Cour des comptes

DEUXIÈME CHAMBRE

DEUXIÈME SECTION

S2024-0447

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

CHAMBRE D'AGRICULTURE DE LA RÉUNION

Exercices 2015-2022

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la Cour des comptes, le 15 MARS 2024.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE 4
LISTE DES RAPPELS AU DROIT 7
LISTE DES RECOMMANDATIONS 8
INTRODUCTION 9
1 STRATEGIE, GOUVERNANCE ET ORGANISATION 11
1.1 La stratégie 11
1.1.1 Les actions dans les domaines de l'autonomie alimentaire et de l'agriculture biologique 11
1.1.2 Des contrats d'objectifs et de performance établis mais non signés 13
1.1.3 La réalisation en cours d'un projet d'établissement 14
1.1.4 La participation dans une société d'économie mixte départementale 14
1.2 La gouvernance 16
1.2.1 Une participation des élus aux instances de gouvernance en amélioration 16
1.2.2 Les délégations 17
1.2.3 La précédente mandature 17
1.2.4 La rédaction des procès-verbaux du bureau 18
1.3 L'organisation 18
1.3.1 Les missions de la Chambre 18
1.3.2 Une démarche qualité à améliorer 21
1.3.3 Un renforcement de l'encadrement 22
2 LA GESTION COMPTABLE ET FINANCIÈRE 24
2.1 La production des comptes, les prévisions budgétaires et le contrôle interne 24
2.1.1 La production des comptes 24
2.1.2 Les prévisions budgétaires 25
2.1.3 Le contrôle interne 26
2.2 Le compte de résultat 26
2.3 Le bilan 28
2.3.1 L'actif 30
2.3.2 Le passif 33
2.4 Un redressement urgent 37
2.4.1 Une Chambre en situation de cessation de paiement 37
2.4.2 Les audits récents 40
2.4.3 La mise en œuvre de la tutelle renforcée 41
3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES 45
3.1 L'évolution des effectifs 45
3.1.1 Un accord d'établissement obsolète et irrégulier 45
3.1.2 Les flux de personnel 46
3.1.3 Le rôle de la commission paritaire locale dans les licenciements 48

3.2 Le temps de travail 49
3.2.1 La prise de RTT à valider par la commission paritaire locale 49
3.2.2 Les modalités de temps de travail des sept inséminateurs à formaliser 49
3.2.3 Un absentéisme élevé 50
3.3 La forte progression de la masse salariale 50
3.3.1 Une croissance des effectifs malgré la situation financière dégradée 50
3.3.2 L'évolution des rémunérations 51
3.3.3 Le non-respect de la valeur du point d'indice fixée par la commission paritaire nationale 53
4 LES AUTRES MOYENS 56
4.1 L'immobilier 56
4.1.1 L'organisation territoriale 56
4.1.2 Les évolutions possibles 59
4.2 Les achats 60
4.2.1 Les principes d'achat 60
4.2.2 L'estimation des montants et l'expression du besoin 61
4.2.3 Les critères de jugement des offres 62
4.2.4 Un panel de prestataires peu étoffé 63
4.2.5 Le salon international de l'agriculture 63
ANNEXES 66

SYNTHÈSE

Compte tenu de la situation financière très dégradée de la Chambre d'agriculture de La Réunion depuis le précédent rapport de la Cour des comptes de 2015, deux audits ont été demandés par le préfet de La Réunion : l'un en 2019 réalisé par le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), l'autre en 2023 conduit par Chambres d'agriculture France.

Des réalisations mais un suivi du contrat d'objectifs à assurer et un projet d'établissement à formaliser

De nombreuses actions sont menées par la Chambre en matière d'agroécologie, d'agriculture biologique et d'amélioration de l'autonomie alimentaire. Les objectifs fixés dans les contrats d'objectifs ou le programme régional de développement agricole et rural sont atteints voire dépassés, le nombre d'exploitations engagées en bio progresse passant de 341 en 2019 à 529 en 2022.

Cependant, les deux contrats d'objectifs élaborés par la Chambre pour la période sous revue (2015-2018 et 2019-2025) n'ont pas été signés par les partenaires État, Région et Département, la Région ne souhaitant pas s'engager financièrement pour le premier et pour le second, les partenaires exigeant au préalable un bilan du précédent contrat. Le contrat en cours ne respecte pas plusieurs dispositions du code rural quant à sa durée, son contenu et son suivi.

A l'issue de son précédent contrôle, la Cour avait recommandé d'« *adopter un projet d'établissement engageant la Chambre et son personnel dans la mise en œuvre d'une stratégie commune, permettant d'engager une réforme profonde de l'institution* ». Malgré plusieurs tentatives, ce projet d'établissement n'a pas été adopté : il est toujours en cours d'élaboration.

Le taux de participation des élus aux réunions de session s'est amélioré passant de 50 % sous l'ancienne mandature (2015-2018), marquée par des dissensions syndicales, à 64 % sous la nouvelle mandature (2019 et exercices suivants). Ainsi, le quorum n'a pas été atteint à sept reprises de 2015 à 2018 et une seule fois depuis 2019.

Conformément à la recommandation de la Cour, l'encadrement au sein de la Chambre a été renforcé notamment avec le recrutement d'un directeur administratif et financier et d'un directeur des ressources humaines, mais les mouvements de personnel de direction ont été importants. La nouvelle direction D3P chargée de la production de références statistiques, d'études relatives aux projets innovants, de l'aménagement du territoire et de l'agritourisme, n'est pas parvenue à améliorer comme initialement prévu le résultat financier de la Chambre. Cette direction qui compte aujourd'hui 18 agents (16 ETP) est déficitaire depuis sa création.

Des capitaux propres négatifs depuis 2022, des dettes très élevées

Au cours de la période sous revue, les dépenses de la Chambre ont évolué plus rapidement que ses produits. Ses dépenses de personnel, de près de 9,2 M€ en 2022, représentent 80 % des charges. Elle dispose de ressources fiscales structurellement faibles et son chiffre d'affaires, bien qu'en hausse entre 2015 et 2022 (1,07 M€ contre 1,74 M€) ne représente que 15 % de ses produits cette dernière année. La Chambre est fortement dépendante des tiers institutionnels, notamment du Département : les subventions d'exploitation

représentaient 5,5 M€ en 2015 (soit 69 % des ressources) et 8,1 M€ en 2022 (soit 72 % des ressources). Le transfert d'autorité de gestion du FEADER en 2015 a entraîné un retard dans les versements qui a eu des conséquences sur les comptes de résultat et le bilan de la Chambre.

Le passif du bilan se caractérise par des fonds propres absorbés par les reports à nouveau et des résultats négatifs enregistrés au fil des exercices ; il en résulte une dégradation des capitaux propres, en baisse constante depuis 2016 et devenus négatifs en 2022 (-0,5 M€).

La Chambre ne parvient plus ni à honorer ses dettes courantes, malgré la mise en place d'échéanciers, non respectés, ni à financer son cycle d'investissement ; elle est confrontée à un déséquilibre structurel. À défaut de la mise en œuvre rapide de son plan de redressement, elle ne pourra plus assurer ses charges obligatoires.

Un sureffectif persistant et une valeur irrégulière du point d'indice

Alors que la Cour en 2015, puis le CGAAER en 2019 et le préfet dans ses courriers à la Chambre avaient recommandé de réduire les effectifs, ceux-ci ont progressé sur la période sous revue de 13 %. Si on applique le ratio effectif/nombre d'exploitations agricoles observable dans les chambres des autres départements d'outre-mer, le nombre d'ETP (équivalent-temps-plein) serait de 44 alors que la Chambre de La Réunion compte 171 ETPT fin 2022. Par ailleurs, l'absentéisme y est élevé (14,4 % en 2022).

La progression de la masse salariale sur la période sous revue (21 %) est encore plus importante que celle des effectifs (13 %). Par ailleurs, la Chambre ne respecte pas la valeur du point d'indice décidée par la commission nationale paritaire, contrevenant à l'article L. 514-3 du code rural et à l'article 13 du statut des personnels des chambres d'agriculture et entraînant un surcoût annuel d'environ 1,2 M€.

Sur la période sous revue, il y a eu 10 licenciements dont celui de l'ancien directeur général des services. Un agent, licencié en 2018, a bénéficié d'indemnités compensatrices de congés payés correspondant à 356 jours, alors que la Chambre n'a pas mis en place de compte épargne-temps.

Le personnel de la Chambre est soumis à deux régimes de travail, l'un général à 39 heures par semaine, l'autre par exception à 35 heures par semaine, pour les inséminateurs, appelés à intervenir les week-ends et jours fériés. Ce dernier, contrairement à l'article 17 du statut n'a pas fait l'objet d'une négociation locale validée par la commission paritaire locale.

Un siège à sécuriser, des implantations à rationaliser, une politique d'achat à améliorer

La Chambre est propriétaire de son siège situé à Saint-Denis pour lequel elle ne satisfait pas à ses obligations, notamment en matière de sécurité. Sa responsabilité pourrait à ce titre être recherchée. Le coût de location des locaux à Saint-Benoît paraît disproportionné par rapport aux besoins. Au regard de sa situation financière, la Chambre devrait engager une réflexion stratégique pour rationaliser sur le territoire l'ensemble de ses implantations.

Malgré l'attention portée à la commande publique, celle-ci demeure imparfaite au regard des principes la régissant. Des mesures doivent être engagées pour mettre un terme aux irrégularités répétées et pour déployer une politique d'achat efficiente.

La nécessité d'un redressement urgent des comptes de la Chambre départementale de La Réunion conduit la Cour à formuler une recommandation unique, sur le fondement de ces constats et de ceux déjà établis lors de son précédent contrôle, en 2014. Elle rappelle qu'il appartient à la tutelle de fixer le délai, prévu à l'article D.513-21 du code rural, pendant lequel la Chambre doit mettre en œuvre les mesures de redressement, conformément aux recommandations formulées par la Cour en 2015 et non mises en œuvre à ce jour :

- adopter un projet d'établissement engageant la Chambre et son personnel dans la mise en œuvre d'une stratégie permettant d'engager une réforme de l'institution ;
- poursuivre les seules prestations dont l'équilibre économique et budgétaire peut être assuré durablement ;
- procéder à une réduction des effectifs ;
- améliorer le recouvrement des recettes et la fiabilité des comptes ;
- organiser une fonction de contrôle interne centralisée.

Si, à l'issue de ce délai, les mesures prises ne permettaient pas permis à l'établissement d'améliorer sa situation financière, l'établissement public devrait être placé sous le régime de la tutelle renforcée.

LISTE DES RAPPELS AU DROIT

Rappel au droit n° 1 : (CA 974) : Adopter un nouvel accord d'établissement conforme aux décisions prises par la CNP, en application de l'article L. 514-3 du code rural.

Rappel au droit n° 2 : (CA 974) : Conformément à l'article L. 514-3 du code rural et à l'article 13 du statut du Personnel, appliquer la valeur du point d'indice décidée par la CNP (indemnités des élus et traitement du personnel).

Rappel au droit n° 3 : (CA 974) – Conformément aux prescriptions du Code de la santé publique, respecter les obligations en matière d'amiante (diagnostic), de vérifications périodiques des installations et équipements, de sécurité et d'accessibilité des bâtiments

Rappel au droit n° 4 : (CA 974) – Respecter les dispositions du code de la commande publique et notamment les articles L. 3, L. 2111-1 et suivants, L. 2113-10 ainsi que les articles R. 2121-6 et R. 2152-7.

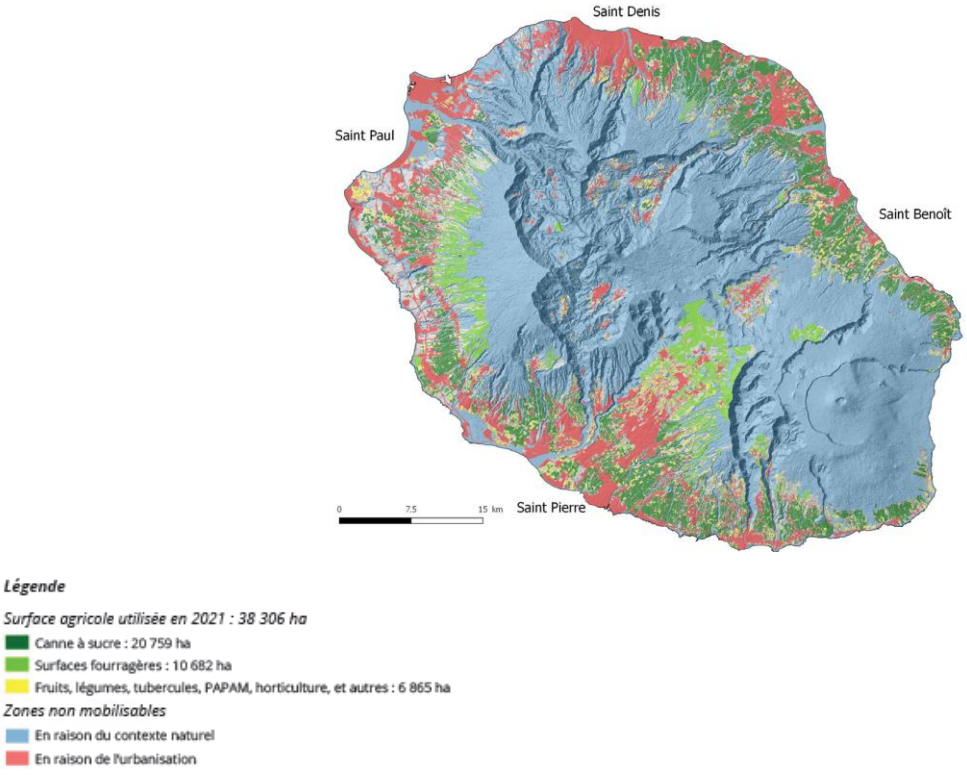
LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : (Préfet 974 - MASA-DGPE) : Fixer le délai prévu à l'article D. 513-21 du code rural, pendant lequel la Chambre doit mettre en œuvre les mesures de redressement.

INTRODUCTION

En 2020, La Réunion compte 6 282 exploitations agricoles, soit 18 % de moins qu'en 2010 lors du dernier recensement, sur 38 650 hectares. Elle représente 39 % de la production agricole des départements d'outre-mer[1].

Carte n° 1 : Surfaces agricoles de La Réunion en 2021



Source/note : Mémento Agreste 2022 La Réunion – Décembre 2022[2]

Près de 70 % des exploitations sont des micro-exploitations ou petites exploitations et 76 % disposent d'un statut d'exploitation individuelle : ces dernières sont les principales clientes de la Chambre d'agriculture de La Réunion. La topographie de l'île est marquée par un relief important et accidenté, en raison de son caractère volcanique. Les usages agricoles occupent 18 % de la surface de l'île, concentrés sur la bande littorale et la plaine d'altitude située entre les deux volcans (La Plaine des Cafres). La baisse des surfaces agricoles depuis 2010 est plus marquée que sur la précédente décennie. La perte de plus de 4 000 hectares, soit près de 10 % des terres cultivées par rapport à 2010, est principalement liée à la baisse des surfaces en canne à sucre. Les autres productions résistent mieux à l'érosion, voire progressent, à l'image des cultures fruitières.

[1] Hors subventions. Source Agreste, *Mémento 2022 : L'agriculture, la forêt, la pêche et les industries agroalimentaires.*

[2] PAPAM : plantes aromatiques à parfum et médicinales.

L'agriculture de l'île s'organise autour de trois productions principales sensiblement équivalentes : la canne à sucre, fortement subventionnée par l'Union européenne, les fruits et légumes et l'élevage. Les microclimats du territoire permettent à La Réunion de disposer d'une agriculture diversifiée (vanille, ananas, pomme de terre ou élevage laitier). Entre 2010 et 2020, la production bovine est stable tandis que les productions ovine et avicole progressent nettement[3]. L'agroalimentaire est le premier secteur manufacturier de La Réunion, avec 47 % du chiffre d'affaires dans ce secteur.

La main-d'œuvre employée en agriculture représente plus de 10 220 équivalents temps plein. Le recensement agricole de 2020 a mis en lumière qu'une exploitation sur cinq est actuellement dirigée par un exploitant âgé de plus de 60 ans. Ainsi, la problématique de la transmission des exploitations agricoles revêt un enjeu majeur pour l'agriculture réunionnaise.

Enfin, avec une démographie dynamique, les principaux défis de l'agriculture réunionnaise sont de garantir la sécurité alimentaire de l'île et de renforcer l'attractivité des exploitations pour les jeunes générations.

Le rapport de la Cour sur les subventions à l'agriculture et à la pêche en outre-mer[4] a relevé que La Réunion a perçu 45 % des subventions à l'agriculture aux Outre-mer entre 2015 et 2021 (et 64 % des aides nationales), du fait des aides à la filière canne-sucre-rhum. Ainsi, les subventions à la canne à sucre s'élèvent à plus de 5 000 €/ha à La Réunion.

La Chambre d'agriculture de La Réunion (ci-après désignée la Chambre) est membre du réseau des chambres d'agriculture tel que défini par la loi (article L. 510-1 du code rural et de la pêche maritime). Les chambres d'agriculture sont « *des établissements publics placés sous la tutelle de l'État et administrés par des élus représentant l'activité agricole, les groupements professionnels agricoles et les propriétaires forestiers* ». Ce réseau est investi de quatre missions : « *contribuer à l'amélioration de la performance économique, sociale et environnementale des exploitations agricoles et de leurs filières ; accompagner dans les territoires la démarche entrepreneuriale et responsable des agriculteurs ainsi que la création d'entreprises et le développement de l'emploi ; contribuer par les services qu'ils mettent en place, au développement durable des territoires ruraux et des entreprises agricoles, ainsi qu'à la préservation et à la valorisation des ressources naturelles, à la réduction de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et à la lutte contre le changement climatique ; assurer une fonction de représentation auprès des pouvoirs publics et des collectivités territoriales* ».

Depuis le précédent rapport de la Cour des comptes de 2015[5], la Chambre a fait l'objet de deux audits demandés par le préfet de La Réunion, par le CGAAER[6] en 2019 et par Chambres d'agriculture France en 2023[7].

Le présent contrôle a porté sur la gouvernance, la stratégie et l'activité de la Chambre, la gestion comptable et financière, la gestion des ressources humaines ainsi que les moyens (immobilier et achats).

---

[3] Cirad, *Stocker du carbone dans les sols agricoles et forestiers ultramarins*, avril 2023, p. 92-94.

[4] Cour des comptes, *Les subventions à l'agriculture et à la pêche en outre-mer de 2015 à 2022*, septembre 2023.

[5] Cour des comptes, *Contrôle des comptes et de la gestion de la Chambre d'agriculture de La Réunion*, observations définitives, exercices 2009 à 2014, juillet 2015.

[6] Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, *Expertise de la Chambre d'agriculture de La Réunion*, septembre 2019.

[7] Chambres d'agriculture France, *Audit de la Chambre d'agriculture de La Réunion*, septembre 2023.

1 STRATEGIE, GOUVERNANCE ET ORGANISATION

Les règles de fonctionnement des instances des chambres d'agriculture (session, bureau, comités, commissions…) sont édictées par le code rural et de la pêche maritime (ci-après désigné comme le code rural) et généralement précisées par le règlement intérieur des établissements. Les activités des chambres départementales d'agriculture, établissements publics à caractère administratif, sont encadrées par le code rural. Elles comportent une mission de représentation des intérêts de l'agriculture et une mission d'intervention qui peut prendre la forme de divers services publics administratifs ou industriels et commerciaux.

1.1 La stratégie

1.1.1 Les actions dans les domaines de l'autonomie alimentaire et de l'agriculture biologique

1.1.1.1 L'objectif d'autonomie alimentaire

L'objectif d'autonomie alimentaire, poursuivi depuis les états généraux de l'outre-mer de 2009, a été repris dans un discours du Président de la République lors d'un déplacement à La Réunion le 25 octobre 2019. Le préfet de La Réunion, dans la feuille de route adressée au Président de la Chambre en décembre 2019, rappelle cet objectif d'« autonomie alimentaire ».

Dans le contrat d'objectifs et de performance COP 2019-2025, l'autonomie alimentaire constitue l'un des six programmes : « *faire de l'autonomie alimentaire un levier de développement de la production locale* ». 15 actions sur les 58 que compte le COP sont prévues pour atteindre cette ambition. L'organisation du transfert de connaissance est l'une de ces actions afin d'accompagner les filières fruits et légumes réunionnaises fortement concurrencées. En 2022, les surfaces cultivées atteignent les objectifs fixés pour l'ail, la carotte et l'oignon, ce qui n'est pas le cas pour la pomme de terre ou les agrumes. Une autre action concerne la promotion de l'emploi agricole. Le nombre de contrats de travail établis chaque année par l'Espace Emploi Agricole est passé de 454 en 2019 à 571 en 2022 ; bien qu'en progression, ces chiffres sont en deçà de la valeur prévisionnelle annuelle de 650.

Du mémento Agreste, il ressort que la production locale qui couvrait 70 % du marché en produits frais en 2019 est passée à 73 % en 2022. La production locale couvrait 40 % du marché global en 2019 (frais, transformé, congelé). Concernant les filières « porcins », « volailles », « lapins », « œufs » et « lait », le taux global de couverture décroît entre 2019 et 2022[8]. Ainsi, le taux de dépendance alimentaire, tel que mesuré par l'agence de la transition

[8] Agreste, *Mémento La Réunion 2019 et 2022*.

écologique (ADEME) en mai 2022 reste encore très élevé à 77 %[9]. En 2022, La Réunion importe principalement de la volaille (18 678 tonnes), des agrumes (10 315 tonnes) et des oignons (9 010 tonnes) ; elle exporte principalement des ananas (2 189 tonnes). Depuis l'arrêté préfectoral n° 3766 du 12 décembre 2019, La Réunion ne peut plus exporter certains produits végétaux[10] en raison de leur possible contamination par la mouche du fruit.

Faisant suite à une demande du Gouvernement, un plan régional de souveraineté alimentaire (PRSA) de La Réunion a été conclu le 10 octobre 2023, dont la Chambre est signataire. L'objectif est d'augmenter le taux de couverture en fruits et légumes de 9 % et de 5 % pour la filière animale entre 2020 et 2030.

1.1.1.2 Une agriculture biologique qui se développe

Concernant l'agroécologie, le COP 2015-2018 de la chambre incluait une thématique de préservation de l'environnement dans l'agriculture réunionnaise déclinée en 9 actions. D'après les éléments transmis à la Cour, les actions 6.1 (développement d'une agriculture respectueuse des enjeux environnementaux), 6.3 (gestion et valorisation des matières organiques en agriculture), 6.5 (développement de l'agriculture biologique), 6.7 (plan Ecophyto II), 6.8 (fertilisation mixte de la canne à sucre) et 6.9 (conception et diffusion d'outils d'aide à la décision en irrigation et en fertilisation mixte des cultures et diffusion d'outils de vulgarisation des connaissances en irrigation) ont globalement été mises en œuvre. Les objectifs de l'action 6.6 sur l'élaboration de référence techniques pour une conduite raisonnée de l'élevage n'ont pas été atteints. Fin 2018, la chambre d'agriculture s'engageait moins dans son rôle de référence et d'expertise en matière de gestion de valorisation des matières organiques en agriculture. En effet, le bilan fait état « *d'une baisse des ETP sollicités auprès du FEADER par la chambre d'agriculture : passage de 1,4 à 0,9 ETP (…) alors que les besoins sont cruciaux pour mener à bien cette action et que les financements sont disponibles* ».

Le programme régional de développement agricole et rural 2019 (PRDAR) de La Réunion a fait l'objet d'un audit du CGAAER en 2021, l'estimant « *élaboré en cohérence avec les orientations du programme national de développement agricole et rural (PNDAR)*[11] » et doté d'un pilotage *« tant professionnel que technique (…) sérieux* ». Cet audit donne une assurance raisonnable quant à l'utilisation des fonds CASDAR[12] conformément à leur objet.

