

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

2015

REVUES DE DÉPENSES

Les chambres d'agriculture



Les revues de dépenses constituent **un dispositif innovant d'évaluation des dépenses publiques**, instauré par la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 (article 22). Elles ont pour **objectif explicite de documenter des mesures et des réformes structurelles de redressement des comptes publics**. Réalisées en toute indépendance par les corps d'inspection et de contrôle, **les recommandations des revues de dépenses n'engagent donc pas le Gouvernement**. Leur efficacité repose tant sur leur contenu opérationnel que sur leur procédure spécifique, qui associe étroitement Gouvernement et Parlement.

Un champ de compétence large associé à une démarche opérationnelle

Portant sur l'ensemble des administrations publiques, **le champ d'intervention des revues de dépenses est très large**. Elles peuvent couvrir tous les domaines de l'action publique et tous les sous-secteurs des administrations publiques (État, agences, organismes de sécurité sociale, collectivités territoriales), comme tous les outils de financement des politiques publiques (dépenses fiscales, crédits budgétaires, taxes affectées, etc.).

Centrées sur la réalisation d'économies, les revues de dépenses **s'inscrivent dans une logique opérationnelle**. Chaque revue de dépenses doit permettre d'approfondir la connaissance des dépenses afin de préparer des réformes pouvant être mises en œuvre à court ou moyen terme.

Une association du Parlement en parfaite articulation avec le calendrier de la préparation du budget

L'une des principales innovations des revues de dépenses par rapport aux autres exercices d'évaluation tient à leur **articulation étroite avec le calendrier budgétaire annuel**. Ces modalités de mise en œuvre sont directement prévues par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) et **constituent un élément clé de l'efficacité du dispositif**.

La loi dispose ainsi que **l'exercice est lancé chaque année de manière concomitante avec le dépôt du PLF**. La liste des thèmes faisant l'objet d'une revue de dépenses est présentée dans une annexe budgétaire du PLF dédiée (« jaune »). Les parlementaires sont ainsi informés des thèmes des revues et de leurs enjeux pour en débattre, le cas échéant, avec le Gouvernement.

Les travaux des corps de contrôle doivent être finalisés au cours du premier trimestre. Ce calendrier permet ainsi que **les conclusions des revues de dépenses puissent être intégrées à la construction du PLF suivant**. Le Gouvernement en prévoit la diffusion, sans que celle-ci soit précisée dans la LPFP, non seulement dans un souci de transparence, mais aussi dans la volonté de fournir le degré d'information le plus précis et le plus fin, propre à nourrir des échanges éclairés et de qualité au sein du débat public.



Rapport n° 15 041

Rapport de la mission interministérielle sur les chambres d'agriculture

(mission réalisée dans le cadre de de l'article 22 de la loi n°2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques)

Analyse des conditions de soutenabilité de l'article 34 de la LFI 2015 instaurant un prélèvement sur fonds de roulement et un mécanisme de péréquation applicables au réseau des chambres d'agriculture

établi par

Christian Avazéri

Contrôleur général
CGEfi

Fabienne Helvin

Administratrice générale
CGEfi

Serge Marret

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts
CGAAER

Christophe Patier

Inspecteur général de l'agriculture
CGAAER

avril 2015

SOMMAIRE

RÉSUMÉ	4
1. INTRODUCTION	6
1.1. Le contexte de la mission est déterminé par la contribution des chambres au redressement des comptes publics	6
1.2. Les objectifs fixés dans une lettre de mission très complète portent sur l'examen de la soutenabilité des mesures de la LFI et les évolutions du réseau.....	7
2. ÉTAT DES LIEUX : LE RÉSEAU EST CHARGÉ DE MISSIONS DIVERSIFIÉES ET A AMORCÉ DES ÉVOLUTIONS, À L'IMPACT LIMITÉ	8
2.1. Le réseau est caractérisé par l'autonomie fiscale et financière des chambres départementales et les pouvoirs étendus de leurs présidents.....	8
2.2. Les missions incluent des délégations de service public et des prestations du champ concurrentiel.....	10
2.3. Le projet « Terres d'Avenir » a amorcé des actions de modernisation, inégales et timides.....	10
2.3.1. A l'origine, une impulsion de l'APCA.....	10
2.3.2. Une perception inégale du projet « Terres d'avenir ».....	11
3. SOUTENABILITÉ DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 34 DE LA LFI 2015	14
3.1. Une contraction des recettes est à prévoir	14
3.1.1. La contraction du produit global de la taxe pour frais de chambre est connue.....	14
3.1.2. Des évolutions disparates des autres recettes	16
3.1.3. Une simulation sur le fondement des données disponibles projette une contraction des recettes sur la période.....	17
3.2. L'augmentation des dépenses : une dynamique structurelle.....	18
3.2.1. Le personnel : les effectifs et la masse salariale	18
3.2.2. Des dépenses de fonctionnement, hors charges salariales, en évolution trop rapide.....	24
3.3. La soutenabilité de la mesure à législation et organisation constante.....	26
4. DES AMÉLIORATIONS POSSIBLES ET NÉCESSAIRES	29
4.1. Des améliorations possibles et nécessaires dans les CDA	29
4.1.1. Des mesures immédiates à mettre en œuvre : économies possibles en matière de dépenses de fonctionnement	29
4.1.2. Des limitations de charge en personnel : une GRH à améliorer.....	38
4.1.3. Contributions des CDA à l'APCA et aux CRA	42
4.1.4. Établir dans chaque CDA un projet stratégique départemental sur la base du projet régional.....	44
4.2. Des améliorations possibles et nécessaires dans les CRA.....	45
4.2.1. De 2015 à 2017, une opportunité à saisir pour mettre les CRA au centre du réseau.....	45
4.2.2. Un lourd travail de préparation pour mettre en place les nouvelles CRA.....	45
4.2.3. Des conventions entre les CRA et l'État.....	46
4.2.4. Le produit de la taxe serait ultérieurement transféré aux CRA	46
4.3. Pour l'ensemble du réseau.....	46
4.3.1. L'APCA, son rôle auprès des chambres : appui méthodologique et force de médiation.....	46
4.3.2. Conséquences sur les fonds de solidarité et de péréquation.....	48
4.3.3. Conséquences à moyen terme : révision du mode de financement des chambres d'agriculture à partir de 2018.....	51

4.3.4. Redéfinir une politique de développement agricole prenant en compte le réseau des chambres d'agriculture, les instituts techniques et les Organismes Nationaux de Vocation Agricole et Rurale (ONVAR).....	56
4.3.5. Le cas particulier de la forêt.....	57
CONCLUSION	58
ANNEXES	62
Annexe 1 : Lettres de mission.....	63
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées.....	67
Annexe 3 : Liste des sigles utilisés.....	68
Annexe 4 : Liste des textes de références.....	70
Annexe 5 : Appendice : essai de simulation.....	71

RÉSUMÉ

Dans les délais impartis, la mission n'a pas réalisé d'audit mais a cherché à collationner les réflexions antérieures et en cours de finalisation sur le réseau des chambres départementales et régionales d'agriculture.

Le réseau se caractérise par une autonomie absolue des chambres. Les chambres départementales, dont le président est élu (il choisit librement son directeur), déterminent le produit fiscal qui leur sera affecté dans les limites fixées par le ministère chargé de l'agriculture et la part de cette recette que percevra le niveau régional. Il résulte de cette indépendance une forte hétérogénéité des situations financières, les chambres départementales dépourvues de potentiel fiscal n'ayant pas reçu le soutien de leurs voisines plus riches qui ont plus librement déterminé leur produit fiscal et la politique de facturation de leurs prestations.

Le niveau régional dépend pour ses moyens du niveau départemental et n'est pas en mesure d'effectuer de péréquation. L'impulsion d'une mutualisation ou le lancement d'une réflexion stratégique lui sont ainsi rendus très difficile.

L'observation des moyens du réseau montre une certaine aisance, comparée à d'autres établissements publics : certains fonds de roulement dépassaient 90 jours de fonctionnement en 2014, les effectifs ont augmenté entre 2006 et 2013, les dépenses de fonctionnement courant sont également en hausse (+1,56%), mais de manière dispersée selon que les chambres sont « riches » ou « pauvres ».

Aussi l'article 34 de la loi de finances initiale (LFI) pour 2015 a-t-il écrié les fonds de roulement, prélevé 55 millions d'euros (M€) sur le produit de cette mesure au bénéfice du budget général de l'État et imposé une trajectoire en baisse du produit de la TATFNB¹ versé aux chambres de 2 % par an jusqu'en 2017. La dispersion de la situation financière des chambres est prise en considération par l'instauration d'un fonds de solidarité et de péréquation. Il sera réalimenté tous les ans et a, en 2015, pour principal objet de corriger, au moins partiellement, les effets du prélèvement et du plafonnement de la recette fiscale sur les chambres considérées comme les plus pauvres.

Cependant, diverses simulations « grossières » effectuées par la mission montrent qu'une baisse modérée des recettes couplée à la hausse automatique des dépenses de personnel fait peser une forte pression sur les dépenses hors personnel, (de l'ordre de -4 % par an), alors que le réseau enregistrait jusqu'ici une hausse modérée.

Il résulte de ce qui précède que l'application de l'article 34 est soutenable si les dépenses des chambres sont mieux maîtrisées.

Ces dépenses comprennent 58 % de charges de personnel assez rigides. Une augmentation de 1,7 % par an est en effet automatiquement appliquée à la masse indiciaire et distribuée sous forme de points d'indices à des bénéficiaires (soit de l'ordre de +3,8 M€ de dépenses par an pour l'ensemble du réseau). Le dialogue social n'est pas assez vivant au niveau national, malgré des mesures correctives. Au niveau départemental, la mise en œuvre de l'article 34 semble se traduire par la dénonciation unilatérale des conventions départementales, à concurrence d'environ 80 au 31 mars 2015 (source APCA), pour recréer des marges de manœuvre. Face à cette situation, la question de la réforme du statut du personnel mériterait d'être soulevée, pour intégrer notamment

¹ Taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti.

les avancées du code du travail avec en contrepartie une diminution graduée de la part des automatismes.

Il serait cependant inapproprié de faire porter les efforts uniquement sur les charges de personnel, car l'article 34 doit être soutenable mais aussi acceptable.

Un ensemble de mesures correctrices, déjà mises en œuvre dans d'autres établissements publics, peut être appliqué aux dépenses de fonctionnement hors personnel, et comprendre par exemple la réduction du risque juridique, la mise en place d'une comptabilité analytique et d'un contrôle minimal des temps de travail, la définition de quelques indicateurs de contrôle de gestion ciblés sur les dépenses sensibles, la rationalisation des implantations, le renforcement du dialogue social et l'efficacité accrue des dépenses de formation.

Les investissements projetés mériteraient d'être hiérarchisés nationalement. Les résultats obtenus grâce aux équipements existants devraient être partagés par le réseau, dans la mesure permise par la technique et les particularités des terroirs. Partout l'APCA doit jouer un rôle d'entraînement et de conseil.

Une réflexion plus approfondie pourrait aborder les thèmes suivants :

- La mutualisation (Terres d'Avenir) impulsée par l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) n'avait pas tenu toutes ses promesses. Une autre pourrait lui succéder, selon le schéma délibéré en mars 2015 par l'APCA pour l'adaptation du réseau à la nouvelle organisation régionale. Elle verrait la mutualisation avec transfert des personnels, a minima, des fonctions support avec un financement garanti pour les chambres régionales.
- Un pas supplémentaire dans la régionalisation affecterait le produit de la taxe aux chambres régionales, à charge pour elles de le répartir sans délai et suivant des critères transparents. Parallèlement, une réflexion sur la recette fiscale pourrait s'engager afin de lui trouver une assiette plus proche de la réalité économique des exploitations. .

Mots clés : Chambre d'agriculture, APCA, impôts, soutenabilité, dépenses, recettes, fonds de solidarité et de péréquation.

1. INTRODUCTION

1.1. Le contexte de la mission est déterminé par la contribution des chambres au redressement des comptes publics

La loi de finances initiale pour 2015 a prévu une contribution des chambres d'agriculture à l'effort de redressement des comptes publics selon trois axes :

- un effort conjoncturel appliqué en 2015 via une ponction égale à 100 % du montant des fonds de roulement qui excède quatre-vingt-dix jours de fonctionnement est opéré sur le réseau et versé sur le fonds national de solidarité et de péréquation constitué au sein du budget de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) ; ce prélèvement, estimé à 75 millions d'euros, fait lui-même l'objet d'un prélèvement exceptionnel de 55 millions d'euros destinés au budget général de l'État ;
- un effort structurel de réduction de 2% par an pendant trois ans, de 2015 à 2017, du plafond du produit de la taxe additionnelle sur la taxe sur le foncier non bâti qui alimente le réseau des chambres d'agriculture ;
- enfin, une dépense obligatoire est ajoutée à partir de 2016 dans le budget des chambres, suivant la même procédure déjà appliquée pour alimenter le budget de l'APCA et celui des chambres régionales : une part du produit de la taxe, selon un taux fixé par décret dans la limite de 5 %, est reversée par chaque établissement du réseau au fonds national de solidarité et de péréquation constitué au sein du budget de l'APCA et géré dans des conditions définies par décret.

Dans ce contexte et dans le cadre de l'application de l'article 22 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, le ministre des finances et des comptes publics, le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt ainsi que le secrétaire d'état chargé du budget ont confié, par lettre du 18 février 2015, au Contrôle général économique et financier (CGEFI) et au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) une mission conjointe visant à établir la trajectoire prévisionnelle pour 2016 et 2017 et les conditions de soutenabilité de telles décisions par le réseau des chambres d'agriculture.

Ceux-ci ont désigné respectivement :

- pour le CGEFI le 5 mars : Fabienne Helvin, administratrice générale et Christian Avazéri, contrôleur général ;
- pour le CGAAER le 10 mars : Serge Marret, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts et Christophe Patier, inspecteur général de l'agriculture.

Considérant le délai fixé à la mission, les missionnaires se sont essentiellement attachés à analyser les documents les plus récents mis à leur disposition et parus sur le sujet, ainsi que les données de l'infocentre détenues par la direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires (DGPAAT). Les rencontres avec des membres de l'inspection générale des finances (IGF) et de la Cour des comptes leur ont permis de confirmer leur analyse. La durée très limitée de la mission ne les a pas autorisés à rencontrer des présidents de chambres d'agriculture, mais seulement le président, le secrétaire général et le directeur général de l'APCA. De par sa

méthode, le travail résumé ci-dessous s'apparente bien à une revue de dépenses, mais ne peut être qualifié d'audit faute de visite sur place et d'échanges contradictoires.

1.2. Les objectifs fixés dans une lettre de mission très complète portent sur l'examen de la soutenabilité des mesures de la LFI et les évolutions du réseau

Conformément aux termes de la lettre précitée, la mission a pour objet d'apprécier les conditions de soutenabilité de la trajectoire de réduction pour 2016 et 2017 du plafond de taxe affectée aux chambres d'agriculture, trajectoire définie par la loi citée supra (article 34), en prenant en compte les évolutions de la gouvernance du réseau des chambres d'agriculture.

Les cabinets du secrétaire d'État chargé du budget et du ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF) ont précisé et commenté verbalement la lettre de mission.

Après une courte présentation du réseau des chambres d'agriculture, de ses missions et du projet « Terres d'Avenir », les missionnaires ont examiné globalement les conséquences des dispositions de l'article 34 de la LFI 2015, dans le but d'en vérifier la soutenabilité, en termes de recettes et dépenses pour les chambres d'agriculture métropolitaines². Leurs analyses sont concentrées sur les chambres départementales, qui disposent de l'essentiel des moyens du réseau. Il n'a pas été possible de réaliser une approche chambre par chambre. Le délai très court imparti n'a pas permis d'examiner de manière plus approfondie les budgets des chambres d'agriculture, ce qui aurait permis de mieux illustrer certaines remarques ou de transformer certaines interrogations en affirmations.

De très nombreuses économies de fonctionnement sont apparues indispensables ou nécessaires pour garantir la soutenabilité de la mesure pour 2016 et 2017. Les économies possibles n'ont pas été chiffrées de manière exhaustive. Elles dépendent en effet, d'une part de la situation fin 2014 de chaque chambre et, d'autre part, des décisions qui seront prises par les ordonnateurs, les établissements publics disposant de l'autonomie financière.

La mission a également examiné l'organisation du réseau des chambres d'agriculture en lien avec la réforme territoriale en cours d'examen parlementaire, à son fonctionnement et à son financement. Elle propose plusieurs mesures pour les améliorer.

Dans la mesure du possible, les missionnaires proposent un calendrier de mise en œuvre triennale d'une série de dispositions qui devraient permettre de renforcer sensiblement l'efficacité du réseau.

² Le cas particulier de l'Outre-mer n'est pas inclus dans le périmètre, car ces chambres d'agriculture n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 34 de la LFI 2015.

2. ÉTAT DES LIEUX : LE RÉSEAU EST CHARGÉ DE MISSIONS DIVERSIFIÉES ET A AMORCÉ DES ÉVOLUTIONS, À L'IMPACT LIMITÉ

2.1. Le réseau est caractérisé par l'autonomie fiscale et financière des chambres départementales et les pouvoirs étendus de leurs présidents

Les chambres d'agriculture (CA) sont des établissements publics administratifs composés de représentants élus d'agriculteurs exploitants, de propriétaires fonciers, de groupements professionnels, placés sous la tutelle de l'État. Elles ont trois types de missions :

- des missions ou délégations de service public, telles que le centre de formalités des entreprises, l'enregistrement des contrats d'apprentissage ou la mission de service public à l'installation ;
- des fonctions de représentation des intérêts agricoles auprès des pouvoirs publics ;
- des missions d'intervention dans le domaine du développement agricole et plus largement dans le développement des espaces ruraux.

Les chambres départementales (CDA) constituent la base du réseau. Les membres de chaque chambre sont directement élus dans différents collèges. Ils votent le produit de l'impôt affecté au fonctionnement des établissements, la taxe additionnelle sur la taxe sur le foncier non bâti (TATFNB). Cette faculté de déterminer le niveau des ressources propres confère une large autonomie aux CA. Le président de chaque chambre est élu et ordonnateur de l'établissement. Le directeur ³ est placé sous l'autorité directe du président. Le mode électif des membres, l'étendue des pouvoirs du président et la compétence fiscale assurant le financement déterminent l'étendue de l'autonomie consulaire, plus large que celle des autres établissements publics. Les tutelles peuvent promouvoir des objectifs, mais ne disposent d'aucun levier pour assurer leur mise en œuvre. Les membres des chambres départementales désignent, parmi eux, ceux qui siégeront à la chambre régionale.

³ Libellé du titre VIII et article 37 du statut du personnel administratif des chambres d'agriculture :

DISPOSITIONS SPÉCIALES CONCERNANT LES DIRECTEURS GÉNÉRAUX DES CHAMBRES DÉPARTEMENTALES ET RÉGIONALES D'AGRICULTURE

« Article 37

« Définition de fonction

« a) Le directeur nommé dans chaque chambre d'agriculture est le collaborateur direct et le conseiller permanent du président de la chambre d'agriculture dans tous les aspects de la fonction représentative, consultative et d'intervention de la chambre d'agriculture

« Placé sous l'autorité directe du président, il participe à toutes les instances professionnelles de la chambre d'agriculture qu'il est chargé d'organiser et d'animer. Il veille à l'application de leurs décisions

« b) Pour ce faire, il gère les ressources et dirige l'ensemble des services en tant que directeur général. Il est le chef du personnel : c'est après établissement d'une proposition motivée du directeur et analyse conjointe que le président prend les décisions de nomination, révocation, promotion et avancement des agents de la chambre d'agriculture.

« c) Dans une logique de fonctionnement en réseau, le directeur participe à la mise en œuvre d'actions communes et au partage de moyens, à l'échelle interdépartementale, régionale et nationale.

« d) Les fonctions et responsabilités exercées dans le cadre de ces missions, ainsi que les conditions de leur exercice, font l'objet d'un référentiel défini et mis à jour par la commission paritaire prévue à l'article 40».

Les chambres régionales (CRA) sont donc l'émanation des chambres départementales dont elles dépendent financièrement. Elles ont un rôle de coordination et d'orientation des chambres départementales.

Des chambres interdépartementales ou des chambres de région ont pu se créer, comme par exemple la chambre de Savoie-Mont Blanc (résultat de la fusion des chambres de Savoie et de Haute-Savoie), la chambre du Nord-Pas-de-Calais (fusion des CDA du Nord et du Pas-de-Calais) ou la chambre de la région Alsace, (fusion des chambres du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la chambre régionale d'Alsace).

L'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) réunit l'ensemble des présidents de chambres en assemblée plénière. Elle est, auprès des pouvoirs publics, l'organe représentatif des intérêts généraux de l'agriculture. La jurisprudence la rattache à la catégorie des établissements publics à caractère administratif. Outre sa mission institutionnelle, l'activité de ses services administratifs s'exerce dans de multiples domaines dont les principaux sont :

- le suivi de l'évolution de la politique agricole et rurale, le suivi économique et juridique du secteur agricole au plan national et européen, le statut de l'entreprise agricole, la diversification des activités, les problèmes environnementaux et le suivi de l'activité communautaire,
- la formation et l'enseignement agricole,
- la coordination de l'activité et l'animation du réseau des chambres d'agriculture, avec notamment le développement d'outils de gestion communs.

L'ensemble des structures des trois niveaux, départemental, régional et national constitue le réseau des chambres d'agriculture.

Les chambres régionales dépendent très étroitement des chambres départementales non seulement du fait du mode de désignation de leurs membres, mais aussi et surtout de leurs financements. En effet, l'essentiel des recettes d'une chambre régionale provient des cotisations versées par les chambres départementales de la région. Elles sont ainsi rendues très vulnérables.

L'absence de lien hiérarchique entre les niveaux fragilise, à n'en pas douter, le réseau, mais elle est cohérente avec une organisation en trois strates composées d'établissements publics autonomes.

Une autre caractéristique de ce réseau est l'hétérogénéité de ses structures. Les effectifs et les budgets sont, en effet, très variables d'une chambre à l'autre. Ainsi, selon les chiffres de l'infocentre, les effectifs des chambres départementales varient de 42,45 ETP pour celle des Hautes-Alpes (la plus petite) à 144,78 ETP pour celle des Côtes-d'Armor. Quant aux budgets, ⁴ ils varient de 2, 694 millions d'euros pour les Alpes-de-Haute-Provence à 16, 453 millions d'euros pour celle de Loire-Atlantique. Une chambre départementale moyenne comprend de l'ordre de 85 personnes (78 ETP permanents), et les dépenses de personnels y constituent 58 % des dépenses totales.

Les ressources humaines sont régies par le statut institué par la loi n° 52-1311 du 10 décembre 1952, qui rendait obligatoire un statut pour le personnel administratif des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et des chambres de métiers. La loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 a étendu son application à l'ensemble du personnel des chambres d'agriculture⁵.

Dans ce contexte juridique, plus de 70 % des 8 000 salariés de ces établissements relèvent du droit privé.

⁴ Source Comptes financiers 2013

⁵ Réponse du Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt publiée dans le JO Sénat du 13/03/2014 - page 694

2.2. Les missions incluent des délégations de service public et des prestations du champ concurrentiel

- **Les délégations de service public**

Les chambres départementales d'agriculture mènent des missions d'intérêt général et reçoivent de l'État des délégations de service public : centre de formalités des entreprises, enregistrement des contrats d'apprentissage, identification du cheptel, dispositif Ecophyto, et depuis 2011, la pré-instruction des dossiers d'aide à l'installation en lieu et place des associations départementales pour l'amélioration des structures des exploitations agricoles (ADASEA).

- **La fonction de représentation**

Cette fonction de représentation des intérêts de l'agriculture auprès des pouvoirs publics et des collectivités territoriales est confiée aux chambres par plusieurs articles du code rural et de la pêche maritime (CRPM). Elle se traduit par trois modes d'expression :

- les avis, vœux, délibérations et propositions,
- les consultations obligatoires,
- les représentations.

- **La mission de développement agricole**

Cette mission, qui a été transférée aux chambres à l'occasion des lois de 1960 et 1962, prend des aspects très variés selon les départements ou les régions. Il est donc difficile de l'appréhender, d'autant qu'elle se double de prestations de service aux agriculteurs, rémunérées ou non.

