsi donner lieu à la mise en place d'un nouveau modèle d'organisation, qui vise à concilier mutualisation (par la fusion de tout ou partie des établissements établis à l'échelle d'une région) et maintien d'une relation de proximité (avec la création d'assemblées d'élus en charge de l'exercice de missions de proximité), susceptible d'intéresser les Chambres départementales.

Le Gouvernement reste néanmoins vigilant face à un risque de dispersion des modes d'organisation et recherche une stabilisation de l'organisation du réseau autour d'un nombre limité de modèles, tenant compte des enseignements de l'expérimentation en cours mise en œuvre dans le cadre de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance et de l'ordonnance n° 2019-59 du 30 janvier 2019 prise pour son application.

Recommandation n° 4 : Négocier l'évolution du statut des personnels du réseau en cohérence avec le droit du travail en vue d'aboutir à une réforme avant 2024

La coexistence de différentes catégories de personnel (droit public, droit privé) au sein du réseau des Chambres d'agriculture est source de complexité pour la gestion des personnels.

Jusqu'à ce jour, la recherche de convergence des conditions de travail et d'emploi et des garanties sociales entre les agents de droit public et les agents de droit privé du réseau s'est faite au travers des instances de dialogue social mises en place en son sein.

Par le décret n° 2015-549 du 18 mai 2015, la Commission Nationale de Concertation et de Proposition du réseau, chargée d'être force de proposition auprès de la Commission Nationale Paritaire du réseau (seule habilitée à faire évoluer le statut du personnel administratif des Chambres d'agriculture), s'est ainsi vue confier la mission, dans un délai de 5 ans à compter de la publication du décret précité, de s'assurer « de la cohérence des dispositions du statut du personnel des chambres d'agriculture avec les dispositions du code du travail » dans plusieurs domaines. Les résultats des travaux de cette commission, achevés en mai 2020, se sont avérés restreints et décevants selon l'ensemble des parties prenantes au dialogue social au sein du réseau. Ils invitent à changer de méthode pour mener à bien cet objectif de convergence.

Sur la base de ces considérations, le Gouvernement a été habilité dans le cadre de la loi d'accélération et de simplification de l'action publique précitée à légiférer par ordonnance pour rapprocher les règles applicables aux agents des établissements du réseau et des organismes inter-établissements du réseau de celles prévues par le code du travail et de déterminer les modalités d'adoption de ces règles. Cette habilitation doit permettre, après concertation avec les représentants des employeurs et des Organisations Syndicales représentatives du personnel des Chambres d'agriculture, de participer à une harmonisation des conditions de travail et d'emploi de l'ensemble des agents du réseau et, in fine, de s'orienter vers une simplification et une modernisation de la gestion du personnel dudit réseau.

Recommandation n° 5 : Mentionner explicitement dans le CRPM 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 systèmes d'information et de gestion du personnel

Si les derniers textes adoptés au sujet du réseau des Chambres d'agriculture (loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014, décret n° 2012-610 du 13 mai 2016) ont eu pour effet d'élargir les attributions confiées à l'APCA, cette dernière rencontre encore toutefois des difficultés pour assurer un véritable pilotage du réseau (déploiement d'outils stratégiques, gestion du personnel). Au regard de cette situation et en accord avec l'APCA,

le Gouvernement a fait le choix de conforter encore l'APCA dans son rôle de tête de réseau. Ainsi, dans le cadre de la loi n°2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique précitée, le Gouvernement a porté des dispositions l'habilitant à légiférer par ordonnance pour compléter les missions de l'APCA et ses compétences relatives à l'animation du réseau des Chambres d'agriculture et des organismes inter établissements du réseau, y compris en matière de gestion des personnels.