Depuis 1997, la Chambre accompagne les agriculteurs dans les mesures agro-environnementales (MAE[13]) (conversion et maintien de l'agriculture biologique, épaillage de la

[9] Assemblée nationale, rapport d'information n° 1502, *L'autonomie alimentaire des outre-mer*, 4 juillet 2023.

[10] Mangue, piment, poivron, citron, combava et autres agrumes.

[11] CGAAER, *Audit du programme régional de développement agricole et rural de La Réunion - Conformité de l'emploi des fonds CASDAR sur le programme 2019*, décembre 2021.

[12] Compte d'affectation spéciale développement agricole et rural.

[13] Les mesures agroenvironnementales (MAE) permettent d'accompagner les exploitations agricoles qui s'engagent dans le développement de pratiques combinant performance économique et performance environnementale ou dans le maintien de telles pratiques lorsqu'elles sont menacées de disparition. Les surfaces concernées par des MAE sont donc supérieures aux surfaces en agriculture biologique.

canne à sucre[14], protection intégrée des cultures, etc.). Le bilan de l'animation des MAE dans le cadre du FEADER 2014-2020 sur le territoire de La Réunion montre qu'il y a eu 1 311 agriculteurs engagés sur 8 881 ha (pour un objectif de 6 000 ha), ce qui positionne La Réunion parmi les départements ayant le plus grand nombre de contractualisations. L'adoption de ces mesures a contribué à la diminution de la quantité d'herbicide importée sur le territoire.

Le COP 2019-2025 comprend deux actions relatives à l'agriculture biologique : accompagner les porteurs de projets de valorisation des produits AB et mettre en place un Point Info Bio. Deux conseillers couvrent l'ensemble du territoire : ils accueillent et orientent les porteurs de projets, suivent et conseillent les agriculteurs sur toutes les filières et assurent la promotion de ce mode de production sur l'île. Le nombre d'exploitations engagées en bio continue de progresser : 529 exploitations en 2022 (contre 341 en 2019), sur une surface de 2 200 ha (contre 1 242 ha en 2019).

1.1.2 Des contrats d'objectifs et de performance établis mais non signés

Bien que l'article L. 511-14[15] du code rural prévoyait au cours de la période sous revue un contrat d'objectifs et de performance (COP) entre la Chambre, l'Etat et « *la ou les collectivités territoriales concourant au financement de la réalisation des objectifs de ce contrat* », les COP 2015/2018 et 2019/2025 établis et validés par la Chambre le 3 octobre 2016 pour le premier et le 25 novembre 2019 pour le second n'ont pas été signés par les collectivités et l'État. Pour le premier contrat, la Région n'a pas voulu prendre d'engagement financier. Le second contrat n'a pas été signé par les autres partenaires car le bilan du précédent n'avait pas été réalisé. La Chambre les a malgré tout mis en œuvre. Pour le COP 2015-2018, le CGAAER relève que « *la Chambre a réalisé chaque année son évaluation, et en mettant en place les outils de suivi, notamment la comptabilité analytique qui rend compte de l'exécution des actions* »[16]. Ainsi comme la Cour l'y avait encouragée, la Chambre a mis en place un ratio entre les résultats obtenus et les moyens affectés à chaque action.

Le COP 2019-2025 de la Chambre couvre la période de la mandature alors que la durée maximale est de trois ans en application de l'article D. 571-15 du code rural. Il n'est pas non plus conforme au contenu attendu. En effet, il n'intègre pas les dispositions de l'article D. 571-11 qui prévoit que le COP doit définir pour les actions prioritaires « *les modalités du suivi annuel, quantitatif et qualitatif* ». Il ne fait pas l'objet du rapport de performance annuel prévu à l'article D. 571-12 : la Chambre réalise uniquement les comptes rendus d'activité aux financeurs, nécessaires pour obtenir le versement des subventions. Enfin, le comité de pilotage prévu à l'article D. 571-13 n'a pas été mis en place alors que le CGAAER avait recommandé en septembre 2019 d'« *assurer un suivi régulier au sein d'un COPIL* ». La Chambre a indiqué à la Cour qu'elle « *ferait le point avec la DAAF sur la composition* » de cette instance.

[14] Action de débarrasser les cannes à sucre des feuilles inférieures pour constituer un paillis au sol, qui permet notamment de conserver l'humidité du sol, de lutter contre son érosion et de réduire les traitements phytosanitaires.

[15] Créé par la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt et abrogé par l'ordonnance n° 2022-584 du 20 avril 2022 relative à la Chambre de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture de Mayotte.

[16] CGAAER, *Expertise de la chambre d'agriculture de La Réunion*, septembre 2019.

Le COP national signé le 25 novembre 2021 entre l'État et le réseau des chambres d'agriculture prévoit que « *les chambres d'agriculture d'Outre-Mer qui déclinent un contrat d'objectifs et de performance particulier avec l'État et les collectivités territoriales concernées, devront intégrer les orientations de ce présent contrat dans la rédaction de leur projet et prendront l'avis de Chambres d'agriculture France lors de sa rédaction* ». Pour le prochain COP de la Chambre, il conviendra qu'elle applique ces nouvelles dispositions.

La Chambre doit respecter les dispositions du code rural concernant son COP : sa durée doit être de trois ans au maximum (D. 571-15), son contenu doit prévoir les modalités de suivi (D. 511-11). Elle doit par ailleurs produire tous les ans un rapport de performance (D. 571-12) et mettre en place un comité de pilotage (D. 571-13).

1.1.3 La réalisation en cours d'un projet d'établissement

Dans son précédent contrôle, la Cour avait constaté que « *la Chambre d'agriculture ne dispose pas d'un cadre définissant pour l'avenir sa stratégie opérationnelle et déclinant ses priorités pour mettre en œuvre la politique agricole de La Réunion* ». En conséquence, elle avait recommandé d'« *adopter un projet d'établissement engageant la chambre et son personnel dans la mise en œuvre d'une stratégie commune, permettant d'engager une réforme profonde de l'institution* » (cf. annexe n° 1). Ce document n'a pas été élaboré.

Lors de son audit en 2019, le CGAAER a constaté que le bureau de la précédente équipe avait travaillé avec le cabinet TRIESSE en 2015 sur les axes d'un projet de gouvernance, mais n'a pas voulu les appliquer ensuite. De même, l'audit 3A commandé par la Chambre en 2017 dessinait les contours d'un futur projet d'établissement qui devait identifier les priorités budgétaires, les actions à poursuivre ou abandonner ainsi que l'organisation qui en découle. Mais ce travail n'a pas été finalisé. Le CGAAER a donc recommandé de « r*evoir les modes de gouvernance (sessions, commissions, représentation) et développer un management plus participatif en redonnant du sens à l'action dans le cadre de l'élaboration d'un projet de service mobilisateur* ».

La Chambre réalise actuellement un travail avec les agents et les élus sur l'évolution des métiers pour les prochaines années, avec pour objectif de ne remplacer que 50 % des départs à la retraite pour les quatre prochaines années, soit une diminution de l'effectif de 10 à 12 agents.

La Cour invite la Chambre à élaborer son projet d'établissement.

1.1.4 La participation dans une société d'économie mixte départementale

La participation de la chambre d'agriculture dans des organismes tiers est réduite : elle s'élève à environ 52 300 €.

Tableau n° 1 : Participation de la Chambre d'agriculture dans des organismes tiers

Comptes	*Dénomination de l'organisme*	*Montant*	*Nombres de parts/*	*Année*
2618	Organisme 1	1 524,49 €	100	1974
2618	Organisme 2	3 048,98 €		
2618	Organisme 3	1 524,49 €		1990
2618	Organisme 4	8 097,96 €	500	1990
2618	Organisme 5	7 680,00 €	111	1973
2618	Organisme 6	3 360,00 €	20	1990
2618	Organisme 7	7 625,00 €	5	1993
2618	Organisme 8	9 147,00 €	4,55 %	1995
2618	Organisme 9	726,25 €		1992
2618	Organisme 10	1 694,00 €		2011
2618	Organisme 11	60,00 €	847	2022
	Sous-total	**44 524,17 €**		
266	Organisme 12	**7 774,90 €**		
	Total	**52 299,07** €		

Source : La Chambre

La Chambre est notamment actionnaire d'une société d'économie mixte (SEM) départementale.

Les statuts en vigueur depuis 2020 prévoient la possibilité pour la SEM d'exercer, à titre accessoire, le négoce de matériel d'irrigation[17]. En 2022, son activité de négoce représente 22 % de son chiffre d'affaires[18] et l'ingénierie 3 %. De son côté, la Chambre propose aux agriculteurs des prestations de diagnostic et d'études pour la gestion de l'irrigation et d'expertise pour le montage des dossiers, leur financement et leur suivi.

En raison de l'activité des deux entités qui peut paraître liée, et de leur relation juridique, la Chambre a été interrogée sur la liste des études d'irrigation menées par elle (ou par un prestataire mandaté) au bénéfice des agriculteurs entre 2015 et 2023[19].

La chambre d'agriculture a fourni à la Cour un état des projets d'irrigation de 2016 à 2022, qui précise les nom et prénom des bénéficiaires, le type d'équipement, la production concernée, la surface, le fournisseur retenu par l'agriculteur, la date de validation ainsi que le montant des investissements.

Il apparaît que 133 agriculteurs ont été bénéficiaires d'études d'irrigation menées par la chambre, pour un montant total d'investissement réalisé ensuite par ces bénéficiaires de

[17] Même si la SEM départementale réalisait déjà depuis 2018 plus de 19 % de son chiffre d'affaires au travers de cette activité initiée depuis sa création.

[18] Chiffre d'affaires net 2022 : 3,359 M€.

[19] Avec indication de la désignation précise des études, date, montant, nom du bénéficiaire.

2,78 M€. Cinq entreprises sont mentionnées comme ayant réalisé ces travaux ; l'entreprise pour sa part en a exécuté plus de 64 % pour un montant total de 1,79 M€.

Tableau n° 2 : Travaux faisant suite à des études d'irrigation menées par la CA 974 au bénéfice d'agriculteurs entre 2016 et 2022

Fournisseur retenu par l'agriculteur	Montant des investissements en €	Part dans le montant total 2016-2022
SEM	1 791 057,43	64,34 %
Entreprise A	424 991,64	15,27 %
Entreprise B	337 477,60	12,12 %
Entreprise C	140 565,61	5,05 %
Entreprise D	89 667,25	3,22 %
Total	***2 783 759,53***	

Source : CA 974

La Chambre pourrait céder les actions qu'elle détient au capital de la SEM départementale. Elle pourrait ainsi répondre aux mises en concurrence lancées par la société dans le domaine de l'ingénierie en matière d'irrigation, valorisant ainsi son expertise technique sur le sujet et dégageant des recettes supplémentaires.

1.2 La gouvernance

1.2.1 Une participation des élus aux instances de gouvernance en amélioration

Le taux de participation des élus aux réunions de session s'est amélioré passant de 50 % sous l'ancienne mandature (2015-2018) à 64 % sous la nouvelle (2019 et exercices suivants). Ainsi, le quorum n'a pas été atteint à sept reprises de 2015 à 2018 et une seule fois depuis 2019. L'audit du CGAAER de 2019 a par ailleurs souligné que sous l'ancienne mandature "l*es élus n'étaient pas non plus présents dans certaines commissions pourtant stratégiques (par exemple, le comité d'orientation stratégique et de développement agricole)* ». D'après la Chambre, dorénavant, « *les élus assurent toutes les missions de représentation dans les différentes instances.* ».

L'article D. 511-54 du code rural qui prévoit que « *les membres qui pendant deux sessions se sont abstenus de se rendre aux convocations sans motifs légitimes sont déclarés démissionnaires par le ministre de l'agriculture, après avis de la Chambre* » n'a pas été mis en œuvre sur la période sous revue alors que trois élus n'ont participé à aucune réunion de session de 2015 à 2018 et un élu à aucune réunion de session de 2019 à 2022. **La Cour invite le ministère de l'agriculture à appliquer les dispositions du code**.

L'ancienne mandature s'était engagée auprès de la Cour à la suite de son contrôle à compléter son règlement intérieur concernant l'assiduité des membres. Ce point n'y est cependant toujours pas mentionné.

Sur la période sous revue, le règlement intérieur a été révisé à de nombreuses reprises, en octobre 2015 (élargissement des compétences du bureau), en juin 2019 (réduction des compétences du bureau notamment en matière budgétaire et modification des commissions), en mars 2022 (possibilité de participer aux réunions en distanciel), mars 2023 (mise en œuvre suite à un audit qualité de l'indépendance des activités de conseil à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques en application de l'ordonnance n° 2019-361 du 24 avril 2019[20]) et décembre 2023 (assiduité des élus aux sessions).

1.2.2 Les délégations

La Chambre a pris les dispositions prévues par le code rural permettant à ses instances politiques et administratives de fonctionner. Les délégations de compétences de la session au bureau ont été prises en septembre 2015, mars 2019 et septembre 2021. Ainsi, le bureau peut passer des contrats, conventions et marchés, inférieurs à 500 000 €. Le Président a donné délégation de signature à son directeur général et au directeur technique en l'absence du directeur général. Le rapport de Chambres d'agriculture France précise que cette délégation pourrait être complétée « *d'une mention relative à la certification du service fait* ».

La Chambre a délégué au bureau, par délibération n° 15/2015 du 14 septembre 2015 et n° 7/2021 du 14 septembre 2021, la compétence pour réaliser « *les modifications de budget pendant l'intervalle des sessions* » pour la première et « *la modification du budget général proposée par le Président, pendant l'intervalle des sessions* » pour la seconde. Or, ces deux délibérations se réfèrent à l'article D. 511-54-1 du code rural qui interdit de déléguer la compétence budgétaire au bureau[21]. La première délibération a été validée par le préfet sans réserve, la seconde l'a été avec réserves. Cette disposition qui avait été retirée lors de la mise à jour du règlement intérieur en juin 2019, suite à la délibération n° 5/2019 de la session du 15 mars 2019 n'a pas été reprise dans les versions suivantes du règlement intérieur.

1.2.3 La précédente mandature

La précédente mandature a été confrontée à des dissensions syndicales. Ainsi, le CGAAER relève en 2019 que « *l'ancien exécutif n'a jamais trouvé de cohérence interne, avec de nombreux problèmes de quorum lors des sessions, des débats trop syndicaux et des clivages souvent focalisés sur la filière canne qui ont nui à des prises de décisions pourtant nécessaires*

[20] Ordonnance n° 2019-361 du 24 avril 2019 relative à l'indépendance des activités de conseil à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et au dispositif de certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques.

[21] En revanche, l'article D. 511-76 du code prévoit que « *La chambre d'agriculture peut, par délibération spéciale, donner pouvoir à son bureau de se prononcer en ses lieu et place sur toute modification du budget général proposée par le président, pendant l'intervalle des sessions* ». Cette « délibération spéciale » n'a pas été produite.

sur bien d'autres sujets ». M. Jean-Yves Minatchy, président de la Chambre de 2001 à 2013 était le principal dirigeant de la CGPER[22], syndicat affilié à la Confédération paysanne. Atteint par la limite d'âge, il a laissé la place à M. Jean-Bernard Gonthier, membre du même syndicat, qui lui a succédé le 18 février 2013. Début 2018, dans le cadre de la succession de la direction de la CGPER, il y a eu une scission avec la création de l'UPNA-Unis pour nos agriculteurs, nouveau syndicat auquel le Président de la Chambre a adhéré.

Ces tensions syndicales ont eu des répercussions sur la gouvernance de la Chambre. Ainsi, le quorum au sein du bureau n'a pas été atteint lors de nombreuses réunions : deux en 2016, trois en 2017 et quatre en 2018. Lors des réunions de bureau convoquées les 5 novembre 2018 et 28 janvier 2019, le président était la seule personne présente sur les douze membres qui composent cette instance.

1.2.4 La rédaction des procès-verbaux du bureau

Lors de son précédent contrôle, la Cour avait relevé que les procès-verbaux des réunions de bureau n'étaient pas systématiquement rédigés. Ce n'est plus le cas sur la période sous revue à une exception près (le procès-verbal du bureau du 13 avril 2017 n'a pas été rédigé).

1.3 L'organisation

Selon le code rural (article D. 511-69), « *pour l'exercice de leurs activités, les chambres d'agriculture peuvent constituer tous les services et instituer toutes les fonctions qu'elles jugent nécessaires à leur fonctionnement.* » Ces services sont dirigés par un directeur général.

1.3.1 Les missions de la Chambre

1.3.1.1 La D3P, une nouvelle direction créée en 2019 toujours déficitaire

La direction prospective, projets et partenariats (D3P) est chargée de la production de références statistiques, d'études relatives aux projets innovants, de l'aménagement du territoire et de l'agritourisme. Elle anime également le dispositif de revitalisation des zones rurales. Cette direction est co-dirigée depuis janvier 2021[23], avec deux branches distinctes : l'une traitant des références, statistiques, gestion des projets et partenaires ; l'autre traitant de l'agritourisme, structuration des marchés, les filières innovantes et la veille juridique.

Cette direction devait permettre à la Chambre de répondre à de nouveaux projets : économie de La Réunion, aménagement du territoire, structuration des marchés, foncier,

[22] Confédération générale des planteurs et éleveurs de La Réunion, actuellement présidée par M. Minatchy.
[23] Délibération du bureau n° 12/2021 du 21 janvier 2021.

urbanisme, système d'information géographique et ainsi augmenter les recettes et le résultat net de la Chambre. Cette direction qui compte aujourd'hui 18 agents (16 ETP) est déficitaire depuis sa création.

Tableau n° 3 : Résultat de la D3P sur la période sous revue (en euros)

Année	2020	2021	2022
Prestation	120 489,92	146 891,74	73 028,68
Subvention	580 834,64	734 104,06	872 294,98
Autres recettes	93 853,47	18 797,68	-
Total recettes	**795 178,03**	**899 793,48**	**945 323,66**
Fonctionnement	168 320,77	172 501,63	204 068,85
Personnel	734 030,67	958 035,92	996 449,49
Total dépenses	**902 351,43**	**1 130 537,55**	**1 200 518,34**
Résultat	**-107 173,40**	**-230 744,07**	**-255 194,68**

Source : Chambre d'agriculture de La Réunion

1.3.1.2 La rentabilité des prestations

Dès 2011, le CGAAER évoquait « *la possibilité d'externaliser certaines missions, notamment dans le domaine de l'élevage, afin de sécuriser les financements de l'institution* ». La Cour en 2015 formulait quant à elle une recommandation soulignant la nécessité de « *poursuivre les seules prestations aux agriculteurs, dont l'équilibre économique et budgétaire peut être assuré durablement* ». Malgré cela, la Chambre dans son autodiagnostic en vue d'une feuille de route stratégique, en 2017-2018, prévoyait la non-application de l'augmentation tarifaire des prestations existantes. Même si la nouvelle mandature a revalorisé certaines prestations et fait augmenter le chiffre d'affaires, ces mesures s'avèrent insuffisantes.

La Chambre n'a que peu de visibilité sur la rentabilité des prestations qu'elle propose au monde agricole. Une étude sur la rentabilité de ses activités, financée par le réseau national[24], lancée en 2023, est en cours : son objectif est d'identifier les prestations concurrentielles que la Chambre pourrait promouvoir et développer, tout en limitant celles à faible valeur ajoutée.

L'adoption d'une telle stratégie est contrainte par la géographie du territoire et la diversité des activités agricoles qui conduisent la Chambre à intervenir auprès d'agriculteurs

[24] Recommandation n° 1 de son rapport d'audit 2023 : « *Faire réaliser une étude sur la rentabilité économique des différents départements* ».

installés dans des endroits reculés et difficilement accessibles, engendrant pour elle des coûts élevés au regard du prix pratiqué.

Un audit KPMG réalisé en 2023 souligne également la rentabilité très dégradée de l'exploitation de la Chambre qui ne génère pas de trésorerie et oblige à des choix stratégiques et de restructuration.

Au vu de sa situation financière exsangue (cf. *infra*), la Chambre se trouve dans l'obligation, pour assurer la pérennité de son action, d'identifier les missions déficitaires et de réfléchir à leur valorisation ou à leur abandon, nonobstant une action volontariste sur ses dépenses. S'agissant des prestations qui pourraient être rentables, une réévaluation régulière, tenant compte des charges supportées, doit être envisagée : une révision de sa politique tarifaire s'impose. L'étude en cours sur la rentabilité des activités de la Chambre pourra participer à cet état des lieux et contribuer à dessiner les contours d'une stratégie économique pertinente et d'un plan de redressement ambitieux.

1.3.1.3 Les missions de représentation et d'intervention

Les établissements du réseau ont une fonction de représentation des intérêts de l'agriculture auprès des pouvoirs publics et des collectivités territoriales. En outre, les chambres d'agriculture contribuent, par les services qu'elles mettent en place, au développement durable des territoires ruraux et des entreprises agricoles, ainsi qu'à la préservation et à la valorisation des ressources naturelles et à la lutte contre le changement climatique. Ce sont les missions d'intervention. Les données fournies par le réseau permettent d'établir des comparaisons entre la Chambre de La Réunion et les autres structures, soulignant son caractère atypique.

Tableau n° 4 : Répartition des charges et produits entre les missions de chambre de La Réunion comparée aux autres chambres d'agriculture

	MOYENNE			
	ETP	**Charges**	**Produits**	**Résultat**
Mission de représentation	3,45	1 013 K€	1 394 K€	
Mission d'intervention	62,65	6 288 K€	6 011 K€	
TOTAL		**7 301 K€**	**7 405 K€**	103 K€
Part des charges de la mission de représentation		14%		
Nombre de programmes		6		

	VALEUR DE LA CHAMBRE			
	ETP	**Charges**	**Produits**	**Résultat**
Mission de représentation	2,30	539 K€	539 K€	
Mission d'intervention	161,94	10 667 K€	10 531 K€	
TOTAL		**11 206 K€**	**11 070 K€**	-136 K€
Part des charges de la mission de représentation		5%		
Nombre de programmes		5		

	Valeur de la Chambre
Charges totales consolidées (K€)	**11 206 K€**

Source : Chambres d'agriculture France - 2021

D'une part, la chambre de La Réunion, en 2022, consacre moitié moins aux missions de représentation que la moyenne des chambres du réseau, pour des produits équivalents à ses charges alors que ses homologues dégagent sur ce poste un excédent. Si elle mobilise un nombre d'ETP plus faible, le volume des charges et des recettes est deux fois moindre.

D'autre part, les dépenses liées à ses missions d'intervention représentent près de deux fois le montant moyen, avec des dépenses supérieures aux recettes. Le volume d'ETP est ainsi 2,5 fois supérieur ; les charges et les recettes sont quant à elles 40 % plus importantes. La mission d'intervention se solde par un chiffre d'affaires par ETP de l'ordre de 65 € à La Réunion lorsque la moyenne est de l'ordre de 96 €/ETP, en raison du sureffectif notamment (cf. *infra*). Chambres d'agriculture France précise que, s'agissant des sureffectifs, un plan de redressement pluriannuel est en cours d'élaboration.

Par ailleurs, la Cour relevait en 2015 la sous-estimation des dépenses consacrées par la Chambre aux missions de représentation et d'intervention. Elles demeurent sous-estimées au regard des charges directes imputables à ces missions. Le contrôle des règles d'imputation analytique et budgétaire[25] a permis de mettre en évidence que la Chambre ne retient que trois postes de charges directes[26] ; les charges indirectes sont calculées au prorata des ETP affectés sur cette mission. Ainsi, la Chambre ne retient-elle pas les indemnités des élus ainsi que les cotisations obligatoires qu'elle acquitte, ni les charges liées au fonctionnement de l'assemblée. La valorisation du coût du personnel, pour comparaison avec les proratas fixés par la délibération de Chambres d'agriculture France, n'a pas été communiquée.