2.3. Le projet « Terres d'Avenir » a amorcé des actions de modernisation, inégales et timides

2.3.1. A l'origine, une impulsion de l'APCA

En 2004-2005, l'APCA avait conduit un travail de réflexion avec l'appui du Conseil général du génie rural des eaux et des forêts (CGGREF), sur l'organisation et l'action des CA, ainsi que sur la rationalisation de l'ensemble des organismes de service à l'agriculture.

La mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) avait "dopé" cette démarche. Lors de la troisième université des CA, tenue à Beaune les 4 et 5 février 2009, le président de l'APCA s'était appuyé sur les décisions du conseil de modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008⁶ et sur la réforme alors en cours touchant les autres chambres consulaires, pour encourager ses mandants à activer la réforme du réseau.

Trois axes avaient été retenus :

- conforter la relation de proximité avec les agriculteurs et les territoires ;
- organiser l'ingénierie et les fonctions supports aux niveaux régional et national ;
- adapter la représentation des élus à l'évolution de la gouvernance territoriale et des services déconcentrés de l'État.

⁶ Le relevé de décisions du Conseil de modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008 mentionne : « *les responsables professionnels seront invités à consolider le réseau des chambres d'agriculture autour des chambres régionales, en recherchant la mutualisation des missions et des fonctions.* »

L'APCA, dans sa session du 28 avril 2009, avait validé ces trois orientations.

Cinq chantiers avaient été ouverts :

- moderniser la gestion et le management d'équipes partagées ;
- optimiser le fonctionnement du réseau ;
- concevoir et déployer douze services nationaux mutualisés ;
- développer le centre de ressources national ;
- communiquer autour du projet dénommé "Terres d'Avenir".

Trois groupes de travail avaient été constitués (le financement des chambres - les élus - l'identité visuelle). En septembre 2009, 22 projets régionaux, dont un spécifique aux départements d'outre-mer (DOM), avaient été déposés à l'APCA. Chaque région présentait les domaines prioritaires pour lesquels les CA s'engageaient à rapprocher leurs moyens au niveau régional :

- dans plus de 50% des projets, le rapprochement des moyens était envisagé dans des domaines transversaux où les chambres départementales et régionales manquaient d'expertise suffisante et coordonnée (veille et prospective économique, dimension environnementale, agronomie, performance énergétique, formation et innovation) ;
- un tiers des projets seulement répondait à des demandes sociétales (agriculture biologique, agritourisme, circuits courts) alors qu'il s'agissait d'une demande très forte des conseils régionaux ;
- la mutualisation des fonctions support (informatique, achats, comptabilité, gestion des ressources humaines) n'était retenue que dans un tiers des projets.

Dans cette démarche de mutualisation, la méthode affichée fut, dès le départ, celle du consensus. A cet égard, l'examen des priorités retenues par les chambres départementales au sein de leur région est particulièrement éclairant sur le stade d'avancement de la culture et du processus de mutualisation au sein des instances de gouvernance et de direction fin 2009. Ces exemples illustrent la réticence des élus départementaux des chambres à s'engager dans une mutualisation qui leur fait craindre la perte de leur autonomie et le contact avec le terrain.

2.3.2. Une perception inégale du projet « Terres d'avenir »

En 2013

Au départ du projet « Terres d'Avenir », toutes les chambres d'agriculture n'étaient pas au même stade de réflexion. Certaines avaient déjà pensé à une mutualisation approfondie (Bretagne, Pays-de-la-Loire, Normandie) pendant que d'autres restaient en retrait, tenantes d'une gouvernance départementale (Auvergne, PACA, Lorraine, ...).

Cependant, progressivement, au moins dans le discours, la dynamique de mutualisation s'est imposée et les chantiers ont été ouverts. Cependant, l'impulsion initialement donnée par l'APCA s'est émoussée si bien que, lors des audits du CGAAER de 2011-2012, certains responsables régionaux ont exprimé aux auditeurs leur démotivation, attendant, notamment du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF), des directives propres à dynamiser un mouvement qu'ils estimaient en train de s'étioler.

Face à des présidents et des directeurs des chambres départementales souvent déterminés à conserver l'existant, le choix des dirigeants de l'APCA était alors fondé sur une démarche "*basée sur le volontariat*", une pédagogie visant à "*ce que les chambres départementales ne se sentent pas dessaisies*", un souci de "*conforter leur utilité sociale et leurs compétences*" et recherchant "*le regroupement de compétences en réseau*". Cette intention compréhensible de ne pas heurter les

représentants départementaux détenant le pouvoir et le financement des chambres régionales s'est traduite par des avancées en ordre dispersé, une gouvernance floue et un management complexe (notamment le management partagé).

Les rapports d'audits du CGAAER relevaient alors fréquemment l'absence d'affichage du but final de la démarche ce qui, allié à une communication souvent jugée insuffisante en interne, avait pu créer de légitimes inquiétudes au sein du personnel.

Au fil du temps la gouvernance régionale s'est, en règle générale, organisée autour d'un directoire regroupant présidents et directeurs, d'un bureau plus ou moins élargi, de rencontres inter-bureaux voire, parfois, de réunions de l'ensemble des administrateurs des chambres de la région (congrès).

- Dans leur rapport de synthèse des audits de chambres d'agriculture de 2013, les auditeurs identifiaient trois niveaux de mutualisation :

- 1^{er} niveau : des salariés des CA départementales ou régionales animent des projets régionaux, les ressources sont partagées, sans management régional.

- 2^{ème} niveau : des pôles régionaux sont constitués. Chaque agent reste affecté à sa chambre d'origine avec une délégation du management à la CA départementale ou à la CRA en tant que chef de pôle (management partagé). Toutes les CA contribuent au financement du pôle.

- 3^{ème} niveau : un service régional avec mise en commun des ressources humaines et matérielles dans une seule structure localisée dans une des chambres de la région.

Le troisième niveau, le plus abouti, est généralement retenu pour la mise en place d'un service informatique régional. Le deuxième supposant un management opérationnel d'une part, et fonctionnel d'autre part, ne peut être qu'une étape transitoire. Le premier, ne reposant que sur la motivation et l'engagement des agents, ne constitue pas une réelle mutualisation, mais un fonctionnement en réseau qui, en général, existait avant le lancement de la démarche.

En 2013, les auditeurs du CGAAER, tout en reconnaissant des avancées incontestables, jugeaient que :

- « la dynamique, maintenant enclenchée, reste d'inégale importance selon les régions et insuffisante dans plusieurs domaines, notamment ceux des dossiers économiques et techniques interdépartementaux et régionaux et la mutualisation des fonctions support ;
- à ce jour, ni l'APCA, en tant que tête de réseau, ni la tutelle, n'apparaissent comme forces de proposition (harmonisation des procédures et des rythmes de mise en œuvre de la réforme). De ce fait, l'avancée du projet ne dépend que de l'engagement des responsables de chaque chambre d'agriculture départementale ».

Le bilan de la démarche « Terres d'Avenir », lors de la session de l'APCA du 26 septembre 2012, apparaissait cependant positif, avec certaines limites : hétérogénéité des démarches et réalisations ou différence de dynamisme entre les régions. Le réseau s'était doté d'une stratégie nationale partagée. Ainsi, les deux marques « Bienvenue à la ferme » et « Marchés de producteurs de pays » s'étaient rapprochées. Au niveau régional, sous l'impulsion des bureaux des chambres régionales, des projets avaient vu le jour. Ils portaient « davantage sur des missions opérationnelles que sur le back-office (ou fonctions support) en s'appuyant sur les acquis antérieurs du travail des réseaux techniques »⁷. Si la recherche d'économies de moyens par la mutualisation des missions et des fonctions était considérée comme une préoccupation des élus, c'était surtout le choix d'un « meilleur service de proximité » qui avait guidé leur action.

⁷ Revue chambres d'agriculture n°1018 décembre 2012.

En 2015

La synthèse des audits de suivi des recommandations territoriales des rapports d'audit de chambres d'agriculture de mars 2015⁸ souligne « la prise de conscience et la volonté souvent affichée en matière de mutualisation ». Toutefois, « son aspect très chronophage a été un sérieux frein à sa mise en œuvre au même titre que la volonté d'indépendance de certaines chambres départementales ». Ce même rapport juge que « le projet Terres d'avenir n'est toujours pas au cœur du chantier de mutualisation ».

Les remarques faites en 2015 relatives aux objectifs de mutualisation, à la nature des pôles mutualisés et à leurs champs de compétence sont similaires à celles formulées trois ans plus tôt. Les objectifs et les pôles mutualisés « varient considérablement d'une région à l'autre, et semblent directement liés à la personnalité des acteurs locaux, présidents ou directeurs ».

Le bilan global de « Terres d'Avenir » apparaît donc modeste

Le projet « Terres d'Avenir » a incontestablement provoqué, chez les élus, une prise de conscience de la nécessité de mutualiser un certain nombre de missions. L'arrivée de nouveaux présidents suite aux élections de 2013 n'y est, sûrement pas étrangère. Toutefois, les progrès restent globalement bien timides. Les CRA ne se situent toujours pas au centre du réseau. Elles dépendent très étroitement des volontés des chambres départementales. La réforme territoriale, avec la création annoncée au 1er janvier 2016 de chambres régionales calquées sur les nouvelles régions et le contexte économique, constitue une occasion de réorganiser le réseau pour le rendre plus efficient et, dès 2015.

⁸ Rapport CGAAER n°14 026-07

3. SOUTENABILITÉ DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 34 DE LA LFI 2015

La soutenabilité doit être appréciée en rapprochant les prévisions de recettes et de dépenses sur la période 2015-2017.

3.1. Une contraction des recettes est à prévoir

3.1.1. La contraction du produit global de la taxe pour frais de chambre est connue

La taxe est définie par l'article 1604 du CGI. Elle est calculée sur la même base que la taxe foncière sur les propriétés non bâties et perçue au profit des établissements du réseau, dans la limite d'un plafond.

Chaque chambre vote un montant de recettes qui, au vu du montant de l'assiette, détermine le taux à appliquer pour atteindre l'objectif de produit de la taxe fixé ex-ante. De 2001 à 2011, les lois de finances ont fixé un taux maximal d'augmentation du produit de la taxe, taux maximal qui a fluctué entre 1,5 % et 2 % par an (sauf en 2010 où le taux était de 0 %). La loi de finances pour 2011 a instauré un taux pivot (en fait un taux moyen) permettant une modulation au niveau départemental ; elle a créé un taux maximal d'augmentation de l'imposition calculé pour chaque chambre (3 %). L'APCA réalisait une péréquation nationale. En 2013, avec le plafonnement du produit de la taxe en loi de finances, l'APCA a proposé une évolution de 0 % du produit de la taxe pour chaque chambre. La péréquation n'existe plus depuis lors.

La taxe représente un peu moins de 6 € à l'hectare, et 9 € à l'hectare si on prend en compte les surfaces agricoles utilisées (SAU).

L'actualisation de la base fiscale de la TATFNB (+ 20,21 % entre 2001 et 2013) n'a pas suivi, selon l'APCA, le même rythme que l'inflation sur la période (+ 24,47 %). Par ailleurs, la base fiscale de certains départements, qui se sont enrichis depuis la fixation initiale des valeurs des propriétés non bâties dans les années 1960, n'a pas fait l'objet d'un relèvement spécifique.

A cette dérive de la base fiscale s'ajoute la politique fiscale suivie par les chambres départementales : certaines, en effet, ont voulu protéger les exploitations agricoles et ont limité le produit de la taxe à des niveaux très bas, tout en posant en principe la facturation des prestations. D'autres ont appliqué une politique inverse.

Il en résulte des situations disparates lorsqu'on présente côte à côte les « revenus imposés » (terminologie DGPAAT) et les taux de pression fiscale, dont la moyenne nationale est de 10,8 €/ha:

Les 8 départements où la base est la plus faible		Revenus imposés en €	Taux €/ha (TATFNB/SAU)
48	LOZERE	2 075 009	4,43
20 A	CORSE DU SUD	2 542 966	6,46
05	HAUTES ALPES	2 824 076	12,67
20 B	HAUTE-CORSE	3 310 707	14,21
04	ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE	4 901 502	10,08
09	ARIEGE	5 265 666	13,94
65	HAUTES-PYRENEES	5 997 430	13,71
46	LOT	6 004 644	10,57

(1) : hors Île-de-France, Nord et Pas-de-Calais, qui font partie des départements à forte base, supérieure à 48 M€ (données partiellement manquantes)

Les 8 départements (1) où la base est la plus élevée		Revenus imposés en €	Taux €/ha (TATFNB/SAU)
71	SAONE-ET-LOIRE	48 016 046	8,03
02	AISNE	48 380 686	6,91
49	MAINE-ET-LOIRE	48 891 176	13,40
80	SOMME	49 973 744	7,71
50	MANCHE	52 495 503	8,70
14	CALVADOS	52 619 923	10,37
51	MARNE	64 361 930	7,15

Un autre tri peut être effectué, avec comme critère le taux d'imposition :

Couverture dépenses de personnel par taxe en %	Les 8 départements où le taux est le plus faible	Revenus imposés	Taux (TATFNB/SAU) en €/ha
40,5	LOZERE	2 075 009	4,43
40,7	HAUTE-MARNE	21 981 706	5,53
69,4	AIN	22 204 513	5,53
74,9	ALLIER	32 581 192	5,69
61,7	ARDENNES	21 547 659	5,86
85,5	YONNE	30 082 124	6,11
80,9	INDRE	23 421 516	6,35
72,1	AUBE	37 135 821	6,38

Et pour les départements où le taux est le plus élevé, on a :

Couverture dépenses de personnel par taxe en %	Les 8 départements où le taux est le plus élevé	Revenus imposés	Taux (TATFNB/SAU) en €/ha
89,3%	AUDE	15 451 948	20,15
73,6%	SAVOIE-MONT-BLANC	11 745 787	23,00
68,9%	RHONE	27 064 307	23,73
79,5%	GIRONDE	43 359 409	25,29
69,7%	VAUCLUSE	26 348 726	28,18
73,4%	PYRENEES-ORIENTALES	11 716 417	34,32
73,9%	VAR	15 330 777	34,84
109,2%	ALPES-MARITIMES	11 129 872	45,64

Les décisions prises dans le cadre de la programmation pluriannuelle de la dépense publique, qui englobe les ressources affectées, se traduisent pour le réseau des chambres d'agriculture, outre le prélèvement décidé en LFI 2015, par le tableau suivant qui décrit l'évolution de la taxe additionnelle sur le foncier non bâti :

TATFNB	2013	2014	2015	2016	2017
Plafond de taxe en M€	297	297	292	285,12	279,18
Augmentation annuelle moyenne 2009-2013	1,35%				
Ratio appliqué sur l'assiette 2014		1,00	0,98	0,96	0,94

3.1.2. Des évolutions disparates des autres recettes

Les autres recettes du réseau comprennent les prestations de service (au bénéfice des exploitants agricoles, des collectivités territoriales parfois dans le cadre d'une forme d'ingénierie concurrentielle), les subventions reçues et les autres produits. L'observation des années 2009 à 2013 (hors Alsace, Ile-de-France, Nord-Pas-de-Calais et chambres départementales fusionnées) montre une hausse générale de ces recettes, sauf dans le Morbihan, l'Eure et l'Ariège, où une baisse est constatée, ainsi que dans la Saône-et-Loire et la Corse-du-Sud, où les recettes sont étales. Ces évolutions sont difficiles d'interprétation hors de toute donnée de contexte. On peut supposer en effet que le Morbihan, la Saône-et-Loire et l'Eure disposent d'un potentiel fiscal et économique dont ne bénéficient pas l'Ariège et la Corse-du-Sud. L'année 2013, la dernière connue sous réserve des biais statistiques (certaines chambres départementales n'ont pas envoyé de données) montre une diminution de ces recettes non fiscales dans 25 chambres, baisse qui est comprise entre -0,27 % et -19,62 %. Les baisses les plus prononcées sont rappelées ci-dessous :

Département	Recettes 2012 M€	Recettes 2013 M€	%	Prestations de service	Subventions reçues	Autres
Alpes-Maritimes	5,472	4,920	-10,09	baisse	baisse	baisse
Ariège	8,045	7,105	-11,69	baisse	baisse	
Eure	9,685	8,850	-8,68		baisse	
Morbihan	19,309	17,925	-7,17	baisse	baisse	baisse
Oise	8,339	7,152	-14,24		baisse	baisse
Yonne	9,502	7,638	-19,62	baisse	baisse	baisse

Les cas de l'Yonne et de l'Oise s'expliquent par des recettes 2012 d'un niveau exceptionnel. L'Eure, l'Ariège et les Alpes-Maritimes constatent une baisse qui les laisse avec un montant de recettes supérieur à celui constaté en 2009 en euros courants. Les recettes du Morbihan diminuent et sont inférieures à celles de 2009. Cet exemple montre l'importance de disposer de données de contexte pour nuancer les variations constatées.

Ces six chambres enregistrent une baisse des subventions reçues.

Ces constats font apparaître des évolutions disparates et l'absence de dynamique univoque des ressources. Une prévision doit recourir à une simulation. Celle-ci ne peut être établie que sur des hypothèses quant à l'évolution de l'environnement des chambres et des orientations de leurs donneurs d'ordre.

3.1.3. Une simulation sur le fondement des données disponibles projette une contraction des recettes sur la période

Une simulation est proposée sur les bases suivantes :

- diminution des recettes fiscales de 2 % par an conformément aux dispositions législatives,
- évolution des subventions sur la base observée entre 2012 et 2013, malgré les trajectoires retenues quant au soutien de l'État aux collectivités territoriales (-11 milliards sur 3 ans). La mission émet l'hypothèse que les collectivités territoriales « rurales » diminueront de 3 % leur niveau de soutien au monde agricole⁹,
- reconduction du montant 2013 des prestations de service,¹⁰
- baisse de 1 % par an des autres produits¹¹.

Ces chiffres ne sont que des tendances et des estimations, sauf pour ce qui est de la taxe. Ils montrent que la baisse des recettes globales, estimée nationalement, sera **au moins égale à -1,61 point par an à partir de 2015**.

⁹ Les -3 % constatés en 2013 par rapport à 2012 sont reconduits dans la simulation, malgré les rythmes de baisse annoncés des soutiens de l'Etat aux collectivités territoriales, en raison de l'importance de l'agriculture dans de nombreux départements.

¹⁰ Dans cette hypothèse, la qualité de l'offre de service des chambres permet de limiter la baisse des recettes.

¹¹ Hypothèse conservatrice.

en €	2012	2013	% 2013 /12	hypo	2014	2015	2016	2017	% 2014/17
Prestations de services	180 868 815	184 347 096	2%	0 %	184 347 096	184 347 096	184 347 096	184 347 096	0%
Subventions reçues	133 273 758	129 047 899	-3%	-3%	124 956 034	120 993 914	117 157 426	113 442 585	-9,2%
Autres produits	23 845 529	24 351 567	+2%	-1%	24 108 051	23 866 971	23 628 301	23 392 018	-3%
Total	337 988 102	337 746 562	-0,07%		333 411 181	329 207 981	325 132 823	321 181 699	-3,7%
%		-0,07%			-1,28%	-1,26%	-1,24%	-1,22%	
Total en M€	338	337,3			333	329	325	321	-3,7%
TATFNB	297	297			297,00	291,06	285,12	279,18	-6 %
TOTAL général	635	634,7			630	620	610	600	-4,8 %
%		-0,04%			-0,68%	-1,61%	-1,61%	-1,62%	

Ce pourcentage peut être considéré comme la baisse minimale. S'il ne vaut que par les hypothèses qui ont conduit à son calcul, il est national et recouvre des situations départementales divergentes.

Cette diminution paraît modérée au regard de celles appliquées dans d'autres parties du secteur public, mais il faut rapprocher recettes et dépenses pour déterminer la soutenabilité de la mesure.

3.2. L'augmentation des dépenses : une dynamique structurelle

Il convient de s'interroger sur l'évolution des dépenses et leur rigidité pour en déduire si cette baisse, qui paraît a priori comparable à celle qui a été appliquée à d'autres établissements publics, est soutenable.

3.2.1. Le personnel : les effectifs et la masse salariale

3.2.1.1. Une évolution disparate des effectifs depuis 2011

L'évolution des effectifs des chambres est difficile à apprécier car on ne dispose pas des séries chronologiques complètes pour toutes les chambres départementales¹². D'une manière générale, les données disponibles font apparaître une hausse des effectifs des chambres départementales et régionales de 2006 à 2013.

¹² La méthode employée a consisté à ne travailler que sur les chambres où les données 2011-2014 sont complètes, soit 78 chambres en tout.

Le tableau suivant montre l'évolution des effectifs depuis 2010, c'est-à-dire avant l'intégration des personnels des ADASEA qui s'est fait sentir à partir de 2011.

	2010	2011	2012	2013	Variation 2013/2010
CDA y compris CDA DOM	6 975	7 072	7 087	7 082	+ 1,5 %
CRA	857	914	933	944	+ 10,5 %
APCA	246	253	260	260	+ 5,7 %
Ensemble	8 078	8 239	8 280	8 286	+ 2,6 %
CDA+CRA y compris CDA DOM	7 832	7 986	8 020	8 026	+ 2,25%

Source DGPAAT

Les effectifs des CRA progressent sensiblement plus que ceux des CDA qui ont dû intégrer les personnels des ADASEA. Sans doute, faut-il y voir les premiers effets de la mutualisation. Quant à ceux de l'APCA, ils continuent de s'étoffer.

Il est intéressant de comparer cette évolution avec celle d'autres établissements publics sous tutelle du ministère chargé de l'agriculture :

	2010	2011	2012	2013	Variation 2013/2010
Réseau des CA	8 078	8 239	8 280	8 286	+ 2,6 %
ASP	2 311	2 262	2 110	2 032	- 12,1 %
FAM	1 295	1 252	1 216	1 175	- 9,3 %
INAO	260	265	255	244	- 6,2 %

Il est à noter que tous les EPIC ou EPA figurant dans le tableau ci-dessus ont vu le nombre de leurs missions augmenter sur la période considérée.

Si on estime par hypothèse que le flux des départs en retraite est de l'ordre de 150 par an, les effectifs aurait pu évoluer selon une courbe proche de celles des autres établissements. L'intégration des personnes des ADASEA peut certes expliquer partiellement l'augmentation de 2011 et de 2012. Toutefois, les données disponibles sur les flux suggèrent que les effectifs ont augmenté au-delà des conséquences de l'intégration des ADASEA et que les marges d'adaptation permises par les départs n'ont pas été utilisées. Des données plus précises seraient nécessaires pour affiner le bilan de ces entrées et sorties des effectifs, leur origine et leur justification.

Région par région les variations d'effectifs sont les suivantes :

Région	Nombre d'ETP				% 2011-2014
	2011	2012	2013	2014	
Picardie	194,72	197,62	200,21	207,49	6,6%
Champ Ardennes	251,59	288,25	290,63	293,94	16,8%
Dont Haute Marne	63,49	87,95	88,03	86,10	35,6%

Région	Nombre d'ETP				% 2011-2014
	2011	2012	2013	2014	
Lorraine	273,80	273,40	278,22	281,01	2,6%
Aquitaine (1)	363,55	372,79	379,35	375,90	3,4%
Limousin	266,24	271,90	275,04	268,20	0,7%
Dont Corrèze	85,00	89,40	89,00	83,80	-1,4%
Dont Creuse	81,75	83,62	84,90	82,29	0,7%
Dont Haute Vienne	99,49	98,88	101,14	102,11	2,6%
Poitou Charentes	360,90	350,11	355,89	348,84	-3,3%
Auvergne	243,93	242,29	242,38	241,34	-1,1%
Rhône Alpes (2)	573,15	574,77	575,16	540,38	-5,7%
Bourgogne	293,49	297,08	303,30	303,70	3,5%
Franche Comté	151,45	150,90	156,23	156,26	3,2%
Languedoc Roussillon	334,37	327,16	335,92	339,43	1,5%
Dont Lozère	53,75	49,25	49,80	52,15	-3,0%
Midi Pyrénées (3)	547,12	552,91	549,09	545,17	-0,4%
Dont Aveyron	143,79	149,27	144,83	141,91	-1,3%
Normandie (4)	348,01	352,00	352,50	352,87	1,4%
Bretagne (5)	396,76	396,42	398,01	392,98	-1,0%
Centre	423,22	437,31	447,98	451,67	6,7%
Corse	98,96	103,26	100,50	99,33	0,4%
Dont Corse du Sud	49,00	46,90	47,60	46,50	-5,1%
Dont Haute Corse	49,96	56,36	52,90	52,83	5,7%
Île de France	119,18	118,72	114,02	123,47	3,6%
PACA (6)	237,10	238,81	241,51	235,80	-0,5%
Dont Hautes Alpes	37,54	43,03	43,19	42,45	13,1%
Pays de la Loire	612,47	625,69	621,81	615,98	0,6%
Total 78 départements	6 090,01	6 171,39	6 217,74	6 173,76	1,4%
Variation		1,3%	0,8%	-0,7%	

(1) Hors Pyrénées Atlantiques

(2) Hors Loire

(3) Hors Haute Garonne

(4) Hors Eure

(5) Hors Finistère

(6) Hors Bouches du Rhône

L'évolution des effectifs en 2012 est consécutive à l'intégration des personnels ADASEA, principalement en 2012, car dans les chambres où les effectifs intégrés représentaient un pourcentage important de l'effectif initial de l'établissement public, la mesure s'est étalée sur plusieurs exercices.