Cette ordonnance doit permettre de consacrer juridiquement l'APCA comme tête de réseau, à l'instar de ce qui prévaut dans les autres réseaux consulaires, de renforcer sa capacité à définir des orientations stratégiques pour le réseau. Elle doit en particulier l'autoriser à définir une stratégie nationale du réseau, à édicter de nouvelles normes dans le domaine fonctionnel (notamment en matière de systèmes d'information), tout comme d'arrêter une politique générale du réseau en matière de gestion des personnels et ainsi participer à une harmonisation des conditions d'emploi et de travail de ces derniers.

Si elle représente déjà l'ensemble des établissements du réseau en matière sociale et est habilitée à signer, en leur nom, tout accord national qu'elle a négocié, l'APCA est aussi susceptible de voir son rôle évoluer dans la gestion du dialogue social au sein du réseau.

Recommandation n° 6 : Transférer la compétence fiscale du niveau départemental au niveau régional

Le prélèvement de la Taxe Additionnelle à la Taxe sur le Foncier Non Bâti (TATFNB) directement à l'échelon régional a été proposé dans le PLF 2020, mais les dispositions relatives aux Chambres d'agriculture y ont finalement été retirées à la demande des parlementaires.

Il est à noter que cette recommandation d'un circuit de distribution de la TATFNB simplifié a été proposé dans le rapport au Parlement sur les modalités de financement de l'ensemble des affectataires de la TATFNB pris en application de la Loi de Finances Initiale pour 2020. L'idée d'une affectation directe du versement de la TATFNB aux chambres départementales, aux CRA ainsi qu'à l'APCA apporterait une simplification, rendrait le circuit de reversement de la TATFNB plus transparent et donnerait les moyens à chaque entité d'assurer son développement à court, moyen et long terme.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE PERMANENTE
DES CHAMBRES D'AGRICULTURE (APCA)**

Je partage en grande partie les recommandations et les constats généraux émis par la Cour. Nombre d'évolutions préconisées sont déjà réalisées ou avancées. C'est le cas notamment en ce qui concerne la direction nationale des systèmes d'information que nous venons de créer ainsi que de l'orientation vers une réforme de la gestion des ressources humaines dont notre réseau a besoin.

En revanche, l'APCA ne partage pas l'analyse de la Cour qui la conduit à recommander d'encourager la fusion des chambres départementales d'agriculture. Tant le contrat d'objectifs et de performance en cours de finalisation entre l'État et notre réseau que les conclusions de la récente mission parlementaire sur la réforme du financement des chambres d'agriculture soulignent les enjeux de proximité pour l'accompagnement de l'agriculture française par nos établissements et donc l'importance de l'échelon local pour ce faire.

De même, l'APCA est absolument défavorable au transfert de la compétence fiscale du niveau départemental au niveau régional. En revanche, elle a proposé que soit mis en œuvre l'affectation directe aux chambres régionales et à l'APCA d'une partie du produit de la TATFNB, ce qui serait la bonne réponse à la problématique du fonctionnement financier du réseau à ses niveaux départemental, régional et national et le garant du maintien d'un service de proximité fort aux agriculteurs.

Par ailleurs, je souhaite indiquer mon désaccord avec plusieurs assertions de la Cour dans son rapport.

Ainsi, la Cour souligne « un affichage tardif d'une stratégie trop ambitieuse » ou encore « l'élaboration tardive d'un premier projet stratégique ». Au contraire, le projet stratégique du réseau des chambres pour 2019-2025, qui n'est d'ailleurs et évidemment pas le premier, a été élaboré pour l'essentiel dès le début de la présente mandature en 2019. Il est paradoxal que la Cour souligne l'activité intense du réseau pendant la crise sanitaire en cours et relève un retard qui doit donc être relativisé. Contrairement à ce qu'affirme la Cour le projet stratégique fixe bien des priorités qui font même l'objet d'indicateurs mesurables qui permettront de piloter l'atteinte des objectifs partagés par l'ensemble du réseau.

Enfin, l'APCA insiste sur les moyens financiers et juridiques qui seront nécessaires au réseau des chambres d'agriculture pour la mise en œuvre des évolutions recommandées par la Cour.