Chambres d'agriculture France précise, dans une note du 2 février 2023, les modalités de mise en place de la comptabilité analytique s'agissant des missions, qu'elle classe en trois catégories au regard notamment de l'utilisation de la TATFNB[27]. **La Cour invite la Chambre à respecter la ventilation analytique des produits et charges consacrées aux missions de représentation et d'intervention** et attire l'attention de la tutelle et de Chambres d'agriculture France sur cette situation qui altère les données du réseau.

Au titre des missions de service public, la Chambre dispose d'un établissement départemental de l'élevage (EDE) chargé de l'identification et de la traçabilité des bovins, ovins, caprins et porcins. Elle met en œuvre également le dispositif d'installation pour lequel elle est habilitée par l'État. Au titre des missions d'intérêt général, la Chambre participe à la promotion de l'agriculture par l'organisation de salons, de foires ou encore par la promotion de l'agritourisme ou de projets alimentaires territoriaux. Au titre des prestations concurrentielles, elle propose notamment un service d'insémination artificielle, des diagnostics et études en matière d'irrigation ou encore une offre de formation, pour laquelle elle est certifiée.

1.3.2 Une démarche qualité à améliorer

La Chambre de La Réunion s'est engagée dans une démarche qualité depuis 2012 et est certifiée AFNOR en matière de conseil et formation depuis 2014. Le rapport de 2019 du CGAAER relevait que le maintien de cette certification « *suppose en amont de former les*

[25] Norme APCA n° 08-12 du 26/03/2008 et note DGPAAT/SDG/N2013-3036 du 13/11/2013.

[26] C/62562 Frais de déplacement / missions des membre – C/6233 Foire et exposition (SIA) – C/6258 Divers (billets d'avion des membres).

[27] Taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

techniciens eux-mêmes dans ces métiers pour accompagner les agriculteurs au regard des enjeux des politiques publiques en matière agricole. Il s'agira notamment de développer des partenariats avec l'enseignement technique et supérieur agricole, et de mieux mobiliser et optimiser les soutiens publics qui y sont consacrés ».

L'audit qualité externe réalisé en juillet 2022 a relevé la fragilité du système documentaire, l'absence de revue de direction (revue de l'offre de prestation), l'absence d'exhaustivité des déclarations d'indépendance des élus relatives aux produits phytosanitaires[28], la non-conformité des comptes rendus de conseils spécifiques[29].

1.3.3 Un renforcement de l'encadrement

Dans son précédent rapport, la Cour avait recommandé de « *renforcer l'encadrement des services techniques, de la direction administrative et financière et des ressources humaines* », ce qui a été mis en œuvre. Aujourd'hui, les cinq postes de chef de département (productions végétales, productions animales, entreprise, installation/transmission et formation) sont pourvus alors qu'il y avait trois postes vacants de directeurs techniques sur cinq en 2014. Par ailleurs, il n'y avait pas de responsable des ressources humaines et le poste de directeur administratif et financier était vacant. Ces deux postes ont été pourvus en 2017.

Le directeur général des services (DGS), en poste depuis 2011, a été en arrêt maladie à partir de l'arrivée du nouveau président en février 2019 (du 25 février 2019 au 5 mai 2021) et licencié le 6 mai 2021. En février 2019, un poste de directeur technique a été créé et confié à l'ancien directeur de la FDSEA de La Réunion, qui a ensuite été nommé DGS en 2021.

Sur la période sous revue, l'organisation de la Chambre a été modifiée en profondeur en 2016 et en 2019. En 2016, deux départements techniques supplémentaires ont été créés : l'ancien département « Productions » a été scindé en trois départements : « Diversification végétale », « Diversification animale » et « Établissement de l'élevage ». Fin 2018, l'organigramme a été modifié pour notamment prendre en compte la reprise de missions de l'Agence de services et de paiement pour la pré-instruction des dossiers d'aides à l'installation. Ainsi, un pôle installation-transmission rattaché au département entreprise a été créé.

À la suite de l'élection de la nouvelle équipe en 2019, l'organisation de la Chambre a été modifiée. Une direction des ressources humaines a été créée ainsi que la direction prospective, projets et partenariats (D3P) ; il n'y a plus que quatre départements techniques au lieu de six (le département canne à sucre intégrant le département production végétale et la mission réglementaire d'identification et de traçabilité des animaux, le département animal).

[28] Les obligations d'indépendance dans le domaine du conseil phytosanitaire ont été ajoutées dans le règlement intérieur en mars 2023.

[29] Chambres d'agriculture France, *Audit de la chambre d'agriculture de La Réunion*, septembre 2023, p. 21.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les objectifs fixés dans les contrats d'objectifs et de performance (COP) et le programme régional de développement agricole et rural en matière d'agroécologie sont atteints, voire dépassés. De nombreuses actions sont menées par la Chambre pour améliorer l'autonomie alimentaire : la couverture de la consommation locale en produits frais s'est améliorée passant de 70 % en 2019 à 73 % en 2022 même si le taux de dépendance alimentaire (produits frais et congelés) reste encore très élevé à 77 %. La Réunion importe principalement de la volaille, des agrumes et des oignons.

Les deux COP élaborés par la Chambre sur la période sous revue (2015-2018 et 2019-2025) n'ont pas été signés par les partenaires État, Région et Département, la Région ne souhaitant pas s'engager financièrement pour le premier et les partenaires exigeant au préalable un bilan du précédent contrat, pour le second. Le contrat en cours ne respecte pas plusieurs dispositions du code rural quant à sa durée, son contenu et son suivi.

En 2015, la Cour avait recommandé d'« adopter un projet d'établissement engageant la Chambre et son personnel dans la mise en œuvre d'une stratégie commune, permettant d'engager une réforme profonde de l'institution ». Malgré plusieurs tentatives, le projet d'établissement n'a pas été adopté ; il est toujours en cours d'élaboration.

Le taux de participation des élus aux réunions de session s'est amélioré passant de 50 % sous l'ancienne mandature (2015-2018) à 64 % sous la nouvelle mandature (2019 et exercices suivants). Ainsi, le quorum n'a pas été atteint à sept reprises de 2015 à 2018 et une fois depuis 2019. La précédente mandature a été confrontée à des dissensions syndicales.

Enfin, comme recommandé par la Cour, l'encadrement au sein de la Chambre a été renforcé sur la période sous revue avec notamment le recrutement d'un directeur administratif et financier et d'un directeur des ressources humaines. Cependant les mouvements de personnel de direction ont été importants : changement de directeur, d'agent comptable et de directeur administratif et financier. La nouvelle direction chargée de la production de références statistiques, d'études relatives aux projets innovants, de l'aménagement du territoire et de l'agritourisme, déficitaire depuis sa création en 2019, n'a pas permis d'améliorer comme initialement prévu le résultat net de la Chambre.

2 LA GESTION COMPTABLE ET FINANCIÈRE

- La Chambre d'agriculture de La Réunion est, de par l'importance de son budget, la plus grande chambre d'agriculture d'outre-mer au regard de ses produits d'exploitation en 2022. Comme l'attestent les données du réseau, elle se trouve dans une position atypique notamment au regard de ses faibles ressources fiscales, qui limitent fortement ses marges de manœuvre[30]. L'importance de ses effectifs constitue une contrainte supplémentaire en raison du poids de ces dépenses, de l'ordre de 80 % des charges totales.

- Le précédent rapport de la Cour (juillet 2015) relevait « *qu'après avoir connu des difficultés financières, la chambre est parvenue, au terme d'un plan de redressement financier mis en œuvre entre 2004 et 2007, à améliorer sa situation. Mais celle-ci reste fragile et précaire, ainsi qu'en témoignent les résultats à nouveau déficitaires en 2014, dans un contexte de réduction des aides publiques* ».

2.1 La production des comptes, les prévisions budgétaires et le contrôle interne

2.1.1 La production des comptes

- Le code rural prévoit[31] notamment que le projet de budget est soumis au préfet avant le 30 novembre de l'année précédant celle pour laquelle il est établi avant son adoption. Une décision modificative du budget de l'exercice est présentée au préfet avant le 15 septembre de l'année au titre de laquelle le budget primitif a été établi. Le compte financier arrêté par l'organe délibérant est soumis à l'approbation des autorités de tutelle avant le 15 mars. Si aucune décision expresse n'a été notifiée dans le délai d'un mois après réception par ces autorités de la délibération et des documents correspondants, il est réputé approuvé.

- Bien que la situation se soit améliorée depuis le dernier contrôle de la Cour, les documents budgétaires n'ont pas tous été approuvés dans les délais au cours de la période sous revue. Ainsi, les budgets initiaux de 2016 à 2019 ont tous été votés en décembre, la décision rectificative 2018 votée le 10 décembre, le compte financier 2017 adopté le 21 mars 2018 et celui de 2022 adopté le 16 mars.

La Cour relève que les comptes de la période sous revue ont tous été produits au juge des comptes, sans toutefois respecter, pour les comptes 2016, 2017 et 2019, le délai prévu par les articles 212 à 214 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 pour arrêter le compte financier, avant un délai de 45 jours après l'arrêt du compte financier par l'organe délibérant, soit le 30 avril.

---

[30] « *La TATFNB représente 9 % des produits à La Réunion ; 46 % pour la chambre d'agriculture de la Guyane* », Source Chambres d'agriculture France.

[31] L'article D. 511-75 du code rural prévoit que le budget est établi, voté et définitivement arrêté dans les conditions prévues aux articles D. 511-71, D. 511-72 et D. 511-73.

Tableau n° 5 : Production des comptes 2015-2022

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Date de production des comptes	23/03/2016	15/05/2017 25/08/2017	03/05/2018	30/04/2019 08/11/2019	25/06/2020	29/04/2021	25/04/2022	27/04/2023

Source : accusés de réception du greffe de la Cour des comptes

La Cour invite la Chambre à respecter l'ensemble des délais réglementaires.

Contrairement à l'article L. 513-2 7° du code rural, la Chambre ne présente pas son budget conformément à la norme d'homogénéisation de la présentation budgétaire telle que définie dans la délibération n° 17-40 adoptée par l'APCA lors de la session du 28 septembre 2017 (cf. annexe n° 2). Elle le présente en fonction des six programmes de son contrat d'objectifs.

La Cour invite la Chambre à respecter lesdites dispositions.

2.1.2 Les prévisions budgétaires

Sur les cinq derniers exercices clos, la comparaison entre les prévisions budgétaires, sur la base du budget initial amendé de la décision rectificative, et les montants réalisés[32] tels qu'ils figurent dans le compte financier, permet de relever un écart de 3,7 % en moyenne en charges de fonctionnement et de 4,1 % en produits, avec une certaine amélioration au fil des années. Toutefois, si la Chambre dépense moins qu'elle ne l'a prévu, elle perçoit également moins de produits, et ce dans une proportion plus élevée.

Tableau n° 6 : Réalisation des prévisions budgétaires (2018-2022)

	2018		2019		2020		2021		2022	
En €	*Prévu*	*Réalisé*	*Prévu*	*Réalisé*	*Prévu*	*Réalisé*	*Prévu*	*Réalisé*	*Prévu*	*Réalisé*
CHARGES de fonctionnement et d'intervention										
Total	**11 073 099**	**10 610 539**	**11 459 398**	**10 819 048**	**11 334 765**	**10 887 172**	**11 407 098**	**11 205 887**	**12 270 675**	**11 885 559**
Ecart	***-4.,18 %***		***-5,59 %***		***-3,95 %***		***-1,76 %***		***-3,14 %***	
PRODUITS de fonctionnement										
Total	***10 411 216***	***9 673 888***	***11 567 081***	***10 902 645***	***10 693 533***	***10 340 417***	***10 986 706***	***11 069 949***	***11 772 508***	***11 342 591***
Ecart	***-7,08 %***		***-5,74 %***		***-3,3 %***		***+0,76 %***		***-3,65 %***	

Source : Cour des comptes d'après documents budgétaires Chambre

[32] Certains comptes financiers reprennent des valeurs différentes de celles de l'année précédente (ex : 2017, dans le report 2018).

2.1.3 Le contrôle interne

En 2015, la Cour recommandait d'organiser une fonction de contrôle interne centralisée de nature à prévenir le renouvellement des dysfonctionnements alors constatés. En réponse, l'ordonnateur indiquait que cette fonction ferait partie du projet stratégique de la Chambre, mentionnait un guide des procédures administratives et comptables en cours d'élaboration et annonçait le développement d'un « *système analytique complet* ».

Selon les conclusions de l'audit de Chambres d'agriculture France, les risques de contrôle interne sont en grande partie maîtrisés même si « *la poursuite des travaux relatifs au contrôle interne est encouragée* ». Le déploiement du système d'information RH et de celui relatif à la gestion financière participe de la rationalisation et de la sécurisation des processus internes. La nouvelle direction porte une attention particulière aux situations de risques. À titre d'exemple, un comité mensuel a été institué sur les questions budgétaires.

- Les articles 215 à 219 du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique posent les obligations qui s'imposent aux établissements publics en matière de contrôle interne et d'audit interne. Une cartographie des risques budgétaires et comptables devait notamment avoir été présentée à l'organe délibérant avant le 31 décembre 2018. Un plan d'action associé doit permettre de fiabiliser les procédures de gestion, renforcer les contrôles sur les principaux risques pour en assurer la maîtrise, améliorer la sécurité juridique et financière de l'établissement tout en réduisant les coûts de non qualité.
- Depuis le dernier rapport de la Cour, la Chambre montre une certaine volonté d'organiser ses procédures comptables et financières même si aucun guide ou recueil d'instructions n'a été formalisé. Elle a déployé un contrôle interne structuré en matière de gestion des ressources humaines, s'agissant par exemple du cycle de paie.

La Cour invite la Chambre à poursuivre et intensifier le déploiement du contrôle interne en vue d'identifier les lacunes existantes dans ses procédures de gestion, afin de les sécuriser et de fournir une image fidèle de la situation financière et patrimoniale.

2.2 Le compte de résultat

Le budget de la Chambre se caractérise par une structure de financement fragile : elle dispose de faibles ressources fiscales et dépend fortement des subventions publiques ; ses ressources propres à partir de ses ventes ne représentent que 15 % de ses produits en 2022.

Tableau n° 7 : Évolution du compte de résultat (2015-2022)

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
PRODUITS								
Produits d'exploitation	7 929 091,21	8 971 421,21	9 345 354,99	9 673 887,79	10 902 644,60	10 340 416,54	11 069 949,30	11 342 591,02
Dont ventes	1 066 800,50	1 024 888,61	1 041 851,06	1 366 813,57	1 554 715,28	1 566 839,04	1 761 766,51	1 743 563,81
Dont subventions d'exploitation	5 558 532,49	6 769 546,90	7 081 221,94	6 883 186,51	7 810 758,69	7 553 116,19	7 614 720,36	8 124 646,21
Dont produits fiscaux	993 715,00	993 715,00	993 715,00	993 721,00	993 715,00	993 715,00	993 715,00	993 715,00
Produits financiers	94,13	28,51	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Produits exceptionnels	130 697,95	1 687 379,17	208 903,96	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total produits	**8 059 883,29**	**10 658 828,89**	**9 554 258,95**	**9 673 887,79**	**10 902 644,60**	**10 340 416,54**	**11 069 949,30**	**11 342 591,02**
CHARGES								
Charges d'exploitation (Fonct. et interv)	9 615 258,76	9 876 838,53	10 431 673,60	10 610 539,48	10 819 047,52	10 887 172,30	11 205 887,04	11 885 559,01
Dont dépenses de personnel	7 626 459,12	7 942 251,96	8 687 041,26	8 775 085,71	8 551 518,43	8 764 508,43	9 420 659,89	9 195 088,44
Dont achats et services extérieurs	1 399 524,52	1 418 629,95	1 389 728,40	1 333 374,42	1 882 011,00	1 765 902,31	1 443 665,29	2 165 528,04
Dont autres charges de gestion courante	166 465,53	166 411,31	35 790,97	88 189,31	302 741,42	235 855,74	389 965,19	406 262,41
Charges financières	226,90	1 329,09	0,00	2 674,15	0,00	0,00	0,00	0,00
Charges exceptionnelles	79 089,98	73 589,77	9 951,32	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total charges	**9 694 575,64**	**9 951 757,39**	**10 441 624,92**	**10 613 213,63**	**10 819 047,52**	**10 887 172,30**	**11 205 887,04**	**11 885 559,01**
RESULTAT de l'exercice	**-1 634 692,35**	**707 071,50**	**-887 365,97**	**-939 325,84**	**83 597,08**	**-546 755,76**	**-135 937,74**	**-542 967,99**

Source : comptes financiers

2.2.1.1 Des produits peu diversifiés

Même si la Chambre enregistre des produits en hausse entre 2015 et 2022, passant de 8,1 M€ à 11,3 M€, ses ressources proviennent à plus de 70 % des subventions d'exploitation pour 8,1 M€ en 2022, contre 5,5 M€ en 2015, soit une hausse de 46 % sur la période.

Depuis 2015, le Département est autorité de gestion du FEADER, ce qui a engendré du retard dans le démarrage du programme et eu des conséquences sur les comptes de la Chambre. Le Département l'accompagne par ailleurs sur des actions spécifiques, notamment pour financer le programme d'actions techniques en faveur des agriculteurs – hors programmes opérationnels (HPO). En tant qu'autorité de gestion, le Département verse 43 % des subventions via le FEADER et 43 % via le HPO. Six programmes FEADER sont financés : élevage, canne à sucre, diversification végétale, installation, foncier et autres thématiques.

Le chiffre d'affaires s'élève à 1,7 M€ en 2022. Il a crû de plus de 20 % entre 2015 et 2018. Depuis la nouvelle mandature, les ventes sont passées de 1,37 M€ à 1,74 M€. La Cour relève que ces activités produisent peu de recettes au regard des autres ressources dont dispose

la Chambre, ne participant que dans une proportion limitée à son autonomie et pérennité financières. Les produits fiscaux sont stables et peu élevés. De 0,99 M€ chaque année sur toute la période sous revue, ils ne représentent qu'environ 10 % du total des produits dont dispose la Chambre. À titre de comparaison, selon les données de Chambres d'agriculture France, la TATFNB représente 46 % des produits pour la chambre d'agriculture de Guyane. La Chambre est ainsi confrontée à un déséquilibre structurel de ses recettes.

2.2.1.2 Des charges en progression

Les charges d'exploitation sont passées de moins de 10 M€ en 2015 à 11,89 M€ en 2022. Elles continuent de progresser principalement du fait des dépenses de personnel, qui sont passées de 7,63 M€ en 2015 à 9,19 M€ en 2022 en raison de l'augmentation du point d'indice et des effectifs (cf. *infra*). Il en résulte que les dépenses de personnel ont progressé sur la période de près de 21 %. Sur la période sous revue, les indemnités des élus ont quant à elle progressé de 11 % alors que le nombre d'élus est passé de 45 à 33. Le montant des indemnités kilométriques des agents a baissé d'un tiers mais la flotte de véhicule compte trois véhicules de plus (cf. annexe n° 3).

Les achats et autres services extérieurs de l'ordre de 1,4 M€ en 2015, sont passés à 2,1 M€ en 2022, notamment s'agissant des locations, des frais liés aux foires et expositions ainsi qu'aux déplacements et missions.

2.2.1.3 Des résultats déficitaires

Avec des charges qui évoluent plus que les produits, les résultats sont déficitaires sur l'ensemble de la période à l'exception des exercices 2016 et 2019. En 2022, le déficit s'élève à près 0,5 M€, un niveau équivalent de celui de 2020. Les déficits, s'ils restent élevés, le sont sensiblement moins depuis 2019. Pour autant, si des provisions étaient prises en compte (cf. *infra*), le déficit serait supérieur encore.

La Cour observe que les démarches et plans d'action divers n'ont pas permis d'engager un plan de retour à l'équilibre.

2.3 Le bilan

La Cour avait relevé dans son dernier rapport « *l'absence de fiabilité des comptes ; la sincérité, la régularité et l'image fidèle des comptes sont affectées par certaines lacunes ou anomalies qui se réitèrent d'exercice en exercice* ». Le présent contrôle renouvelle ce constat.

Tableau n° 8 : Évolution du bilan (2015-2022)

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
ACTIF NET								
Immobilisations incorporelles	10 110,30	5 225,07	22 785,08	15 382,39	7 666,03	29 129,05	7 042,99	8 943,86
Immobilisations corporelles	422 188,17	326 057,24	305 846,38	268 231,27	264 327,37	396 155,29	425 048,88	354 363,67
Immobilisations financières	56 726,14	56 726,14	53 189,07	53 189,07	53 189,07	53 189,07	53 189,07	53 249,07
ACTIF IMMOBILISE (I)	**489 024,61**	**388 008,45**	**381 820,53**	**336 802,73**	**325 182,47**	**478 473,41**	**485 280,94**	**416 556,60**
Actif immobilisé / total actif	*24%*	*7%*	*9%*	*8%*	*7%*	*9%*	*8%*	*7%*
Avances	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Stocks	0,00	0,00	0,00	0,00	71 639,55	90 809,86	116 734,00	126 366,77
Créances d'exploitation	985 815,79	4 362 307,36	2 521 815,97	2 789 042,72	3 206 247,30	3 689 119,36	3 917 159,39	4 206 889,97
Charges constatées d'avance	0,00	0,00	4 764,17	5 775,55	8 861,66	5 428,10	4 334,73	5 186,19
ACTIF CIRCULANT (II)	**985 815,79**	**4 362 307,36**	**3 828 096,85**	**3 764 001,18**	**3 286 748,51**	**3 785 357,32**	**4 038 228,12**	**4 338 442,93**
Actif circulant / total actif	*48%*	*79%*	*91%*	*92%*	*69%*	*71%*	*68%*	*77%*
Trésorerie (III)	1 089 568,38	1 145 178,59	1 301 516,71	974 958,46	1 179 718,31	1 044 413,37	1 377 669,83	898 275,29
TOTAL ACTIF (I+II+III)	**2 075 384,17**	**5 507 485,95**	**4 209 917,38**	**4 100 803,91**	**4 791 649,29**	**5 308 244,10**	**5 901 178,89**	**5 653 274,82**
PASSIF								
Financement de l'actif des tiers	60 087,24	39 831,25	19 575,25	15 842,26	189 588,12	223 456,82	299 782,39	243 887,42
Réserves	446 108,10	446 108,10	446 108,10	446 108,10	446 108,10	446 108,10	446 108,10	446 108,10
Reports à nouveau	2 706 083,16	1 071 390,81	1 778 462,18	891 096,21	-48 229,63	35 367,45	-511 388,31	-647 326,05
Résultats de l'exercice	-1 634 692,35	707 071,37	-887 365,97	-939 325,84	83 597,08	-546 755,76	-135 937,74	-542 967,99
FONDS PROPRES (I)	**1 577 586,15**	**2 264 401,53**	**1 356 779,56**	**413 720,73**	**671 063,67**	**158 176,61**	**98 564,44**	**-500 298,52**
Fonds propres / total passif	*62%*	*38%*	*32%*	*10%*	*14%*	*3%*	*2%*	*-9%*
Provisions[33]	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PROVISIONS (II)	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
DETTES FINANCIERES (III)	**800 000,00**	**1 990 042,86**	**680,00**	**800 000,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
Dont dettes fournisseurs et comptes rattachés	20 657,02	1 825 750,23	1 226 969,42	969 879,59	1 264 283,57	1 159 376,90	1 319 024,19	1 534 163,75
Dont dettes fiscales et sociales	14 023,59	607 299,78	1 235 671,97	1 357 594,10	2 394 334,49	3 804 758,23	3 852 655,62	4 366 703,01
Dont autres dettes non financières	152 142,02	0,00	51 816,43	229 609,19	131 327,56	178 008,36	196 729,04	222 746,58
Dont produits constatés d'avance	0,00	8 000,00	338 000,00	330 000,00	330 000,00	0,00	90 812,60	29 689,00
DETTES NON FINANCIERES (IV)	**986 822,63**	**3 631 092,87**	**2 853 137,82**	**2 887 083,18**	**4 120 585,62**	**5 150 067,49**	**5 802 614,45**	**6 153 573,34**
Dettes d'exploitation / total passif	*38%*	*62%*	*68%*	*70%*	*86%*	*97%*	*98%*	*109%*
TOTAL PASSIF (I+II+III+IV)	**2 564 408,76**	**5 895 494,40**	**4 209 917,38**	**4 100 803,91**	**4 791 649,29**	**5 308 244,10**	**5 901 178,89**	**5 653 274,82**

Source : comptes financiers

La Cour avait relevé dans son dernier rapport « *l'absence de fiabilité des comptes ; la sincérité, la régularité et l'image fidèle des comptes sont affectées par certaines lacunes ou anomalies qui se réitèrent d'exercice en exercice* ». Le présent contrôle renouvelle ce constat.