Cette intégration s'est traduite, en recettes, par le versement d'une subvention en décroissance (16 M€, puis 12 M€ puis 2 M€), le réseau devant trouver les ressources nécessaires pour pallier la baisse de la subvention.

Une légère baisse des effectifs est constatée en 2014. Elle coïncide avec la hausse de la masse salariale, ce qui laisse présager une hausse de la rémunération moyenne des personnels en place supérieure à 1,61 %¹³.

¹³ le pourcentage de 1,71% correspond à l'ensemble des chambres départementales hors Nord Pas de Calais et Alsace, mais il convient de retirer les 6 chambres départementales qui n'ont pas fourni de série d'effectifs complètes pour faire la comparaison

Cinq chambres ont enregistré une hausse de leurs effectifs sur la période 2011-2014 alors que leur taux de couverture de la masse salariale par les recettes fiscales est inférieur à 60%.

Enfin, il convient de souligner deux points. D'une part, le tableau complet des effectifs fait apparaître un effectif moyen relativement faible, de l'ordre de 79 ETP pour un établissement public, ce qui renchérit la gestion des ressources humaines. D'autre part, la fusion de chambres départementales peut se traduire par une diminution des effectifs, comme ce fut le cas en Rhône-Alpes :

Région	Nombre d'ETP				% 2011-2014
	2011	2012	2013	2014	
Picardie	194,72	197,62	200,21	207,49	6,6%
Champ Ardennes	251,59	288,25	290,63	293,94	16,8%
Dont Haute Marne	63,49	87,95	88,03	86,10	35,6%
Lorraine	273,80	273,40	278,22	281,01	2,6%
Aquitaine (1)	363,55	372,79	379,35	375,90	3,4%
Limousin	266,24	271,90	275,04	268,20	0,7%
Dont Corrèze	85,00	89,40	89,00	83,80	-1,4%
Dont Creuse	81,75	83,62	84,90	82,29	0,7%
Dont Haute Vienne	99,49	98,88	101,14	102,11	2,6%
Poitou Charentes	360,90	350,11	355,89	348,84	-3,3%
Auvergne	243,93	242,29	242,38	241,34	-1,1%
Rhône Alpes (2)	573,15	574,77	575,16	540,38	-5,7%
Bourgogne	293,49	297,08	303,30	303,70	3,5%
Franche Comté	151,45	150,90	156,23	156,26	3,2%
Languedoc Roussillon	334,37	327,16	335,92	339,43	1,5%
Dont Lozère	53,75	49,25	49,80	52,15	-3,0%
Midi Pyrénées (3)	547,12	552,91	549,09	545,17	-0,4%
Dont Aveyron	143,79	149,27	144,83	141,91	-1,3%
Normandie (4)	348,01	352,00	352,50	352,87	1,4%
Bretagne (5)	396,76	396,42	398,01	392,98	-1,0%
Centre	423,22	437,31	447,98	451,67	6,7%
Corse	98,96	103,26	100,50	99,33	0,4%
Dont Corse du Sud	49,00	46,90	47,60	46,50	-5,1%
Dont Haute Corse	49,96	56,36	52,90	52,83	5,7%
Île de France	119,18	118,72	114,02	123,47	3,6%
PACA (6)	237,10	238,81	241,51	235,80	-0,5%
Dont Hautes Alpes	37,54	43,03	43,19	42,45	13,1%
Pays de la Loire	612,47	625,69	621,81	615,98	0,6%
Total 78 départements	6 090,01	6 171,39	6 217,74	6 173,76	1,4%
Variation		1,3%	0,8%	-0,7%	

Il apparaît que le réseau recèle des situations disparates, certaines chambres et certaines régions augmentant leurs effectifs tandis que d'autres sont plus économes. Dans l'exemple de Rhône-Alpes, ce sont les chambres d'agriculture « de montagne » qui ont fait le plus d'effort.

3.2.1.2. Une augmentation constante de la masse salariale

Les charges salariales ne dépendent pas que des effectifs : les stipulations contractuelles déterminent aussi la hausse de la dépense et peuvent constituer une forme de rigidité.

Plus de 70 % des 8 000 salariés des chambres d'agriculture relèvent du droit privé. Les personnels des chambres d'agriculture sont régis par le statut institué par la loi n° 52-1311 du 10 décembre 1952. Il comporte plusieurs stipulations remarquables évoquées plus loin, que le syndicat majoritaire souhaiterait compléter.

La lecture du statut (dans sa version de janvier 2014) permet de décrire en premier lieu les mesures automatiques qui résultent d'engagements antérieurs. L'article 13 définit la rémunération des agents, fixée, comme dans la fonction publique, par la multiplication d'une valeur du point par l'indice de l'agent. La valeur du point est de 6,23 € en 2013.¹⁴

L'article 15, et notamment son paragraphe 4, décrit les augmentations minimales du traitement, qui sont décidées par le Président de la chambre.¹⁵

Sous réserve de pratiques divergentes de la lettre des textes, **il résulte du statut que les salaires de base hors prime augmentent automatiquement de 1,7% par an**, sans aucune prise de décision autre que le choix des bénéficiaires. La méthode adoptée par les chambres d'agriculture se traduit par une automaticité d'un niveau élevé. Mais il convient de souligner que tous les personnels ne bénéficient pas de cette distribution annuelle, puisqu'il s'agit de distribution de points au choix (il s'agit du terme « G » comme glissement du GVT positif) : aussi cette politique a l'inconvénient d'une mesure générale automatique (son coût), sans en apporter l'avantage (la satisfaction de tous les agents).

Enfin, la distribution de points d'indice au choix s'avère plus coûteuse que l'octroi de primes, car les points d'indice sont reconductibles tandis que les primes n'ouvrent pas de droits à leurs bénéficiaires l'année suivante.

A cette hausse il convient d'ajouter un effet d'assiette dû au versement d'une gratification (13ème mois) qui correspond au douzième des traitements perçus dans l'année.

Le ministère de l'agriculture estime à **un montant de l'ordre de 3,8 M€ annuels** l'augmentation automatique des charges salariales résultant de l'application de l'article 15-4. Ce montant approché constitue la quasi-totalité du GVT positif du réseau : il faudrait y ajouter la dépense relative aux promotions (dépense en général bien plus modeste) pour être parfaitement exhaustif.

Des mesures non automatiques font également varier la masse salariale : les augmentations générales, les promotions et les primes. Les augmentations générales se traduisent par la variation de la valeur du point. Les promotions au choix (article 14) impliquent nécessairement une prise de fonction supérieure. Leur montant est en général marginal.

Enfin, « *une prime exceptionnelle annuelle* » (article 13 bis) n'est versée qu'à quelques agents et n'ouvre pas de droit aux bénéficiaires pour l'année suivante.

¹⁴ la valeur du point fonction publique est de 4,630291 € depuis le 1^{er} juillet 2010.

¹⁵ « 4°) Masse à répartir

Les augmentations au choix incluant celles qui sont liées aux repères de carrière, indépendamment des promotions, devront représenter, chaque année, une masse globale qui sera au minimum de 1,7 % de la masse indiciaire de base de l'année précédente. Le respect de cette obligation s'appréciera sur trois années d'application».

L'évolution de la masse salariale dans les CDA et CRA se résume dans le tableau ci-dessous entre 2010 et 2013 :

	2010	2011	2012	2013
CDA y compris CDA des DOM	364 765 652	365 642 617	375 774 155	378 161 166
CRA	24 621 120	40 917 372	43 545 883	46 178 365
Ensemble CDA+CRA y compris CDA des DOM	389 386 772	406 559 989	419 320 038	424 339 531
Rappel Effectifs CDA+CRA en ETP	7 832	7 986	8 020	8 026
Massa salariale moyenne/ETP	49 717	50 909	52 284	52 870

Source DGPAAT Montants en €

Le tableau ci-dessus illustre bien l'augmentation de la masse salariale depuis 2010 et celle de la masse salariale par ETP qui a progressé de 6,3 % en 4 ans. Il s'agit vraisemblablement de la conséquence de deux facteurs :

- l'incidence du GVT et du système de primes et gratifications décrit ci-dessus,
- le recrutement de personnel plus qualifié : des ingénieurs remplacent le plus souvent des techniciens.

Les CF 2014 n'étant pas disponibles au moment de la rédaction du présent rapport, il est difficile d'extrapoler à partir des masses ci-dessus, d'autant que 2011 et 2012 ont vu l'intégration des ADASEA. Néanmoins, si on s'y essaie à partir des deux seules années 2012 et 2013, la progression de la masse salariale reste dynamique.

En ce qui concerne le temps de travail, de nombreux agents cadres et techniciens ont le titre de « conseiller » et sont chargés d'assurer une présence sur le terrain et du conseil auprès des exploitations agricoles et des acteurs du développement rural. Le forfait jour prévu par le code du travail ne s'applique pas aux personnels des chambres, en raison des stipulations dérogatoires du statut, ce qui introduit une complexité de gestion supplémentaire et une faiblesse juridique. Le contrôle du temps de travail mis en place dans certaines chambres ne permet pas, selon le CGAAER, de présenter un suivi complet de l'activité des conseillers, comme celui pratiqué pour les salariés soumis au « forfait jour » dans le code.

D'autres stipulations concernent, par exemple, les RTT qui seraient, dans certaines chambres, reportées sans limitation de durée. Par ailleurs, le nombre de RTT est en général de 23 jours, mais certaines chambres auraient accordé un nombre de RTT beaucoup plus élevé bien que le statut prohibe un tel dépassement.

Enfin, les remboursements de frais de déplacement, qui sont juridiquement un accessoire au salaire, sont comptés dans les charges salariales et ont leur propre dynamique.

Le réseau ne pourra réduire ses charges salariales qu'en engageant une triple démarche : assurer un meilleur contrôle sur ses effectifs ; par la voie d'un dialogue social de fond, modifier les stipulations statutaires qui introduisent trop de rigidité ; s'interroger sur la maîtrise des accessoires du salaire.

La CFDT¹⁶, syndicat majoritaire, se déclare favorable à la création d'un instrument juridique de type convention collective pour définir le statut des personnels de droit privé. Elle note que le statut d'établissement public des chambres prohibe le recours à des formules protectrices du salarié en cas de licenciement économique¹⁷, alors que la fusion des « Deux-Savoies » s'est traduite par un plan social¹⁸.

D'autres dispositions du code du travail et des accords nationaux interprofessionnels portant sur le handicap ou l'égalité homme-femme, ou la formation, par exemple, devraient bénéficier aux salariés de droit privé des chambres. Par ailleurs, le dialogue avec les employeurs dans le cadre des commissions paritaires départementales ou d'établissement (article 8 du statut), ainsi que celui mené au niveau national, est considéré par le syndicat comme insatisfaisant.

La CFDT souligne que les rémunérations de base des cadres pratiquées dans les chambres d'agriculture sont inférieures à celles des caisses de mutualité sociale agricole (MSA) et des centres de gestion (associations), et en déduit que les éléments mis à disposition des salariés et agents des chambres d'agriculture pour accomplir leurs missions (frais de mission, véhicules de service, ...) compensent une faiblesse *relative* des rémunérations.

En conclusion, le statut des personnels est à l'origine d'une hausse automatique des charges de personnel, hausse suffisamment importante pour que les variations d'effectifs à la baisse, lorsqu'elles ont été observées dans le passé, n'en diminuent pas sensiblement la progression. D'autres stipulations du statut, sur le temps de travail notamment, ne s'accompagnent pas de tous les contrôles nécessaires qui sont mis en place dans des organismes appliquant des stipulations ou dispositions comparables. Enfin, le dialogue social local et national est jugé insuffisamment approfondi par le syndicat majoritaire, ce qui prive une éventuelle réforme du réseau d'un instrument précieux.

3.2.2. Des dépenses de fonctionnement, hors charges salariales, en évolution trop rapide

C'est dans le contexte de baisse programmée des dépenses de fonctionnement hors personnel de l'État que doit être examinée l'évolution des dépenses de fonctionnement des CA hors charges salariales.

La comparaison entre l'évolution des charges salariales et des charges de fonctionnement hors charges salariales montre que dans plusieurs régions (en gras dans le tableau ci-dessous) les dépenses de fonctionnement sont animées d'une dynamique propre qui les fait croître plus vite que les charges salariales :

¹⁶ qui rappelle avoir recueilli 72 % des suffrages lors des dernières élections professionnelles.

¹⁷ le contrat de sécurisation professionnelle, qui offre des allocations supérieures au droit commun et une aide au reclassement, n'est accessible qu'aux salariés des entreprises.

¹⁸ Coût du plan = 600.000€ (source : APCA).

Données des chambres départementales additionnées par région							
Région	Fonctionnement			Charges salariales			% somme pers + fonc
Source DGPAAT	2012	2013	%	2012	2013	%	
Alsace	2 966 094	nd	%	7 845 096	nd	%	
Champagne-Ardenne	6 169 265	6 204 739	0,6%	14 191 243	14 439 981	1,8%	1,4%
Lorraine	7 499 836	7 312 637	-2,5%	14 165 204	13 800 144	-2,6%	-2,5%
total ACAL	16 635 195			36 201 543			
Aquitaine	14 047 225	13 769 960	-2,0%	24 076 127	25 064 218	4,1%	1,9%
Limousin	6 820 972	7 354 523	7,8%	12 664 421	12 690 489	0,2%	2,9%
Poitou-Charentes	8 122 449	8 533 319	5,1%	18 107 044	18 124 110	0,1%	1,6%
total ALP	28 990 646	29 657 802	2,3%	54 847 592	55 878 817	1,9%	2,0%
Bourgogne	9 997 229	8 737 397	-12,6%	12 399 981	12 867 838	3,8%	-3,5%
Franche-Comté	4 018 066	4 224 686	5,1%	8 340 752	8 194 749	-1,8%	0,5%-
total BFC	14 015 295	12 962 083	-7,5%	20 740 733	21 062 587	1,6%	-2,1%
Corse	2 015 368	1 851 936	-8,1%	4 822 672	4 769 976	-1,1%	-3,2%
Languedoc-Roussillon	9 456 358	8 680 334	-8,2%	18 140 007	18 851 223	3,9%	-0,2%
Midi-Pyrénées	17 229 640	18 976 734	10,1%	29 420 317	29 592 215	0,6%	4,1%
total LRMP	26 685 998	27 657 068	3,6%	47 560 324	48 443 438	1,9%	2,5%
Picardie	7 381 131	7 443 836	0,8%	11 219 894	10 695 733	-4,7%	-2,5%
Bretagne	17 720 295	17 205 059	-2,9%	30 142 729	30 213 273	0,2%	-0,9%
Normandie	10 491 331	10 441 794	-0,5%	22 156 398	20 763 518	-6,3%	-4,4%
Pays de la Loire	16 518 980	16 799 972	1,7%	32 175 238	30 261 724	-5,9%	-3,4%
Total national	185 229 437	188 118 978	1,56%	360 485 442	366 650 669	1,71%	1,66%

On constate des baisses des dépenses de fonctionnement d'ampleur variable dans des régions comme la Corse, la Bourgogne (départements de la Nièvre, de l'Yonne et de la Saône-et-Loire), la Lorraine (Meurthe-et-Moselle, Moselle et Vosges), le Languedoc-Roussillon (Aude, Gard et Pyrénées-Orientales) et l'Aquitaine (Dordogne et Landes).

La baisse globale (personnel et fonctionnement) la plus forte reste celle constatée en Normandie où la démarche de mutualisation a été mise en place, mais qui semble marquer le pas.

Les autres chambres départementales font croître leurs dépenses de manière variable ; dans 38 d'entre elles, les dépenses de fonctionnement croissent plus vite que les charges de personnel entre 2012 et 2013. La poursuite d'une telle évolution ne paraît pas soutenable.

3.3. La soutenabilité de la mesure à législation et organisation constante

Il convient de souligner deux points, en examinant le niveau national puis le niveau départemental.

En premier lieu, si la mesure est examinée au niveau national, les dépenses de fonctionnement courant doivent baisser de -1,71 % (pour couvrir les charges de personnel). Mais compte tenu de la part des charges de personnel dans l'ensemble des dépenses d'une chambre départementale moyenne (58%), ce taux devrait être pondéré et multiplié environ par deux. La baisse nationale **des dépenses de fonctionnement hors personnel** devrait être de l'ordre de $-1,71\% \times 2 = -3,42\%$ par an, alors que le dernier taux constaté est **de +1,56 %, soit une différence en valeur absolue de 4,98 points**. Une telle mesure d'économie se conçoit difficilement sans remise en cause méthodologique minimale.

Cependant, un tel raisonnement ne prend pas en compte la baisse des recettes, qui pèsera sur les chambres enregistrant déjà une perte, et qui rendra plus complexe le maintien des budgets à l'équilibre pour les autres chambres. Le pourcentage d'économie devra de surcroît prendre en compte cette diminution des recettes qui ne sera pas inférieure à -1,61 %.

Par ailleurs, il faut prendre en considération l'introduction d'une dépense obligatoire nouvelle à partir de 2016, avec le versement d'un pourcentage limité du produit de la TATFNB au fonds de solidarité et de péréquation. Cette dépense ne restera à la charge des chambres que si elles sont considérées comme en bonne santé financière ; dans le cas des chambres fragiles, elles devraient recevoir du fonds un montant en recettes supérieur au montant prélevé.

L'ensemble de ces mesures tranche avec les constatations effectuées sur l'évolution passée des dépenses de fonctionnement du réseau, bien qu'il apparaisse cohérent avec les décisions prises antérieurement dans d'autres parties du secteur public. Cependant, il convient de remarquer que les mesures d'économies ont été décidées à partir de décembre 2010 dans d'autres établissements publics de l'État ; les mesures appliquées aux chambres seront appliquées dans un délai plus court.

Il convient de poursuivre l'analyse pour esquisser un diagnostic au niveau départemental, en raison de la grande hétérogénéité constatée d'une chambre départementale à l'autre.

Cette deuxième réflexion revient, méthodologiquement, à définir des critères d'alerte ou de fragilité qui permettront de lister les chambres qui pourraient bénéficier du fonds de solidarité et de péréquation. L'APCA a fait l'effort d'objectiver ses critères qui, communiqués à la mission, peuvent être résumés dans le tableau suivant :

Critères APCA	Niveau d'alerte	
	1 ^{er} niveau	2 ^{ème} niveau
Résultat d'exploitation	Négatif sur 3 derniers exercices	
Résultat de fonctionnement	En diminution sur 3 derniers exercices	Négatif sur 3 derniers exercices
Niveau de fonds de roulement Besoin de fonds de roulement	Inférieur à 3 mois supérieur au fonds de roulement	
CAF	négative	
Trésorerie	Inférieure à 3 mois	En diminution sur 3 derniers exercices
Couverture dépenses obligatoires par cotisations CDA	<50 % et en diminution	
Ratio d'endettement	Dépendance si >50 %	
Dépendance à 1 financeur	Dépendance si >20 %	

Critères APCA	Niveau d'alerte	
	1 ^{er} niveau	2 ^{ème} niveau
Départs de personnel dans les 5 prochaines années	<5 %	

L'alerte est donnée quand l'une des définitions du niveau d'alerte est vérifiée. Un exemple donné par l'APCA sur 33 chambres départementales donne un niveau moyen de 3 critères d'alerte atteints, avec :

Critères APCA	Niveau d'alerte		Nbres d'alertes
	1 ^{er} niveau	2 ^{ème} niveau	
Résultat d'exploitation	Négatif sur 3 derniers exercices		19
Résultat de fonctionnement	En diminution sur 3 derniers exercices	Négatif sur 3 derniers exercices	27 dont 13 résultats négatifs
Niveau de fonds de roulement	Inférieur à 3 mois		11
Besoin de fonds de roulement	supérieur au fonds de roulement		1
CAF	négative		16
Trésorerie	Inférieure à 3 mois	En diminution sur 3 derniers exercices	29
Couverture dépenses obligatoires par cotisations CDA	<50 % et en diminution		3
Ratio d'endettement	Dépendance si >50 %		2
Dépendance à 1 financeur	Dépendance si >20 %		0
Départs dans les 5 prochaines années	<5 %		tous

L'APCA recense donc 19 chambres départementales sur les 33 de l'échantillon à avoir un résultat d'exploitation également négatif.

La situation de toutes les chambres en 2013 y compris celles ne faisant pas partie de l'échantillon de l'APCA, montre que le résultat de 36 chambres départementales est déficitaire, et que 20 d'entre elles ont une capacité d'autofinancement (CAF) négative. 9 cumulent les deux situations.

Les situations des autres chambres sont excédentaires.

Les autres critères d'alerte de l'APCA sont moins discriminants. Avoir une trésorerie et un fonds de roulement inférieurs à trois mois par exemple, ne constitue pas en soi un motif d'inquiétude.

Le MAAF propose d'autres critères, outre le recensement des pertes. Il considère, notamment, comme fragiles les CDA dont les charges de personnel ne sont pas couvertes à 60 % par les recettes fiscales, ce qui, pour l'exercice 2013, permet de cibler 9 chambres départementales :

Département	TATFNB	Charges salariales	Ratio CS/TATFNB
LOZERE	1 070 097	2 644 495	40,5%
HAUTE-MARNE	1 690 037	4 156 206	40,7%
AVEYRON	3 593 051	6 792 760	52,9%
HAUTE -VIENNE	2 542 091	4 693 198	54,2%
CREUSE	2 204 575	3 980 159	55,4%

Département	TATFNB	Charges salariales	Ratio CS/TATFNB
HAUTES -ALPES	1 214 931	2 126 360	57,1%
CORSE-DU-SUD	1 162 030	2 018 122	57,6%
MOSELLE	2 613 245	4 520 367	57,8%
HAUTE-CORSE	1 610 210	2 751 854	58,5%

Source : DGPAAT

Une simulation grossière, lissant les variations observées en 2013, extrapole les charges de personnel 2014¹⁹, ajoute 1,7 % chaque année uniformément pour calculer les charges 2015, 2016 et 2017 et compare ce résultat à une simulation du produit de la taxe²⁰.

Dans cette simulation, on observe :

- le passage **d'une** chambre sous la barre des 60 % en 2014,
- de **deux** en 2015,
- de **trois** en 2016
- et de **cinq** en 2017.

Ce résultat n'est pas contre intuitif : la variation des charges de personnels est calculée par la composition de taux d'évolution, ce qui implique que la tendance observée s'accélère avec le temps. La simulation permet également de cibler les chambres dont le ratio 2013 est compris entre 60 % et 64,5 % pour montrer qu'elles comportent un risque potentiel par la suite.

En conclusion, la réduction des recettes décidée par l'article 34 de la LFI 2015 est comparable aux décisions prises et appliquées au reste des établissements publics, mis à contribution pour limiter le déficit du budget général et maîtriser l'évolution des prélèvements obligatoires.

Cependant, la hausse des dépenses de fonctionnement personnel compris n'incline pas à l'optimisme : certaines chambres ont fait des efforts sensibles qu'il faut souligner et mettre en valeur, mais **l'impression générale laissée par le réseau est celle d'une croissance rapide de la dépense.**

Le réseau est pour la première fois sollicité et la grande hétérogénéité de la situation des chambres départementales justifie l'existence d'un mécanisme de soutien qui prenne en compte, en 2015, le risque encouru par les chambres les plus fragiles dont les noms apparaissent à plusieurs reprises dans les descriptions de la situation.