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

Item « Restructuration du réseau »

Organisation expérimentée en BZH/PDL et Normandie, source de complexité et d'ambiguïté avec le maintien des établissements départementaux

Suite à la transformation engagée par la CRAB en 2017 vers une mutualisation poussée des 5 établissements bretons, l'organisation choisie montre sa double pertinence avec :

Une rationalisation des services des Chambres d'agricultures de la région au sein de la CRA, employeur unique, avec un seul organigramme régional harmonisé, l'optimisation des fonctions support et ressources métiers en région, le renforcement de la proximité avec des antennes maillant le territoire, animées localement avec les membres des CDA et de la CRAB, en lien direct avec le projet régional commun.

Le maintien d'instances départementales et régionales, composées d'élus des 5 établissements permet de garder un lien consulaire étroit avec les services déconcentrés de l'État en département et en Région ainsi qu'avec le Conseil Régional, les Conseils Départementaux, les EPCI sur les enjeux agricoles. Cette organisation permet de piloter l'action de la Chambre au plus près des besoins des territoires, à partir des ressources mutualisées en région. Le maintien d'établissements départementaux, qui porte les priorités du « local », garantit l'opportunité et la qualité des actions de la Chambre d'agriculture qui reste bien « l'acteur du dernier km », au plus près des besoins des agriculteurs et des collectivités (Exemples 2020 : circuits courts, zones de non traitement, problèmes fonciers, agriculteurs en difficulté...).

Item « Régionalisation compétence fiscale »

Centralisation régionale des produits fiscaux

Le maintien de la compétence fiscale en département n'a pas fait obstacle à la réorganisation en région à travers un budget compilé au niveau du Groupe des 5 Chambres d'agriculture bretonnes, et a garanti les moyens de fonctionner à chaque échelon.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE
DE CORSE**

Dans votre courrier concernant l'évolution du réseau des Chambres d'agriculture, vous évoquez la possibilité de création d'une Chambre unique pour la Corse.

Aussi je souhaite vous informer que la Chambre Régionale d'agriculture de Corse réunie en assemblée générale le 08 octobre 2020 a acté l'engagement des trois Chambres pour aller vers une Chambre Territoriale d'Agriculture et donné mandat à son président pour prendre toutes les dispositions nécessaires à la réalisation de ce projet. De plus la session a également convenu qu'il nous fallait clarifier les champs de compétences et les prérogatives de cette future Chambre avec l'État et la Collectivité de Corse.

J'ai donc, Monsieur le Premier Président, demandé et obtenu un budget au Fonds National de Solidarité et de Péréquation de l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture APCA, qui nous a permis de recruter M. Pierre- Christophe Adrian, via le Cabinet Resolia. Il a en charge une étude de l'environnement local, État, Collectivité, Chambre, compte tenu du chevauchement actuel des missions et des compétences, il a aussi en charge, les modalités de création et déploiement de la Chambre Unique.

Ainsi, je vous confirme que conformément aux préconisations de la Cour des Comptes, le projet de Chambre unique est bien engagé par la Chambre Régionale d'agriculture de Corse et suit son cours.

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

L'organisation dans laquelle s'est engagée la Chambre d'agriculture de Normandie à partir de 2018, avec le maintien des Chambres départementales d'agriculture, n'est ni source de complexité, ni d'ambiguïté.

Au contraire, cette organisation montre sa pertinence avec :

Une rationalisation des services des Chambres d'agriculture de la région au sein de la CRA, employeur unique, avec un organigramme régional commun, l'optimisation des fonctions support et ressources métiers en région, la mise en place et le suivi de tableaux de bord et d'indicateurs d'évaluation, une offre de services commune, des antennes maillant le territoire, pilotées au niveau départemental en déclinaison du projet régional commun. Par cette organisation, la Chambre d'agriculture reste bien « l'acteur du dernier km ».