[33] Les provisions passées pour créances douteuses à hauteur de 12 436,55 € ont été engagées par le comptable pour couvrir la dépréciation des comptes clients.

2.3.1 L'actif

2.3.1.1 Une évolution rapide de l'actif

Une forte évolution de l'actif est à noter : il est passé de 2,07 M€ en 2015 à 5,65 M€ en raison de l'explosion des créances d'exploitation. En 2015, elles représentaient 48 % de l'actif total ; en 2022, elles représentent 77 % de l'actif total et 97 % de l'actif circulant. À fin 2022, les produits à recevoir sur les subventions et conventions représentaient 3,61 M€.

Fin 2022, les immobilisations inscrites à l'actif du bilan sont pour l'essentiel des immobilisations corporelles à hauteur de 85 % (354 364 €) et notamment des constructions et aménagements (120 735 €) ainsi que des immobilisations financières pour 0,005 M€ (*cf. infra*), soit près de 13 %. Les immobilisations corporelles ont diminué de 16 % sur la période 2015-2022. En effet, au regard de la capacité financière de la Chambre, les acquisitions d'actifs immobilisés sont réduites. En 2021, elles sont d'environ 29 000 € et concernent le dernier volet du programme d'investissement financé par le Conseil départemental depuis 2020 ainsi que la création en interne d'une plateforme Agroécologique.

Les investissements de la Chambre sont limités et ne sont réalisables qu'avec le soutien des financeurs publics.

2.3.1.2 La gestion des immobilisations

Les immobilisations corporelles et incorporelles sont évaluées à leur coût d'acquisition. À fin 2022, les immobilisations inscrites à l'actif du bilan sont pour l'essentiel des immobilisations corporelles. L'actif présente un montant d'environ 3,4 M€ en valeur d'acquisition pour une valeur nette comptable de 0,298 M€ ; le rapport de l'agent comptable sur le compte financier 2022 indique un montant d'immobilisations nettes de 0,417 M€.

La Chambre d'agriculture ne tient pas d'inventaire de ses actifs. Seul le parc informatique fait l'objet d'un suivi spécifique par le service concerné. Une délibération du Bureau n° 13/2015 avait été prise le 30 juillet 2015 pour le retrait de biens de l'actif.

Une délibération du 27 décembre 1999 fixe des durées minimales et maximales d'amortissement sans pour autant déterminer de durée fixe d'amortissement par nature d'immobilisation. Interrogée sur ce point, la Chambre indique avoir adopté une nouvelle délibération n° 09/2023 lors de la session du 4 octobre 2023, prenant en compte la recommandation n° 7 de l'audit de Chambres d'agriculture France : elle fixe désormais des durées fixes d'amortissement par catégorie d'immobilisations et en revoit certaines à la baisse afin de les faire davantage correspondre à la réalité économique et à la durée de vie du bien[34].

Les comptes 68 et 28 qui enregistrent les amortissements[35] sont stables. Le compte 23, qui enregistre les immobilisations en cours, est apuré.

[34] Exemple : pour les bâtiments administratifs et infrastructures, la durée d'amortissement est passée de 50 à 30 ans.

[35] Entre 0,07 M€ et 0,12 M€ chaque année.

2.3.1.3 Les créances d'exploitation et leur recouvrement

La Cour en 2015 recommandait à la Chambre d'améliorer le recouvrement des recettes par l'apposition systématique de la formule exécutoire sur tous les titres émis et par le recours au recouvrement forcé.

La Chambre a revu sa politique de recouvrement, en lien avec l'agent comptable. Une fiche de procédure a été élaborée en 2020, qui simplifie les étapes[36], raccourcit les délais en matière de recouvrement amiable (de 95 jours à 45 jours) et prévoit désormais la possibilité de mise en œuvre de la phase contentieuse, l'agent comptable n'ayant plus besoin d'autorisation de l'ordonnateur pour lancer les poursuites par voie d'huissier.

Des actions spécifiques ont également été mises en place pour réduire les factures impayées. Ainsi, la note prévoit l'arrêt du paiement différé des inséminations artificielles pour les éleveurs non à jour de leur paiement ou encore la remise des passeports IPG[37] aux techniciens pour recouvrement préalable. Il en est de même des travaux comptables qui ne sont plus remis aux agriculteurs en situation d'impayés, ou le paiement à la commande ou à la remise du matériel des boucles et du matériel caprins-ovins, azote liquide et semences artificielles. Le paiement par téléphone ou carte bancaire est privilégié. Avec l'accord de l'agent comptable, des facilités de paiement en trois mensualités au maximum, dont la première encaissée immédiatement, peuvent être accordées.

De nombreuses créances restent inscrites à l'actif alors que la probabilité de leur recouvrement est faible. Elles sont passées de 0,986 M€ en 2015 à 4,362 M€ en 2016, pour rester à ce niveau en 2022, pour 4,338 M€. Elles concernent les prestations réalisées par la Chambre pendant l'exercice et non encore facturées ou recouvrées, ainsi que celles réalisées au titre d'exercices antérieurs, pour près de 0,202 M€ en 2022, ou bien des produits de subventions à recevoir pour plus de 3,6 M€.

Les créances identifiées comme douteuses, qui concernent les débiteurs en redressement judiciaire et les créanciers qui ont fait l'objet d'un recouvrement forcé, sont en diminution depuis 2020 alors que dans le même temps, les créances sur exercices courant et antérieurs ont fortement augmenté, passant de 0,386 M€ à 0,523 M€.

[36] Lettre de rappel en courrier simple à 15 jours, lettre de relance en courrier simple à 30 jours, dernier avis avant recouvrement forcé, en recommandé avec accusé de réception, à 45 jours. Auparavant, quatre relances dont l'avis en recommandé à 95 jours suivant l'émission de la facture.

[37] Identification pérenne et généralisée.

Tableau n° 9 : Créances clients 2015-2022

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
C/4111(1-2) Clients – exercice antérieur	-	33 449,45	76 027,42	341 056,30	385 881,12	557 206,07	466 025,89	523 037,31
C/4112 Clients –exercice courant	307 909,34	272 403,14	246 177,61	-	-	-	-	-
C/4116 Clients créances douteuses	116 607,75	79 921,12	74 924,80	85 217,48	82 549,76	66 911,42	12 504,20	28 131,97
Total	**424 517,09**	**385 773,71**	**397 129,83**	**426 273,78**	**468 430,88**	**624 117,49**	**478 530,09**	**551 169,28**

Source : comptes financiers

L'état des restes à recouvrer au 14 novembre 2023 fait apparaître de très nombreuses créances dont les plus anciennes datent de 2015. Peu d'entre elles sont d'un montant unitaire important, même si certains débiteurs les cumulent[38] : la grande majorité des créances est d'un montant modeste, souvent de quelques dizaines d'euros comme le forfait annuel IPG de 30 €.

Au cours de la période, le taux de recouvrement est finalement resté assez stable, en moyenne de près de 83 %. En revanche, le délai de recouvrement moyen est passé de 45 jours en 2015 à 135 jours en 2022.

Tableau n° 10 : Taux et délai de recouvrement 2015-2022

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Taux de recouvrement	85,07 %	79,28 %	86,66 %	81,83 %	80,64 %	78,56 %	84,92 %	84,83 %
Délai de recouvrement (en jours)	45	175	95	92	119	129	128	135

Source : Chambre d'agriculture de La Réunion

Au cours de la période sous revue, des admissions en non-valeur ont été votées, pour un montant de 63 003,82 €[39], ce que l'audit du CGAAER recommandait déjà en 2011, la Cour en 2015 relevant également que « *le montant substantiel des admissions en non-valeur sur la période 2009-2013 (91 576,07 €) témoigne qu'il aurait été utile de provisionner ces créances, parfois très anciennes, si leur recouvrement était effectivement douteux ou même compromis* ».

Malgré une évolution favorable, et nonobstant l'absence de provisionnement à la hauteur du risque d'irrécouvrabilité auquel elle est exposée, le recouvrement des créances clients pourrait être amélioré par une politique encore plus volontariste.

La Chambre d'agriculture accorde parfois des aides, rabais ou remises gracieuses par délibération (cf. annexe n° 4). Interrogée sur cette pratique que la Cour avait déjà notée comme

[38] Un débiteur doit près de 55 000 € pour des prestations récentes.

[39] Délibération bureau n° 06/2016 pour les années 2008 et 2009 pour 28 401,49 € ; délibération n° 09/2021 pour 23 692,93 € ; délibération n° 10/2021 pour 10 000 € et délibération n° 11/2021 pour 495,40 € ; délibération n° 12/2021 pour 147 € ; délibération n° 03/2022 pour 267 €.

irrégulière en 2015, la Chambre précise que des rabais et remises sont accordés soit à la demande de l'agriculteur en difficulté soit à l'initiative des services de la Chambre, sur la base d'un examen au cas par cas, sans critères précis prédéfinis. La Cour réitère son observation en soulignant que cette situation revient à octroyer des avantages à certains agriculteurs. **Elle invite la Chambre à mettre fin sans délai à ces pratiques**.

2.3.1.4 Le compte 4711 - Recettes perçues avant émission de titres

Il s'agit d'encaissements réalisés par le comptable, non titrés par l'ordonnateur. Bien que la Chambre indique que « *les titres de recettes sont émis au fil de l'eau afin d'apurer le compte 4711 et mettre à jour l'exécution budgétaire* », la Cour relève pourtant le solde de plus de 2,63 M€ au 14 novembre 2023, qui altère l'information budgétaire.

2.3.2 Le passif

2.3.2.1 Des fonds propres négatifs

Le passif se caractérise par des fonds propres absorbés par les reports à nouveau et les résultats négatifs enregistrés au fil des exercices ; il en résulte une dégradation des fonds propres dont le montant s'élève à – 0,5 M€ en 2022 ; ils étaient de 1,6 M€ en 2015. Les fonds propres ont constamment diminué depuis 2016 et deviennent négatifs à compter de 2022[40].

2.3.2.2 Les provisions

En 2022, une provision de près de 7 000 €[41] a été passée à la demande de l'agent comptable pour des titres qu'il ne parvient pas à recouvrer, notamment concernant des créanciers en redressement judiciaire et ceux pour lesquels l'adresse connue est erronée. L'ordonnateur n'a pas souhaité à ce stade les admettre en non-valeur mais poursuivre les recherches sur les débiteurs. Au vu du risque de non-recouvrement et de la dépréciation de l'actif circulant, environ 50 % du montant à recouvrer (14 169,67 €) a ainsi été provisionné.

Cette somme ne représente toutefois que 1,3 % du total des restes à recouvrer, d'un montant de 535 987,94 M€ au 14 novembre 2023, sachant que certaines créances datent de 2015. La Cour relevait déjà dans son précédent rapport que des créances anciennes, admises en non-valeur, auraient dû être provisionnées, ce à quoi l'ordonnateur avait répondu qu'il « *serait remédié à cette lacune* ». La faiblesse des provisions pour dépréciation de l'actif circulant en raison de créances douteuses, au regard du volume des restes à recouvrer et de l'incertitude de leur paiement réel, témoigne de la prise en compte insuffisante de ce risque (cf. *supra*).

[40] Les fonds propres sont restés négatifs en 2023.
[41] Le montant des provisions passe ainsi de 5 511,44 € à 12 436,55 €.

Dans les états financiers n'apparaissent pas de provisions pour charges de gros entretien du patrimoine bâti dont la Chambre est propriétaire ou pour risques, s'agissant par exemple des contentieux pour licenciement dont le coût a été important (cf. *infra*) ou encore le versement des allocations de retour à l'emploi. L'audit de 2023 (*cf. infra*) évalue ces dernières à 448 000 € fin 2021 et à 350 000 € en 2022. De la même manière, les indemnités de départ à la retraite ne sont pas provisionnées. Depuis 2018, le montant total versé s'est élevé à plus de 0,67 M€[42].

Enfin, la Chambre ne comptabilise pas les congés non pris ; elle ne dispose pas de compte-épargne temps. L'audit de Chambres d'agriculture France les évalue à 354 jours pour un montant de 29 896 € au 31 décembre 2021 ; en 2022, le solde cumulé des congés payés acquis non pris est de 2 925 jours. Ces engagements sociaux, sur la base de ce qui précède, représenteraient ainsi un montant de l'ordre de 247 000 €.

2.3.2.3 Les dettes

Les dettes non financières ne sont couvertes qu'aux deux tiers par les créances d'exploitation, ce qui augmente chaque année le besoin en fonds de roulement.

Des dettes financières ont été comptabilisées à tort en dettes fournisseurs Le Département a consenti des avances de trésorerie sur la période sous revue. Sur les cinq avances de trésorerie, deux n'ont pas été correctement comptabilisées. Alors qu'elles avaient été comptabilisées en 2016 sur le compte 1674 « Avances État et collectivités publiques », elles ont été annulées en août 2017 et enregistrées à tort sur le compte 4012 « Fournisseurs achat biens et services exercices en cours ».

Tableau n° 11 : Non-fiabilité des dettes financières entre les exercices 2017 et 2021 (en euros)

Exercice	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dettes financières inscription comptes CARL	800 000,00	1 990 042,86	680,00	800 000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Dettes financières montant corrigé	800 000,00	1 990 042,86	396 680,96	1 196 680,96	347 040,00	231 360,00	115 680,00	0,00

Source : Cour des comptes à partir des données de la Chambre

Les dettes d'exploitation s'élèvent en 2022 à 6,153 M€ contre 0,187 M€ en 2015 et 2,433 M€ en 2016, et ont ainsi été multipliées par près de 33 entre 2015 et 2022. Elles sont principalement constituées des dettes fournisseurs (1,534 M€) ainsi que des dettes sociales et fiscales (4,367 M€). L'état des restes à payer montre que 75 % de la dette d'exploitation est antérieure à 2021 et souligne l'endettement de la Chambre vis-à-vis des tiers institutionnels.

[42] La provision IDR se fait par le crédit du compte 153 « *Provisions pour pensions et obligations similaires* ». Au bilan, elle apparaît dans les provisions pour charges. Au livre de paie : « *indemnité de fin de carrière fiscale* » (livre paie 2018 : 21 356,80 € ; livre paie 2019 : 0 € ; livre paie 2020 : 30 596,38 € ; livre paie 2021 : 6 202,83 € ; livre paie 2022 : 9 145,30 €).

Les dettes sur achats ou prestations de service concernent principalement des dettes fournisseurs du dernier trimestre de l'exercice, non encore honorées (0,777 M€) ainsi que des dettes plus anciennes, notamment des factures émises par Chambres d'agriculture France (formation, systèmes d'information, de gestion et de communication, participation au fonctionnement de Chambres d'agriculture France-FNAGE[43]). La Chambre indique qu'un accord a été conclu avec Chambres d'agriculture France sur un échéancier de 96 mois, à compter du 20 juillet 2022. Cependant, les échéanciers n'ont jamais été respectés.

Tableau n° 12 : État des dettes APCA au 31 décembre 2022

Nom du créancier	Montant de l'échéancier initial, en €	Description de la dette concernée	Solde au 31/12/2022 en €	Observations (renégociation de l'échéancier initial, etc…)
CHAMBRES D'AGRICULTURE FRANCE				
APCA	**524 021**	Factures 2017 à 2022	**524 021**	Échéance de 5 450 € à compter du 1er janvier 2023
FNAGE	**321 709**	Factures 2017 à 2021	**301 500**	Échéance de 3 350 € à compter du 20/07/2022
FNSP	**74 529**	Cotisations 2020 à 2022	**69 750**	Échéance de 775 € à compter du 20/07/2022
TOTAL	**920 259**	**TOTAL**	**895 271**	

Source : Chambre d'agriculture de La Réunion

Une convention de coordination de trésorerie a été signée entre l'agent comptable et la Chambre en décembre 2020 afin de « *pouvoir anticiper les situations tendues de trésorerie et d'honorer les dettes de l'institution* ». Elle prévoit une hiérarchisation des paiements[44]. Chaque jour, l'agent comptable adresse à l'ordonnateur une liste des factures à régler ; un arbitrage est alors opéré par ce dernier en fonction du solde de trésorerie disponible une fois les dépenses prioritaires honorées. Le délai moyen de paiement des fournisseurs, hors échéancier pour les charges sociales, en moyenne de 60 jours en 2022, est passé à plus de 90 jours en 2023.

Les charges patronales dues par la Chambre en sa qualité d'employeur servent de variable d'ajustement de trésorerie. En effet, depuis 2019, elles ne sont plus honorées au fil de l'eau par la Chambre qui sollicite des échéanciers de paiement, principalement auprès de la caisse générale de sécurité sociale (CGSS), de l'AGIRC-ARRCO et de la caisse réunionnaise de retraite (CRR). Le rapport de l'agent comptable sur le compte financier 2022 relève le non-respect des échéanciers.

Le tableau qui suit reprend le détail des échéanciers dont bénéficie la Chambre d'agriculture et l'état de situation au 31 décembre 2022. La Cour relève l'ancienneté et le cumul des dettes sociales et fiscales.

[43] Fonds national d'aide à la gestion de l'emploi.

[44] 1. Salaires, charges salariales et indemnités des élus / 2. Échéanciers actés / 3. Fournisseurs pour les consommations courantes et indispensable au fonctionnement de l'institution /4. Autres charges de fonctionnement sur ordre de priorité.

Tableau n° 13 : État des dettes sociales et fiscales au 31 décembre 2022

Nom du créancier	Montant de l'échéancier initial, en €	Description de la dette concernée	Solde au 31/12/2022 en €	Observations (renégociation de l'échéancier initial, etc…)
CGSS	**2 660 346**	Cotisations patronales de mars 2019 à avril 2020		
CGSS	**3 256 564**	Renégociation cotisations patronales de mars 2019 à avril 2020 en intégrant les cotisations de septembre 2021 à janvier 2022	**2 769 804**	Solde y compris les majorations de retard – renégociation le 25/02/2022 échéance mensuelle de 48 676 € à compter du 20/03/2022
CGSS	**3 639 329**	Renégociation cotisations patronales de mars 2019 à avril 2020 en intégrant les cotisations de septembre 2021 à janvier 2022 au 25/02/2022 et d'octobre 2022 à janvier 2023		Montant de l 'échéancier y compris les majorations de retard - échéance mensuelle de 45 222 € à compter du 20/03/2023
CRR	**829 617**	Cotisations patronales d'avril 2019 à août 2020	**483 943**	Échéance mensuelle de 13 826,94 € ; renégociation pour les charges patronales de 4e trimestre 2022 et du 1er trimestre 2023
TOTAL	**4 468 946**	**TOTAL**	**3 253 747**	

Source : Chambre d'agriculture de La Réunion

Au cours du dernier trimestre 2023, la Chambre a été de nouveau contrainte de renégocier les échéanciers de charges patronales, faute d'avoir pu les honorer. Ainsi, la CRR a accepté l'étalement des dettes d'un montant de plus de 800 000 € avec un remboursement dès janvier 2024 à hauteur de 3 000 € par mois pendant un an, puis de près de 16 000 € par mois jusqu'à fin 2028[45]. La CGSS a, pour sa part, accordé des facilités de paiement pour le règlement des près de 3,148 M€ dus par la Chambre, à raison de 10 000 € par mois à compter de janvier 2024 avec ensuite une hausse progressive. La projection de l'état des dettes sociales au 31 décembre 2023 fait apparaître un total restant à régler de 4,17 M€.

Tableau n° 14 : Projection des dettes sociales et fiscales au 31 décembre 2023

COTISATIONS	CGSS	CRR	Prévoyance	TOTAL
SOLDE 12/10/23 – MUSE	3 084 304,26 €	780 579,89 €	118 248,98 €	
Cot prév 10/2023	239 528,00 €	65 714,00 €	12 588,00 €	
Cot prév 11/2023	240 629,00 €	66 044,00 €	12 650,00 €	
Cot prév 12/2023	477 217,00 €	131 915,00 €	25 268,00 €	
TOTAL au 31/12/2023	**4 041 678,26 €**	**1 044 252,89 €**	**168 754,98 €**	**5 254 686,13 €**
PAIEMENTS PREVUS	**CGSS**	**CRR**	**Prévoyance**	**TOTAL**
10/2023	323 446,00 €	60 262,00 €	0,00 €	
11/2023	284 772,00 €	65 714,00 €	0,00 €	
12/2023	285 873,00 €	66 044,00 €	0,00 €	
TOTAL au 31/12/2023	**894 091,00 €**	**192 020,00 €**	**0,00 €**	**1 086 111,00 €**
Soit un total de dettes sociales au 31/12/2023 à devoir sur N+1				**4 168 575,13 €**

Source : Chambre d'agriculture de La Réunion

[45] Dernière échéance de près de 40 000 €.

La Chambre d'agriculture est confrontée à son endettement. Son activité ne lui permet plus d'honorer ses dettes courantes dont une part croissante d'échéances vis-à-vis des tiers institutionnels, malgré des échéanciers mis en place mais non respectés. Elle détériore ainsi chaque année ses fonds propres devenus négatifs. L'institution ne finance plus ni son cycle d'exploitation ni son cycle d'investissement.

2.4 Un redressement urgent

2.4.1 Une Chambre en situation de cessation de paiement

2.4.1.1 La capacité d'autofinancement

Avec les résultats obtenus, la capacité d'autofinancement est à peine améliorée par les dotations aux amortissements. Stables sur la période, entre 0,07 M€ et 0,14 M€ chaque année, ils reflètent la faible politique d'investissement de la Chambre, qui ne parvient pas à dégager des marges de manœuvre pour les financer. Elle ne mobilise d'ailleurs pas d'emprunt, étant dans l'incapacité d'ajouter des charges financières à ses dépenses courantes.

À l'instar des résultats, la capacité d'autofinancement nette est négative sur toute la période, sauf en 2016 et 2019. De -1,53 M€ en 2015, à -0,82 € en 2018 et à -0,42 M€ en 2022, elle connait des variations erratiques. Dans ces conditions, une révision du modèle économique de la Chambre d'agriculture s'impose afin de retrouver une trajectoire compatible avec ses moyens et supporter en partie des investissements à partir de ses ressources propres.