Pour les années ultérieures, l'article 34 n'est pas soutenable si les taux d'augmentation des charges d'exploitation (personnel et hors personnel) ne sont pas mieux maîtrisés.

¹⁹ Pour chaque chambre, les variations de charges de personnel 2014 ont été limitées à +4,3 % lorsqu'elles dépassaient ce pourcentage en 2013, et ramenées à 0 % lorsqu'elles étaient négatives en 2013 ; le total de la variation des charges de personnel 2014/2013 est limité à +1,7 %.

²⁰ Produit de la TATFBN constaté en 2013 à laquelle on applique uniformément les taux de variation nationaux.

4. DES AMÉLIORATIONS POSSIBLES ET NÉCESSAIRES

4.1. Des améliorations possibles et nécessaires dans les CDA

Les dispositions de l'article 34 instaurent, via la diminution du produit de la TATFNB et postérieurement à un prélèvement des excédents de fonds de roulement, une forme de contrainte d'enveloppe par la baisse des recettes.

La méthode mérite que l'on s'y arrête, car la soutenabilité de cette mesure doit s'accompagner d'un effort pour lui donner un minimum d'acceptabilité. La CFDT a souligné que les personnels des chambres départementales comprendront mieux qu'ils doivent participer à l'effort de maîtrise de la dépense s'ils peuvent constater que toutes les dépenses, y compris les dépenses de fonctionnement hors personnel, font l'objet d'un réexamen critique. La contrainte d'enveloppe ne garantit pas qu'un bon équilibre soit trouvé pour l'application des économies, ni même qu'une revue générale des dépenses soit organisée. Pour garantir le succès de la mesure, et apporter aide et conseil aux chambres départementales dont la taille (moins de 90 personnes) ne leur a pas donné tous les moyens de concevoir et d'appliquer rapidement un plan d'économies acceptable, il convient de dépasser la simple prescription d'une contrainte d'enveloppe et **contractualiser le suivi de la mise en place du plan d'économie**.

Il est par ailleurs indispensable que l'encadrement des chambres (et singulièrement les présidents) s'implique activement dans la conduite du changement.

4.1.1. Des mesures immédiates à mettre en œuvre : économies possibles en matière de dépenses de fonctionnement

4.1.1.1. En 2015

Deux points pourraient être abordés : la méthodologie et le traitement de certaines dépenses.

- **La méthodologie** en vigueur dans les chambres départementales doit d'abord évoluer pour mieux prendre en compte la **notion de coût**. Ce point vaut aussi bien en recettes qu'en dépenses.

EN RECETTES, il convient de s'assurer que les contrats de prestations de service ne sont pas conclus à perte pour la chambre départementale (ce point est évoqué par le rapport n°14 048 du CGAAER en phase finale de rédaction). Les coûts directs, notamment les coûts en personnel, doivent être pris en compte dans le calcul du prix que la chambre propose à ses clients éventuels. Sinon, chaque contrat signé augmente les recettes et creusera le déficit.

Par ailleurs, un risque contentieux peut apparaître si les chambres poursuivent leur activité d'ingénierie publique concurrentielle, où la formation du prix doit s'appuyer sur des éléments de comptabilité analytique.

Une comptabilité analytique ne doit pas être mise au point dans chaque chambre, mais doit l'être au niveau national et régional. Le projet informatique « Octagri » de l'APCA répond à cette préoccupation. L'APCA a établi une norme de calcul du coût des actions pour les chambres d'agriculture (délibération du 26 mars 2008). La méthode retenue pour le calcul des coûts est celle dite « en coûts complets » : l'ensemble des charges directes et indirectes sont affectées aux missions, programmes voire actions.

La mise en place d'une comptabilité analytique suppose également que les personnels soient affectés, via des fiches d'attachement simplifiées, aux actions conduites. Les audits du CGAAER ont permis de constater que le suivi des conseillers (personnels présents sur le terrain) ne donnait pas lieu à un rapportage à intervalle régulier. Cependant, la mise en place de la comptabilité analytique ne se résume pas à la mise à disposition de l'outil informatique.

Des préconisations doivent en effet accompagner sa mise en place de manière à délimiter les activités de façon rationnelle, et, si possible, un soutien doit être fourni avec la visite d'experts et la fourniture d'exemples d'application. Par exemple, la délimitation des missions de service public confiées par le législateur aux chambres d'agriculture devrait être identique dans la comptabilité analytique de chaque chambre, sauf exception dûment motivée. Cette précaution constituerait une parade contre le risque contentieux en matière d'ingénierie publique concurrentielle.

Toujours en recettes, les chambres devraient rechercher plus systématiquement la production de recettes. Les moyens qu'elles allouent à leurs partenaires du développement rural devraient faire l'objet d'une facturation, qu'il s'agisse de la mise à disposition de personnel ou de la mise à disposition de locaux. La gratuité de soutiens parfois accordés, ne devrait pas être systématique, être motivée et quand elle se justifie faire l'objet d'un réexamen périodique.

En ce qui concerne les personnels, deux pistes d'amélioration pourraient être explorées pour améliorer les comptabilisations et accroître les recettes. L'une concerne l'affectation des dépenses de personnel aux diverses activités décrites dans la comptabilité analytique. Un mécanisme de contrôle des temps, adapté à la taille des chambres, devrait garantir le réseau contre les risques contentieux déjà évoqués en matière de facturation dans un environnement concurrentiel.

L'autre piste concerne « les personnels prêtés » par le réseau. A ce sujet, l'article 21 ter du statut porte sur les mises à disposition et est très complet. Il liste les bénéficiaires de la mise à disposition (parmi lesquels les associations dont l'objet participe à une mission d'intérêt général relevant du domaine d'activité des chambres d'agriculture), prévoit les conditions de mise à disposition (MAD), la consultation préalable de la commission paritaire, la signature préalable d'une convention, la durée maximale de la mise à disposition (3 ans renouvelable une fois pour une MAD à temps plein), la possibilité, à la demande de l'organisme d'accueil, de verser un complément de rémunération.

Enfin, il pose en principe le remboursement intégral, « à l'euro l'euro », des rémunérations et des charges sociales et fiscales.

Cet article devrait faire l'objet d'un suivi particulier, afin de vérifier notamment que les MAD sont, en ce qui concerne les associations, bien justifiées par une mission d'intérêt général, que la durée maximale est respectée, que les remboursements ont bien été effectués et que tous les coûts salariaux ont été pris en compte. En ce qui concerne les locaux, la Direction générale des finances publiques est en charge de la gestion du patrimoine immobilier et pourrait apporter son aide à la fixation des loyers.

La même préoccupation vaut en DEPENSES, et certaines évolutions déjà constatées devraient être évitées à l'avenir.

Le CGAAER a relevé que la mutualisation au niveau régional s'est parfois traduite par la conclusion de conventions entre les chambres départementales pour mettre en commun des moyens, notamment en personnel. Cependant, la convention résultant de cette démarche est extrêmement complexe. Elle semble être d'avantage le reflet des difficultés rencontrées dans la négociation sur la mutualisation des moyens que l'outil conçu pour faciliter une gestion plus économe. Aussi la mutualisation des moyens a pu se traduire par des coûts administratifs supplémentaires.

Un facteur de simplification et de diminution des coûts administratifs en matière de mutualisation pourrait être le recours au transfert des personnels, plutôt qu'à la mise à disposition, sauf force majeure et demande des personnels concernés. L'article 21 précité oblige en effet à recourir à une convention en cas de mise à disposition et instaure le principe d'un remboursement intégral, sans prévoir d'exception en cas de mutualisation de fonctions entre chambres. Aussi le transfert des personnels aurait pour effet de simplifier les procédures de gestion de la mutualisation et de rendre celle-ci moins facilement réversible.

L'adoption d'un programme de simplification administrative et de parangonnage inter-chambres pour rechercher les solutions les moins coûteuses serait peut-être une réponse à ces difficultés : il s'appliquerait aux procédures dont les CA définissent elles-mêmes la teneur.

Enfin, le réseau appelle de ses vœux une simplification des procédures, dont la définition est fixée par le MAAF. Le ministère assigne par la voie législative de nouvelles missions aux chambres (voir par exemple sur ce point la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, article 3, sur les groupements d'intérêt économique et environnemental, et les articles qui donnent un siège aux chambres d'agriculture dans les commissions consultatives créées). Il doit être attentif aux coûts de gestion qu'entraînent pour les chambres les dispositions inscrites dans les textes normatifs.

La méthodologie en vigueur dans les chambres départementales doit **ensuite sécuriser juridiquement l'activité des chambres**, et pour cela prendre en compte les évolutions du droit.

En ce qui concerne le statut du personnel, une mission du CGAAER a déjà listé les différences entre le statut des personnels et le code du travail²¹. La responsabilité des employeurs ne peut être engagée qu'en cas de non prise en compte d'une disposition d'ordre public.

Mais il serait judicieux de procéder à une relecture juridique du statut pour évaluer les risques éventuels que son application pourrait faire courir aux chambres. Par exemple, dans l'article 21 ter relatif aux mises à disposition précité, on lit notamment :

« En cas de recrutement suivi d'une mise à disposition totale ou partielle immédiate, la période d'essai est effectuée, pour la durée prévue, au sein de l'organisme d'accueil ou au sein de l'ensemble des organismes concernés. »

Cette stipulation pose deux problèmes si la mise à disposition est immédiate et totale.

Si elle s'applique à un agent de droit public, elle risque d'être requalifiée en cas de contestation de « nomination pour ordre »²² (l'agent est nommé sur un poste dans la chambre d'agriculture pour être immédiatement envoyé au service d'une autre personne morale).

²¹ Rapport CGAAER n°13 139 relatif à l'articulation entre le code du travail et le statut du personnel des chambres d'agriculture (Article 26 de la loi du 14 juin 2013 sur la sécurisation de l'emploi).

²² D'après la jurisprudence du Conseil d'État, les nominations pour ordre sont des actes inexistantes attaquables sans condition de délai et qui ne peuvent avoir d'effet juridique (ainsi un agent nommé pour ordre dont la nomination serait annulée rétroactivement par le juge administratif ne pourrait conserver les rémunérations qui lui ont été versées depuis le jour de sa nomination).

Si elle s'applique à un salarié de droit privé, la mise à disposition totale et immédiate pourrait être assimilée par le juge judiciaire à du prêt de main-d'œuvre illicite. Seules les entreprises de travail temporaire sont habilitées à procéder au prêt de main d'œuvre. Pour se prononcer, le juge judiciaire recherche si le contrat passé entre les deux organismes décrit précisément une mission (ce qui n'est pas le cas) ou si l'intention était bien exclusivement le prêt prohibé de main d'œuvre à but lucratif (article L. 8241-1 du code du travail).

En dehors du statut, des aides pourraient être apportées aux chambres pour une meilleure maîtrise du risque juridique. On peut citer quatre exemples.

Un état des délégations de signature devrait être tenu à jour pour celles des chambres qui n'en posséderaient pas.

L'attribution de subventions par un vote du conseil d'administration doit faire l'objet d'une procédure élaborée pour éviter tout risque de prise illégale d'intérêt²³. Les personnes participant à la délibération octroyant une subvention donnée ne doivent avoir aucun lien avec les organismes subventionnés, même s'ils président un organisme es qualité, même s'ils ne perçoivent à ce titre aucune rémunération, ni n'en tirent aucun profit personnel, et même si la décision de subvention ne porte aucun préjudice à la chambre d'agriculture.

Par ailleurs, la Cour des Comptes s'assure toujours que les subventions font l'objet de réexamens périodiques pour éviter les phénomènes « d'abonnement » aux subventions qui ne sont pas perceptibles. Ce réexamen devrait être conduit à intervalle régulier.

Enfin, il convient de rappeler que le financement du fonctionnement des syndicats agricoles, quels que soient les montants concernés, n'entre pas dans le domaine de compétence des chambres d'agriculture et ne respecte donc pas le principe de spécialité. En effet, un financement public des organisations syndicales d'exploitants agricoles a été institué par la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 et le législateur n'a pas prévu la participation des chambres d'agriculture au financement public des organisations syndicales. Il faudrait vérifier que le principe de spécialité est respecté et que l'interdiction d'accorder des subventions en numéraires ou en nature aux syndicats agricoles est bien suivie d'effets.

L'application du code des marchés suppose que des actions de formation très approfondies au bénéfice des agents chargés de la rédaction des marchés, pour éviter les erreurs de procédure ou le recours à des actes dont la complexité est trop poussée. Afin de cibler cette action, la constitution de groupements d'achats est hautement souhaitable, et ce, au niveau régional.

Enfin, une meilleure prise en compte par l'ordonnateur **des méthodes budgétaires et comptables et de gestion de la trésorerie** serait opportune.

La qualité budgétaire se mesure, par exemple, via la qualité de la prévision : la présentation systématique d'un budget en équilibre qui aboutit à une exécution en déficit ou en excédent devrait être abandonnée. Une synthèse de cette qualité comparant les performances des chambres (différence prévision / réalisation) pourrait être élaborée nationalement.

²³ Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction.

Elle pourrait aussi être améliorée grâce à la présentation de l'exécution via des rapports type de l'ordonnateur qui donneraient les grandes lignes des questions à aborder, laissant aux chambres une certaine liberté de présentation : les synthèses nationales seraient plus faciles, comme la comparaison inter-chambres, et la pratique des chambres serait sécurisée.

Enfin, en ce qui concerne les responsabilités de l'ordonnateur en matière de trésorerie, le ministère de l'agriculture et l'APCA partagent la même analyse quant au risque que présente la trésorerie des chambres d'agriculture. 29 chambres sur les 33 de l'échantillon présenté par l'APCA souffrent de difficultés de trésorerie. L'ordonnateur peut contribuer à la résolution des problèmes de trésorerie en pratiquant un suivi de ses relations avec ses clients et en vérifiant que ses équipes respectent les calendriers de fourniture des services qu'ils doivent à leurs cocontractants, afin que la procédure d'encaissement de la recette ne souffre aucun délai.

- **La maîtrise de certaines dépenses hors personnel constitue le second point, en distinguant les chantiers essentiels suivants :**

Les subventions versées par les chambres

Le montant total des subventions versées par les CA, hors transit et hors cotisations obligatoires s'élève pour l'exercice 2013, respectivement à 20,6 millions € pour les CDA, hors chambres de région Alsace et Nord-Pas de Calais, mais y compris celles des DOM et 11,3 millions € pour les CRA, ces dernières incluant les chambres de région Alsace et Nord-Pas-de-Calais.

Le montant moyen de subvention versé par une CDA s'élève à environ 230 000 € par an. Cependant, cette valeur moyenne masque de très importantes disparités puisque les montants varient de 926 705 € à 11 189 €.

CDA	Subventions versées les plus élevées	CDA	Subventions versées les moins élevées
Loire-Atlantique	926 705 €	Haute-Corse	11 189 €
Maine-et-Loire	723 533 €	Corse-du-Sud	29 114 €
Manche	710 997€	Hautes-Pyrénées	37 574 €
Gard	588 563 €	Tarn-et-Garonne	63 144 €
Aveyron	556 594 €	Alpes-Maritimes	68 187 €

D'une manière générale, on notera que sur les 5 CDA qui versent le moins de subventions, 3 bénéficient d'un reversement du fonds de péréquation et de solidarité alors qu'a contrario il n'y en a qu'une seule parmi celles qui versent les subventions les importantes.

Pour les CRA, les « Top 3 » sont les suivants :

CRA	Subventions versées les plus élevées	CRA	Subventions versées les moins élevées
Lorraine	1 7589 366 €	Normandie	0 €
Poitou-Charentes	1 239 337 €	Limousin	5 028 €
Midi-Pyrénées	1 231 243 €	Corse	7 804 €

Une importante source d'économies se situe à ce niveau.

Le nombre des antennes

La réduction du **nombre des antennes mérite d'être examinée**. Il est difficile de trouver une corrélation simple entre le nombre d'implantations et les données agro-économiques départementales :

	Nombre d'implantations	SAU 2010 en ha	Nombre d'exploitations 2010
Cantal	10	347 739	5 660
Haute Loire	7	230 242	5 114
Dordogne	6	309 682	8 683

Le nombre d'implantations influe sur les dépenses de personnel, de fluides, d'entretien du parc immobilier ou sur le montant des loyers acquittés et sur les frais de déplacement. La baisse de la TATFNB va pousser au réexamen de cette politique. Cependant, être présent sur le terrain aux côtés des exploitants agricoles est la raison d'être des chambres, c'est pourquoi il convient d'être très prudent et nuancé sur le sujet.

L'implantation des antennes des chambres doit être replacée, selon l'APCA, dans le contexte de l'évolution de l'offre de services publics en milieu rural. Certaines sont implantées dans des territoires (zones de montagne ou de moyenne montagne) qui rendent difficiles les déplacements des personnels des chambres. D'autres le sont dans des lieux où les loyers sont faibles et les besoins de conseil importants, avec le souci de réaliser des économies de carburant. D'autres, encore, soutiennent certains groupements de développement agricole (GDA) et répondent donc à une demande des agriculteurs. Enfin, certaines chambres ont installé des antennes spécialisées par type de production.

Cependant, il est vraisemblable que la réforme territoriale et l'accès généralisé au haut débit auront des conséquences sur le maillage du réseau.

Aussi, quelques critères objectifs pourraient être arrêtés pour contribuer à évaluer le réseau d'antennes dans un département puis dans une région. Ces données pourraient porter sur le nombre de visites (des agriculteurs et chez les agriculteurs) et de contacts téléphoniques, le taux d'occupation des locaux par les personnels des chambres et/ou par des acteurs du développement rural, le coût comparé de déplacements du personnel et de l'acquittement d'un loyer, le lien entre l'antenne et les GDA, etc.

Le renouvellement de la bureautique

Il devrait être mutualisé au niveau régional, niveau suffisamment proche du terrain pour permettre aux fournisseurs d'envergure régionale de participer à des appels d'offre (alors qu'une mutualisation des achats au niveau national ne leur ouvrirait que peu de perspective), et suffisamment massifs pour permettre les économies d'échelle. Par ailleurs, le pilotage de la bureautique devrait être une fonction régionalisée, comme c'est déjà le cas dans de nombreuses régions.

Déplacements, missions et réceptions

Le poste 625 « pèse » pour l'ensemble CDA et CRA plus de 16 millions € ainsi répartis au titre de l'année 2013 :

	Montant poste 625 Déplacements, missions et réceptions	Montant poste 6257 Réceptions
Ensemble CDA	14 976 020 €	2 038 963 €
Ensemble CRA	1 909 248 €	435 584 €
Ensemble CDA + CRA	16 885 268 €	2 474 547 €

Ces chiffres globaux masquent des différences très importantes entre chambres comme le montre le tableau ci-dessous :

Frais de réception

CDA	Frais de réception les plus élevés	CDA	Frais de réception les moins élevés
Saône-et-Loire	82 280 €	Corse du Sud	1 355 €
Maine-et-Loire	81 951 €	Gers	6 377 €
Côtes d'Armor	68 773 €	Indre	8 410 €
Aveyron	61 619 €	Creuse	8 617 €
Finistère	60 720 €	Vendée	9 650 €

CRA	Frais de réception les plus élevés	CRA	Frais de réception les moins élevés
Normandie	112 852 €	Île-de-France	4 481 €
Pays-de-la-Loire	75 651 €	Languedoc-Roussillon	4 679 €
Bourgogne	48 546 €	Limousin	11 829 €

Il apparaît très clairement dans les tableaux qui précèdent que les frais de réception pourraient être sensiblement réduits dans de nombreuses CDA ou CRA.

Frais de mission

Il en est de même pour les frais de mission.

CDA	Frais de mission les plus élevés	CDA	Frais de mission les moins élevés
Aveyron	377 358 €	Corse du Sud	39 229 €
Saône-et-Loire	364 267 €	Aube	45 511 €
Morbihan	353 324 €	Marne	66 574 €
Finistère	318 971 €	Yonne	71 063 €
Hérault	310 798 €	Haute-Loire	76 295 €

CRA	Frais de mission les plus élevés	CRA	Frais de mission les moins élevés
Normandie	204 942 €	Île-de-France	12 514 €
Poitou-Charentes	142 504 €	Limousin	42 303 €
Pays de la Loire	132 641 €	Champagne-Ardenne	44 638 €

Frais de déplacement

Ils sont composés des frais de déplacement du personnel (poste 62561) et de ceux des élus (poste 62562) auxquels ont été rajoutées les charges liées à l'achat de carburants et de lubrifiant pour essayer de les approcher au mieux ; certaines chambres disposant de leur propre parc de véhicule, d'autres non.

	CDA	CRA
Déplacement du personnel	9 896 427 €	1 112 882 €
Déplacement des élus	2 748 934 €	306 554 €
Carburants et lubrifiants	2 620 046 €	69 262 €
Total	15 265 407 €	1 488 698 €

De très grandes différences entre chambres sont constatées au niveau des frais de déplacements des élus. Les écarts varient dans un rapport pouvant aller de 1 à 10 comme le prouvent les tableaux suivants. Ces écarts pourraient résulter d'erreurs d'affectation des dépenses, ce qui paraît peu probable. De même, l'éloignement de la capitale ou la présence d'élus au sein du bureau de l'APCA n'apparaissent pas comme des explications plausibles. Ces frais de déplacement ont peut-être été progressivement considérés comme des rémunérations ; quelles que soient les réponses, ils constituent une source d'économies potentielles.

CDA	Frais de déplacement des élus les plus élevés	CDA	Frais de déplacement des élus les moins élevés
Vienne	94 162 €	Corse du Sud	1 758 €
Finistère	85 471 €	Puy-de-Dôme	6 282 €
Côtes d'Armor	81 560 €	Tarn	9 785 €
Haut-Rhin	74 438 €	Loiret	13 107 €
Hérault	72 267 €	Alpes-Maritimes	13 220 €

CRA	Frais de déplacement des élus les plus élevés	CRA	Frais de déplacement des élus les moins élevés
Normandie	48 902 €	Pays de la Loire	529 €
Rhône-Alpes	37 526 €	Languedoc-Roussillon	9 127 €
Bourgogne	33 349 €	Ile-de-France	10 271 €

Quant aux frais de déplacement des salariés, ils varient aussi mais dans des proportions moindres.

CDA	Frais de déplacement des personnels les plus élevés	CDA	Frais de déplacement des personnels les moins élevés
Eure	320 098 €	Aube	18 611 €
Aveyron	308 992 €	Corse du Sud	37 471 €
Saône-et-Loire	301 205 €	Marne	38 172 €
Seine-Maritime	298 369 €	Haute-Loire	49 994 €
Morbihan	294 923 €	Allier	50 599 €

CRA	Frais de déplacement des personnels les plus élevés	CRA	Frais de déplacement des personnels les moins élevés
Normandie	156 041 €	Île-de-France	2 243 €
Poitou-Charentes	121 290 €	Limousin	15 440 €
Pays de la Loire	115 946 €	Champagne-Ardenne	19 630 €

Les écarts importants qui apparaissent dans les deux tableaux ci-dessus s'expliquent en partie par les effectifs des chambres et par des politiques différentes en matière de frais de déplacements. Certaines chambres ont opté pour l'acquisition de véhicules de service, d'autres non (CDA de l'Aisne, de l'Hérault, d'Ille-et-Vilaine, du Morbihan), d'autres enfin par un mixage des deux ou sont en cours d'évolution (Côtes d'Armor, Finistère).

L'utilisation des véhicules de service devrait faire l'objet d'un ratio comparant le nombre de véhicules et la somme du nombre de cadres et de techniciens exerçant des fonctions (définies par leurs fiches de postes) qui les amènent à être présents sur le terrain. Ce ratio pourrait être utilement comparé à celui d'établissements publics exerçant des activités de conseil semblable.

Les dépenses d'entretien du parc devraient être fondées sur le kilométrage parcouru, qui rendrait compte également des missions accomplies par les chambres et leur couverture du territoire. Ces mesures de kilométrage seraient utiles dans la réflexion à mener sur les implantations des antennes de chambres, puisque les véhicules de service ne peuvent être utilisés que pour des raisons professionnelles.