Le maintien d'instances élues en département, pour garder un lien consulaire étroit avec les services déconcentrés de l'État, le Conseil Départemental, les EPCI sur les enjeux agricoles, et piloter l'action de la Chambre au plus près des besoins des territoires, à partir des ressources mutualisées en région. Le maintien d'établissements départementaux, qui porte les priorités du « local », garantit l'opportunité et la qualité des actions de la Chambre d'agriculture au plus près des besoins des agriculteurs et des collectivités (exemples en 2020 : les actions sur les circuits courts, les zones de non traitement, les problématiques foncières, l'accompagnement des agriculteurs en difficulté...)

Au sujet de la régionalisation de la compétence fiscale, la Chambre d'agriculture de Normandie souhaite rappeler que :

- *Le maintien de la compétence fiscale en département n'a été ni un obstacle à la réorganisation en région, garantissant les moyens de fonctionner à chaque échelon, ni un obstacle à la consolidation des budgets en région, et à un pilotage budgétaire centralisé optimisant les ressources.*
- *Par ailleurs, le maintien de la compétence fiscale en département est cohérent avec le maintien d'établissements départementaux, et l'action d'élus qui s'engagent et rendent des comptes sur l'action de la Chambre vis-à-vis des ressortissants, au plus près de leurs attentes, dans une approche ascendante, partant du terrain et non centralisatrice.*

La régionalisation de la compétence fiscale conduirait dans le cadre de la convergence régionale à devoir augmenter l'impôt sur certains départements, situation impossible à expliquer aux agriculteurs et propriétaires, qui ne pourraient comprendre que la réorganisation des Chambres d'agriculture les pénalise fiscalement, et les rendraient hostiles à toute évolution.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE RÉGIONALE
DES PAYS DE LA LOIRE**

Vous avez bien voulu me transmettre les extraits du chapitre concernant les Chambres d'agriculture destiné à figurer dans le rapport public annuel 2021 de la Cour des comptes et je vous en remercie.

Comme vous le proposez dans votre courrier d'accompagnement, je vous apporte ma réponse dont je souhaite la publication.

L'organisation dans laquelle s'est engagée, à compter du 1er janvier 2018, la Chambre d'agriculture des Pays de la Loire n'est pas source de complexité, ni d'ambiguïté avec le maintien des établissements départementaux. Au contraire, cette organisation a permis de rationaliser au sein d'un même employeur l'organisation des services des Chambres d'agriculture de la région (à noter que la Chambre d'agriculture de la Mayenne a rejoint cette organisation le 1er janvier 2021) tout en conservant une instance départementale assurant les missions consulaires auprès du préfet et des services déconcentrés de l'administration, du conseil départemental et des autres collectivités et acteurs départementaux. Le pilotage des missions d'intervention est donc organisé régionalement et la nécessaire proximité avec les instances départementales est garantie avec une organisation départementale consulaire de la Chambre d'agriculture.

Le contrôle de la Cour des comptes qui a eu lieu en Pays de la Loire date d'octobre 2018 et non d'octobre 2019 comme indiqué par erreur. Par ailleurs il portait sur la période 2013-2017 et n'intégrait donc pas l'année 2018, première année de cette nouvelle organisation. Le propos de la Cour indiquant une régression dans la capacité à produire une information analytique avec des indicateurs de performance pour mesurer les conséquences de la régionalisation est donc surprenant puisque l'objet du contrôle ne portait pas sur l'année 2018 mais sur la période antérieure. Aucune donnée précise n'a d'ailleurs été demandée ni pu être fournie pour l'année 2018.

La nature des indicateurs fournis aux membres de la session de la CRA Pays de la Loire entre 2014 et 2017 pour analyser les effets de la mutualisation régionale n'a pas varié sur la période 2014-2017 (je vous joins les tableaux fournis pour les années 2015 à 2017). Il est donc difficile d'écrire, me semble-t-il, qu'ils ont marqué une régression depuis 2014.