Tableau n° 15 : Évolution de la capacité d'autofinancement (2015-2022)

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Résultat net	-1 634 692,35	707 071,37	-887 365,97	-939 325,84	83 597,08	-546 755,76	-135 937,74	-542 967,99
Dotations aux amortissements et provisions	148 669	123 035	110 235	123 047	67 271	120 906	125 857	116 680
Reprises sur amortissements et provisions	0	0	0	0	1 207	29 575	32 835	0
Produits des cessions d'actifs	0	7 000	0	0	0	0	0	0
Moins-value de cessions d'actifs	0	0	0	0	0	0	0	0
Quote-part de subventions	47 405	20 255	20 256	3 732	10 254	44 292	51 514	0
CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT BRUTE	-1 533 427,97	816 851,26	-797 386,95	-820 010,94	139 407,30	-499 716,94	-94 429,74	-426 287,87
Annuité en capital de la dette	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT NETTE	-1 533 427,97	816 851,26	-797 386,95	-820 010,94	139 407,30	-499 716,94	-94 429,74	-426 287,87

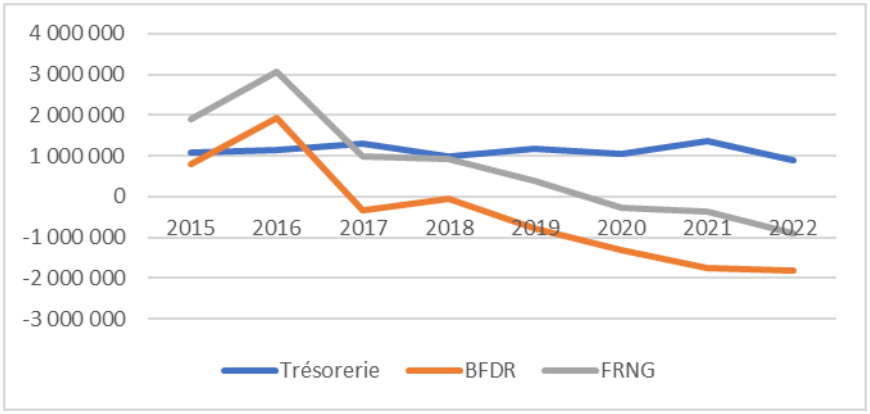
Source : comptes financiers

2.4.1.2 Le fonds de roulement et la trésorerie

Alors que le fonds de roulement était positif en 2015 (+ 1,89 M €), il est devenu négatif à compter de l'exercice 2020 pour s'établir à – 904 419 € fin 2022, suite à l'accumulation de résultats négatifs. Le besoin en fonds de roulement est passé de 798 993 € en 2015 à – 1,8 M€ en 2022. En effet, afin de préserver la trésorerie pour assurer le paiement des salaires, la Chambre d'agriculture diffère le paiement de ses dettes, notamment sociales. Depuis l'exercice 2017, la trésorerie disponible ne permet pas de payer les dettes d'exploitation.

La trésorerie à fin 2022 est de faible montant (0,89 M€), couvrant en moyenne 30 jours de dépenses courantes. Compte tenu de la faiblesse de la trésorerie, celle-ci fait l'objet d'un suivi régulier depuis 2017 afin de suivre la prévision des besoins en trésorerie à court terme. L'ordonnateur établit sa prévision d'encaissement et de décaissement sur une base mensuelle. L'agent comptable met à jour la réalisation d'encaissement et de décaissement mensuelle. Cela permet de planifier et surveiller les besoins en trésorerie futurs et relancer les partenaires en cas de nécessité et donc de prioriser les flux de trésorerie sortants.

Tableau n° 16 : Évolution du fonds de roulement, du besoin de fonds de roulement et de la trésorerie



Source : comptes financiers

Le CGAAER dans son rapport de 2019 souligne que s'agissant des financements FEADER, les modalités de mise en œuvre de la programmation 2014/2020 ont pesé sur la Chambre d'agriculture. Le transfert de la gestion du FEADER au département en 2015 a généré des retards dans la mise en œuvre des actions et des recettes correspondantes. Cette situation a conduit la Chambre à solliciter à plusieurs reprises des avances auprès du Conseil départemental. Ainsi, la mise en place tardive de la mesure TO 2.1.1 « *service de conseil individualisé* » opérationnelle à partir du mois d'août 2018 a eu pour conséquence la non prise en compte de 17 ETP de la Chambre d'agriculture. Le département a régulièrement été sollicité pour aider la Chambre d'agriculture dans ses difficultés financières : il a ainsi accordé des avances de trésorerie en 2015 (800 000 €), 2016 (1,7 M€) et 2018 (800 000 €).

La Chambre d'agriculture bénéficiait d'une ligne de crédit (avance de trésorerie remboursable) ouverte auprès du Crédit Agricole pour un montant de 800 000 €, arrivée à échéance fin 2018. En 2020, la Chambre a sollicité l'ouverture d'un crédit en compte courant auprès du Crédit Agricole pour un montant de 500 000 €[46] : cette demande a été déclinée par l'organisme bancaire en raison de la situation déficitaire de la Chambre. Une nouvelle demande auprès du Crédit Agricole a été formulée en janvier 2023. La cession de créances (loi Dailly)[47] a été acceptée pour un montant de 800 000 € sur 12 mois[48]. Pour autant, cette cession de créances n'a pu être mise en œuvre, la banque ayant sollicité un garant qu'elle n'a pu présenter.

2.4.1.3 Les difficultés structurelles

La situation financière de la chambre est fortement dégradée en raison de l'accumulation de résultats négatifs durant six exercices sur les huit de la période sous revue.

Le rapport 2022 de l'agent comptable confirme la situation et l'incapacité à redresser les comptes. Il qualifie la situation de « *très critique* » et relève le « *total déséquilibre du*

[46] Délibération n° 11/20 du 27 novembre 2020.
[47] Loi Dailly du 2 janvier 1981, Code monétaire et financier, article L. 313-23.
[48] Chambres d'agriculture France, *Audit de la chambre d'agriculture de La Réunion*, septembre 2023.

budget ». L'ordonnateur quant à lui estime que « *la chambre d'agriculture reste dans une situation financière très délicate* ».

L'audit de Chambres d'agriculture France confirme également cette situation et conseille de veiller à l'adéquation des moyens à l'activité de la chambre, afin de préserver sa soutenabilité.

La Cour constate que la seule augmentation des dépenses de personnel de plus de 1 M€ depuis 2015 s'est faite au détriment de la soutenabilité de la structure à la fois composée d'un effectif de l'ordre de 160 agents, nettement supérieur à la moyenne nationale et d'une base de rémunération dérogatoire dont elle est la seule du réseau à bénéficier (cf. *infra*).

Indépendamment de l'insuffisante fiabilité des comptes dont le retraitement aurait pour conséquence d'aggraver le déficit, la situation financière de la chambre d'agriculture de La Réunion apparaît particulièrement préoccupante, en raison de l'insuffisance de décisions de gestion déterminantes pour l'avenir de la structure[49].

L'ensemble des indicateurs tant pour le cycle d'exploitation que pour le bilan laisse augurer la poursuite des difficultés financières structurelles de la chambre consulaire, connues de longue date comme en attestent les lettres d'observations du représentant de l'État et les audits menés précédemment.

2.4.2 Les audits récents

Entre 2011 et 2018, la chambre d'agriculture avait fait l'objet de quatre audits et contrôles[50].

Au regard de la situation, le préfet de La Réunion a sollicité, auprès du ministre de l'agriculture, un audit du CGAAER en 2019. Dans sa feuille de route adressé le 9 décembre 2019 au président nouvellement élu de la chambre, le préfet souligne que « *votre première priorité sera le redressement durable des comptes de l'établissement* ». Compte tenu de la persistance des difficultés, il a adressé le 27 septembre 2022 au président de Chambres d'agriculture France, un courrier sollicitant un audit de la chambre d'agriculture dans le cadre de l'article D. 513-21 du code rural.

L'audit a été engagé en février 2023 et mis en œuvre par la cellule interne de Chambres d'agriculture France, appuyée par un cabinet d'audit. Une version provisoire a été adressée pour contradiction à la chambre en mai 2023. Le rapport consolidé lui a été communiqué en septembre 2023. Les travaux réalisés par Chambres d'agriculture France en 2023 entérinent les principaux constats déjà faits depuis 2011 (*cf.* annexe n° 5).

[49] KPMG, *Audit de la Chambre d'agriculture de La Réunion*, mai 2023, (diaporama 15) : « *un équilibre financier hors d'atteinte* ».

[50] CGAAER (2011), Cabinet Triesse (2015), Cour des comptes (2015), Cabinet 3A (2017-2018).

2.4.3 La mise en œuvre de la tutelle renforcée

2.4.3.1 Le contrôle exercé par la tutelle

Selon l'article L. 510-1 du code rural, les chambres d'agriculture « *sont des établissements publics placés sous la tutelle de l'État* ». Le code rural donne aux préfets les moyens d'exercer un contrôle sur plusieurs aspects de l'activité des chambres d'agriculture, notamment en matière budgétaire et financière. Le préfet est ainsi chargé du contrôle de la production et du contenu du budget. Le décret n° 2010-429 du 29 avril 2010 a confié aux DRAAF[51] la mission d'assister les préfets de région et de département pour l'approbation des budgets et des comptes financiers des chambres régionales et des chambres départementales d'agriculture, qui doit s'exercer en complémentarité avec les DDTM[52], les directions départementales et régionales des finances publiques et les services préfectoraux.

Selon la note de service DGPE/SDGP/2018-820 du 8 novembre 2018, actualisée et adressée annuellement[53], « *les autorités de tutelle ont un rôle d'orientation stratégique relative à la mise en œuvre des missions de l'organisme* ». Il leur appartient de veiller à la sincérité des budgets ainsi qu'à leur conformité aux textes.

Les dispositions de l'article 213 du décret GBCP[54] sont applicables. En conséquence, la tutelle, à travers les comptes financiers, réalise une analyse de la soutenabilité des budgets, à trois échelles infra-annuelle, annuelle et supra-annuelle afin de vérifier à court, moyen et long terme le niveau de la trésorerie permettant de faire face aux dépenses. Il est également attendu de la tutelle de dresser un bilan des cartes des risques et plans d'actions qui leur seront adressés par les chambres d'agriculture.

À La Réunion, les services chargés de la tutelle et la chambre d'agriculture se rencontrent régulièrement eu égard à ses difficultés financières structurelles. Sur la période sous revue, de nombreuses délibérations du bureau et de la session ont été approuvées avec réserves[55] et deux délibérations ont fait l'objet d'un refus[56]. Depuis 2018, toutes les délibérations adoptant le compte financier ont été approuvées avec réserves[57]. Depuis la présentation de la décision rectificative 2022, les courriers envoyés contiennent de plus en plus de recommandations et de sollicitations du préfet sur des mesures urgentes à appliquer[58].

---

[51] Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt.

[52] Direction départementale des territoires et de la mer.

[53] Notamment note du 19 octobre 2022, pour les budgets 2023 et comptes financiers 2022.

[54] Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

[55] Délibérations n° 7/2021 de la session du 14 septembre 2021 relative au règlement intérieur, l'ensemble des délibérations des bureaux du 27 janvier 2022 et du 4 avril 2022, n° 7/2022 de la session du 15 mars 2022 surbles frais de déplacement, l'ensemble des délibérations des sessions du 18 novembre 2021 et du 13 juillet 2022.

[56] Délibération n° 18/2022 concernant la mise en place d'une nouvelle prestation pour le service d'Appui Technique à la Gestion des Épandages (SATEGE) ; délibération n° 6/2023 du bureau du 10 août 2023 relative à l'augmentation de la valeur du point d'indice de la Chambre.

[57] Délibérations n 1/2018, n° 2/2018, n° 3/2019, n° 4/2019, n° 1/2020, n° 2/2020, n° 01/2021, n° 02/2021, n°03/2021, n°02/2022.

[58] Documents budgétaires approuvés avec réserve : DR1/2022 (courrier préfet 10 octobre 2022) ; BI2023 (courrier préfet 9 décembre 2022 suite délibération approbation BI 2023 n°38/2022 et deux autres délibérations) ; compte financier 2022 (courrier préfet 24 avril 2023).

Depuis cette date également, plusieurs courriers relatifs à la situation financière de la chambre ont été adressés par le préfet au président de la Chambre. Plusieurs réunions ont eu lieu entre la tutelle et la chambre d'agriculture à l'automne 2023, en anticipation de la décision rectificative 2023 et pour la préparation du budget initial 2024.

La Cour constate qu'à plusieurs reprises depuis 2022, le représentant de l'État a formulé les mêmes observations à la Chambre et souhaité la mise en œuvre de mesures fortes participant du redressement de la situation financière de l'entité, sans succès. La Chambre d'agriculture se trouve dans une impasse budgétaire et financière, devant la conduire sans délais à réinterroger son fonctionnement et son modèle économique.

2.4.3.2 Le régime de la tutelle renforcée

Selon l'article D. 513-21 du code rural *« l'autorité de tutelle peut demander à Chambres d'agriculture France de réaliser un audit de l'établissement et de mettre en place, dans le délai qu'elle fixe, les mesures d'accompagnement nécessaires (…). Si les mesures mises en œuvre n'ont pas permis de redresser la situation dans le délai fixé, l'autorité de tutelle peut mettre en place une tutelle renforcée (…) ».*

Le décret n° 2016-610 du 13 mai 2016 relatif au réseau des chambres d'agriculture a en effet instauré une procédure de tutelle renforcée pour les établissements présentant des risques budgétaires et financiers. Ce régime laisse à l'ordonnateur l'ensemble de ses prérogatives prévues en temps normal par le code rural mais prévoit que certaines décisions des chambres pouvant présenter des risques de gestion ne sont exécutoires qu'après leur approbation par l'autorité de tutelle[59].

La chambre d'agriculture connaît depuis de nombreuses années des difficultés structurelles tant organisationnelles que financières, identifiées par l'ensemble des audits réalisés et confirmés par l'audit récent de Chambres d'agriculture France. Plusieurs des recommandations de ces nombreux précédents audits internes et externes n'ont pas été mises en œuvre.

En 1994, l'assemblée de la chambre avait déjà été dissoute par décret[60]en raison de dysfonctionnements graves et répétés, entravant l'administration de l'établissement public et l'accomplissement de ses missions[61], comme l'organise le code rural dans ces circonstances.

Face à cette situation très dégradée, la tutelle financière exercée par le préfet s'est matérialisée principalement depuis 2022 par l'envoi de différents courriers/courriels tels que précédemment évoqués, reprenant l'avis de la DRFiP. Cette dernière, interrogée par exemple dans le cadre de la préparation du budget initial 2023[62], estime que « *malgré quelques mesures de bonne gestion malheureusement insuffisantes, et une légère amélioration depuis 2019, il n'y a pas d'amélioration durable : il faut réfléchir à une adaptation du modèle économique, voire le changer progressivement* ».

[59] Article D. 513-21-1 du code rural.
[60] Décret du 5 février 1994 portant dissolution de la Chambre d'agriculture de La Réunion.
[61] Absentéisme des membres élus ; documents budgétaires non adoptés dans les délais légaux, etc.
[62] Courriel du DAAF au DGS, 28 octobre 2022.

L'audit réalisé par Chambres d'agriculture France sur saisine du préfet lui a été transmis le 27 septembre ainsi qu'au président de la Chambre le 3 octobre 2023. Il comprend en annexe un plan d'action de neuf recommandations (voir annexe n°5), qui s'échelonne de septembre 2023 à décembre 2025. Le président de Chambres d'agriculture France a demandé au président de la Chambre, par courrier du 28 septembre 2023, d'établir un « plan de redressement » de la Chambre avant le 15 octobre. Il lui a été présenté fin janvier 2024 lors de la venue du président du réseau, en présence de la tutelle.

Le préfet a présidé une réunion le 21 novembre 2023 en vue de la restitution de l'audit en présence des services de l'État (SGAR, DAAF et DRFIP) ainsi que du Conseil départemental. Pour autant, la tutelle n'a pas fixé le délai prescrit à l'article D. 513-21 du code rural.

Afin que le rapport de Chambres d'agriculture France ne soit pas un énième audit qui ne conduise pas à une amélioration structurelle de la situation de la Chambre, la Cour formule la recommandation suivante :

Recommandation n° 1. (Préfet 974 - MASA-DGPE) : Fixer le délai prévu à l'article D. 513-21 du code rural, pendant lequel la Chambre doit mettre en œuvre les mesures de redressement.

Pour assurer son redressement financier, la chambre d'agriculture de La Réunion doit notamment mettre en œuvre les recommandations formulées par la Cour en 2015 et non mises en œuvre à ce jour :

- Adopter un projet d'établissement engageant la Chambre et son personnel dans la mise en œuvre d'une stratégie permettant d'engager une réforme de l'institution ;
- Poursuivre les seules prestations dont l'équilibre économique et budgétaire peut être assuré durablement ;
- Procéder à une réduction des effectifs ;
- Améliorer le recouvrement des recettes et la fiabilité des comptes ;
- Organiser une fonction de contrôle interne centralisée.

La chambre doit par ailleurs améliorer l'information financière en comptabilisant un montant de provisions sincère et appliquer la valeur du point d'indice décidé par la commission nationale paritaire pour le traitement du personnel et les indemnités des élus.

Si à l'issue du délai fixé par le Préfet, la Chambre n'a pas amélioré sa situation financière, il conviendra alors, en application de l'article D. 513-21 du code rural, de mettre en place une tutelle renforcée.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Sur la période sous revue, les dépenses de la Chambre ont évolué plus rapidement que ses produits. Ses dépenses de personnel, de près de 9,2 M€ en 2022, représentent 80 % de ses charges. Disposant structurellement de faibles ressources fiscales, son chiffre d'affaires, bien qu'en évolution entre 2015 et 2022 (de 1,07 M€ à 1,74 M€) ne représente que 15 % de ses produits. Les subventions d'exploitation représentaient 5,5 M€ de ses ressources en 2015 pour 8,1 M€ en 2022, soit entre 69 et 72 % de ses produits.

Une forte évolution de l'actif est à noter. Il est passé de 2,07 M€ en 2015 à 5,65 M€ en raison de l'explosion des créances d'exploitation. Du fait de sa faible trésorerie, la Chambre est fortement dépendante des tiers institutionnels, et notamment du Département.

Le passif se caractérise par des fonds propres absorbés par les reports à nouveau et les résultats négatifs enregistrés au fil des exercices ; il en résulte une dégradation des capitaux propres dont le montant s'élève à –500 299 € en 2022. Les fonds propres ont constamment diminué depuis 2016 et sont devenus négatifs à compter de 2022. La Chambre ne parvient plus ni à honorer ses dettes courantes, malgré la mise en place d'échéanciers, ni à financer son cycle d'investissement ; elle est confrontée à un déséquilibre structurel.

À défaut d'un plan de redressement drastique et immédiat, elle ne pourra plus assurer ses charges obligatoires. Le régime de tutelle renforcée deviendrait alors inévitable.

3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

La gestion des ressources humaines est l'objet de plusieurs irrégularités.

3.1 L'évolution des effectifs

3.1.1 Un accord d'établissement obsolète et irrégulier

Deux régimes juridiques s'appliquent aux personnels des chambres d'agriculture : personnels sous statut (personnel administratif) et personnels de droit privé (personnel technique). En application de l'article L. 514-4 du code rural, « *les agents des chambres d'agriculture recrutés pour être affectés à des services dont l'activité est principalement de nature industrielle et commerciale relèvent d'une situation contractuelle de droit privé* ». Les personnels sous statut bénéficient quant à eux de contrats à durée indéterminée de droit public. Au 31 décembre 2022, 81 % des effectifs de la Chambre relèvent du régime contractuel et 19 % sont des agents sous statut.

En 1991, la Chambre a adopté une « *convention collective* » signée entre le président de la Chambre et l'ensemble des syndicats (CFDT, FO, CFE-CGC, CGTR et CFTC). Celle-ci s'applique aux seuls agents « du personnel technique des services ». En 2000, un protocole d'accord 35h, signé entre le président et les organisations syndicales, a été conclu et, en 2007, un accord sur la modernisation de la gestion des ressources humaines a été signé entre le président et la CFDT. Ces deux accords s'appliquent à l'ensemble du personnel. Ils n'ont cependant pas donné lieu à une actualisation de la « *convention collective* ».

Depuis la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole codifié à l'article L. 514-3 du code rural, « *les décisions prises par la commission nationale paritaire (CNP) sont applicables à l'ensemble du personnel des Chambres d'agriculture* ». Plusieurs dispositions de la « *convention collective* » de la Chambre ne sont pas conformes aux décisions de la CNP prises depuis 1999 ou sont obsolètes dans la mesure où des accords locaux ont été conclus après 1991 :

- l'article 10 de la convention locale sur la rémunération prévoit que « *le traitement s'obtient par l'addition des points multipliée par la valeur du point définie au minimum deux fois par an (les 1er janvier et 1er juillet) dans le cadre des négociations annuelles obligatoires des article L. 132-27 et suivants du Code du travail* » alors que l'article 13 du statut des chambres d'agriculture dispose que « *le traitement est obtenu en multipliant l'indice de l'agent par la valeur du point fixée par la Commission Nationale Paritaire* » (*cf. infra*) ;

- l'article 12 relatif à l'augmentation de traitement est obsolète : « *[L'augmentation à l'ancienneté] est prévue dans la grille ci-annexée* » alors que l'accord local de 2007 sur la modernisation de la gestion des ressources humaines prévoit « *qu'afin de garantir un rythme régulier dans l'attribution de points, un minimum de 40 % des augmentations minimales (…) devra être accordé » ;*

- l'article 13 sur la prime de fin d'année qui stipule qu'elle puisse être modulée entre 1/24 et 3/24 des traitements bruts de l'année écoulée alors que le statut prévoit un niveau fixe de 1/12 ;

- la convention n'intègre pas les dispositions de l'article 20 de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 instaurant la journée de solidarité.

La « *convention collective* » de 1991 comprend par ailleurs une autre disposition illégale. En effet, son article 6 sur le recrutement prévoit une disposition discriminatoire : « *À qualification égale, la priorité est accordée (…) aux candidats se trouvant dans l'Ile* » contraire à l'article L. 1132-1 du code du travail selon lequel « *aucune personne ne peut être écartée d'une procédure de recrutement ou de nomination (…) en raison de son lieu de résidence* ».

Contrairement à la plupart des autres chambres d'agriculture, celle de La Réunion ne dispose pas d'un accord d'établissement[63] actualisé et conforme aux dispositions statutaires.

Rappel au droit n° 1. (CA 974) : Adopter un nouvel accord d'établissement conforme aux décisions prises par la CNP, en application de l'article L. 514-3 du code rural.

La Chambre dispose par ailleurs d'un règlement intérieur du personnel depuis janvier 2019, précisant notamment l'application de la réglementation en matière d'hygiène et sécurité.

3.1.2 Les flux de personnel

Comme il était recommandé par la Cour, l'encadrement de la Chambre a été renforcé, la part des cadres est ainsi passée de 27 % en 2015 à 33 % en 2022. Cependant le mouvement des personnels de direction a été important sur la période sous revue : changement de directeur, d'agent comptable et de directeur administratif et financier.

Cinq agents permanents en moyenne ont été recrutés chaque année entre 2015 et 2022. En revanche, le nombre d'agents recrutés en CDD ou en intérim a fortement varié entre l'ancienne et la nouvelle mandature : de 4 en moyenne par an, il est passé à 16.

[63] L'intitulé « convention collective » est impropre dans la mesure où une convention collective ne peut exister qu'au niveau des branches professionnelles. Comme intitulé dans le code rural (L. 514-3-1), il s'agit de convention ou d'accord d'établissement.