En conclusion, les réflexions qui devraient être lancées à la suite de l'adoption de l'article 34 de la loi de finances pour 2015 pourraient créer les conditions d'une plus grande transparence et d'une recherche de simplicité :

- transparence des coûts via la comptabilité analytique,
- transparence de l'allocation des moyens en personnel avec un suivi minimal des temps,
- transparence juridique accrue grâce à une relecture juridique attentive du statut des personnels, le réexamen à intervalle régulier de l'octroi des subventions, la réaffirmation du principe de spécialité, le travail sur les délégations de signature, l'approfondissement de la maîtrise du code des marchés publics,
- simplification administrative en matière de conventionnement inter chambre, dans la perspective d'une mutualisation accrue des moyens,

- transparence des raisonnements budgétaires au stade de la prévision et du suivi des recettes du point de vue de l'ordonnateur via le suivi des conventions avec les clients pour accélérer l'encaissement de la recette,
- maîtrise de certaines dépenses de fonctionnement hors personnel via la mise en place de quelques indicateurs en contrôle de gestion : ratios pertinents pour déterminer le nombre d'implantations sur un territoire (ces indicateurs devraient évoluer avec la création des nouvelles régions), ratios bureautiques (nombre d'imprimantes par agent, etc.), ratios de moyens (nombre de véhicules de service rapportés au nombre de collaborateurs sur le terrain, etc.), ratios relatifs aux frais de déplacements.

4.1.1.2. En 2016

Le plus souvent, l'informatique a déjà fait l'objet d'un transfert des CDA vers les CRA. L'année 2016 doit marquer une nouvelle étape et doit voir le transfert de toutes les fonctions support dans les CRA des grandes régions. Les personnels concernés doivent être placés sous la responsabilité unique du directeur de la CRA afin d'éviter tout conflit entre autorité hiérarchique et autorité fonctionnelle.

De même, les personnels techniques très spécialisés pourraient être regroupés au plan régional afin, d'une part de rompre leur isolement relatif et d'autre part qu'ils apportent leurs compétences aux départements voisins (Voir § 4.1.2.2. la GRH instrument de pilotage du réseau).

4.1.2. Des limitations de charge en personnel : une GRH à améliorer

4.1.2.1. En 2015

- **préparer le transfert des personnels des fonctions mutualisées**

La mutualisation au niveau régional suppose l'application de plusieurs principes :

- la mutualisation est précédée d'une étude comparative sur la rémunération dans chacune des chambres comprise dans la mutualisation, de manière à pouvoir disposer d'un constat sur les différences de rémunérations d'une chambre à l'autre ;
- la mutualisation est définitive, elle se traduit par un changement de supérieur hiérarchique : situé au niveau régional, il sera investi du pouvoir de notation et d'une capacité de proposition en matière de primes et de promotion pour les agents qui lui sont affectés ;
- la mutualisation entraîne ipso facto l'ouverture de crédits suffisants au niveau régional pour rémunérer les personnels et assurer le maintien de leurs conditions de travail ; aussi les crédits régionalisés seront égaux au coût des personnels environnés ;
- une réflexion nationale sur la GRH recherchera les critères permettant de comparer les responsabilités des personnels régionaux et infra régionaux de manière à maintenir l'équité des évaluations et des répartitions de primes.

- **définir des priorités en matière de formation des agents et élus, mieux utiliser les crédits consacrés à la formation et adapter les formations aux nouveaux métiers**

La généralisation des plans de formation doit se concrétiser en 2015. Il est indispensable pour cela que les directeurs des CDA et des CRA définissent, ensemble, régionalement les besoins de leurs structures en fonction des orientations données par les présidents. Ces besoins confrontés à ceux des salariés doivent déboucher sur des plans de formation aux priorités claires.

La mise en œuvre devrait se faire au niveau régional pour limiter les coûts. Les crédits consacrés à la formation sont, en général, conséquents. Il apparaît cependant aux yeux de la mission qu'ils pourraient, dans certains cas être mieux utilisés, d'où la nécessité d'un suivi régulier de l'application du plan.

4.1.2.2. En 2016

- **Des charges de personnel à maîtriser (hors fonctions mutualisées) et une nouvelle GRH**

La réflexion sur les questions de personnel n'est pas facilitée par la situation particulière des chambres d'agriculture : bien qu'établissements publics administratifs, elles emploient une majorité de personnels de droit privé, ce qui oblige à des contorsions juridiques.

Les questions de personnel seront abordées sous quatre aspects : la démographie, le statut, la GRH comme instrument de pilotage du réseau, le statut des directeurs. Les questions d'effectifs sont liées aux choix d'organisation du réseau et des besoins en personnel technique, et ne peuvent être traitées ici, sans référence au contexte technique.

La démographie

La démographie n'est pas très favorable à des évolutions en l'absence de départs massifs prévus dans le réseau.

L'APCA note que le réseau est relativement jeune, l'âge moyen étant de l'ordre de 40 ans. Les prévisions de départ à la retraite sont non nulles (de l'ordre de 200 personnes techniciens et ingénieurs ont plus de 60 ans) mais varient évidemment d'une chambre à l'autre, certaines chambres ne pouvant compter sur aucun départ à la retraite. L'ancienneté moyenne, toujours selon l'APCA, est de 10 ans. 11% du personnel à moins de 5 ans d'ancienneté. L'APCA note que maintenir les personnels jeunes et à fort potentiel dans les chambres départementales d'agriculture devient difficile avec la concurrence des centres de gestion, des coopératives et des négociants, voire de la MSA, qui offrent des rémunérations plus attrayantes.

La CFDT déplore, de son côté, l'accélération de la rotation des effectifs, qu'elle explique par un accroissement de la pression sur les personnels, qui se manifeste également, selon elle, par le paiement d'heures supplémentaires.

Les départs à la retraite seront donc assez peu nombreux dans les années prochaines, et c'est donc la rotation des effectifs qui pourrait permettre de les diminuer, si une règle de non remplacement intégral des départs était appliquée, comme ce fut le cas dans d'autres établissements publics.

La mise en œuvre d'une mesure de diminution des effectifs devrait être précédée d'une hausse de la productivité et d'un choix de priorités, ce qui dans des services de gestion, de réflexion et de conseils comme ceux des chambres, suppose des progrès informatiques, une dématérialisation des échanges de documents, l'allègement des procédures appliquées pour le compte des acteurs de la politique agricole et un véritable projet stratégique.

Les questions statutaires

La rigidité des dépenses de personnel devrait être allégée, car des augmentations du terme G (glissement) de 1,7% de la masse indiciaire (gonflés par l'existence d'un treizième mois) se justifient difficilement avec des anticipations inflationnistes à 0,6%.

L'APCA en convient et évoque la piste de la dénonciation des accords départementaux d'application. Selon elle, 80 chambres auraient dénoncé les conventions locales d'application du statut au 31 mars 2015, ce qui pourrait ouvrir une période d'incertitude quant à certains droits des salariés, notamment sur le temps de travail et les RTT.

L'APCA est en attente de solutions juridiques proposées par le MAAF pour remplacer cette clause par d'autres stipulations. Par exemple, l'APCA note que des emplois sont difficiles à pourvoir, regrette que des jeunes salariés quittent les chambres au bout de 5 ans et souhaiterait mieux partager les résultats du réseau avec les personnels.

Une évolution statutaire est souhaitable, mais elle devra se dérouler, au-delà de la dénonciation des accords locaux, dans le cadre d'un dialogue social équilibré. Il pourrait alors être opportun de viser les objectifs d'évolution statutaire. Ces objectifs seraient tirés des évolutions récentes de la situation des personnels *de droit privé* employés par d'autres établissements publics. Ces évolutions comprennent notamment la diminution progressive de la part des automatismes dans la rémunération des personnels, la création d'éléments de rémunération fondés sur la performance et, parmi les contreparties possibles, la mise en place d'une clause balai pour protéger le pouvoir d'achat des personnels dont les rémunérations sont les plus faibles.

Toutes ces évolutions récentes ont été obtenues dans des organismes où le dialogue social est de bonne qualité. Si le statut des personnels de droit privé des chambres évoluait dans ce sens, aucun principe ne s'opposerait à l'application de ce type de stipulation au personnel de droit public des chambres d'agriculture. Mais dans le cas où le dialogue social montrerait l'impossibilité d'une telle extension au personnel de droit public, une modification législative serait nécessaire pour permettre d'introduire des différences de traitement entre les deux catégories de personnel.

Il faut aussi étudier le régime des RTT, fixé aujourd'hui par le statut, qui donne pouvoir aux commissions paritaires d'établissement de déterminer les modalités de prise de ces congés RTT, pour partie au choix du salarié et pour partie au choix de l'employeur ainsi que, dans la limite de l'année, les délais maxima dans lesquels ces congés RTT sont pris.

L'utilisation de la GRH comme instrument de pilotage du réseau.

Le CGAAER appelle dans ses rapports à une réflexion régionale sur la GRH au sens le plus large. Il note que l'intégration des personnels ADASEA s'est bien passée, ce qui montre la capacité de réaction du réseau.

Conformément à l'article 84 de la loi d'avenir précitée, le niveau régional a déjà reçu des compétences en matière de GRH (harmonisation des situations des personnels dans le respect des statuts).

Quatre exemples succincts de pilotage par les RH peuvent être cités.

L'échelle des rémunérations pratiquées au sein d'une même région entre les chambres régionales et les chambres départementales, devrait être connue, puis être comparée d'une région à l'autre ; ces constatations devraient aboutir à la création d'une nouvelle échelle nationale des rémunérations statutaires exprimées en numéraire et non en points d'indice.

Les *formations* pourraient être pilotées régionalement et un programme de formation mis en place par la CRA.

Le *pilotage des compétences* peut également être examiné.

Les fonctions support constituent la première occasion de mutualisation (la fonction achats est parfois mutualisée, vraisemblablement parce que le code des marchés publics comporte des dispositions favorisant l'achat commun).

Sur le plan technique, chaque chambre départementale souhaite pouvoir disposer de toutes les références techniques, et donc de spécialistes de toutes les cultures du département parmi ses conseillers de terrain. Mais on observe que la culture maraîchère, par exemple, ne diffère en général pas fondamentalement suivant que l'on franchit la « frontière » séparant deux départements. Aussi le regroupement des savoirs techniques au niveau départemental dans des pôles de compétences communs à plusieurs départements permettrait un pilotage interdépartemental des compétences. Les chambres en se rapprochant ainsi sur le fondement des savoirs pourraient plus facilement faire face aux absences des salariés, sans avoir à examiner la possibilité de dédoubler certains postes.

La participation au dialogue social est également un instrument de pilotage du réseau pour le ministère. La loi n° 52 1311 du 10 décembre 1952 crée une commission paritaire, présidée par le ministère de tutelle, et composée de six présidents de chambres et six représentants du personnel. La présidence de cette commission offre l'opportunité pour le ministère de collationner les éléments nécessaires à la préparation de ce dialogue. Il devrait, en effet, disposer des décisions salariales négociées par chaque chambre, des éléments de coût salarial qui permettent d'en faire l'analyse et de l'historique des décisions salariales, nécessaire à l'analyse d'une mesure, via la date de son adoption et les parties qui l'ont proposée.

La spécificité du statut des directeurs

La loi d'avenir a défini la représentativité des organisations syndicales de salariés en modifiant l'article L. 514-3-1 du code rural : « *Au sein du réseau des chambres d'agriculture, sont représentatives les organisations syndicales des personnels des établissements du réseau qui :*

1° Satisfont aux critères de représentativité de l'article L. 2121-1 du code du travail, à l'exception de celui mentionné au 5° du même article ;

2° Disposent d'une implantation territoriale équilibrée au sein du réseau des chambres d'agriculture;

3° Ont recueilli au moins 8 % des suffrages exprimés résultant de l'addition, au niveau national, des suffrages exprimés au premier tour des dernières élections des titulaires aux commissions paritaires des établissements qui composent le réseau des chambres d'agriculture mentionné à l'article L. 510-1 du présent code et des organismes inter établissements mentionnés à l'avant-dernier alinéa du III de l'article L. 514-2. La mesure de l'audience s'effectue lors du renouvellement des commissions paritaires d'établissement. »

Le 3° de cet article permet au syndicat des directeurs de participer à la négociation avec les autres syndicats.

La mission n'a pas eu communication du statut particulier des directeurs, mais il serait judicieux de vérifier qu'il se rapproche de celui en vigueur dans d'autres établissements publics. Notamment, une part variable de rémunération devrait être définie, qui serait conditionnée à la réalisation d'objectifs stratégiques. Parmi ces objectifs pourrait figurer la bonne qualité de l'activité administrative (budget, sécurité juridique, ...). De plus, s'agissant de responsables d'établissements publics, il serait judicieux que la tutelle soit consultée lors de leur nomination. Une liste d'aptitude aux fonctions de directeur pourrait être élaborée chaque année et faire l'objet d'un arrêté ministériel. Le choix d'un président de chambre se ferait à partir de cette liste.

4.1.3. Contributions des CDA à l'APCA et aux CRA

Il a été vu, au paragraphe 2.1, que les CDA, en fixant le montant annuel de la TATFNB, sont les véritables décideurs du financement du réseau, dans les limites fixées par la LFI. En effet, les CRA sont financées à hauteur d'environ 38 % par les cotisations des CDA qui doivent leur verser au moins 10 % des taxes perçues déduction faite cotisations forêts.

Si les taux de prélèvement sont proches les uns des autres, il n'y a pas de conflit potentiel entre CDA. La question se pose différemment quand les taux sont éloignés.

Ce cas de figure peut alors être jugé, a priori, de deux façons :

- d'une part, comme un acte de solidarité des CDA les « plus riches » vis à vis de CDA plus « pauvres » ;
- d'autre part, comme une injustice : les agriculteurs dépendant d'une chambre à l'attitude volontariste en matière de TATFNB (taux élevé) payant pour ceux dont la chambre a eu une attitude contraire.

L'origine de cette situation réside bien dans des politiques différentes conduites pendant de nombreuses années justifiées par la départementalisation de l'imposition. Elle explique en partie le relatif échec de « Terres d'avenir » et constitue à n'en pas douter un obstacle à une mutualisation plus poussée.

La politique de réorganisation territoriale des CRA votée par la session de l'APCA du 19 mars 2015²⁴ offre une opportunité de mettre fin à ce système en les plaçant au centre du réseau.

L'APCA lors de sa session des 20 et 21 décembre 2011 avait constaté de très fortes disparités entre les taux de cotisations des CDA à l'APCA. Le taux moyen était de 3,92 % du montant de l'impôt collecté par les CDA déduction faite des « reversements forêts ». Mais en réalité il variait de 0,73 % à 9,82 % soit dans un rapport de 1 à 13. L'APCA avait alors décidé d'introduire dans le calcul des contributions départementales un critère de richesse départementale pour 20 % : le résultat courant avant impôt par unité de travail annuel non salarié (RCAI/UTANS)²⁵.

Ces cotisations méritent d'être revues dans les années à venir de manière à tenir compte à la fois de la diminution des ressources provenant de la TATFNB et de la réalité économique des départements.

²⁴ Délibération n°15-13 relative à la réforme territoriale et à la réorganisation des CRA.

²⁵ Délibération n°11-75 relative à la cotisation APCA.

Dès 2015, l'ensemble du réseau doit supporter la baisse de TATFNB

2015 sera une année de transition. C'est pourquoi, il est proposé que, dans l'attente de sa réorganisation au 01/01/2016, l'ensemble du réseau supporte la diminution de 2 % de la TATFNB. Les cotisations des CDA à l'APCA et aux CRA pourraient baisser de 2 %.

Le budget initial de l'APCA pour 2015 s'établit à environ 31,2 millions € dont 11 en provenance des cotisations obligatoires des CDA. Une baisse de 2 % se traduit par une diminution des ressources de l'ordre de 220 000 € soit moins de 1 % des recettes, ce qui ne devrait pas affecter son fonctionnement, mais constituerait un signe de solidarité avec les autres composantes du réseau.

Il en est de même des cotisations affectées aux CRA, dans une situation financière certes moins favorable pour la plupart d'entre elles, mais qui ne devraient pas engager de dépenses supplémentaires par rapport à celles de 2014. La baisse de cotisation de 2 % pourrait cependant être revue dans l'éventualité de transfert de personnels décidé des CDA vers les CRA en 2015.

A partir de 2016, la contribution des CDA au financement des CRA doit prendre en compte les coûts réels des personnels transférés

2016 marquera la réorganisation du réseau et la création de nouvelles CRA pour respecter la nouvelle carte régionale en cours de mise en place. Elle sera aussi une année de transition puisque la proposition de transfert du reversement de la TATFNB aux CRA ne devrait intervenir qu'à compter de 2017 (voir § 4.2.3.). Mais, 2016 devrait être aussi une année de transfert des fonctions supports et de certaines fonctions spécialisées des CDA vers les CRA accompagné des transferts de personnel correspondants (cf. § 4.1.1.).

Il est donc proposé d'adapter les contributions des CDA aux CRA en fonction du coût réel des personnels à transférer, y compris les charges induites.

En pratique, on peut supposer que la détermination des postes à transférer fasse l'objet d'une concertation CRA /CDA. Une phase GRH devrait s'ensuivre, où les personnels seraient informés et consultés, et ceux qui accepteraient le transfert (tout comme ceux qui le refuseront) bénéficieraient des stipulations de l'article 28 ter du statut.

Les salariés et agents des chambres acceptant le transfert doivent, dit cet article, se voir offrir un contrat reprenant les clauses substantielles du contrat dont ils sont titulaires dans leur chambre d'origine, en particulier en ce qui concerne leur rémunération.

Cependant, la modification de l'article L514-4 du code rural, introduite par l'article 89 de la loi d'avenir, ne valide pas cette règle et instaure le transfert de plein droit des contrats en cours. Le nouvel article L 514-4 du code rural dispose en effet :

« 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.

En cas de fusion entre établissements [du réseau], le personnel en fonction dans ces établissements est transféré de plein droit au nouvel établissement. La même règle est applicable en cas de transfert d'activités intervenu en application de l'article L. 514-2 [création de services communs]. Lorsque survient une modification dans la situation juridique de l'employeur dans les cas de fusion ou de transfert d'activités mentionnés aux deuxième et troisième alinéas, tous les contrats de travail en cours au jour de la modification subsistent entre le nouvel employeur et le

personnel de l'établissement. Toutefois, en cas de transfert partiel d'activités, le personnel concerné est mis à disposition, le cas échéant à temps partagé, de l'entité reprenant l'activité. Les modalités de transfert ou de mise à disposition sont déterminées par les instances compétentes, après avis de la commission nationale paritaire instaurée en application de la loi n° 52-1311 du 10 décembre 1952 relative à l'établissement obligatoire d'un statut du personnel administratif des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et des chambres de métiers. »

Grâce à ce texte, le transfert de personnel avec survie des contrats de travail en cours devient la règle de base, tandis que la mise à disposition est réservée au cas particulier de transfert partiel d'activité. C'est une simplification notable qui favorise la réforme du réseau, puisque la mise à disposition entraîne une complexité de gestion plus grande. Cependant, une attention particulière devra être apportée à l'interprétation de ce texte, qui suppose la reconduction des stipulations relatives aux jours fériés, aux congés, aux remboursements des frais de mission et aux RTT. Ces équipes régionales nouvelles créées par agrégation pourraient bénéficier, notamment, de droits à congés et de règles gouvernant le temps de travail disparates. Si un régime devait être choisi pour servir de base à un alignement, ce pourrait être celui de la chambre régionale, mais le coût éventuel de l'alignement des stipulations relatives aux jours fériés, aux congés et aux RTT sur celle de la CRA devra être évalué ex ante pour être pris en compte dans la décision statutaire finale.

La constitution d'équipes régionales, dont les règles de rémunération sont diverses, est une incitation forte à revoir les grilles de rémunération.

Enfin, une méthode de calcul simple devrait être définie d'un commun accord pour déterminer le coût environné des personnels.

La mission n'a pas eu le temps de se pencher sur la soutenabilité d'une nouvelle baisse de 2 % des cotisations des CDA à l'APCA.

Il appartiendra aux CDA de se prononcer.

4.1.4. Établir dans chaque CDA un projet stratégique départemental sur la base du projet régional

Dans le rapport de synthèse des audits de chambres d'agriculture de février 2013, une recommandation avait été émise sur la nécessité d'engager des réflexions stratégiques dans les chambres d'agriculture.²⁶

Les audits de suivi réalisés entre 2013 et 2014 ont ensuite montré que si la démarche avait été engagée dans les chambres régionales, parfois tardivement, il n'en était pas de même au niveau des CDA, ce qui a conduit les auditeurs, en mars 2015, à émettre une nouvelle recommandation :

« Demander à chaque chambre régionale et départementale d'agriculture d'élaborer un plan stratégique coordonné, sur la base d'un modèle préparé par l'APCA, prenant en compte la mutualisation et définissant des orientations stratégiques et des objectifs opérationnels à moyen et long terme. Leur fixer un délai court (six mois par exemple) et demander à chaque DRAAF d'en faire l'analyse. »

²⁶ « Engager dans chaque chambre régionale et départementale d'agriculture des réflexions stratégiques coordonnées aboutissant à l'élaboration de documents de référence, définissant des orientations stratégiques et des objectifs opérationnels à moyen terme ».

Cette recommandation s'inscrit, bien sûr, dans l'obligation faite aux chambres régionales de définir une stratégie régionale pour orienter, structurer et coordonner les actions des chambres départementales²⁷, sans omettre de prendre en compte la réforme territoriale en cours.

La mission souligne que les éléments de cadrage régionaux, en particulier ceux d'ordre financier à compter de 2016, devraient s'imposer aux CDA.

4.2. Des améliorations possibles et nécessaires dans les CRA

4.2.1. De 2015 à 2017, une opportunité à saisir pour mettre les CRA au centre du réseau

Les années de 2015 à 2017 seront marquées par la création des nouvelles CRA et l'affectation du produit de l'imposition à ces mêmes CRA. L'occasion de mettre les CRA au centre du réseau avec l'appui de l'APCA et des ministères de tutelle doit être saisie.

Sur le plan des fonctions support, le transfert de fonction aux CRA pourrait donner l'occasion de remédier aux difficultés du réseau dans quatre domaines :

- en matière juridique, en dotant les CRA d'un correspondant qui pourra s'appuyer sur l'ACPA et le ministère pour accroître la sécurité juridique des décisions de la CRA, mais aussi des CDA qui pourront également recourir à ses services ;
- sur le plan budgétaire, en accroissant la qualité des documents budgétaires et du rapport de l'ordonnateur grâce à l'aide de la DRFIP et en se préparant à la répartition de l'impôt entre les CDA de la région selon la proposition de la mission à partir de 2017 ;
- sur le plan de la trésorerie, former le service ordonnateur afin de limiter les délais de récupération de la recette, aussi bien fiscale que non fiscale ;
- sur le plan de la gestion des personnels, le niveau régional sera chargé d'animer le dialogue social et de mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois, des compétences et des carrières.

4.2.2. Un lourd travail de préparation pour mettre en place les nouvelles CRA

La mise en place au 01/01/2016 des nouvelles CRA suppose un long et lourd travail de préparation qu'il convient d'entreprendre sans tarder.

Les structures régionales actuelles devront fixer les objectifs des futures CRA tant en termes de développement agricole que d'organisation. Les orientations stratégiques ainsi définies devront se décliner en objectifs opérationnels et en actions. Ce projet pourra s'appuyer utilement sur les projets stratégiques des CRA actuelles, quand ils existent, sur les PRAD ou autres programmes de développement auxquels les CA ont pu collaborer dans un passé récent. Les réflexions engagées dans le cadre de la démarche « Terres d'avenir » pourront également être reprises.

Au-delà, un projet d'établissement avec son volet stratégique, sa gouvernance, son organisation et son budget doit être établi d'ici à fin 2015.

²⁷ Article L.512-1 du code rural modifié par la loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014 article 89.

Organisation et budget devront tenir compte des transferts des fonctions supports et de certaines fonctions spécialisées, du niveau départemental au niveau régional.

L'APCA souligne que cette réforme aura un coût, la mutualisation entraînant dans un premier temps des augmentations des frais de personnel et de fonctionnement. Si cette estimation se confirme, un plan pluriannuel devrait être présenté, fixant l'exercice budgétaire au-delà duquel les économies devront apparaître.