Tableau n° 17 : Entrées et Sorties de personnel sur la période sous revue

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Entrées									
Agents permanents	3	9	7	3	2	5	7	7	43
CDD ou intérim	3	4	5	2	7	14	24	19	78
Total	**6**	**13**	**12**	**5**	**9**	**19**	**31**	**26**	**121**
Sorties									
Retraite	2	2	4	3	0	3	1	1	16
Licenciement	0	1	2	2	1	0	1	3	10
Rupture conventionnelle	1	1	0	2	1	2	2	6	15
Démission	1	2	3	0	0	6	5	3	20
*Autres **	1	0	3	4	1	8	17	6	40
Total	**5**	**6**	**12**	**11**	**3**	**19**	**26**	**19**	**101**
Solde entrées/sorties	**+1**	**+7**	**0**	**-6**	**+6**	**0**	**+5**	**+7**	**+20**

Source : Cour des comptes à partir des données de la Chambre
**Autres : 33 fin de CDD, 4 décès, 3 fin de période d'essai.*

La Cour a contrôlé les sept dossiers de recrutement d'agents permanents de l'année 2022 dont un seul a donné lieu à un recrutement en interne. Afin de se conformer à l'article L. 1132-1 du code du travail, il conviendrait que les grilles de sélection en vue des recrutements ne fassent plus mention du lieu de résidence du candidat « Candidat/*Métropole/Réunion* ».

Par ailleurs, si conformément à l'article 2 du statut du personnel des chambres d'agriculture, des notes de service ont été portées à la connaissance du personnel de la Chambre lors de chaque recrutement, celles-ci ne mentionnent pas « l'indice minimum prévu » tel que prescrit par le statut[64]. Ces notes de service renvoient à la « *convention collective* » du personnel technique de la Chambre et spécifient l'emploi-type. Pour les futurs recrutements, il conviendra que l'information sur l'indice minimal soit explicitement mentionnée dans les notes de service.

Sur la période sous revue, il y a eu 10 licenciements, 15 ruptures conventionnelles et 20 démissions. Le coût des licenciements a été important, de 433 706 € sur la période. Les indemnités de licenciement prévues dans le statut des chambres d'agriculture sont plus avantageuses que celles prévues dans le code du travail : un mois de salaire par année de présence contre 0,25 mois dans le secteur privé.

Un agent, licencié en 2018, a perçu outre son indemnité de licenciement de 41 249 €, des indemnités compensatrices de congés payés pour un montant de 41 643 € et trois mois de salaire correspondant aux trois mois de préavis d'un montant de 6 049 €, soit un montant global

[64] Article 2 – Recrutement
Les vacances ou créations d'emploi sont portées à la connaissance du personnel de la chambre d'Agriculture, par une note de service fixant les qualifications requises pour l'exercice des fonctions en cause, l'indice minimal prévu, ainsi que la date limite pour le dépôt des candidatures.

de 88 942 €. La décision du président relative à ces versements précise bien les montants de l'indemnité de licenciement et de l'indemnité de préavis « *correspondante à trois mois de salaire* » mais ne donne aucun détail concernant le montant des indemnités compensatrices de congés payés[65]. D'après les éléments transmis par la Chambre, ce montant d'indemnités de 41 643 € correspond à 356 jours de congés payés alors que la Chambre n'a pas mis en place de compte épargne-temps.

En sus des indemnités de licenciement, l'ancien directeur général des services a également bénéficié d'une indemnité compensatrice correspondant à six mois de salaire, soit 50 039 €. Il a donc perçu la somme totale de 300 231 € en 2021. La Chambre a versé également à l'ancien directeur général une allocation de retour à l'emploi de 3 044,18 € par mois depuis le mois de novembre 2021. Parallèlement, ce dernier a engagé un contentieux à l'encontre de la Chambre pour licenciement sans cause et harcèlement. Ce contentieux est toujours pendant. Des dispositions spécifiques sont prévues pour les directeurs généraux des chambres d'agriculture dans le statut du personnel : une indemnité de base de 20 mois et une indemnité supplémentaire pour les directeurs âgés de plus de 40 ans égale à un mois de salaire pour chaque année après 40 ans et jusqu'à 55 ans[66]. Le préavis de licenciement est d'un an. La commission paritaire spécifique peut réduire ces durées légales en application de l'article 39 du statut du personnel des chambres d'agriculture. Pour le directeur général de la Chambre, les réductions ont été de 3 mois pour les indemnités de licenciement et de 6 mois pour la durée de préavis. Le rapport d'information de l'assemblée nationale de décembre 2020[67] recommande notamment de « *revenir sur le statut des directeurs des chambres d'agriculture, en supprimant les parachutes dorés en cas de licenciement* ».

3.1.3 Le rôle de la commission paritaire locale dans les licenciements

Au niveau de la Chambre, le dialogue social s'organise à travers la commission paritaire locale dont la composition est fixée par l'article 8 du statut du personnel des chambres d'agriculture. Conformément à cet article, les représentants « employeur » ont été élus par le bureau dans le mois qui a suivi la session d'installation de la Chambre en février 2019 (délibération de bureau n° 5/2019 du 7 mars 2019). La commission paritaire locale s'est régulièrement réunie et conformément à l'article 40 du statut du personnel des chambres d'agriculture « *au moins une fois par an* ».

La commission paritaire du 23 mai 2019 a donné un avis négatif sur la mesure de licenciement envisagée à l'encontre d'un membre du personnel. Les faits qui lui sont reprochés sont les suivants :

- exercice d'une activité autre que ses missions, pendant son temps de travail ;
- prise d'intérêt personnel du chargé de mission de la Chambre ou des membres de sa famille via plusieurs sociétés en usant de son positionnement professionnel ;

[65] Décision n° 55/2018 : « *Le Président décide de verser : des indemnités compensatrices de congés payés* ».

[66] Article 39 du statut du personnel des chambres d'agriculture.

[67] Assemblée nationale, rapport d'information n° 3702, 16 décembre 2020.

- utilisation des moyens de l'institution, tels que sa boîte mail ainsi que son statut de chargé de mission à la Chambre d'agriculture, à des fins personnelles et pour des intérêts professionnels privés ou familiaux.

Ce chargé de mission, toujours salarié de la Chambre, aurait été changé de service.

3.2 Le temps de travail

3.2.1 La prise de RTT à valider par la commission paritaire locale

Dans le cadre du passage aux 35 heures, la Chambre a adopté un protocole d'accord le 30 octobre 2000. Celui-ci prévoit une durée hebdomadaire de travail de 39 heures compensée par le bénéfice de 23 jours de congés RTT. Alors que les modalités de prise des RTT doivent être déterminées par la commission paritaire locale,[68] celles-ci ont été modifiées par simple notes de service[69] comme relevé dans le précédent rapport de la Cour.

3.2.2 Les modalités de temps de travail des sept inséminateurs à formaliser

Le régime de travail appliqué aux inséminateurs, 35 heures par semaine (voire 32 heures si l'on se réfère à une intervention lors d'une commission administrative paritaire[70]) et 2 jours de congés supplémentaires par an « *afin de compenser l'ensemble des récupérations lié aux week-ends et jours fériés travaillés* » aurait dû, en application de l'article 17[71] des statuts du personnel des chambres être intégré dans le protocole précité, ce qui n'a pas été le cas. **La Cour invite la Chambre à régulariser cette situation en prévoyant ce régime de travail lors de la révision de sa « *convention collective* ».**

Le statut du personnel administratif des chambres d'agriculture prévoit en son article 17 que la durée annuelle de travail de référence est de 1 589 heures auxquelles il convient d'ajouter les 7 heures de la journée de solidarité prévue par la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004, soit 1 596 heures par an (contre 1 607 heures dans la fonction publique). Ce chiffre repose sur un temps de travail hebdomadaire de 35 heures avec 25 jours de congés payés annuels, un forfait annuel de 9 jours fériés et 104 jours de repos hebdomadaire. Ainsi, le temps de travail des inséminateurs ne respecte pas la durée réglementaire du temps de travail. Selon les calculs de la Chambre, ils travaillent 1 582 heures par an au lieu de 1 596 heures.

La Chambre bénéficie par ailleurs d'un jour férié supplémentaire, le 20 décembre, date anniversaire de l'abolition de l'esclavage.

---

[68] Article 18 bis du statut du personnel des chambres d'agriculture.

[69] Notes de service du 20 mars 2008 et du 11 mars 2009.

[70] « *Certains agents avec des contrats de travail de 32 h sont toujours au bureau après 14h30 ?* » compte-rendu de la commission paritaire du 15 février 2016.

[71] Article 17 c : « *La déduction éventuelle d'autres congés accordés par l'employeur avant la réduction du temps de travail, fera l'objet d'une négociation locale validée par la commission paritaire [locale]* »

3.2.3 Un absentéisme élevé

Le nombre de jours d'absence s'est dégradé sur la période sous revue, passant de 2 318 jours en 2015 à 4 965 jours en 2022. L'audit de Chambres d'agriculture France relève que la direction des ressources humaines de la Chambre a analysé les arrêts de travail en 2021. Il ressort de cette étude qu'ils ont représenté plus de 9 745 jours sur la période 2019-2021. Ce chiffre représente l'équivalent de 14 ETPT en 2019, 16 ETPT en 2020 et 12 ETPT en 2021.

L'absentéisme s'élève à 14,4 % en 2022 à la Chambre alors qu'il est, au niveau national, dans le secteur public de 9,7 %.

3.3 La forte progression de la masse salariale

3.3.1 Une croissance des effectifs malgré la situation financière dégradée

La Cour recommandait en 2015 de « *procéder à une forte réduction des emplois* », suivie par le CGAAER en 2019 de « *retrouver un équilibre financier (…) en stabilisant puis réduisant la masse salariale* » et réitérée par la tutelle dans ses réserves formulées sur le compte financier 2022 avec une « *suspension de tous recrutements extérieurs en 2023* »[72] et dans le rapport de 2023 de Chambres d'agriculture France de « *poursuivre la réflexion sur la réduction des effectifs. Documenter le plan de réduction et le partager avec la tutelle. Assurer en lien avec la tutelle un suivi nominal de la trajectoire* ».

Malgré la situation financière extrêmement dégradée de la Chambre (cf. *supra*), les effectifs ont progressé sur la période sous revue ainsi que la masse salariale.

Tableau n° 18 : Évolution des effectifs et de la masse salariale de 2015 à 2022

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2015-2022
Effectif au 31/12 (en ETP)	151,04	157,02	163,27	162,11	159,18	162,64	168,81	171,16	13,32%
Charges de personnel (en €)	7 626 459	7 942 252	8 687 041	8 775 086	8 551 518	8 764 509	9 240 660	9 195 088	20,57%

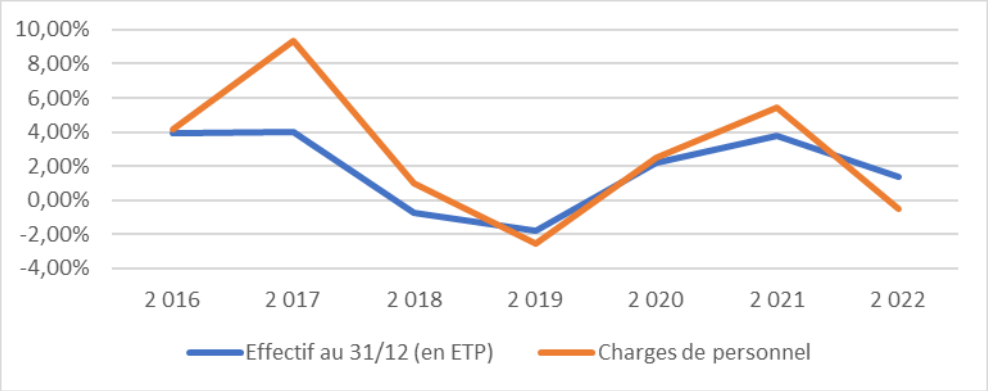
Source : Chambre d'agriculture de La Réunion et les comptes de résultat

Les charges de personnel ont progressé plus rapidement que les effectifs. Outre l'augmentation du point d'indice, les réorganisations de 2016 et 2019[73] ont donné lieu à des promotions, ce qui a contribué à une croissance de la masse salariale supérieure à celle des effectifs. De plus, trois points au choix ont été accordés à l'ensemble du personnel en octobre

[72] Courrier du Préfet à la chambre du 24 avril 2023.
[73] P.V. de la réunion de bureau du 24 avril 2019 : « *Le coût salarial supplémentaire sera de 3 % par an* ».

2016 et en janvier 2017. Ces derniers visaient à compenser le prélèvement à compter du 1er janvier 2017 de la part salariale de la cotisation obligatoire de l'AGFF (retraite prévoyance)[74].

Graphique n° 1 : Évolution annuelle en pourcentage des effectifs et charges de personnel



Source : Chambre d'agriculture de La Réunion et les comptes de résultat

La Chambre totalise en 2022 plus de 171 ETPT, soit plus que les chambres d'agriculture de la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et Mayotte réunies. La Réunion rassemble 54 % des effectifs des chambres d'outre-mer alors qu'elle ne représente que 24 % des exploitations agricoles ultra-marines. Si l'on applique le ratio exploitations sur effectif des autres départements d'outre-mer à La Réunion, la Chambre ne devrait avoir besoin que de 44 ETPT, soit un surcroît d'effectif d'environ 127 ETPT[75] et des charges de personnel de 6,8 M€ par an[76].

En 2022, les charges de personnel représentent 80 % des charges totales alors que la moyenne des chambres se situe à 52 %.

Selon la Chambre, « *l'effectif répond à la typologie des exploitations (petite taille, micro-exploitations, territoire escarpé, exploitations éloignées)* » et à « *une présence forte d'une multitude de productions, de filières* ».

3.3.2 L'évolution des rémunérations

Les charges de personnel ont progressé de 20,57 % entre 2015 et 2022 pour s'établir à 9,2 M€ en 2022.

La rémunération du personnel des chambres est encadrée par une classification nationale, avec une mise en œuvre par accord local. Les chambres doivent au minimum appliquer cette classification qui prévoit des changements d'indice en fonction de l'ancienneté, soit cinq augmentations d'indice en 30 ans. L'accord sur la modernisation de la gestion des

[74] Le président de la Chambre a reçu en 2017 une mise en demeure de payer des arriérés de cotisations AGFF (prévoyance retraite) de 361 000 € représentant des impayés sur les 12 dernières années. À compter de l'exercice 2017, la Chambre a payé cette cotisation aussi bien pour la part salariale que patronale.

[75] La Guadeloupe, Martinique, Guyane et Mayotte emploient 143 ETPT pour 20 375 des exploitations agricoles ultra-marines. La Réunion a quant à elle 6 282 exploitations. (143*6 282) /20 375 = 44.

[76] 127* 53 722 (coût moyen) = 6,8 M€.

ressources humaines adopté en décembre 2007 par la Chambre prévoit une progression d'indice plus favorable avec dix augmentations. En effet, un minimum de 40 % des augmentations minimales est accordé entre deux augmentations de la grille nationale.

Pour connaître son salaire en euros, un salarié d'une chambre d'agriculture doit prendre son indice total et le multiplier par la valeur du point. L'indice total résulte de l'addition de l'indice de base et des points aux choix obtenus. L'attribution de points au choix se fait sur décision du président et proposition du directeur général, au vu de l'entretien annuel d'évaluation professionnelle. Alors que dans le précédent rapport de la Cour, la Chambre s'était engagée à ne plus recourir aux points au choix et à privilégier la prime exceptionnelle dont la procédure est plus transparente[77] et adaptée pour récompenser les efforts ponctuels des agents, les présidents successifs ont continué à attribuer des points au choix : 1 344 points sur la période 2015-2018 et 258 points sur la période 2019-2022. Ces 1 602 points au choix représentent une masse salariale annuelle de 12 000 €[78].

Les agents titulaires de la Chambre ont bénéficié tous les ans en fin d'année d'une gratification correspondant au douzième des traitements perçus dans l'année conformément à l'article 13 du statut du personnel des chambres d'agriculture.

L'article 15 du statut garantit une progression minimale de la masse salariale. Ainsi, un plancher annuel, mesuré sur trois ans, est fixé : le nombre de points attribués ne peut être inférieur à 1,7 % du nombre total de points constituant la masse indiciaire de base de l'année précédente. Ce minimum s'apprécie hors promotion en moyenne sur trois ans. En fonction des données produites par la Chambre, l'estimation réalisée par la Cour révèle que les attributions de points ont été supérieures à ce minimum entre 2020 et 2022, l'évolution estimée des points en moyenne sur trois ans s'élève en effet à 2,31 %.

[77] La « *convention collective* » de la Chambre de 1991 pour le personnel technique prévoit que les primes exceptionnelles font l'objet d'avis des chefs de service et avis conforme et accord des délégués syndicaux et des délégués du personnel. Le statut du personnel dispose quant à lui dans son article 13 bis que les représentants du personnel seront tenus informés chaque année du montant total des primes exceptionnelles attribuées, du nombre de bénéficiaires et des catégories concernées.

[78] Dernière valeur du point d'indice 7,49* 1 602 = 11 999 €.

Tableau n° 19 : Nombre de points hors promotion rapportée à la masse indiciaire de l'année précédente

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Masse indiciaire au 31/12/N (nb de points)	729 267	700 761	731 654	778 110	772 778	772 015	792 846	818 416	826 702
Nb de points promotion sur une base annuelle			2 400			5 400			
Évolution masse indiciaire hors promotion	NC		28 493	46 456			20 831	25 570	8 286
Augmentation annuelle en % hors promotion			4,07%	6,35%			2,70%	3,23%	1,01%
Moyenne 3 ans en %									2,31%

Source : Cour des comptes à partir des données de la Chambre

Les agents peuvent par ailleurs percevoir des primes exceptionnelles. Sur la période sous revue, 6 600 € bruts ont été versés à 16 agents. Alors que la convention de la Chambre prévoit que les primes exceptionnelles sont attribuées après « *avis conforme et accord des délégués syndicaux et des délégués du personnel* », la prime accordée en 2022 n'a pas fait l'objet d'un tel avis.

3.3.3 Le non-respect de la valeur du point d'indice fixée par la commission paritaire nationale

Le rapport de Chambres d'agriculture France a relevé que la Chambre ne respecte pas l'article 13 du statut qui prévoit que « *le traitement est obtenu en multipliant l'indice de l'agent par la valeur du point fixée par la commission nationale paritaire* ». En effet, la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 a étendu le rôle de la commission nationale paritaire à l'ensemble du personnel des chambres d'agriculture. Cette disposition est codifiée à l'article L. 514-3 du code rural. En conséquence, l'article 10 de la « *convention collective* » de la Chambre concernant la rémunération est obsolète[79].

Depuis 2015, la commission nationale paritaire a pris trois décisions concernant la rémunération des personnels des chambres d'agriculture qui fixent la valeur du point à compter du 1er juillet de l'année concernée : en juin 2018 (6,284 € le point), en juin 2022 (6,457 € le point) et en juin 2023 (6,57 € le point).

La valeur du point d'indice appliquée à la Chambre est supérieure d'environ 16 % au point d'indice fixé par la commission nationale paritaire. Que ce soit à la DAAF ou à la Chambre, personne n'a retrouvé l'accord qui aurait été conclu, il y a longtemps, avec la tutelle

[79] « *La valeur du point définie au minimum deux fois par an (les 1er janvier et 1er juillet) dans le cadre des négociations annuelles obligatoires des articles L. 132-27 et suivants du code du travail* ».

pour entériner cette situation. Le non-respect de la valeur du point d'indice fixée par la CNP représente un surcoût global estimé à 9,5 M€ pour la période 2015-2022 (cf. annexe n° 6).

L'augmentation de 2018 n'a fait l'objet d'aucune délibération ; celle de 2022 a donné lieu à une délibération du bureau n° 28/2022 du 13 juillet 2022, approuvée avec réserves par la tutelle ; celle de 2023 à une délibération de bureau n° 06/2023 du 10 août 2023 qui n'a pas été validée[80]. Lors de la session du 12 décembre 2023, la Chambre a pris une délibération pour fixer le point d'indice à 7,62 €. Le Préfet n'ayant pas validé la délibération, les salariés de la chambre se sont mis en grève le 5 février 2024. Ce dernier qui attendait « *un arbitrage clair de la commission nationale paritaire des chambres d'agriculture sur la possibilité qu'aurait la chambre de La Réunion à déroger sur la valeur du point d'indice national* » n'a pas été en mesure de donner un avis formel avant la date limite des deux mois, soit le 12 février 2024. À défaut, la délibération du 12 décembre 2024 est devenue exécutoire. L'illégalité de la valeur du point d'indice appliquée à la Chambre a été confirmée au Préfet par le ministère de l'agriculture, le 14 février 2024. Le Préfet a indiqué à la Cour qu'il disposait désormais des bases législatives lui permettant d'opérer une injonction au Président de la chambre d'agriculture d'appliquer le point d'indice national.

La Chambre a, pour sa part, précisé que des négociations avaient débutées avec les représentants du personnel afin de trouver un accord pour le retour à la valeur du point national.

Rappel au droit n° 2.(CA 974) : Conformément à l'article L. 514-3 du code rural et à l'article 13 du statut du Personnel, appliquer la valeur du point d'indice décidée par la CNP (indemnités des élus et traitement du personnel).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les contrats de travail signés en 2022 se rapportent toujours à la « convention collective » locale de 1991 alors que celle-ci comporte plusieurs dispositions obsolètes ou irrégulières.

Alors que la Cour en 2015, puis le CGAAER en 2019 et le préfet dans ses courriers à la Chambre avaient recommandé de réduire les effectifs, ceux-ci ont progressé sur la période sous revue de 13 %.

Les deux réorganisations de 2016 et 2019 ont donné lieu à des promotions : ainsi, la hausse de la masse salariale sur la période sous revue (21 %) est plus importante que celle des effectifs (13 %). Par ailleurs, le taux d'absentéisme est élevé (14,4 % en 2022). De plus, contrevenant à l'article 13 du statut des personnels des chambres d'agriculture, la Chambre ne respecte pas la valeur du point d'indice décidée par la commission nationale paritaire, générant un surcoût annuel pour la Chambre d'environ 1,2 M€.

Sur la période sous revue, il y a eu 10 licenciements dont celui de l'ancien directeur général des services. Dans ce cadre, celui-ci a perçu 300 231 € en 2021. Par ailleurs, un agent,

[80] Courriers du préfet de La Réunion du 13 septembre 2023 indiquant qu'il ne pouvait pas se prononcer et du 3 octobre 2023 n'approuvant pas cette délibération.

licencié en 2018 a bénéficié de 41 643 € au titre d'indemnités compensatrices de congés payés, alors que la Chambre n'a pas mis en place de compte épargne temps.

Le personnel de la Chambre est soumis à deux régimes de travail, l'un général à 39 heures par semaine, l'autre par exception à 35 heures par semaine, pour les inséminateurs, appelés à intervenir les week-ends et jours fériés. Ce régime de travail particulier, contrairement à l'article 17 du statut n'a pas fait l'objet d'une négociation locale validée par la commission paritaire locale.

---

4 LES AUTRES MOYENS

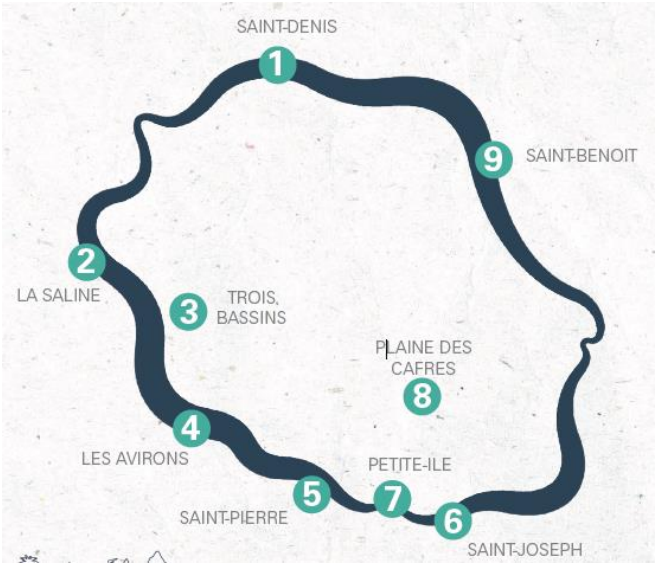
4.1 L'immobilier

4.1.1 L'organisation territoriale

La Chambre a choisi des implantations multiples afin d'être au plus près des agriculteurs et des collectivités territoriales. Elle dispose d'un siège situé à Saint-Denis, dans de vastes locaux dont elle est propriétaire, et de 8 antennes réparties sur l'ensemble du territoire.

4.1.1.1 Les implantations

Carte n° 2 : Implantations de la Chambre d'agriculture



Source : Chambre d'agriculture de La Réunion

Deux sites sont sa propriété, deux sont en location, les autres sont occupés à titre gracieux. Les locaux des antennes, le plus souvent mis à disposition, sont majoritairement occupés à titre gratuit, n'engendrant que peu de dépenses pour la Chambre.

Tableau n° 20 : Liste des locaux occupés par la Chambre d'agriculture[81]

Localisation	Superficie en m²	Statut
Saint-Denis	1 900	propriété
Saint-Benoît	400	location
Sainte-Rose	10	gratuit
Bois-Rouge	10	gratuit
Saint-Pierre	580	propriété
Saint-Joseph	80	gratuit
Petite-Île	80	gratuit
Plaine des cafres	280	gratuit
Caserne	10	gratuit
Trois Bassins	190	propriété
Les avirons	90	gratuit
La Saline	450	location

Source : Chambre d'agriculture de La Réunion

4.1.1.2 L'état du patrimoine bâtimentaire

Si, depuis 2019, la Chambre d'agriculture n'a pas été en mesure de dégager une enveloppe financière dédiée à des travaux, ni de réhabilitation, ni de simple entretien, les années précédentes n'étaient pas plus favorables comme le soulignait le dernier rapport de la Cour.

Certains locaux apparaissent vétustes et inadaptés, comme à Saint-Joseph et Petite-Ile. Le siège de l'entité présente également un état de dégradation préoccupant. L'audit TRIESSE réalisé en 2015 à la demande de l'État préconisait déjà « *la mise aux normes des locaux de la Chambre d'agriculture* », point repris par l'audit du CGAAER.

Les dernières interventions sur ce bâtiment datent de 2020[82] grâce au financement du Département sur la convention-cadre hors politique opérationnelle – Volet investissement. Cette aide ponctuelle n'a pas été pérennisée. Elle est, selon l'ordonnateur, en cours de renégociation afin de permettre à la Chambre d'intervenir sur des locaux dégradés.

En sa qualité de propriétaire, la Chambre est astreinte aux obligations du code de la santé publique relative à l'amiante[83]. L'ensemble des immeubles bâtis dont le permis de

81 Siège de Saint-Denis et huit antennes. Les sites de Sainte-Rose, Bois-Rouge et Caserne correspondent à « *des locaux où certains agents font des permanences en semaine. Ces locaux sont mis à disposition de la Chambre à titre gratuit dans des plages horaires spécifiques* ».

82 Travaux d'étanchéité d'urgence sur les toiture et façade pour un montant total de 39 379,85 HT.

83 Article L. 1337-4 ; articles R. 1334-14 à R. 1334-29-9 ; articles R. 1337-2 à R. 1337-5 ; arrêté du 21 décembre 2012 relatif aux recommandations générales de sécurité et au contenu de la fiche récapitulative du dossier technique amiante.

construire a été déposé avant le 1er juillet 1997 est concerné, que le propriétaire soit public ou privé. À ce titre, il doit constituer et tenir à jour un dossier technique amiante (DTA), à la disposition des occupants, des représentants du personnel et de la médecine du travail.

La Chambre indique ne pas avoir réalisé de diagnostic amiante. La Cour lui rappelle que des contraventions pénales de troisième et cinquième classes sont inscrites dans le code de la santé publique en cas de non-respect de ces obligations et **l'invite à se mettre en conformité dans les plus brefs délais.**

Le siège de la Chambre d'agriculture est un établissement recevant du public (ERP) de type W - 5ème catégorie[84]. L'exploitant y est responsable du respect des règles de sécurité. Il est à ce titre soumis à différents contrôles. Il est tenu notamment de faire vérifier chaque année certains équipements et installations comme les équipements d'alarme incendie, de désenfumage, ascenseurs, extincteurs, etc. Ces vérifications périodiques doivent faire l'objet de procès-verbaux et de comptes rendus. La Chambre indique ne pas les réaliser, tout comme elle précise ne disposer ni de registre de sécurité[85], ni de registre d'accessibilité[86] de l'ERP.

Rappel au droit n° 3. (CA 974) – Conformément aux prescriptions du Code de la santé publique, respecter les obligations en matière d'amiante (diagnostic), de vérifications périodiques des installations et équipements, de sécurité et d'accessibilité des bâtiments.

La Chambre indique que le travail a été initié avec le service des domaines pour évaluer l'état du bâtiment et définir une stratégie sur le devenir du siège. Elle ajoute que les diagnostics et adaptations cités seront réalisés dans les meilleurs délais.

La commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (CCDSA) contrôle tous les 3 ou 5 ans les ERP, selon leur classement. Au regard de ce qui précède et de la responsabilité de la Chambre d'agriculture en tant qu'employeur et de son président, s'agissant de la sécurité des personnes qu'elle accueille, **la Cour l'invite à solliciter le passage de la commission de sécurité et d'accessibilité afin de recueillir son avis sur la capacité du bâtiment de Saint-Denis à accueillir du public et les près de 70 agents qui y travaillent**.

4.1.1.3 Les locaux de Saint-Benoît

Pour ces locaux, un contrat de location a été signé par le directeur général des services de la Chambre avec une organisation de producteurs majeure de la filière canne à sucre.

Le contrat, signé le 29 avril 2022, pour la période allant du 1er juillet 2020 au 30 juin 2023, porte un effet rétroactif de près de deux années, conduisant l'ordonnateur à mandater et le comptable public à prendre en charge des mandats sans pièce justificative entre juillet 2020

[84] W = administration, banque, bureaux / 5ème catégorie : capacité d'accueil < à 300 personnes, salariés et public.

[85] Code du travail, notamment articles R. 4226-1 à R. 4226-37.

[86] Arrêté du 19 avril 2017 fixant le contenu et les modalités de diffusion et de mise à jour du registre public d'accessibilité.

et mars 2022. Un avenant n° 8 au bail de location a pour objet de reconduire ledit bail pour la période allant du 1er juillet 2023 au 30 avril 2024, de manière rétroactive en août 2023.

. Pour une surface de 540 m², lieu de travail de 21 salariés de la Chambre, le loyer mensuel s'élève à 4 159,40 € TTC, soit environ 8 €/m² et près de 2 400 € par an et par agent, qui disposent chacun de près de 26 m². Le coût de cette location apparaît élevé. La Chambre pourrait réexaminer les conditions de sa présence à Saint-Benoît au vu de ses difficultés financières.

4.1.2 Les évolutions possibles

Dans son rapport de 2015, la Cour estimait que « *la Chambre ne paraît pas tirer le meilleur parti de son organisation locale (…). Selon le président, une organisation générale de la Chambre va se mettre en œuvre dans le cadre d'un nouveau projet stratégique (…). Les antennes seront restructurées et le suivi et le pilotage des sites renforcés* ».

Jusqu'en 2019, aucune évolution n'a été constatée malgré la délibération du bureau n°42/2016 du 24 août 2016 relative à la mise en place d'une consultation pour la recherche d'un cabinet d'étude immobilier, qui n'a pas abouti. À son arrivée en 2019, la nouvelle équipe a dressé les mêmes constats s'agissant de l'état des locaux. Des travaux d'urgence ont été réalisés à cette date au siège de l'entité ; l'antenne de Saint-Pierre a pu bénéficier de travaux d'amélioration, en partenariat avec les services de l'État qui sont implantés sur le même site ; des locaux adaptés ont été mis à disposition gracieusement par la commune aux Avirons.

Animée par une volonté de proximité avec les agriculteurs, s'agissant à la fois des formalités et des prestations qu'elle propose et des formations qu'elle organise, la nouvelle équipe n'a cependant pas rationalisé le nombre d'antennes territoriales. Le public accueilli dans chacun des sites n'est pas dénombré, ce qui prive la Chambre d'un outil prospectif dans la définition de sa politique territoriale.

Forte de ces données de fréquentation, et en prenant en considération sa situation patrimoniale ainsi que ses difficultés structurelles, la Chambre pourrait réfléchir au bien-fondé de ses différentes implantations locales et adapter le cas échéant les moyens associés, en termes de personnel et de véhicules.

S'agissant du siège, s'il se trouve dans un état de dégradation avancé, il présente des points forts que la Chambre pourrait valoriser. Bien situé et vaste, il pourrait en tout ou partie être mis en location après réhabilitation, le fruit des loyers pouvant alors être consacré au remboursement de l'emprunt mobilisé pour réaliser ces travaux. La Chambre pourrait également envisager la vente de ces locaux. Une étude sur le devenir de ce site pourrait ouvrir des opportunités à la Chambre, aux incidences financières favorables.

Dans son courrier du 9 décembre 2022, portant approbation avec réserves du budget initial 2023, le représentant de l'État estimait qu'il appartenait à la Chambre de mettre en œuvre « *à échéance 2023-2025 un plan de gestion de vos sites d'implantation afin de pouvoir réaliser à moyen terme des économies, par exemple de mutualisation de certains sites et en ayant une réflexion sur votre patrimoine immobilier* ».

La Chambre d'agriculture de La Réunion, également Chambre départementale, n'a pas élaboré un schéma directeur du patrimoine immobilier tenant compte des principes de la politique immobilière de l'État, comme l'impose l'article D. 512-1-2 du décret du 13 mai 2016

relatif au réseau des chambres d'agriculture. Bien qu'étant à la fois l'unique chambre départementale du territoire et chambre régionale, inscrire sa réflexion stratégique dans ce cadre pourrait constituer un levier organisationnel et financier.

4.2 Les achats

4.2.1 Les principes d'achat

En 2015, la Cour relevait des lacunes en matière de commande publique, comme par exemple l'absence de pondération des critères dans certains marchés, des notifications sans autorisation pour des marchés supérieurs à 140 000 € ou encore des remarques du comptable pour des prestations sans marché[87]. L'ordonnateur admettait à l'époque « *qu'il faudrait doter la Chambre d'un véritable recueil de procédures d'achat public, réviser les pouvoirs sur les appels d'offres et fiabiliser les procédures de passation des marchés* ».

Le récent audit de Chambres agriculture France souligne que « *l'ensemble des éléments relevés participent d'une maîtrise du risque juridique relatif à la commande publique* ». Cependant, des marges de progression demeurent.

La Chambre dispose désormais d'une fiche méthodologique pour les achats de fournitures ou de prestations qui décrit la procédure interne de passation des marchés ; toutefois, elle n'est pas datée et fait encore référence au code des marchés publics, et non au code de la commande publique pourtant entré en vigueur au 1er avril 2019. La procédure de passation des marchés de travaux n'est pas décrite dans la fiche méthodologique.

La Chambre a prévu trois types de procédure, en fonction du montant global du marché[88] : sans publicité ni mise en concurrence en dessous de 40 000 €, une procédure adaptée gérée par la direction des affaires financières (DAF) entre 40 000 € et 140 000 €, un appel d'offres, géré également par la DAF, pour les marchés supérieurs à 140 000 €.

Si la fiche fait référence à la nécessaire analyse des besoins que les services doivent préalablement mener avant tout achat, elle n'est pas accompagnée de la mise en place d'un outil permettant de prendre en compte les seuils par famille de prestations homogènes[89].

Sur la période, d'après le tableau de suivi des marchés que la Chambre a mis en place, 65 procédures de mise en concurrence ont été menées, réparties en 48 procédures adaptées (MAPA), dont certaines sous la forme d'accords-cadres, et 16 en appels d'offres[90]. Les marchés en cours couvrent l'essentiel de ses achats ; il s'agit pour l'essentiel de marchés de fournitures (65 %) et accessoirement de services (35 %).

[87] Au cours de la période sous revue, deux ordres de réquisition ont été émis pour des prestations sans marché (fourniture de paniers péi).

[88] La note ne précise pas si les montants s'entendent HT ou TTC.

[89] En application des articles L. 2111-1 et suivants et R. 2121-6 du code de la commande publique, qui imposent à l'acheteur public de définir précisément la nature et l'étendue de ses besoins et de déterminer en conséquence quelles procédures de publicité et de mise en concurrence préalables sont applicables.

[90] Un sous la forme de « contrat », pour 7 500 €, s'agissant de la maintenance de la climatisation.

Les tableaux de synthèse des marchés passés par la Chambre peuvent contenir des informations divergentes s'agissant notamment des montants, soit prévisionnels, soit exécutés. **La Cour invite la Chambre à un suivi plus rigoureux des données en matière de commande publique.**

Un panel de 21 marchés a fait l'objet d'un contrôle des pièces sur place, soit un échantillon de 32 % du nombre total des marchés conclus depuis 2015 (cf. annexe n° 7). Certaines règles de la commande publique ne sont pas systématiquement appliquées ou des pratiques sont critiquables, comme l'illustrent les développements suivants.

4.2.2 L'estimation des montants et l'expression du besoin

La Chambre a passé en 2016 un marché de fourniture d'agendas agricoles[91] avec pour seules prescriptions techniques la mention « *mêmes caractéristiques techniques que celles des agendas de 2016* ». C'est le prestataire précédent qui a obtenu le marché malgré l'offre présentée par un concurrent, jugée meilleure sur le plan technique. Lors de son précédent contrôle, la Cour avait signalé à la Chambre la nécessité de mettre en concurrence la réalisation de cette prestation. La Chambre, qui avait depuis 2004 une convention avec ce même prestataire, a alors organisé une procédure adaptée, finalement attribuée au prestataire historique, d'ailleurs toujours en place.

La Chambre s'éloigne parfois du cadre contractuel qu'elle a fixé lors de la mise en concurrence, ce qui peut constituer des limites dans l'expression de ses besoins. À titre d'illustration, elle a commandé des travaux supplémentaires (11 352,36 €) sur simple devis au titulaire d'un lot du marché de travaux de réfection de l'étanchéité des locaux du siège, alors même que le marché avait été réceptionné (lot 1) et que plusieurs candidats avaient initialement postulé à cette mise en concurrence.

Par ailleurs, le tableau des marchés contrôlés fait apparaître des montants mandatés parfois supérieurs aux montants prévisionnels estimés par la Chambre. C'est le cas par exemple du marché de nettoyage des locaux du siège (2020-2022), du marché carburant (2018-2021) pour plus de 60 000 €, des marchés de location de véhicules dont l'estimation prévisionnelle de la dernière mise en concurrence n'a pas été revue malgré le dépassement du marché précédent.

Le marché de semences pour les inséminations artificielles a été passé en 2020 selon la procédure de l'appel d'offres. Des mentions contraires apparaissent dans le cahier des clauses particulières et dans le rapport d'analyse des offres. Le premier indique que « *le lot 1 devrait se situer dans une fourchette annuelle allant de 22 500 € à 150 000 € ; le lot 2 entre 7 000 € et 55 000 € ; le lot 3 entre 600 € et 12 000 €* », soit une fourchette annuelle comprise entre 30 100 € et 271 000 €. Le second document mentionne un « *montant d'achats annuel en deux commandes : 65 000 € à 140 000 €* ». Cette divergence d'informations n'est pas source de fiabilité ni d'efficacité de l'achat, d'autant que la Chambre ne fait pas de ces montants de véritables minimum et maximum au sens de la réglementation puisqu'elle emploie le conditionnel, signe d'une hypothèse, dans sa formulation (« *le lot (…) devrait se situer (…)* »). La Cour rappelle que depuis 2022, en vertu de l'article R. 2121-8 du code de la commande publique, les accords-cadres doivent comporter un montant maximal.

[91] N° 01/16.

Sur ce même marché, la Chambre a passé en 2020 deux avenants, avec pour motivation « *l'évolution du marché* », faisant passer le lot 1 à 94 500 € au lieu de 63 000 € et le lot 2 à 47 250 € au lieu de 31 500 €, soit plus de 65 % d'augmentation pour chaque lot. L'expression du besoin initial s'en trouve altérée.

Par ailleurs, la Chambre n'utilise pas le levier de la négociation des offres lorsqu'elle est permise et relance fréquemment des procédures, sans exploiter la possibilité de durée maximale de marché autorisée. Ce procédé peut être chronophage et éventuellement source de surcoûts, d'autant que les mises en concurrence se font souvent sur la base d'un cahier des charges quasi-identique au précédent, sur les mêmes critères de jugement des offres pour une attribution aux mêmes prestataires.

Si la Chambre indique qu'il s'agit parfois d'une stratégie d'achat par laquelle elle espère obtenir des montants d'offres avantageux, elle reconnaît que sa pratique pourrait évoluer pour gagner en efficience. D'ailleurs, le nouveau marché de location de véhicules a été passé pour trois ans ; elle envisage que le prochain conserve cette même durée en y associant l'entretien, actuellement objet d'un marché séparé.

Enfin, l'article L. 2113-10 du code de la commande publique dispose que « *les marchés sont passés en lots séparés, sauf si leur objet ne permet pas l'identification de prestations distinctes* ». L'actuel marché des agendas et revues agricoles n'a pas fait l'objet d'allotissement, contrairement aux précédents, pour des prestations similaires.

4.2.3 Les critères de jugement des offres

L'article R. 2152-7 du code de la commande publique prévoit que pour attribuer le marché au soumissionnaire qui a présenté l'offre économiquement la plus avantageuse, l'acheteur se fonde soit sur un critère unique, soit sur une pluralité de critères non-discriminatoires et liés à l'objet du marché ou à ses conditions d'exécution, parmi lesquels figurent le prix ou le coût et un ou plusieurs autres comprenant des aspects qualitatifs, environnementaux ou sociaux. La Chambre ne respecte pas parfaitement ces dispositions.

Elle utilise dans certaines procédures des critères non autorisés. À titre d'illustration, le marché des agendas et revues agricoles prévoit un critère « *opérabilité et caractéristiques opérationnelles (favoriser les entreprises locales)* » qui est contraire au principe d'égal accès de tous à la commande publique, posé par l'article L. 3 du code de la commande publique.

Certains critères deviennent inopérants en raison d'une note unique attribuée à l'ensemble des candidats, fondant ainsi l'analyse sur le seul prix. C'est le cas par exemple des marchés d'entretien des véhicules où la même note est accordée sur le critère « lieu d'implantation des garages – pondération de 20 % ».

Pour d'autres marchés, les critères retenus ne paraissent pas à même de déterminer l'offre économiquement la plus avantageuse. Par exemple, le marché des travaux d'étanchéité du siège ne comprend pas de critère lié à la valeur technique de la proposition. Le marché de location de véhicules introduit un critère de disponibilité à la date prévue alors que la date de livraison est une disposition du cahier des charges, rendant en cela non conforme l'offre qui ne la respecte pas sans qu'il soit besoin de la juger. S'agissant du marché de carburants, il repose sur deux critères (prix 80 % - nombre de stations 20 %). Au regard des 52 stations détenues par

l'attributaire qui remporte systématiquement les marchés, le plaçant en termes d'implantation en première position sur l'île, ce critère est inopérant et revient à juger sur l'unique prix.

Enfin, pour certains marchés, la désignation et/ou la pondération des critères est divergente entre le règlement de consultation et l'analyse des offres, comme pour le marché d'entretien des locaux du siège. Parfois, les offres ne sont pas examinées au regard de l'ensemble des critères retenus dans les documents contractuels : c'est le cas des semences pour insémination artificielle (l'analyse de la valeur technique ne figure pas au rapport d'analyse).

4.2.4 Un panel de prestataires peu étoffé

Outre le marché de réalisation d'agendas personnalisés systématiquement attribué à la même société (cf. *supra*), la Chambre compte un nombre de prestataires resserré qui emportent les marchés à chaque nouvelle remise en concurrence. C'est le cas par exemple des marchés de semences pour les inséminations artificielles, dont tous les lots sont remportés par le même prestataire, même lorsque postule un autre candidat. Il en va de même pour les marchés de location de véhicules où les attributaires sont régulièrement les mêmes. Lors de la passation du marché 2015-2017, un référé précontractuel a d'ailleurs été introduit par une société. Suite au jugement du tribunal administratif, son offre a été réintégrée. Ce soumissionnaire a ensuite été déclaré attributaire après une nouvelle analyse des offres ; il n'a plus soumissionné aux marchés suivants. Pour les marchés d'entretien de véhicules, une même franchise, sous des sociétés différentes, remporte de nombreux marchés.

De la même manière, s'agissant des paniers de fruits, c'est toujours le même soumissionnaire qui obtient le marché, pour l'ensemble des lots liés aux trois zones géographiques de l'île. Ces achats d'ailleurs ont fait l'objet de deux réquisitions du comptable, l'une en décembre 2021 suite à son refus de prise en charge du mandat de premier acompte de cette prestation (31 032 €), l'autre en avril 2022 pour le solde (7 758 €), faute de marché public.

4.2.5 Le salon international de l'agriculture

La Chambre participe régulièrement au salon international de l'agriculture (SIA) qui se tient chaque année à Paris. Elle est à ce titre financée par le Département avec lequel elle signe une convention qui définit notamment les dépenses éligibles (la réservation et le paiement de l'espace d'exposition ainsi que la réalisation du stand « *Village Réunion* ») ainsi que les modalités de versement de la subvention, d'un montant total de 550 000 € chaque année : depuis 2018, acompte de 60 % à la signature pour permettre le paiement des prestataires retenus pour la réservation de l'espace (société X) et l'aménagement des stands (société XX), solde sur présentation des factures acquittées. Malgré des critères d'analyse des offres affichés (prix du stand 70 %, présentation 30 %) et plusieurs propositions reçues en 2016 et 2018 par exemple, le rapport d'analyse fournit peu d'explications sur l'appréciation technique et place en tête l'opérateur retenu, avec le maximum de points.

Si la réservation de l'espace ne peut s'effectuer qu'auprès de l'organisateur X[92], à qui le CENECA (Centre national des expositions et des concours agricoles) a confié par convention la gestion du salon, il apparaît étonnant que la convention rédigée à l'initiative du Département désigne le nom du « *prestataire retenu* » pour l'aménagement de stands, prestations entrant pourtant dans le champ concurrentiel. De même, la Chambre d'agriculture, menant une procédure d'appel d'offres pour ces prestations d'aménagement de stands au SIA, attribue systématiquement le marché à l'opérateur désigné par la convention, la société XX, et ce quasiment concomitamment à la signature de ladite convention, l'analyse des offres portant parfois la mention suivante « *attribution du marché à la société XX. À notifier sous réserve de l'obtention de la convention de financement du conseil départemental* ».

Tableau n° 21 : Relations de la Chambre d'agriculture avec la société XX

Année du salon	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Date de la convention avec le département 974	29/01/2016	26/07/2017	07/12/2017	30/11/2018	14/11/2019	Annulé	02/12/2021
Date d'acceptation de l'offre par la CA974	27/01/2016	30/12/2016	nc	30/11/2018	nc	Annulé	01/12/2021

Source : Cour des comptes d'après tableau des marchés de la Chambre (nc : non communiqué)

Entre 2015 et 2022, la Chambre d'agriculture a mandaté près d'1,1 M€ à la société XX pour l'organisation de son stand au salon de l'agriculture, avec une évolution significative à partir de 2019, le stand étant passé de 60 m² à 600 m². Depuis 2023, le Département prend en charge directement l'organisation de cet événement.

Tableau n° 22 : Mandats émis par la Chambre d'agriculture à la société XX

Année En € TTC	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Société XX	nc	39 287,64	46 993,85	38 630,45	286 785,81	327 256,88	-	337 642,96	**1 076 597,59**

Source : Cour des comptes d'après mandats de la Chambre (nc : non communiqué)

Au vu de l'ensemble des points qui précèdent, la Cour rappelle à la Chambre d'agriculture les grands principes de la commande publique que sont l'égal accès de tous à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures.