4.2.3. Des conventions entre les CRA et l'État en 2016

2016 doit être l'occasion d'une remise à plat des liens entre les nouvelles CRA et l'État avec l'appui de l'APCA.

Il est proposé la signature de conventions tripartites qui confirmeraient les projets des CRA élaborés en 2015 et revisiteraient les conventions signées en 2014 relatives aux programmes régionaux de développement agricole et rural (PRDAR). Cependant, il appartiendra à l'APCA et au ministère de conseiller les chambres afin d'éviter la rédaction de stipulations trop complexes. Ces conventions comporteraient des éléments de bonne pratique en ce qui concerne les fonctions support, afin que le niveau infra régional n'enregistre pas de longs délais de réponse aux questions posées, et que les recettes fiscales soient versées par les CRA au niveau départemental dans des délais très courts. La convention comportera une procédure de concertation et un calendrier de création d'un groupement d'achat auquel il sera obligatoire d'adhérer.

Les CRA auront aussi à gérer pour la première année les fonctions supports et les spécialités régionalisées assumées par les personnels qui leur auront été transférés.

La gouvernance des réseaux CDA et CRA constituera une lourde tâche. Les CRA devront se préparer à gérer à compter de 2017 la répartition du produit de la TATFNB qui leur sera affecté, ce qui suppose un long travail d'analyse du fonctionnement et du budget de chaque CDA de la région.

4.2.4. Le produit de la taxe serait ultérieurement transféré aux CRA

La mission estime utile de créer les conditions pour que le produit de la TATFNB soit effectivement transféré du niveau départemental au niveau régional, ce qui nécessiterait une modification de l'article 1604 du code général des impôts. La démarche « Terres d'avenir » a montré, en effet, les réticences des présidents et directeurs de CDA à s'engager dans la mutualisation. Il faudra les convaincre du bien-fondé de cette nouvelle gouvernance et d'une utilisation de l'impôt qui leur échappera partiellement.

4.3. Pour l'ensemble du réseau

4.3.1. L'APCA, son rôle auprès des chambres : appui méthodologique et force de médiation

Le rôle de l'APCA au sein du réseau appelle plusieurs observations de la mission.

Outre son rôle de représentation auprès des pouvoirs publics prévu par l'article L. 513.1 du code rural et de la pêche maritime, l'APCA assure l'animation du réseau des chambres d'agriculture selon l'article L. 513.2 du même code.

- Elle élabore et met en œuvre des programmes d'intérêt général dont le champ excède le cadre régional ;
- Elle crée des services communs dont les règles de fonctionnement et de financement sont fixées par décret ;
- Elle élabore des normes communes pour l'établissement des données budgétaires et comptables et des indicateurs communs de gestion ;
- Elle apporte aux chambres d'agriculture le concours nécessaire à leur fonctionnement et à leurs actions dans les domaines technique, juridique, économique et financier ;
- Elle représente l'ensemble du réseau en matière sociale et signe, en leur nom, tout accord national qu'elle a négocié, après y avoir été autorisée par la session.

Ces larges compétences doivent trouver une pleine expression lors du processus de fusion des actuelles CRA lié de la réforme territoriale, notamment du point de vue de la méthode, de la coordination des choix d'organisation et si nécessaire de la médiation.

Les risques de conflit entre présidents, directeurs ou bureaux des actuels CRA sont loin d'être négligeables. La présence d'un appui extérieur pourrait être déterminante pour mener à bien les négociations. L'absence de modèle commun serait surtout l'assurance de solutions divergentes qui affecteront nécessairement le fonctionnement du réseau à l'avenir.

Il serait souhaitable que sur le plan méthodologique, l'APCA apporte son expertise pour la rédaction des projets stratégiques des CRA et CDA, sur leur articulation et fasse de même en ce qui concerne les projets d'établissement.

Pour faciliter la gestion ultérieure des CA et la consolidation des budgets du réseau, il est indispensable que l'APCA continue de se pencher sur leur constitution, sur les outils de gestion, la comptabilité analytique, le contrôle de gestion..., l'informatique, les usages numériques. Les solutions proposées par l'APCA en la matière doivent constituer des bases utilisées par toutes les chambres d'agriculture sans exception. A cet égard, la mission considère qu'il serait du ressort de l'APCA de compléter le travail qu'elle a initié sur les budgets et perspectives financières des chambres d'agriculture (chapitre 3) et d'en assurer le suivi annuel. Elle pourrait, si besoin, recevoir l'appui du CGAAER.

Un modèle de rapport d'activité devrait également être proposé.

Son action doit aussi contribuer à rapprocher les CA en matière sociale pour tendre vers une harmonisation.

4.3.2. Conséquences sur les fonds de solidarité et de péréquation

4.3.2.1. En 2015

- répartition de la première tranche de 11 millions €

Cette répartition va devoir intervenir rapidement. Elle ne pourra donc pas prendre en compte les politiques fiscales différenciées des chambres qui ont utilisé leur assiette en lui appliquant un taux de pression fiscale variable, la moyenne nationale étant de 10,8 :

2013	2014 (prévision)	Département	assiette	%
40,5%	38,7%	LOZERE	2 075 009	4,43
40,7%	40,3%	HAUTE-MARNE	21 981 706	5,53
52,9%	52,7%	AVEYRON	12 794 562	6,88
54,2%	52,9%	HAUTE-VIENNE	13 490 509	8,72
55,4%	53,9%	CREUSE	11 130 982	14,18
57,8%	56,8%	MOSELLE	25 086 284	8,29
57,1%	56,9%	HAUTES ALPES	2 824 076	12,67
57,6%	58,2%	CORSE-DU-SUD	2 542 966	6,46
58,5%	59,4%	HAUTE-CORSE	3 310 707	14,21
61,9%	59,5%	CORREZE	9 081 880	11,83
61,7%	60,4%	ARDENNES	21 547 659	5,86
63,5%	61,1%	HAUTE-LOIRE	12 211 968	11,07

Les chambres, dont le taux de couverture des dépenses de personnel par les recettes fiscales, sont inférieures à 60 % devraient, a priori, être éligibles au soutien du Fonds si on adopte ce critère de fragilité proposé par le ministère de l'agriculture.

Les chambres listées ci-dessus dont le ratio est supérieur à 60 % en 2013 sont susceptibles de descendre en dessous de 60 % d'ici à 2017, si aucune mesure corrective n'est adoptée.

Le ministère de l'agriculture propose l'application des critères suivants :

1. le degré d'engagement dans la démarche de restructuration du réseau avec notamment prise en compte de la spécificité des chambres de région, des chambres ayant fusionné, des chambres engagées dans des projets de régionalisation,
2. la part de la ressource fiscale dans le total des charges salariales de certaines chambres
3. les autres critères d'analyse financière et notamment le fonds de roulement, l'endettement, la capacité d'autofinancement et la trésorerie,
4. les projets d'investissement engagés partiellement fin 2013 ou début 2014 et s'achevant en 2015 voire 2016,
5. les projets d'investissement prévus de longue date ou indispensables mais non formalisés dans un budget validé avant 1er juillet 2014

Cette première partie du Fonds (11 M€) sera distribuée en prenant en considération les critères 1 à 3, l'analyse des investissements (critères 4 et 5) présidant à la répartition des crédits restants.

Si des chambres ont manifestement besoin d'aide (Lozère), toutes les chambres ne sont pas confrontées au même niveau de difficulté, comme le montre le tableau ci-dessous (données 2013 sauf trésorerie, en pourcentage et en euros ; toutes les cases laissées en blanc signalent des chiffres positifs ; pour la trésorerie : indicateurs APCA).

Critère 2		Revenu		Critère 3	Critère 3	Pm : ratio d'alerte APCA
Pers/fisc		imposé	% taux fisc	CAF	résultat	Trésorerie
40,5%	LOZERE	2 075 009	4,43		- 116 532	
40,7%	HAUTE-MARNE	21 981 706	5,53			
52,9%	AVEYRON	12 794 562	6,88			
54,2%	HAUTE-VIENNE	13 490 509	8,72		-20 384	< à 3 mois
55,4%	CREUSE	11 130 982	14,18		-59 932	< à 3 mois
57,8%	MOSELLE	25 086 284	8,29			
57,1%	HAUTES-ALPES	2 824 076	12,67			< à 3 mois
57,6%	CORSE DU SUD	2 542 966	6,46	-47 146	-75 537	< à 3 mois
58,5%	HAUTE-CORSE	3 310 707	14,21			
61,9%	CORREZE	9 081 880	11,83	-777 137	-1 268 181	< à 3 mois
61,7%	ARDENNES	21 547 659	5,86			
63,5%	HAUTE-LOIRE	12 211 968	11,07			< à 3 mois
64,9%	LOT	6 004 644	10,57	-45 964	-178 657	< à 3 mois
65,3%	BOUCHES- DU-RHONE	25 534 768	17,18	-237 906	-490 304	< à 3 mois
64,5%	CANTAL	9 228 561	8,10			
63,6%	HAUTES-PYRENEES	5 997 430	13,71	-5 241	-91 280	
66,8%	VENDEE	38 267 048	8,81		-77 835	< à 3 mois
69,4%	AIN	22 204 513	5,53	-71 207	-180 307	< à 3 mois
66,9%	ARIEGE	5 265 666	13,94	-60 035	-189 876	< à 3 mois
70,0%	PYRENEES-ATLANTIQUES	19 155 574	8,99	-89 627	-284 397	< à 3 mois
	Total 20			-1 334 263	-3 033 222	Total 12

Certaines chambres ont en effet une situation financière qui mérite un signalement, mais leur potentiel fiscal n'est pas toujours complètement exploité.

- **Répartition de la deuxième tranche du fonds (9 millions €) : examen approfondi des projets d'investissements et mise en réserve en vue d'une consolidation de certaines CRA**

Les capacités d'autofinancement devraient constituer un élément de réflexion pour aider au financement des investissements projetés (en euros 2013, triés par CAF croissante) :

	Critère 3			
	Résultat	CAF	Revenu imposé	% taux fisc
CORREZE	-1 268 181	-777 137	9 081 880	11,83
ILLE-ET-VILAINE	-487 577	-353 804	41 760 286	11,57
BOUCHES-DU-RHONE	-490 304	-237 906	25 534 768	17,18
MAYENNE	-370 409	-204 629	40 883 710	8,48
SEINE-MARITIME	-269 497	-164 876	43 971 624	11,13
EURE-ET-LOIR	-134 133	-147 859	44 612 898	18,58
VAR	-280 818	-145 764	15 330 777	34,84
ISERE	-292 785	-133 257	21 866 526	18,86
PUY-DE-DOME	-227 418	-127 061	21 924 128	12,12
INDRE ET LOIRE	-298 177	-125 474	27 253 300	9,79
PYRENEES- ATLANTIQUES	-284 397	-89 627	19 155 574	8,99
VENDEE		-77 835	38 267 048	8,81
AIN	-180 307	-71 207	22 204 513	5,53
ARIEGE	-189 876	-60 035	5 265 666	13,94
JURA	-181 249	-49 590	20 783 933	14,77
CORSE-DU-SUD	-75 537	-47 146	2 542 966	6,46
LOT	-178 657	-45 964	6 004 644	10,57
OISE	-208 172	-31 797	36 745 792	7,79
AUDE	-169 228	-20 340	15 451 948	20,15
HAUTES-PYRENEES	-91 280	-5 241	5 997 430	13,71

Là encore, des différences apparaissent entre les politiques, certaines chambres laissant leur taux de TATFNB à un niveau inférieur au taux moyen national (10,8) alors que leur revenu imposé est élevé et leurs besoins de financement avérés.

Le MAAF se propose de procéder aux attributions, au cas par cas, sur la base des critères 4 et 5, après examen de l'opportunité de l'investissement prévu, de la qualité du plan de financement et de la situation financière de la chambre d'agriculture.

Il est souhaitable que soient pris en compte le plan de financement et la situation financière de la chambre. Il s'agit, en particulier, de vérifier si le potentiel fiscal dont dispose la chambre a été exploité à un niveau au moins égal à la moyenne nationale. Il est également souhaitable que la situation géographique des projets soit prise en considération, de manière à éviter que des projets voisins et semblables soient retenus parce que leurs dossiers, pris séparément, répondent aux projets de critères du ministère.

Il serait intéressant de tracer la courbe des investissements projetés en 2012, 2013 et 2014, pour déterminer si l'annonce d'une régulation par la recette fiscale a eu pour effet d'accélérer la finalisation des projets à lancer, notamment à partir du 1^{er} juillet 2014. Si c'était le cas, il faudrait en tenir compte dans les critères de priorisation des dossiers éligibles au fonds.

Comme les conditions de la réalimentation du fonds en crédits nouveaux ne sont pas encore complètement déterminées, il semble important de rester sélectif sur la partie du fonds consacré à l'investissement, afin de ménager des marges de manœuvre pour les années ultérieures.

4.3.2.2. A partir de 2016

Les dispositions de l'article 34 de la LFI 2015 prévoient « *qu'une part du produit de la taxe, selon un taux fixé par décret dans la limite de 5 %, est reversée par chaque établissement du réseau [au] fonds national de solidarité et de péréquation constitué au sein du budget de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture* ».

La mission ne dispose pas d'élément sur le montant de cette future recette du fonds.

La pérennisation du fonds de solidarité et de péréquation comporte l'avantage de disposer d'un instrument d'accélération de la mutualisation dans le réseau, mutualisation que l'APCA préfère désigner sous le vocabulaire de « réforme ». En conséquence, le fonds aurait pour objectif de financer les projets d'investissements communs à plusieurs chambres, de venir en aide aux chambres « pauvres » confrontées à des déséquilibres d'exploitation passagers ou structurels, sous la condition que les bénéficiaires mettent en place une politique de mutualisation et, lorsque la situation de la chambre s'y prête, de rationalisation de la dépense.

Le fonds aurait aussi comme objectif de renforcer le niveau régional dont la situation financière actuelle est fragile, tant en budget qu'en trésorerie.

Aussi il est important de fixer au réseau des objectifs de rationalisation de la dépense d'exploitation et de publier les critères d'aide à l'investissement, particulièrement en direction des chambres en difficulté.

Sans cet effort du réseau, on ne pourra éviter le dépôt de dossiers de financement auprès du fonds qui seraient exclusivement motivés par le financement de déficits, sans proposition de contreparties.

4.3.3. Conséquences à moyen terme : révision du mode de financement des chambres d'agriculture à partir de 2018

La mission estime que l'attribution aux CRA des compétences financières et fiscales exercées au niveau départemental constituerait une voie rapide de réorganisation du réseau selon le maillage territorial en vigueur. Le rôle des CRA serait en effet renforcé par la maîtrise des ressources qu'elles répartiraient entre les chambres départementales et l'échelon de proximité opérationnel. Le financement actuel présente, en effet, des inconvénients. Il peut toutefois évoluer selon différentes dimensions.

4.3.3.1. L'autonomie plafonnée dans la fixation des taux a figé des situations anciennes

L'article 1604 du code général des impôts prévoit les modalités de fixation d'une taxe, calculée sur la même base que la taxe foncière sur les propriétés non bâties, perçue au bénéfice des chambres d'agriculture. L'article R.511-72 du code rural dispose que les ressources des chambres comprennent cette taxe. Le financement de leur fonctionnement, et en particulier de leurs missions de service public, repose sur cette taxe.

L'autonomie des CDA dans la fixation du taux de cette taxe prévue à l'article L.514-1 du code rural a été très large jusqu'en 2000, puis plafonnée à partir de 2001 par un taux fixé en loi de finances initiale. Il en résulte que la pression fiscale exercée par la taxe diffère selon les départements (Cf. supra), en fonction de la trajectoire financière de chaque chambre départementale, du développement des services offerts, de la structure de ses ressources, de la base taxable et de choix anciens dans la détermination du taux.

On rappelle que la loi de finances pour 2011 avait instauré une faculté de modulation de l'augmentation annuelle de la taxe pour chaque chambre (dans la limite d'un taux maximal fixé à 3 %) autour d'un taux moyen, correspondant au plafond d'évolution du produit de la taxe fixé pour l'ensemble du réseau. Cette péréquation nationale de l'autorisation annuelle de hausse du produit était notifiée par le ministre chargé de l'agriculture sur proposition de l'APCA. En 2013, avec le plafonnement du produit de la taxe en loi de finances, l'APCA a proposé une évolution de 0 % du produit de la taxe pour chaque chambre. La péréquation n'existe donc plus depuis lors.

La politique fiscale de chaque chambre départementale étant autonome, les politiques fiscales ont été hétérogènes, le produit de la taxe pouvant être fixé à des niveaux bas, avec des ressources de prestations développées, ou inversement (cf. les tableaux du § 3.1.1.).

En tout état de cause, les taux ont été relativement figés à partir de la loi de finances pour 2001 et sont restés déconnectés des caractéristiques de la base taxable, large ou réduite. Les besoins de financement ne sont par ailleurs pas définis en fonction d'une norme de référence. Les activités ou métiers d'une chambre se sont développés en fonction des orientations locales, selon le principe d'autonomie, mais sans parangonnage sur un socle commun ou les meilleures pratiques, du moins systématique. Ainsi, l'implication respective des chambres et des coopératives dans le développement et le conseil agricoles a pu localement contribuer à déterminer le dimensionnement des chambres, et par conséquent leur besoin de financement et le niveau de la fiscalité. L'APCA souligne que cette hétérogénéité du réseau explique les écarts de taxation selon les départements.

4.3.3.2. La délicate appréciation de situations départementales diversifiées

L'actualisation de la base fiscale de la TATFNB (+20,21 % entre 2001 et 2013) n'a pas suivi, selon l'APCA, le rythme de l'inflation sur la même période (+24,47 %).

Une CDA peut connaître des difficultés en raison d'une base taxable étroite, avec un taux faible ou élevé, ou en raison d'un taux faible avec une base taxable assez large, quelle que soit l'étendue des services qu'elle offre. Une CDA peut à l'inverse être considérée comme étant dans une situation financière satisfaisante, en exerçant une pression fiscale élevée appliquée à une base taxable élevée, tout en mobilisant des moyens importants, ou en exerçant une pression fiscale modérée, quelle que soit la base taxable, en étant économe des moyens mobilisés.

Les difficultés peuvent résulter d'une inadaptation de la ressource dans le périmètre d'un département défavorisé. Dans cette situation, l'appel à une forme de solidarité est légitime, surtout si par exemple les départements, voisins et plus largement du périmètre régional, sont dans une situation plus favorable. Les difficultés peuvent résulter d'une gestion généreuse ou d'un refus ancien de fixer un taux adapté aux besoins. Dans ce cas, le bénéfice d'une péréquation peut être considéré comme encourageant des pratiques peu vertueuses.

Les situations financières favorables peuvent résulter d'une gestion rigoureuse et prudente, les réserves étant destinées à des investissements ou « actions raisonnables ». Dans ce cas, un prélèvement au profit d'autres chambres vient perturber une gestion efficiente. Un fond de roulement confortable peut aussi résulter d'une taxation excessive couvrant une gestion peu rigoureuse, ou encore la perspective d'investissements peu pertinents. Dans ce cas, un prélèvement se justifie, dans la mesure où il incite à la modération.

Cette diversité et cette complexité ont pour effet, avec le grand nombre de structures, de rendre difficiles tant l'exercice d'une tutelle stratégique au niveau de l'État, que l'intervention ou l'action de conseil de la tête de réseau. Les prestations de contrôleurs ou auditeurs externes (Cour des comptes, Inspection générale des finances, CGAAER, ou CGEFI pour l'APCA) peuvent inciter ou contribuer à progresser à cet égard, bien que la récurrence et la convergence des constats traduisent des évolutions assez lentes.

Le prélèvement, la réduction de la taxe et le fonds de roulement ne répondent que ponctuellement aux problèmes structurels de l'organisation et du financement du réseau des chambres

Les mesures de la loi de finances pour 2015 permettent de rectifier rapidement les effets indésirables des forces centripètes qui animent le financement des chambres. Le dispositif n'agit toutefois que comme un correctif sur un système financier qui ne comprend pas de mécanisme autorégulateur. L'attribution du fonds de solidarité et de péréquation par un comité introduit certes un intéressant ferment d'intégration dans les modalités de financement du réseau. Mais l'incitation réside dans une contrainte d'enveloppe. L'autonomie des chambres reste, quant à elle, un principe qui n'est pas tempéré par une obligation de renforcer le réseau dans ses dimensions organisationnelles et financières. Cette réalité est inscrite dans la sociologie du monde agricole et largement reconnue par ses interlocuteurs, publics et privés, nationaux et locaux. Elle ne saurait donc être affectée sans l'adhésion des acteurs concernés.

Une refonte du financement départemental des chambres apparaît cependant seule à même de rectifier les déséquilibres générés par le périmètre réduit de l'assiette du financement, tant du point de vue de l'équité que de l'efficacité. Envisager une réforme du financement nécessite bien entendu de considérer parallèlement l'organisation du réseau. La mission considère (Cf. supra) que le niveau régional est pertinent pour déterminer un niveau de prélèvement adapté à un périmètre de services mutualisés et coordonnés. Cette structuration régionale doit, et peut, laisser une place à un nouveau rôle de l'APCA dans l'animation du réseau.

4.3.3.3. Le financement par la taxe pour frais de chambre présente des inconvénients négligés

Le financement par une taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti n'est pas apparu à la mission comme un enjeu de réforme, mais comme une règle intangible, une donnée de base. Or, le cadre départemental du dispositif, sa complexité et son ancienneté masquent des inconvénients de diverses natures.

- **Quant aux bases de la taxe pour frais de chambre**

Les bases de la taxe pour frais de chambre sont celles de la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Elles n'ont pas été revues globalement depuis 1961, à l'image des bases d'autres impôts comparables du point de vue l'assiette, comme les valeurs locatives pour les contributions foncières des entreprises ou la taxe d'habitation. L'absence de révision des valeurs locatives

cadastrales sur plusieurs décennies est susceptible d'affecter l'équité, puisque l'imposition n'évolue pas avec les variations réelles des valeurs tirées des propriétés. Les coefficients d'actualisation appliqués périodiquement ne corrigent, en effet, pas ces variations.

La révision des bases est certes un exercice délicat, mais il convient de noter qu'un projet existe en matière de contribution foncière des entreprises et qu'une réflexion a été lancée sur la taxe d'habitation.

La nécessité d'une révision des bases de la TFNB mériterait donc d'être considérée de la même manière.

- **Quant à la pertinence d'une assiette sur la TFNB pour le financement des chambres**

Si l'actualisation des bases apparaît, a priori, souhaitable, il n'est pas acquis qu'elle suffise à s'affranchir d'une réflexion sur l'équité de ce mode de financement des services offerts par les chambres. En effet, les superficies des exploitations agricoles ne constituent pas un critère homogène selon les productions et la valeur ajoutée rapportée aux surfaces considérées : production hors sol (exonérées puisque réalisées dans des bâtiments) ou élevage extensif, grandes cultures ou viticulture présentent des spécificités dont le taux unique ne peut pas tenir compte, alors que les valeurs locatives sont théoriques.

En outre, même si c'était le cas, le recours aux services des chambres présente également des différences selon les orientations des exploitations. Il conviendrait donc de s'interroger sur les coûts effectifs engagés en moyenne par les chambres pour chaque type de production, sur la couverture de ces coûts par les contributions respectives au financement des chambres et, in fine, sur l'équité du dispositif reposant sur le seul critère de superficie.

La taxe pour frais de chambre a certes le mérite d'assurer une simplicité du financement, même si la taxe est complexe. Les missions de service public des chambres constituent des services externalisés et réglementés aux entreprises agricoles, mais qui ne diffèrent des autres services délivrés par les chambres que par leur qualification juridique. Le recours à l'impôt pour le financement est une modalité de mutualisation des coûts de ces prestations, dont la conception a répondu aux contraintes de son époque. Considérant les difficultés qui apparaissent après des décennies de sédimentation du mode de financement reposant sur la TFNB, il est raisonnable de s'interroger sur la possibilité de fonder le financement sur des modalités plus objectives.

- **Envisager un mode de financement alternatif ou complémentaire**

Le financement des prestations relevant des missions de service public ou d'intérêt général pourrait être assuré via une facturation établie selon des modalités incluant une tarification plus proche des coûts réels. Par construction, lier un prix au coût mesuré et connu d'un service permet de mieux maîtriser ce coût, de manière à en limiter le prix, et à le maintenir dans un rapport proportionné au bénéfice attendu.