[92] Montant des mandats émis par la Chambre au bénéfice de la société X : 42 255,8 € (2015), 26 423,82 € (2016), 41 921,22 € (2017), 207 866,78 € (2018), 258 161,11 € (2019), 182 869,56 € (2020), 412,5 € (2021) et 135 457,86 € (2022).

Rappel au droit n° 4. (CA 974) – Respecter les dispositions du code de la commande publique et notamment les articles L. 3, L. 2111-1 et suivants, L. 2113-10 ainsi que les articles R. 2121-6 et R. 2152-7.

La Chambre doit examiner ses besoins et leur expression en utilisant tous les leviers permis notamment en termes de durée de marché et de mise en œuvre de processus de négociation, ou encore en étudiant les possibilités de groupement de commandes avec d'autres structures. Une démarche d'achat proactive stimulerait la concurrence, pouvant favoriser des offres économiquement avantageuses pour l'entité.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La Chambre est propriétaire de son siège situé à Saint-Denis pour lequel elle ne satisfait pas à ses obligations, notamment en matière de sécurité. Sa responsabilité pourrait à ce titre être recherchée. Le coût de location des locaux à Saint-Benoît paraît disproportionné par rapport aux besoins. Au regard de sa situation financière, la Chambre devrait engager une réflexion stratégique pour rationaliser sur le territoire l'ensemble de ses implantations.

Malgré une certaine attention portée à la commande publique, celle-ci demeure imparfaite au regard des principes la régissant. Des mesures doivent être engagées pour mettre un terme aux irrégularités répétées et déployer une politique d'achat efficiente.

ANNEXES

Annexe n° 1.	Suivi des recommandations formulées par la Cour des comptes en 2015 sur la Chambre	67
Annexe n° 2.	Présentation budgétaire de la Chambre comparée à celle normée par Chambres d'agriculture France	69
Annexe n° 3.	Indemnités et frais de déplacement	70
Annexe n° 4.	Aides, rabais ou remises gracieuses accordés par délibération	73
Annexe n° 5.	Recommandations de l'audit Chambres d'agriculture France 2023	74
Annexe n° 6.	Détail du surcoût suite à la non application de la valeur du point d'indice décidée par la commission nationale paritaire	75
Annexe n° 7.	Liste des marchés publics contrôlés	77

Annexe n° 1. Suivi des recommandations formulées par la Cour des comptes en 2015 sur la Chambre

	Recommandations	Suivi	Réponses de la CHAMBRE
1	Adopter un projet d'établissement engageant la Chambre et son personnel dans la mise en œuvre d'une stratégie commune, permettant d'engager une réforme profonde de l'institution.	Non mise en œuvre	*Pour répondre aux enjeux du territoire la CA a réalisé son COP dès 2015, toutefois, ce document n'était pas accompagné d'un projet beaucoup plus global sur la situation de la CA.* *Nouvelle mandature en 2019 : Reprise du COP pour être en cohérence avec les objectifs de la nouvelle équipe. Le COP a été réalisé en fonction de l'audit du CGAAER et la feuille de route de la tutelle.* *Depuis 2015, les effectifs ont évolué à la hausse pour répondre aux besoins du territoire d'une part sur des nouvelles missions (SATEGE, pré-instruction, répondre les nouvelles demandes de groupes d'agriculteurs type GIEE par l'embauche de nouveaux techniciens…)* *Il est important de préciser et afin d'assurer le service auprès de nos ressortissants sur des périodes d'arrêts maladies nous avons procédé au remplacement par l'embauche de CDD.* *Le modèle d'exploitation (petite taille) nécessite un accompagnement plus important donc la difficulté de supprimer des missions.* *La mise en place d'une réforme profonde doit coïncider avec les réponses d'AAP du FEADER qui engage une profonde réflexion en interne avec le personnel et les élus. Ce travail n'a pas été engagé en 2014 pour le programme 2014 – 2020 (prolongation jusqu'à 2022).* *Pour l'AAP 2024-2027 la CA réalise actuellement un travail avec les agents et les élus sur l'évolution des métiers au sein de la CA pour les prochaines années avec pour objectifs de remplacer seulement 50 % des départs à la retraite pour les 4 prochaines années soit entre 10 à 12 agents. Ce travail devra contribuer à structurer un plan de redressement de la CA974.*
2	Poursuivre les seules prestations dont l'équilibre économique et budgétaire peut être assuré durablement.	Non mise en œuvre	*Certaines prestations comme l'insémination artificielle (déficitaire lors du contrôle de 2014) reste un enjeu pour le territoire. Aucune autre structure n'assurant cette mission auprès des éleveurs donc la Chambre poursuit cette action. Toutefois, afin de répondre aux besoins du territoire et de trouver un équilibre financier du service certaines prestations sont excédentaires permettant de couvrir les autres prestations. Depuis 2019, la nouvelle mandature procède à l'évaluation de certaines prestations pour répondre à la demande des agriculteurs permettant ainsi de proposer une augmentation du tarif. Le travail engagé depuis 2019 donne des résultats positifs, puisque les prestations ont progressé de 221 713 € entre 2018 et 2022.*

	Recommandations	Suivi	Réponses de la CHAMBRE
3	Procéder à une forte réduction des emplois tout en renforçant l'encadrement des services techniques, de la direction administrative et financière et des ressources humaines.	Mise en œuvre partielle	*La Chambre depuis ses dernières années a restructuré et renforcé l'encadrement technique (2019) par des chefs de département et des responsables de cellules. Concernant les fonctions supports, les RH disposent d'un Directeur comme pour la partie gestion administrative et financière. Un ETP est venu renforcer les effectifs de la DAF (Responsable administratif) sur la partie Suivi des conventions et des relations avec nos prestataires.* *Un ETP supplémentaire était venu renforcer les effectifs en début d'année sur l'aspect markéting, toutefois, cette personne a mis fin à son contrat en souhaitant rompre la période d'essai. Pour l'instant le poste n'a pas été pourvu mais reste ouvert.*
4	Améliorer le recouvrement des recettes par l'apposition systématique de la formule exécutoire sur tous les titres émis et par le recours au recouvrement forcé.	Mise en œuvre partielle	*Cette recommandation a été effectuée. Toutefois, vu la fragilité d'une grande partie de notre public, le recouvrement nécessite souvent un travail collaboratif entre l'agent comptable, la direction administrative et financière et le service pour procéder à l'amiable le recouvrement. Cette stratégie a permis d'améliorer le taux de recouvrement.*
5	Organiser une fonction de contrôle interne centralisée de nature à prévenir le renouvellement des dysfonctionnements majeurs de la Chambre.	Mise en œuvre partielle	*Dès 2016, le bureau a délibéré sur un poste de contrôleur interne comptable. La procédure a été lancée sur les recettes dans un premier temps (délibérations entre 2016 et 2019) ; le dispositif présenté aux élus lors du bureau du 24 avril 2019. Le cycle de dépense n'a pas de procédure de contrôle interne formalisée comme l'exige la réglementation. Mais il dispose néanmoins de l'ensemble des procédures et pratiques découlant d'une bonne pratique à cet égard. Le prochain chantier à mener sera donc la structuration de ces pratiques et procédures afin de formaliser et de valoriser l'ensemble des contrôles déjà existants.*

Source : Cour des comptes

Annexe n° 2. Présentation budgétaire de la Chambre comparée à celle normée par Chambres d'agriculture France

Délibération n° 17-40 du 28 septembre 2017 afin d'homogénéiser la présentation des budgets et des comptes financiers des chambres d'agriculture

Présentation budgétaire de la Chambre	Présentation budgétaire définie par Chambres d'agriculture France
Assurer les missions réglementaires et d'intérêt général	**Représentation**
Faire de l'autonomie alimentaire un levier de développement de la production locale	**Intervention**
Créer de la valeur ajoutée	- Production animale
Accompagner le transfert et la diffusion des connaissances en développant des partenariats	- Production végétale
Représentation	- Entreprise et stratégie
Assistance et encadrement	- Territoire, environnement et société
	Fonctions support et ressources
	- Support internes
	- Ressources réseau
	- Activités annexes

Source : Cour des comptes à partir des comptes financiers et de la délibération n°17-70 adoptée par l'APCA lors de la session du 28 septembre 2017

Annexe n° 3. Indemnités et frais de déplacement

1. Les indemnités et les frais de déplacement des élus

La Chambre rembourse à ses membres élus, y compris au président, des frais de représentation (indemnités) et de déplacement. Elle achète directement les billets d'avion.

Les indemnités se sont élevées à 73 555 € en 2022, elles étaient de 65 999 € en 2015[93], soit une augmentation de 11 % alors que le nombre d'élus est passé de 45 à 33. Pour les indemnités, le barème de points accordés a évolué en 2019 de 4,8518 points pour une demi-journée de vacation à 5,6014 points et de 9,7036 points à 11,2028 points pour une journée entière de vacation. Il est inférieur au plafond autorisé[94]. Contrairement à ce que prévoit l'article D. 511-85 du code rural, la Chambre de La Réunion applique sa propre valeur du point[95] (cf. *infra*). Le surcoût pour la Chambre s'élève à environ 10 000 € par an.

Le barème de remboursement des frais de déplacement des élus est identique à celui des agents[96] ainsi tout comme pour le personnel le barème de remboursement des indemnités kilométriques a été revalorisé en mars 2022 de 0,33 € le km à 0,35 € du km, soit une augmentation de 6,1 %. Le montant des remboursements des frais de déplacement des élus est resté stable sur la période sous revue, il s'élève à 41 931 € en 2022. En revanche, les achats de billets d'avion ont fortement augmenté entre les deux mandatures : ils sont passés d'une moyenne de 3 423 € sur la période 2015-2018 à 15 237 € sur la période 2019 à 2022[97], cette dernière incluant la période Covid où les déplacements ont été interdits.

2. Les véhicules et les indemnités kilométriques des agents

Le rapport public annuel de 2017[98] relevait que « *dans la plupart des chambres, la majeure partie des véhicules est affectée individuellement à certains agents qui peuvent les utiliser pour leur usage personnel (…) en remboursant une part minime de leur coût de revient (…). Le nombre des véhicules affectés est souvent trop important pour permettre une gestion optimale du parc (…). 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* ».

La Chambre de La Réunion a fait le choix de ne pas être propriétaire de ses véhicules ; un marché de location longue durée, couplé à un marché d'entretien, est passé de manière périodique afin de disposer d'une soixantaine de véhicules, dont certains sont hybrides.

---

[93] Comptes 6462 « Indemnités forfait temps passé » en 2015 et 64141 « Indemnités des élus » en 2022.

[94] Arrêté du 15 avril 1999 relatif aux indemnités forfaitaires versées à leurs membres par les chambres d'agriculture : 18 points par journée et 9 points par demi-journée.

[95] Article 2 de la délibération n° 06/2019 de la session plénière du 15 mars 2019.

[96] Délibérations de la session n° 6/2019 du 15 mars 2019, n° 5/2020 du 13 mars 2020, n° 07/2020 du 3 septembre 2020, n°7/2022 du 15 mars 2022.

[97] Quatre élus se sont rendus au salon de l'agriculture en 2022, le montant global de leurs billets d'avion s'est élevé à 3 427 €.

Tableau n° 23 : État des véhicules de service et véhicules de fonction

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Véhicules de service	54	54	61	61	61	60	56	56	56
Véhicules de fonction	1	1	1	1	1	2	2	2	2
Total	**55**	**55**	**62**	**62**	**62**	**62**	**58**	**58**	**58**

Source : Chambre d'agriculture de La Réunion

Depuis 2020, deux véhicules de fonction sont mis à disposition, l'un au président et l'autre au directeur général des services. La Chambre indique que « *ces deux véhicules sont considérés comme véhicules de fonction dans leur gestion mais pas dans leur utilisation* ». Selon elle, le véhicule du DGS qui est un véritable véhicule de fonction est inscrit dans son contrat de travail ; cet avantage en nature donne lieu à cotisations sociales. Quant au second véhicule, elle indique qu'il « *est attribué au Président, basé sur l'antenne de Saint Pierre, et qui est utilisé par ce dernier dans le cadre de ses représentations pour le compte de l'institution. Ne s'agissant pas d'un avantage en nature, il n'y pas de cotisations sociales afférentes à l'utilisation de ce véhicule* ». La Cour relève que le montant annuel de la déclaration d'avantages en nature pour le véhicule de fonction du DGS s'élève à environ 3 000 €, et qu'il n'y a pas de déclaration pour l'élu.

Le coût d'entretien des véhicules supporté par la Chambre consulaire est en moyenne de l'ordre de 30 000 à 40 000 € par an.

La gestion des véhicules est mieux maîtrisée depuis le dernier rapport de la Cour. La répartition par zone d'affectation a été optimisée.

Une note adressée le 8 octobre 2021 par le président à l'ensemble du personnel fixe le cadre de l'usage et de l'entretien des véhicules de service. Un outil de réservation interne a été développé, un agent est chargé de la gestion du parc automobile : il lui revient notamment de remettre à l'utilisateur d'un véhicule réservé une pochette contenant les clés, le carnet de bord, la carte grise, le certificat d'assurance et la carte carburant. Lors d'un contrôle sur place, il a été constaté que la tenue des carnets de bord était perfectible.

- La note souligne que « *sauf à ce que le déplacement de l'agent ne lui permette pas de restituer le véhicule avant l'heure de fermeture des locaux, tous les véhicules de service doivent être quotidiennement ramenés dans leurs zones de rattachement. Le cas échéant, l'agent en informe son chef de service* ».
- En 2023, 36 agents bénéficient d'un véhicule affecté, la décision nominative précise que le « *véhicule doit être récupéré et remisé dans sa zone de rattachement quotidiennement* ».
- Dans la note de service de 2021, le président rappelle à plusieurs reprises que les « *véhicules de service ne peuvent être utilisés que pour des raisons professionnelles en lien avec l'activité de la Chambre (…) ils ne doivent être utilisés que pour des raisons de service, sous peine de sanction disciplinaire (…) les agents sont tenus d'utiliser les véhicules de service lorsqu'ils sont disponibles pour leurs déplacements (…) le recours à un véhicule personnel ne peut être qu'exceptionnel, en l'absence de véhicule de service disponible dans la résidence administrative de l'agent ou dans l'antenne la plus proche de son domicile*». Pour autant, selon

la Chambre, « *aucune dérive pour usage personnel des véhicules n'a été portée à sa connaissance* ».

Entre 2015 et 2022, les indemnités kilométriques des agents ont baissé d'un tiers, passant de plus de 64 000 € à près de 45 000 €.

Tableau n° 24 : Évolution des indemnités kilométriques sur la période sous revue (en euros)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Indemnités kilométriques	64 182	65 933	79 218	54 799	49 737	27 297	35 296	44 648

Source : Cour des comptes à partir des données communiquées par la Chambre

La Cour relève cependant que, par délibération n°7/2022 du 15 mars 2022, la Chambre a fait le choix de revaloriser les indemnités kilométriques des agents. Ainsi, en 2022, la Chambre a dû prendre en charge plus de 135 000 km, soit plus de 58 000 km supplémentaires en comparaison de 2021 à un coût revalorisé.

À l'occasion de la réflexion à engager sur sa stratégie d'implantation territoriale, la Chambre pourra examiner les moyens logistiques qu'elle y consacre. La poursuite d'une politique rigoureuse s'agissant de l'usage des véhicules de service est de nature à limiter le poids de ces charges sur le budget contraint de la Chambre.

Annexe n° 4. Aides, rabais ou remises gracieuses accordés par délibération

- Délibération du bureau n° 01/2021 du 21 janvier 2021 concernant une aide à la réalisation d'un audit AREA au bénéfice de 17 agriculteurs en difficulté pour un montant total de 4 845 € « considérant la nécessité de soutenir les agriculteurs en difficulté » ;

- Délibération n° 06/2021 du 14 septembre 2021 concernant une remise gracieuse accordée à 4 éleveurs pour un montant total de 2 945,80 € « *considérant la situation financière difficile de certains élevages victimes notamment de la leucose* » ;

- Délibération n° 31/2021 du 27 mai 2021 relative à la remise de 10 % sur la prestation Suivi de reproduction réalisée en 2020 pour « compenser la non-réalisation de la totalité de la prestation » au bénéfice de 58 éleveurs ;

- Délibération n° 36/2021 du 29 juillet 2021 relative à la gratuité temporaire de la prestation « état civil bovin » pour 2021 et 2022 d'un montant de 55 € au bénéfice de 13 éleveurs, pour un montant total de 1 430 € « considérant que ces éleveurs sont des petits détenteurs et doivent être encouragés financièrement dans leurs démarches » ;

- Délibération n° 42/2021 du 2 septembre 2021 relative à la remise de 10 % sur la prestation « suivi de reproduction réalisée en 2020 » au bénéfice de 4 éleveurs « considérant qu'il est nécessaire de compenser la non-réalisation de la totalité de la prestation afin de fidéliser les adhérents » ;

- Délibération n° 04/2022 du 15 mars 2022 relative à la remise gracieuse de 730 € accordée à une agricultrice en raison de la « situation financière désastreuse de son exploitation ».

Annexe n° 5. Recommandations de l'audit Chambres d'agriculture France 2023

Numéro de recommandation dans le rapport	Ordre de priorité	Recommandations	Responsables
n°1	1	Faire réaliser une étude sur la rentabilité économique des différents départements.	Direction
n°2	1	Soumettre à l'avis de la CNP la situation de la chambre au regard de la valeur du point d'indice retenue.	Direction
n°3	1	Poursuivre la réflexion sur la réduction des effectifs. Documenter le plan de réduction et le partager avec la tutelle. Assurer en lien avec la tutelle un suivi nominal de la trajectoire.	Direction
n°4	1	Limiter les recrutements aux contrats à durée déterminée.	Direction / DRH / tutelle
n°5	2	Etudier l'avantage économique d'une affiliation de la chambre au régime d'assurance chômage au regard des départs prévisibles.	DRH
n°6	2	Evaluer, documenter et comptabiliser les provisions pour risques et charges.	Ordonnateur / Agent comptable
n°7	3	Procéder à une nouvelle délibération concernant les durées et les seuils d'amortissement des immobilisations.	Ordonnateur
n°8	2	Procéder à une évaluation de la valeur du foncier et du bâti du siège de la chambre par les services de la DRFIP en charge de l'évaluation domaniale.	Direction
n°9	2	Apurer l'actif immobilisé brut au regard des inventaires transmis par les services gestionnaires.	Ordonnateur / Agent comptable
n°10	1	Evaluer le coût de renouvellement des matériels et infrastructures informatiques nécessaires au déploiement des nouveaux outils informatiques. Inscrire ces investissements dans un plan pluriannuel d'investissement.	Cellule informatique
n°11	2	Réaliser une cartographie des systèmes d'information de la chambre. Partager cette cartographie avec la DNSI.	Cellule informatique

Source : Audit Chambres d'Agriculture France – version consolidée 2023

Annexe n° 6. Détail du surcoût suite à la non application de la valeur du point d'indice décidée par la commission nationale paritaire

Pour les indemnités des élus (en euros)

	Valeur du point d'indice	Valeur appliquée à la chambre	% d'écart	Indemnités des élus de la CHAMBRE	Indemnités des élus corrigées	Surcoût
2015	6,234	7,232	16,01%	**65 998**	56 890	9 108
2016	6,234	7,232	16,01%	**51 298**	44 219	7 079
2017	6,234	7,232	16,01%	**53 474**	46 094	7 379
1er semestre 2018	6,234	7,232	16,01%	**16 864**	14 537	2 327
2ème semestre 2018	6,284	7,29	16,01%	**16 864**	14 537	2 327
2019	6,284	7,29	16,01%	**77 275**	66 611	10 664
2020	6,284	7,29	16,01%	**71 285**	61 448	9 837
2021	6,284	7,29	16,01%	**67 370**	58 073	9 297
1er semestre 2022	6,284	7,29	16,01%	**36 777**	31 702	5 075
2ème semestre 2022	6,457	7,49	16,00%	**36 777**	31 705	5 072
Total						**68 165**

Source : Chambres d'agriculture France et la Chambre de La Réunion pour la valeur du point d'indice, comptes financiers pour les indemnités des élus, pour les années 2018 et 2022, montant annuel des indemnités divisé par deux.

➡ **Pour les charges de personnel (en euros)**

	Valeur du point d'indice	Valeur appliquée à la CHAMBRE	% d'écart	Charges de personnel CHAMBRE	Charges de personnel CHAMBRE corrigées	Surcoût
2015	6,234	7,232	16,01%	**7 626 459**	6 574 025	1 052 434
2016	6,234	7,232	16,01%	**7 942 252**	6 846 239	1 096 013
2017	6,234	7,232	16,01%	**8 687 041**	7 488 249	1 198 792
1er semestre 2018	6,234	7,232	16,01%	**4 387 543**	3 782 072	605 471
2ème semestre 2018	6,284	7,29	16,01%	**4 387 543**	3 782 074	605 469
2019	6,284	7,29	16,01%	**8 551 518**	7 371 432	1 180 086
2020	6,284	7,29	16,01%	**8 764 509**	7 555 030	1 209 478
2021	6,284	7,29	16,01%	**9 240 660**	7 965 474	1 275 186
1er semestre 2022	6,284	7,29	16,01%	**4 597 544**	3 963 096	634 448
2ème semestre 2022	6,457	7,49	16,00%	**4 597 544**	3 963 464	634 081
Total						**9 491 459**

Source : Chambres d'agriculture France et la Chambre de La Réunion pour la valeur du point d'indice, comptes financiers pour les charges de personnel, pour les années 2018 et 2022, montant annuel des charges de personnel divisé par deux.

Annexe n° 7. Liste des marchés publics contrôlés

	Désignation marché	Année début prestation	Année fin prestation	Montant total prévisionnel en € HT	Montant total mandaté en € HT
MAPA					
Travaux	Réfection étanchéité	2019	2019	60 000,00 €	39 379,85 €
Fournitures	Agendas et revue agricole[99]	2016	2016	13 000,00 €	13 394,00 €
Services	Entretien véhicules	2015	2017	90 000,00 €	41 332,77 €
	Entretien véhicules	2018	2019	50 000,00 €	41 109,10 €
	Entretien véhicules	2020	2021	50 000,00 €	41 503,48 €
	Entretien véhicules	2022	2023	60 000,00 €	47 033,31 €
	Nettoyage locaux St Denis	2015	2017	120 000,00 €	115 166,52 €
	Nettoyage locaux St Denis	2018	2019	120 000,00 €	81 433,50 €
	Nettoyage locaux St Denis	2020	2022	119 766,00 €	124 148,38 €
	Nettoyage locaux St Denis	2023	2023	40 000,00 €	20 801,82 €
Appels d'offres					
Fournitures	Agendas / revues agricoles	2018	2019	26 000,00 €	30 239,40 €
	Agendas / revues agricoles[100]	2020	2024	52 000,00 €	45 712,00 €
	Carburant	2018	2021	220 000,00 €	280 772,22 €
	Carburant[101]	2022	2025	356 000,00 €	145 948,99 €
	Semences IA	2018	2020	304 500,00 €	327 455,50 €
	Semences IA	2021	2023	651 000,00 €	296 975,81 €
	Approvisionnement – Préparation et distribution Paniers fruits et légumes	2022	2022	145 000,00 €	139 264,39 €
Services	Location véhicules	2015	2017	340 000,00 €	328 002,96 €
	Location véhicules	2017	2019	340 000,00 €	334 538,16 €
	Location véhicules	2019	2021	344 000,00 €	367 174,32 €
	Location véhicules	2021	2023	344 000,00 €	357 012,96 €

Source : Cour des comptes d'après éléments et pièces de la Chambre

[100] Recettes - facturation jusqu'au 31/12/2022.
[101] Au 30/09/2023.