Une analyse précise serait toutefois nécessaire pour apprécier quelles prestations pourraient être concernées par une facturation et dans quelle mesure la mutualisation et la péréquation de leur prix, financées par l'impôt, peuvent évoluer ou non vers un dispositif plus efficient. Cette perspective pourrait être avancée progressivement, afin de susciter une réflexion du secteur et de définir, à terme, un consensus, au moins sur l'opportunité d'étudier des hypothèses d'évolution.

Une telle réflexion ne devrait pas fragiliser la raison d'être du réseau consulaire, assurer un financement collectif de services d'intérêt public inaccessibles aux entreprises sans mutualisation. Une ouverture à la concurrence et une tarification systématique des prestations, ne devraient, par exemple, pas constituer un modèle, a priori, applicable à tous les rapports entre les chambres et leurs partenaires.

Par ailleurs, le rôle des chambres dépasse l'addition des services fournis. La fonction de représentation du monde agricole constitue en particulier une activité substantielle, qui s'est développée avec la généralisation de l'administration consultative : les chambres sont consultées sur, par exemple, des documents d'urbanisme, des plans de protection environnementale, ou encore des projets d'implantation d'équipements. La mission juge que cette fonction est sous-estimée par le mode actuel de mesure de l'activité, de telle sorte que son financement n'est pas isolé au regard de ses coûts (travail de préparation et de consultation, participation à des réunions, frais de déplacement induits...). Techniquement, une modification du plan comptable des chambres permettrait de mieux décrire ce poste, notamment pour le distinguer des frais de représentation des élus. En outre, un contrôle effectif des dépenses effectuées par les établissements à cet égard mériterait d'être envisagé, au sein du réseau ou en externe.

A cet égard, la qualité des documents budgétaires devrait aider à évaluer ces dépenses : pour cela, il faudrait mesurer la différence entre les prévisions et les réalisations des dépenses sensibles, afin de réduire les éventuelles variations trop importantes constatées, pour que la présentation du budget primitif permette un débat sur ces dépenses et leur justification. En tout état de cause, de telles hypothèses ne méritent d'être explorées que si tous les acteurs, secteur agricole et pouvoirs publics, le souhaitent, ce qui nécessite que les gains qui peuvent en être retirés soient compris.

Au-delà de ces considérations, les limites du financement par la taxe pour frais de chambre appellent une réflexion sur une ressource alternative. Un financement reposant sur le chiffre d'affaires des exploitations agricoles apparaît, a priori, comme une assiette plus équitable que la superficie des exploitations sur laquelle repose l'actuelle. Le financement du compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural* (CASDAR) créé par la loi n°2005-1719 du 30 décembre 2005 peut constituer un modèle à cet égard. L'article 52 de cette loi de finances pour 2006 dispose que le compte retrace en recettes une fraction égale à 85 % du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles prévue à l'article 302 bis MB du code général des impôts.

L'étude d'une telle solution mériterait donc d'être lancée. Un basculement progressif favoriserait l'acceptabilité des transferts de charge résultant d'un changement de cette nature. Toutefois, le produit de la taxe actuelle pour frais de chambre ne peut justifier qu'une seule source de financement, considérant les coûts de gestion et la complexité de deux dispositifs, le consensus sur un nouvel impôt étant, en tout état de cause, rarement unanime.

Le financement alternatif par un prélèvement fonction du chiffre d'affaires pourrait, par ailleurs, être réservé aux chambres régionales. Cette ressource propre permettrait d'encourager le développement de ce niveau régional en échappant aux réticences suscitées par les transferts de taxe du niveau départemental. Bien entendu, l'enveloppe globale consacrée au financement du réseau ne devrait pas augmenter.

Cependant, certaines exploitations agricoles réalisent des investissements lourds. L'endettement qui en résulte se traduit souvent par un résultat négatif, ce qui relativise le seul recours au chiffre d'affaires comme mesure de la capacité contributive des exploitations et incite à la prudence.

4.3.4. Redéfinir une politique de développement agricole prenant en compte le réseau des chambres d'agriculture, les instituts techniques et les Organismes Nationaux de Vocation Agricole et Rurale (ONVAR)

Plusieurs réseaux interviennent dans le domaine du développement agricole, à l'image des chambres d'agriculture.

Les Instituts Techniques Agricoles (ITA) sont implantés sur l'ensemble du territoire et spécialisés par filière de production. Ils sont réunis au sein de l'Association de Coordination Technique Agricole (ACTA). Ce sont des organismes de recherche appliquée, d'appui technique, d'expérimentation, d'expertise, de formation et d'information (1 222 docteurs, ingénieurs et techniciens selon le site Internet de l'ACTA). Ils ont une mission opérationnelle dans la création et la diffusion du progrès technique en agriculture et dans son aval. 50 % des 180 millions d'€ de budget des instituts sont constitués de ressources publiques.

Les Organismes Nationaux de Vocation Agricole et Rurale (ONVAR) désignent les organisations suivantes :

AFIP (Association de Formation et d'Information pour le développement des Initiatives rurales) ;

ANSGAEC (Association Nationale des Sociétés et Groupements Agricoles pour l'Exploitation en Commun) ;

FNCIVAM (Fédération Nationale des Centres d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu rural) ;

FNSR (Fédération Nationale des Services de Remplacement) ;

Inter AFOCG (Inter Association de Formation Collective à la Gestion) ;

MRJC (Mouvement Rural de Jeunesse Chrétienne) ;

Sésame (Service des Échanges et des Stages Agricoles dans le Monde) ;

TRAME (Tête des Réseaux pour l'Appui Méthodologique aux Entreprises).

Les ONVAR (Organismes Nationaux de Vocation Agricole et Rural) sont des associations nationales, têtes de réseaux d'associations ayant une action locale, via des associations départementales ou des groupes locaux. Ils participent à des orientations du Programme National de Développement Agricole et Rural (Favoriser l'émergence de projets territoriaux et innover dans l'exercice des métiers), et sont subventionnées à ce titre.

Bien que l'histoire, les trajectoires et les méthodes de ces différents réseaux soient très divers, leurs interventions poursuivent des buts similaires susceptibles de se recouper. L'étendue des réseaux et le détail des actions ne facilitent pas une vision d'ensemble par le ministère. L'existence de différents réseaux entraîne une dispersion des moyens entre et génère nécessairement des coûts de structures, tant que les allocations ne sont pas réparties en fonction d'un pilotage stratégique et opérationnel très fin.

Il est donc possible, compte tenu de l'organisation de l'action publique et de la dispersion des moyens entre réseaux, que des synergies, rapprochements ou coordinations renforcées entre les activités de chaque réseau permettent de dégager des économies, globalement, pour le ministère. Toutefois, la mission n'a pas pu examiner, dans le temps qui lui était imparti, la politique de développement rural et l'efficacité des dispositifs en vigueur dans leur ensemble. Il ne lui a donc pas été possible de déterminer si c'est en particulier le réseau des chambres qui pourrait procéder

à des réaménagements et quelles économies il pourrait en tirer. En tout état de cause, un tel exercice nécessiterait un examen par une mission dédiée à cette appréciation. En outre les modifications qui s'imposeraient nécessiteraient probablement d'être étalées dans le temps. Il en résulte que les économies éventuelles à en attendre ne se situent pas à un horizon comparable à celui de la contrainte qui va peser sur le réseau des chambres d'ici 2017. La mission estime néanmoins utile de souligner l'intérêt de lancer un exercice de cette nature.

4.3.5. Le cas particulier de la forêt

La forêt est suivie par un autre réseau, celui du Centre national de la propriété forestière (CNPF), établissement public au service des propriétaires forestiers. Il regroupe 3,5 millions de propriétaires forestiers, 11 millions d'hectares de forêts, soit environ 20% du territoire national. Il est implanté sur le territoire via 18 centres régionaux (CRPF). Il est permis de s'interroger sur l'octroi aux chambres d'agriculture de missions en matière de forêts et sur la faisabilité, compte tenu du contexte budgétaire, du maintien de deux réseaux sur le même sujet. Une rationalisation pourrait transférer les actions en cours et les moyens conséquents au CNPF, le réseau des chambres restant collecteur et répartiteur de la taxe.

CONCLUSION

La mission a auditionné des personnalités concernées par la soutenabilité de l'article 34 de la LFI pour 2015. Elle a pris en considération les audits du CGAAER, le contrôle du CGEFI sur l'APCA, et les échanges avec des membres de la Cour des comptes et de l'Inspection générale des finances, dont les travaux sont tous convergents, quelle que soit leur finalité propre. La mission n'a pas réalisé un audit, puisqu'elle n'a, notamment, pas effectué de visite dans les chambres ni soumis ses observations à une contradiction.

La synthèse tirée de ces rapports et de ces échanges permet néanmoins d'émettre des conclusions raisonnablement fondées. Les questions posées à la mission par la lettre des ministres appellent, en conclusion, les réponses suivantes.

Le processus de modernisation et régionalisation dénommé « Terres d'Avenir » a sensibilisé le réseau des chambres sur ses objectifs, mais son bilan s'avère modeste. En l'absence d'indicateurs, les nombreuses actions initiées n'ont pas fait l'objet d'une évaluation interne chiffrée. Les réalisations effectives évoquées dans les rapports d'audit, inspection ou contrôle et relevées par la mission, ne mettent en évidence que des progrès timides. Terres d'Avenir ne constitue donc pas une contribution mesurable et significative à la soutenabilité de la réduction annuelle du produit de la taxe pour frais de chambre.

La revue des dépenses des chambres d'agriculture et de leur réseau met en évidence une dynamique des dépenses qui ne rend soutenable la trajectoire prévisionnelle pour 2016 et 2017 qu'à la condition que des mesures d'économies et de rationalisation de l'activité et du réseau soient prises. La mission relève que les contraintes d'enveloppe appliquées aux opérateurs de l'État, notamment dans le secteur agricole, ont pu être plus lourdes que celles appliquées aux chambres et néanmoins faciliter des opportunités de rationalisation.

Considérant la part de la masse salariale dans les dépenses du réseau (58 %), le personnel constitue le premier poste où des mesures de maîtrise peuvent produire des économies sensibles. La gestion du remplacement des départs constitue un levier immédiat, qui doit reposer sur des orientations transparentes intégrant les priorités stratégiques du réseau, nationales et régionales, et pas seulement locales.

Les modalités de gestion des ressources humaines, partagées entre administration publique et droit du travail, mériteraient d'être réformées, et rapprochées du secteur public²⁸, à l'image d'autres établissements. Ainsi, l'attribution statutaire de points d'indice (avancements) annuels rigidifie la masse salariale sans rendre les salaires attractifs. Il est en contradiction avec l'absence d'augmentation générale dans le secteur public. L'amélioration du dialogue social est nécessaire pour ouvrir des perspectives à cet égard. Une médiation spécifique pourrait y contribuer. Les frais de déplacements, les indemnités journalières peuvent également faire l'objet d'une attention particulière. Les ressources humaines ne doivent pas constituer le seul poste d'ajustement, alors que le réseau est fondé sur les services produits grâce à leurs compétences.

²⁸ Idéalement. Toutefois, la même loi du 10 décembre 1952, encadrant les règles statutaires des trois réseaux consulaires, l'objectif serait ambitieux. Le rapport précité du CGAAER relatif à l'articulation entre le code du travail et le statut du personnel des chambres d'agriculture a proposé des évolutions plus accessibles.

Le fonctionnement hors personnel doit donc faire l'objet d'un effort tout aussi déterminé. Les économies sont possibles sur tous les postes pesant significativement sur l'équilibre budgétaire. L'utilisation de véhicules de service, le renouvellement de la bureautique, la rationalisation de l'implantation des antennes, la révision des prix des locations, des subventions attribuées, des prestations de service dans le secteur marchand, l'application du code des marchés publics, la mutualisation au sein du réseau offrent des possibilités à cet égard, déjà mises en évidence antérieurement.

La mission ne prône pas en la matière des restrictions systématiques forfaitaires. Elle note simplement que les rapports d'audit, inspection et contrôle relèvent tous, de manière convergente, de possibles mesures de rationalisation ou économies, même si elles diffèrent d'une chambre à l'autre. La dispersion des données ou ratios disponibles par poste autour de valeurs moyennes ou la persistance d'observations récurrentes ne s'expliquent pas par les différences, légitimes ou pas, entre chambres. Elles mettent d'abord en évidence de réelles marges de progrès. L'ampleur de celles-ci apparaît globalement significative au regard de la contrainte appliquée jusqu'en 2017.

L'efficacité du réseau des chambres est une réalité qui ressort de la demande du secteur agricole pour les services produits. Une appréciation complète de l'efficience supposerait, quant à elle, une évaluation détaillée. La mission n'a pas mené un tel exercice d'ensemble. Elle a pu relever que le mode de financement des missions de service public et la délivrance de prestations gratuites ne favorisent pas la maîtrise des coûts. Les moyens consacrés aux processus relatifs à l'installation paraissent par exemple substantiels au regard de la valeur ajoutée produite, au moins du point de vue quantitatif.

La nécessité de réformer la gouvernance et l'organisation du réseau pour évoluer d'un modèle d'autonomie des unités départementales à un niveau plus intégré régionalement, et doté d'une coordination renforcée de la tête de réseau est constante, unanime, ancienne et réaffirmée par la mission. Une telle réforme implique des modifications des bases légales en vigueur.

« Terres d'avenir », les rapprochements de chambres régionales ou interdépartementales se sont efforcés de montrer la pertinence d'un niveau d'organisation supra-départemental. La décision du réseau de constituer, dès le 1er janvier 2016, des chambres régionales selon la nouvelle carte régionale et d'afficher un schéma des compétences régionalisées est une initiative positive.

Toutefois, il n'est pas acquis à ce stade que ce nouvel élan suffise à surmonter la primauté des chambres départementales au sein du réseau, laquelle résulte d'abord du mode de désignation des membres et présidents par une élection. L'attachement du secteur à la départementalisation, du poids de l'histoire et de la réalité sociologique, ainsi que le mode de financement qui assure l'autonomie contribuent également à ce poids spécifique des CA.

Les pouvoirs publics devront donc promouvoir le renforcement du niveau régional, ainsi que de la tête de réseau, à travers leur tutelle stratégique et le transfert du produit de l'imposition des CDA vers les CRA, au moyen d'une évolution législative. A plus long terme, une réforme du financement par la taxe pour frais de chambre pourrait aussi être envisagée de même, d'ailleurs, qu'une réforme du mode de scrutin pour les élections de 2019. La constitution de certains collèges mériterait un toilettage.

La mission n'a pas identifié de rationalisation des missions entre les chambres et les autres acteurs, publics comme privés, intervenant dans le domaine agricole, susceptibles d'être affichées comme des objectifs réalistes producteurs d'économies d'ici des échéances précises. Des rapprochements sont possibles à terme, mais les sondages effectués suggèrent qu'il serait contreproductif d'avancer de telles propositions ex abrupto. La mission estime que des travaux exploratoires dédiés aux différentes cibles sont nécessaires.

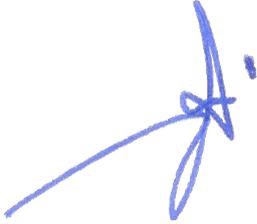
S'agissant du fonds de solidarité et de péréquation prévu à l'article 1604 III du code général des impôts, la mission relève que, pour 2015, il n'est pas indispensable de reverser la totalité du prélèvement mis en réserve. Les montants nécessaires au financement des investissements décidés avant le 1er juillet 2014 sont justifiés. En revanche, il n'y a pas d'urgence à répartir le solde sur de nouveaux projets d'investissements qui ne reposeraient pas sur des projets stratégiques conforme à une vision globale pour le réseau. Au contraire, une répartition intégrale serait de nature à inciter à une course à l'investissement, alors que l'alimentation du fonds de solidarité et de péréquation sera dépendante d'un prélèvement supplémentaire à partir de 2016.

Ce prélèvement récurrent ajoutera une dépense supplémentaire pour les chambres à partir de 2016, conformément au projet de décret actuellement en préparation. Le poids financier de ce prélèvement restera à la charge des chambres contributrices nettes. La répartition du fonds sera, quant à elle, partagée entre la couverture d'investissements, ce qui suppose des critères d'attribution transparents, et l'aide aux chambres en déficit qui ne pourra pas être accordée sans engagement de modération à titre de contrepartie. Sinon, les chambres contributrices nettes les plus vertueuses risqueraient d'être pénalisées. La mission estime donc utile de fixer avec prudence le taux de prélèvement au bénéfice du fonds de solidarité et de péréquation. Les critères d'appréciation devraient donc être définis et négociés entre le ministère, la tête de réseau et les chambres, et, si nécessaire, faire appel à une médiation extérieure.

Enfin, si la mission estime en conséquence que la trajectoire est techniquement soutenable, il convient de souligner qu'un effort d'explication reste à produire pour que celle-ci soit pleinement admise. La vision que le réseau des chambres a de sa position institutionnelle est fondée sur l'autonomie, les implications de la nature d'établissement public n'étant pas pleinement intégrées, en raison du caractère consulaire. Le réseau doit pouvoir répondre aux orientations des pouvoirs publics et prendre en charge les missions nouvelles qui lui sont confiées, comme en matière d'agro-écologie avec les groupements d'intérêt écologique et économique (GIEE).

Toutefois, la hiérarchisation des priorités et les allocations de moyens devant en découler ne sont pas encore redéfinies. Il convient de prendre toutes les mesures pour que ces nouvelles missions soient compatibles avec la limitation des moyens et la réforme régionale. Les tutelles doivent expliquer les attentes des pouvoirs publics à l'égard des chambres et, si nécessaire, mettre en place un accompagnement plus permanent de leur adaptation. Une mission faisant suite à la présente pourrait y contribuer, tout en s'assurant que les mesures sont prises dans le réseau pour s'adapter à la contrainte d'enveloppe. De même, l'APCA pourrait se saisir des données de gestion disponibles pour en tirer des lignes directrices très concrètes, au suivi desquelles elle pourrait consacrer l'attention régulière qu'elles méritent.

Signatures des auteurs



Christian AVAZERI



Fabienne HELVIN



Serge MARRET



Christophe PATIER

ANNEXES

Annexe 1 : Lettres de mission



LE MINISTRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS

LE MINISTRE DE L'AGRICULTURE
DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORET
PORTE PAROLE DU GOUVERNEMENT

LE SECRETAIRE D'ETAT
CHARGE DU BUDGET

Paris, le 19 FEV. 2015

à

Madame la Chef du service du Contrôle Général
Economique et Financier

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

OBJET : Mission sur les chambres d'agriculture

La loi de finances initiale pour 2015 a prévu une contribution des chambres d'agriculture à l'effort de redressement des comptes publics selon deux axes : un effort conjoncturel exceptionnel de 55 M€, via un prélèvement sur leurs réserves excédentaires au profit du budget général et un effort structurel inscrit dans une trajectoire pluriannuelle de réduction de 2% par an du plafond de la taxe affectée au réseau sur 2015- 2017.

Le plafond de la taxe pour frais de chambre est ainsi ramené de 297 M€ en 2014 à 292 M€ en 2015, diminution du plafond qui entraînera une réduction de 2 % du montant du produit de l'imposition perçu par chaque chambre d'agriculture.

Pour 2016 et 2017, la loi de finances prévoit de poursuivre la diminution du plafond de la taxe pour frais de chambre, à hauteur respectivement de 96 % et 94 % du montant de la taxe notifié en 2014.

Dans ce contexte, nous souhaitons que dans le cadre de la revue des dépenses telle que prévue par l'article 22 de la loi de programmation des finances publiques, la trajectoire prévisionnelle pour 2016 et 2017 et ses conditions de soutenabilité pour le réseau des chambres d'agriculture fassent l'objet d'une mission conjointe du Contrôle Général Economique et Financier et du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux au premier trimestre de 2015.

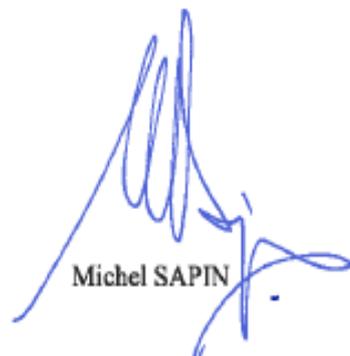
Cette mission réalisera un bilan du processus de modernisation et régionalisation dénommé « Terres d'Avenir » initié depuis 2009 par les chambres d'agriculture. Elle intégrera les résultats de ce bilan et les principales marges de progrès identifiées dans l'analyse de la soutenabilité de la trajectoire triennale. Une analyse sur la gestion et les dépenses des chambres d'agriculture est attendue, en particulier les dépenses de fonctionnement, en cohérence avec les efforts demandés à l'ensemble des agences et établissements publics de l'Etat.

Par ailleurs, à la lumière de l'évolution et des attentes du secteur agricole, vous analyserez l'efficacité du réseau dans l'exercice des missions qui lui sont confiées, en tenant compte du contexte de la réorganisation territoriale de l'Etat et de la nouvelle carte régionale. Dans cette optique, vous vous interrogerez sur les évolutions à apporter à la gouvernance et au modèle économique du réseau, en tenant compte du projet de réorganisation actuellement porté par l'APCA.

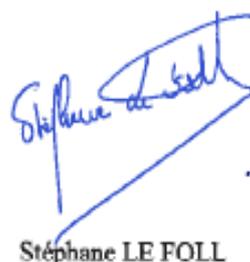
Vous vous interrogerez sur la rationalisation des missions entre les chambres et les autres acteurs, publics comme privés, intervenant dans le domaine agricole.

Il vous appartiendra enfin de réfléchir au rôle du fonds de solidarité et de péréquation créé en loi de finances 2015 pour accompagner les chambres les plus fragiles et renforcer le processus de mutualisation au sein du réseau, en distinguant le cas particulier de 2015 et les modalités envisagées pour les autres années.

Pour conduire votre mission, vous pourrez vous appuyer sur les services du Ministère des finances et des comptes publics, et du Ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt. Vous nous remettrez vos conclusions et recommandations avant la fin du mois de mars 2015. Conformément aux dispositions de la loi de programmation des finances publiques, vos travaux feront également l'objet d'une communication au Parlement, et seront pleinement utilisés dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2016.



Michel SAPIN



Stéphane LE FOLL

Christian ECKERT





MINISTÈRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,
DE L'INDUSTRIE ET DU NUMÉRIQUE

LA CHEF DU SERVICE
DU CONTRÔLE GÉNÉRAL ÉCONOMIQUE ET FINANCIER

IVRY-SUR-SEINE, le 05 MARS 2015

isabelle.roux-trescases@finances.gouv.fr
Téléphone : 01.79.84.30.01
Télécopie : 01.79.84.33.61

N/REF : IRT - n° 55

NOTE POUR

Monsieur le Ministre des Finances et des Comptes publics
Monsieur le Secrétaire d'Etat chargé du Budget

Objet : revue de dépenses sur les chambres d'agriculture.

Par note en date du 19 février 2015, vous avez bien voulu confier au CGEFI une mission de revue de dépenses sur les chambres d'agriculture, qui sera réalisée conjointement avec le Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux.

J'ai l'honneur de vous faire connaître que j'ai confié cette mission à :

- M. Christian AVAZERI, contrôleur général ;
- Mme Fabienne HELVIN, administratrice générale.



Isabelle ROUX-TRÉSCASES

CONTRÔLE GÉNÉRAL ÉCONOMIQUE ET FINANCIER
67 rue Barbès - 1^{er} étage
BP 80001
94201 IVRY SUR SEINE CEDEX



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

Conseil général de l'alimentation,
de l'agriculture et des espaces ruraux

Le Vice-Président
bertrand.hervieu@agriculture.gouv.fr

Monsieur le Ministre des finances
et des comptes publics

Monsieur le Ministre de l'agriculture,
de l'agroalimentaire et de la forêt

Monsieur le Secrétaire d'État
chargé du budget

150092

Paris, le

10 MARS 2015

N/réf : AE/JP - CGAAER n° 15041
V/réf : lettre du 19 février 2015

Objet : Mission sur les chambres d'agriculture.

Vous avez demandé au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux de conduire, conjointement avec le Contrôle général économique et financier, une mission sur les chambres d'agriculture.

J'ai désigné pour cette mission Monsieur Serge Marret, Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts et Monsieur Christophe Paffier, Inspecteur général de l'agriculture.

Cette mission sera suivie par le Président de la première section « mission d'inspection générale et d'audit » et par le Président de la deuxième section « économie, filières et entreprises ».



Bertrand Hervieu

Copie à :

- Mme la chef du service du CGEPI
- Mme la Directrice générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires
- M. le Président de la 1^{ère} section
- M. le Président de la 2^{ème} section
- Département missions

251 rue de Vaugirard - 75732 PARIS Cedex 15
Tél. : 01 49 55 83 42 - Fax : 01 49 55 80 70

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
DESMADRYL François	Cabinet du Secrétariat d'état au budget	Conseiller budgétaire	04/03/2015
LANOE Pierre	Direction du budget	Chef du bureau 7BA - 7 ^{ème} sous-direction	04/03/2015
CATZ Sébastien	Direction du budget	Adjoint au chef du bureau 7BA	04/03/2015
LE MOING Stéphane	Cabinet du Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt	Directeur-adjoint	05/03/2015
LAUSSON Patrice	DGPAAT	Chargé de mission Chambres d'agriculture	11/03/2015
DUBOURG Régis	APCA	Directeur général	12/03/2015 et 31/03/2015
GIROUD Jo	APCA	Secrétaire général adjoint	12/03/2015 et 31/03/2015
MONTARIOL Benoit	APCA	Directeur	12/03/2015
FEUILLETIN Sylvie	APCA	Contrôleur de gestion	12/03/2015
Monsieur GUEDON	Cour des comptes	Président de la 7 ^{ème} chambre	13/03/2015
BASSET Jacques	Cour des comptes	Conseiller maître à la 7 ^{ème} chambre	13/03/2015
MALTERRE Frédéric	FGA-CFDT	Secrétaire général	18/03/2015
FOURY Anabelle	FGA-CFDT	Future responsable du secteur chambres d'agriculture	18/03/2015
HAVARD Henri et les membres d'une brigade d'inspection	Inspection générale des finances	Inspecteur général des finances	18/03/2015
DEHAUMONT Patrick	DGAL	Directeur général	27/03/2015
SOUBEYRAN Emmanuelle	DGAL	Chef de service	27/03/2015
VASSEUR Guy	APCA	Président	31/03/2015

Annexe 3 : Liste des sigles utilisés

ACTA	Association de coordination technique agricole
ADASEA	Association départementale pour l'amélioration des structures des exploitations agricoles
AFIP	Association de formation et d'information pour le développement des initiatives rurales
ANSGAEC	Association nationale des sociétés et groupements agricoles pour l'exploitation en commun
APCA	Assemblée permanente des chambres d'agriculture
CA	Chambre d'agriculture
CAF	Capacité d'autofinancement
CAS DAR	Compte d'affectation spéciale Développement agricole et rural
CDA	Chambre départementale d'agriculture
CFDT	Confédération française démocratique du travail
CGAAER	Conseil général de l'agroalimentaire, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGEFI	Contrôle général économique et financier
CGGREF	Conseil général du génie rural, des eaux et des forêts
CGI	Code général des impôts
CNPF	Centre national de la propriété forestière
CRA	Chambre régionale d'agriculture
CRPF	Centre régional de la propriété forestière
CRPM	Code rural et de la pêche maritime
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGPAAT	Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires
DOM	Département d'outre-mer
DRAAF	Direction régionale de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt
DRFIP	Direction régionale des finances publiques
ETP	Équivalent temps plein
FGA-CFDT	Fédération générale de l'agroalimentaire-CFDT
FNCIVAM	Fédération nationale des centres d'initiatives pour valoriser l'agriculture et le milieu rural
FNSR	Fédération nationale des services de remplacement
FREDON	Fédération régionale de défense contre les ennemis des cultures

GDA	Groupement de développement agricole
GDS	Groupement de défense sanitaire
GIEE	Groupement d'intérêt économique et écologique
GPEEC	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
GRH	Gestion des ressources humaines
GVT	Glissement Vieillessement Technicité
IGF	Inspection générale des finances
Inter AFOCG	Inter association de formation collective à la gestion
IPG	Identification pérenne et généralisée (concerne les cheptels)
ITA	Institut technique agricole
LFI	Loi de finances initiale
M€	Million d'euros
MAAF	Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et des espaces ruraux
MAD	Mise à disposition
MRJC	Mouvement rural de jeunesse chrétienne
ONVAR	Organisme national à vocation agricole et rurale
PACA	Provence-Alpes-Côte d'Azur
PNDAR	Programme national de développement agricole et rural
PRAD	Plan régional d'agriculture durable
RCAI	Résultat courant avant impôts
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RH	Ressources humaines
RTT	Réduction du temps de travail
SAU	Surface agricole utilisée
SESAME	Service des échanges et des stages agricoles dans le monde
TATFNB	Taxe additionnelle sur la taxe sur le foncier non bâti
TFNB	Taxe sur le foncier non bâti
TRAME	Tête des réseaux pour l'appui méthodologique aux entreprises
UTANS	Unité de travail annuel non salarié

Annexe 4 : Liste des textes de références

Loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt

Rapport CGAAER n°11 065-12 : Audits de chambres d'agriculture Bilan 2008 à 2012 ; Principaux enseignements et recommandations

Rapport CGAAER n°13 059 : Évaluation de la politique de développement agricole

Rapport CGAAER n°13 139 relatif à l'articulation entre le code du travail et le statut du personnel des chambres d'agriculture (article 26 de la loi du 14 juin 2013 sur la sécurisation de l'emploi)

Rapport CGAAER n°13 123-07 : Synthèse des six audits menés de décembre 2013 à février 2014 pour dresser l'état des lieux de la mise en œuvre de la mission de service public à l'installation confiée aux chambres d'agriculture

Rapport CGAAER n°14 026-07 : Synthèse des audits de suivi des recommandations territoriales des rapports d'audit de chambres d'agriculture

Projet de rapport CGAAER n°14 048 : Analyse des prestations de service proposées par les chambres d'agriculture

Divers documents remis par la DGPAAT ou l'APCA

Annexe 5 : Appendice : essai de simulation

Essai de simulation de la situation des chambres départementales d'agriculture

Il est difficile de mener à bien une simulation sur la situation des chambres d'agriculture pour les années 2015, 2016 et 2017 car les résultats de la gestion 2014 ne sont pas encore connus. La mission ne dispose pas des chiffres du dernier budget rectificatif 2014 qui auraient pu constituer une aide. Il est donc complexe de faire des hypothèses sachant que l'exécution budgétaire 2014 risque de démentir immédiatement les hypothèses retenues pour ce même exercice.

En second lieu, simuler un résultat d'exploitation complet suppose de formuler de multiples hypothèses sur tous les comptes à deux chiffres. La simulation proposée se limite à quelques comptes de recettes et de dépenses, en excluant notamment les amortissements, les charges exceptionnelles et les charges financières. On suppose également que les impôts et taxes et les charges sociales sont constants sur la période, alors que les personnels de droit privé devraient bénéficier d'une complémentaire santé obligatoire à partir de 2016.

Le rapport comprend une simulation en recettes qui ne postule aucun changement majeur par rapport à la situation actuelle et une simulation en dépense qui porte sur les dépenses de personnel et augmente la masse salariale de 1,7% par an. Dans les deux cas, il s'agit de la continuation de la politique observée.

L'objectif de la simulation présentée ici est inverse, et consiste à essayer d'imaginer les conséquences d'un changement de politique dans les chambres départementales hors DOM, conformément à la lettre de cadrage du rapport. Cette simulation a été rendue possible par l'allongement du délai accordé à la mission pour mener à bien sa réflexion, et par de nouveaux échanges de données avec la DGPAAT.

Le rapport décrit seulement des tendances. Ce qui est proposé dans cette simulation est une approche plus précise prenant en compte les derniers échanges de données avec la DGPAAT. Les modifications n'introduisent cependant aucune variation d'ampleur significative de nature à invalider les conclusions du rapport.

Comme dans le rapport, les chambres régionales (CRA) ne sont pas incluses dans l'exercice, d'une part car elles représentent environ 10% de la dépense, et d'autre part car leur politique est plus erratique que celle observée dans les chambres départementales (CDA). Les échanges complémentaires de données avec la DGPAAT ont montré, par exemple, que la dépense de personnel des CRA a augmenté de l'ordre de 6% quand celle des chambres régionales augmente de 1,7%, ce qui tend à indiquer que les mutualisations au niveau régional s'effectuent par embauches supplémentaires et non par transfert. De même, la simulation ne comprend que les CDA métropolitaines.

Deux hypothèses sont envisagées, SIM 1 et SIM 2.

1° TATFNB

Dans SIM 1, le produit notifié de la TATFNB est conforme à l'article 34 de la LFI 2015, mais le produit collecté est légèrement inférieur, conformément aux observations réalisées les années antérieures. Ce produit collecté est égal à 98 % du montant de la taxe collectée pour 2014, elle-même égale à la collecte 2013. Pour 2016 elle est égale à 96 % du montant de la taxe collectée pour 2014, et pour 2017 à 94 % du montant de cette même taxe notifié pour 2014.

Dans SIM 2, le produit de la TATFNB est conforme à l'article 34 de la LFI 2015, et est égal, par hypothèse, au montant notifié ; ce montant pour 2015 est égal à 98 % du montant de la taxe notifiée pour 2014, pour 2016 à 96 % du montant de la taxe notifié pour 2014, et pour 2017 à 94 % du montant de la taxe notifié pour 2014. Le montant notifié pour 2013 étant de 290 M€ on suppose que c'est ce même montant qui est notifié pour 2014 ; c'est sur ce montant que sont calculés les produits notifiés / encaissés pour 2015, 2016 et 2017.

La différence entre les deux approches est la suivante :

TATFNB	EN M€					
2013	EXECUTE	285				
2014	NOTIFIE	290				
			2014	2015	2016	2017
	SIM 1	285	279,3	273,6	267,9	
	SIM 2	290	284,2	278,4	272,6	
	DIFFERENCE	5	4,9	4,8	4,7	

2° LA COMPARAISON DES DEUX SIMULATIONS

2.1 EN RECETTES

SIM 1	% '2013/12	% '2014/13	% '2015/14	% '2016/15	% '2017/16
RECETTES NON FISCALES					
Prestations de services	2,7%	3,03%	3,03%	3,04%	2,07%
Subventions reçues	-0,9%	0,00%	0%	0%	0,0%
Autres produits	4,3%	0,00%	0%	-4%	-5,0%
total	1,5%	1,57%	2%	1%	0,6%
TOTAL Y COMPRIS TATFNB	0,8%	0,88%	0,0%	-0,2%	-0,5%
SIM 2					
Prestations de services	2,7%	2,06%	1,21%	4,69%	2,99%
Subventions reçues	-0,9%	0,00%	-1,82%	-0,38%	0,00%
Autres produits	4,3%	2,85%	0,74%	0,74%	0,00%
total	1,5%	1,38%	0,05%	2,43%	1,62%
TOTAL Y COMPRIS TATFNB	0,8%	1,41%	-0,86%	0,46%	0,03%

On voit que les deux exercices de simulation sont très dépendants des hypothèses sur 2014.

La simulation 1 table sur une inflexion de la courbe des recettes non fiscales en fin de période.

Dans la simulation 1, les recettes de prestation de service sont lissées sur la période 2014 / 2017 et augmentent de l'ordre de 3% par an, sauf en 2017 où la progression ralentit. Les subventions reçues sont stables, et les autres produits sont en baisse en fin de période.

L'évolution des recettes non fiscales ne compense pas complètement la baisse de la TATFNB, mais la baisse des recettes est très inférieure à celle du produit de la taxe.

La simulation 2 postule la mise en place en 2016 d'une méthode de facturation tenant compte d'une estimation des coûts y compris des coûts de personnel ; cette méthode augmente le prix des prestations de service. Les prestations gratuites sont listées et le maintien de la gratuité ou la facturation des prestations est décidé en 2017.

Il en résulte une diminution des pourcentages de hausse des prestations de service jusqu'en 2016, puis une inflexion à la hausse en 2016, et une nouvelle perte de vitesse en 2017, en raison de la hausse du prix des prestations et de l'élasticité négative de la demande de prestation de service par rapport au prix.

Les subventions accusent une baisse en 2015 et 2016 avec l'application de la politique de diminution des déficits publics, pour se stabiliser en 2017. Les autres produits bénéficient de la modification des méthodes de facturation, avant de se stabiliser en 2017.

Après 2015, où la baisse de la TATFNB n'est pas compensée, les recettes non fiscales font augmenter les recettes globales ; cependant cette tendance s'érode en 2017.

2.2 EN DEPENSES

	% '2013/12	% '2014/13	% '2015/14	% '2016/15	% '2017/16
SIM 1 DEPENSES					
FONCTIONNEMENT hors personnel hors c 657 & 658	1,6%	0,00%	-2%	-2%	-4,4%
64 PERSONNEL CDA hors dom ; alsace 12 mois	1,84%	1,73%	1,7%	1,5%	1,4%
657 -cotisations obligatoires		0,00%	0%	0%	0,0%
658 – Subventions accordées		0,00%	-40%	-30%	-20,0%
658- subv. en transit		0,00%	0%	0%	0,0%
total 657+658	0,8%	0,00%	-9%	-4%	-2,1%
TOTAL	1,6%	0,99%	-1%	0%	-0,7%
SIM 2 DEPENSES					
FONCTIONNEMENT hors personnel hors subventions	1,6%	1,53%	0,26%	-4,18%	-4,20%
64 PERSONNEL CDA hors dom ; alsace 12 mois	1,84%	1,7%	1,7%	1,4%	1,4%
657 -cotisat oblig		0,00%	0,00%	0,34%	4,32%
658 – Subventions accordées		0,00%	-4,61%	-40,54%	0,00%
658 subv en transit		0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
total 658+657	0,8%	0,00%	-1,00%	-8,29%	2,97%
TOTAL	1,6%	1,43%	0,93%	-1,49%	0,03%

La simulation 1 suppose une économie de -2% sur les dépenses de fonctionnement hors personnel et subventions / cotisations, sauf en 2017 où la pression pour diminuer ces dépenses s'accroît (-4,4%).

Les cotisations obligatoires des CDA sont stables : on suppose que le prélèvement *net* opéré sur les CDA pour la réalimentation du fonds de solidarité et de péréquation est compensé par la diminution des cotisations obligatoires au bénéfice de l'APCA et des CRA : le rapport préconise en effet que ces cotisations baissent comme le produit de la TATFNB.

L'effort principal en pourcentage porte sur les subventions accordées qui baissent fortement sur la période : conformément aux préconisations du rapport, la totalité des subventions sans base légale cesse d'être versée ; le reste de la diminution est obtenu par remise en cause des « abonnements aux subventions » dont la Cour des Comptes souhaite en général le réexamen et par effort budgétaire.

La vélocité de la dépense de personnel diminue : si le statut n'est pas modifié, le réseau départemental devrait subir une diminution des effectifs. Le tableau ci-dessous, fondé sur des données portant les chambres départementales y compris des DOM, permet d'avancer une estimation :

	sim 1	masse salariale réseau CDA y compris DOM	ETP	coût moyen	poursuite du 1,7% appliqué à ms n-1	différence	en emplois (diff/coût moyen n-1)
2014	1,7%	385 331 408	7 082	54 410			
2015	1,7%	391 882 042	7 082	55 335	391 882 042		
2016	1,7%	397 760 272	7 068	56 278	398 544 036	783 764	-14
2017	1,7%	403 328 916	7 047	57 237	404 522 197	1 193 281	-35

La simulation 2 fait porter l'effort principal en pourcentage sur les dépenses de fonctionnement qui baissent de -4% en 2016 et 2017. Les dépenses sont réexaminées conformément aux conclusions du rapport avec notamment des revues de dépenses sur le parc auto (ajustement de la taille du parc pour disposer d'un véhicule pour 3 agents se rendant sur le terrain et baisse du volume des achats de carburants après élimination des consommations anormalement élevées constatées), les frais de mission et de réception (compte 625) hors frais de déménagement, qui devraient augmenter avec la mutualisation régionale et enfin les implantations, avec une dizaine d'implantations en moins sur la période.

Les cotisations obligatoires croissent, surtout en fin de période : on suppose que la mutualisation régionale augmente le prélèvement *net* sur les chambres départementales au titre du fonds de solidarité et de péréquation sans qu'il y ait compensation complète par la diminution des cotisations obligatoires bénéficiant aux CRA et à l'APCA.

Les subventions accordées baissent fortement en 2016 puis se stabilisent : l'effort est toujours fondé sur des considérations juridiques et sur les préconisations de la Cour, mais l'effort budgétaire pur est moins important.

Le rythme de croissance des dépenses de personnel baisse. Des négociations salariales lancées à l'été 2015 aboutissent en cours d'année 2016 et entraînent la mise en place d'un nouveau statut avec effet rétroactif au 1^{er} janvier. Dans ce statut, des augmentations générales sont accordées, mais, en contrepartie, des primes n'ouvrant pas de droit au personnel pour l'exercice suivant sont mises en place (contrairement au système actuel qui distribue des points d'indice définitivement acquis). Le total de ces mesures diminue la progression de la dépense de personnel qui est fixée au maximum de +1,4% par an.

2.3 EN SYNTHÈSE : L'ÉQUILIBRE

sim 1	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%	2017	%
TATFNB (EN M€)	285,9		285,90	0,00%	280,18	-2,00%	274,464	-2,04%	268,746	-2,08%
2012 HORS dom	285,9		285,90							
RECETTES NON FISCALES en €										
Prestations de services	185 868 913	2,7%	191 500 000	3,03%	197 300 000	3,0%	203 300 000	3,04%	207 500 000	2,07%
Subventions reçues	132 409 275	-0,9%	132 409 275	0,00%	132 409 275	0,00%	132 409 275	0,00%	132 409 275	0,00%
Autres produits	39 280 183	4,3%	39 280 183	0,00%	39 180 183	-0,25%	37 680 183	-3,83%	35 780 183	-5,04%
total	357 558 371	1,5%	363 189 458	1,57%	368 889 458	1,57%	373 389 458	1,22%	375 689 458	0,62%
TOTAL RECETTES	643 458 371	0,8%	649 089 458	0,88%	649 071 458	0,00%	647 853 458	-0,19%	644 435 458	-0,5%
TOTAL DEPENSES	643 907 569	1,6%	650 256 900	0,99%	645 283 983	-0,8%	643 188 983	-0,3%	638 863 983	-1%
FONCTIONNEMENT hors personnel hors subventions	188 118 978	1,6%	188 118 978	0,00%	184 400 000	-2,0%	180 000 000	-2,4%	172 000 000	-4%
64 PERSONNEL										
64 personnel	366 650 669	1,84%	373 000 000	1,73%	379 500 000	1,7%	385 300 000	1,5%	390 600 000	1,4%
CDA hors dom alsace 12 mois										
657 -cotisat oblig	55 412 027		55 412 027	0,00%	55 412 027	0,0%	55 412 027	0,0%	55 412 027	0,0%
658 – Subventions accordées	19 393 939		19 393 939	0,0%	11 640 000	-40,0%	8 145 000	-30,0%	6 520 000	-20,0%
658 subv en transit	14 331 956		14 331 956	0,0%	14 331 956	0,0%	14 331 956	0,0%	14 331 956	0,0%
total 657+658	89 137 922	0,8%	89 137 922	0,00%	81 383 983	-8,7%	77 888 983	-4,3%	76 263 983	-2,1%
« résultat » approché	-449 198	0	-1 167 442	0	3 787 475	0	4 664 475	0	5 571 475	

SIM 2	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%	2017	%
TATFNB (EN M€)	285,9		290,00	1,4%	284,20	-2,0%	278,4	-2,0%	272,6	-2,0%
2012 HORS dom										
RECETTES NON FISCALES en €										
Prestations de services	185 868 913	2,7%	189 700 000	2,0%	192 000 000	1,2%	201 000 000	4,6%	207 000 000	2,9%
Subventions reçues	132 409 275	-0,9%	132 409 275	0,0%	130 000 000	-1,8%	129 500 000	-0,3%	129 500 000	0,0%
Autres produits	39 280 183	4,3%	40 400 000	2,8%	40 700 000	0,7%	41 000 000	0,7%	41 000 000	0,0%
total	357 558 371	1,5%	362 509 275	1,3%	362 700 000	0,0%	371 500 000	2,4%	377 500 000	1,6%
TOTAL RECETTES	643 458 371	0,8%	652 509 275	1,4%	646 900 000	-0,8%	649 900 000	0,4%	650 100 000	0,0%
TOTAL DEPENSES	643 907 569	1,6%	653 137 922	1,4%	659 243 983	0,9%	649 431 956	-1%	649 631 956	0%
FONCTIONNEMENT hors personnel hors subventions	188 118 978	1,6%	191 000 000	1,5%	191 500 000	0,3%	183 500 000	-4%	175 800 000	-4%
64 PERSONNEL										
64 personnel	366 650 669	1,8%	373 000 000	1,7%	379 500 000	1,7%	385 000 000	1,4%	390 500 000	1,43%
CDA hors dom alsace 12 mois										
657 -cotisat oblig	55 412 027		55 412 027	0,00%	55 412 027	0,0%	55 600 000	0,3%	58 000 000	4,3%
658 – Subventions accordées	19 393 939		19 393 939	0,0%	18 500 000	-4,6%	11 000 000	-40,5%	11 000 000	0,0%
658 subv en transit	14 331 956		14 331 956	0,0%	14 331 956	0,0%	14 331 956	0,0%	14 331 956	0,0%
total 657+658	89 137 922	0,8%	89 137 922	0,0%	88 243 983	-1,0%	80 931 956	-8,3%	83 331 956	3,0%
« résultat » approché	-449 198	0	-628 647	0	-12 343 983		468 044	0	468 044	

On aboutit au résultat suivant :

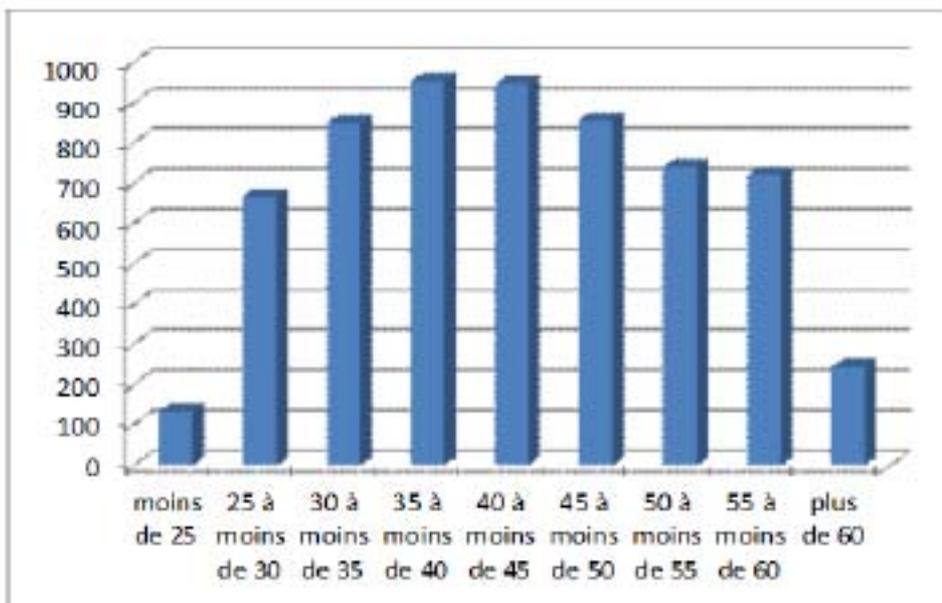
La simulation 1 est excédentaire à partir de 2015.

La simulation 2 postule un déficit en 2015 et un retour à l'équilibre à partir de 2016.



Pyramide des âges

La pyramide des âges des ingénieurs et techniciens (hors administratifs soumis à des contrats de droit publics) montre que de l'ordre de 200 agents ont plus de 60 ans, ce qui n'implique pas leur départ massif et immédiat. Les départs devraient être de l'ordre de 30-35 par an, arrondi à 40 pour tenir compte par excès des administratifs. Les ingénieurs et techniciens représentent 80% de l'effectif.



L'ensemble des revues de dépenses est disponible sur :
www.performance-publique.budget.gouv.fr/