



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Audit interne de l'exercice de la tutelle de Chambres d'agriculture France et des chambres d'agriculture

Rapport n° 21083

établi par

Patrice GUILLET

Inspecteur général de l'agriculture

Philippe VINCENT

Ingénieur général de santé publique vétérinaire

Septembre 2022

CGAAER

CONSEIL GÉNÉRAL

DE L'ALIMENTATION

DE L'AGRICULTURE

ET DES ESPACES RURAUX

SOMMAIRE

RESUME	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS	6
1. PRESENTATION DE LA MISSION	7
1.1. Le cadre de la mission.....	7
1.2. Le contexte de l'audit.....	7
1.2.1. Le réseau des chambres d'agriculture a récemment fait l'objet de rapports sur son organisation et son fonctionnement qui abordent l'exercice de la tutelle.....	7
1.2.2. Des textes de nature législative sont récemment intervenus sur l'organisation et le fonctionnement du réseau	8
1.2.3. Le contrat d'objectifs et de performance a été conclu.....	8
1.2.4. La DGPE a renforcé ses moyens pour l'exercice de la tutelle	9
1.3. Les objectifs et le périmètre de l'audit	9
1.4. Les processus audités.....	9
1.5. Les services intervenant dans les processus.....	10
1.5.1. Les acteurs de la tutelle sur Chambres d'agriculture France.....	11
1.5.2. Les acteurs de l'appui à la tutelle sur les chambres d'agriculture.....	12
1.6. La méthodologie et la conduite de l'audit	13
2. LE CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL.....	14
2.1. Le cadre juridique	14
2.2. Le réseau des chambres	15
3. LE PILOTAGE DE LA TUTELLE DE CHAMBRES D'AGRICULTURE FRANCE ET DES CHAMBRES D'AGRICULTURE	15
3.1. Un cadre juridique incomplet et parfois ambigu	16
3.1.1. Des ambiguïtés sur les autorités de tutelle	16
3.1.2. Un périmètre et des modalités globalement bien définis pour les tutelles budgétaire et juridique	18
3.1.3. Un cadre général défini par le COP pour l'exercice de la tutelle métier, mais qui reste très diffus pour les missions de service public déléguées	19
3.2. Une coordination incomplète	21
3.3. Une réorganisation du réseau à conforter, qui impacte l'exercice de la tutelle.....	22
3.3.1. Un encouragement des mutualisations.....	22
3.3.2. Un renforcement de la tête de réseau.....	24
3.4. Une approche globale et systémique de la tutelle à conforter	25

4. L'EXERCICE DE LA TUTELLE DE CHAMBRES D'AGRICULTURE FRANCE	26
4.1. Un dialogue APCA-Etat bien instauré	26
4.1.1. Des relations étroites avec les services du ministère	26
4.1.2. Une fonction de commissaire de gouvernement pleinement investie	26
4.2. Un exercice efficient de la tutelle de CaF	27
5. L'APPUI A LA TUTELLE DES CHAMBRES D'AGRICULTURE	28
5.1. Un appui structuré et outillé pour l'exercice de la tutelle budgétaire	28
5.1.1. Une instruction technique annuelle relative à l'exercice de la tutelle budgétaire	29
5.1.2. Un suivi de la situation financière des établissements du réseau	30
5.2. Des attentes du ministère de l'agriculture non définies en matière de tutelle juridique et métier	31
5.2.1. Des instructions éparses sur l'aspect métier sans vision stratégique	31
5.2.2. Une absence de reporting qui ne permet pas de juger de la qualité des actions du réseau	33
5.3. Une organisation de l'appui qui repose sur l'investissement de deux bureaux de la DGPE et sur un réseau de référent	34
5.3.1. Deux bureaux de la DGPE apportent un appui aux tutelles locales	34
5.3.2. Un réseau de référent hétérogène et qui manque d'animation	35
CONCLUSION	38
ANNEXES	39
Annexe 1 : Lettre de mission	40
Annexe 2 : Note de cadrage	42
Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées	54
Annexe 4 : Liste des sigles utilisés	57
Annexe 5 : Tableau de synthèse du rapport CGAAER n°18068 Missions dites de Service Public confiées au réseau des chambres d'agriculture	59
Annexe 6 : Réponse de la DGPE au rapport provisoire dans le cadre du contradictoire et plan d'actions (pièces reçues en pièces jointes à un mail du 28 juillet 2022)	67
Annexe 7 : Matrice définitive des risques	76

RESUME

La mission d'inspection générale et d'audit (MIGA) du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), a été chargée d'auditer le dispositif de contrôle interne mis en place pour assurer l'exercice de la tutelle des chambres d'agriculture et de leur tête de réseau : Chambres d'agriculture France. Le risque identifié est considéré comme majeur. Les mesures de contrôle interne mise en œuvre pour se prémunir du risque sont de nature, selon la DGPE, à en assurer une maîtrise élevée.

La tutelle sur les établissements du réseau porte sur les trois domaines : les finances, la régularité juridique des actes, les aspects métier.

L'audit mené a permis d'étudier les trois processus identifiés dans le cadre de l'activité relative à la tutelle sur les chambres d'agriculture exercée par la DGPE : le pilotage, l'exercice direct de la tutelle sur CaF et l'appui à la tutelle des chambres d'agriculture, cette dernière relevant des Préfets.

L'ensemble des risques identifiés dans le cadre du processus relatif à l'exercice de la tutelle de CaF par la DGPE apparaissent maîtrisés de manière satisfaisante.

En ce qui concerne le pilotage, un manque en matière de mesure de contrôle interne a été identifié concernant d'une part les activités de définition et de coordination de l'exercice de la tutelle, et d'autre part d'animation de la tutelle des chambres d'agriculture.

Enfin, dans le cadre du processus d'appui à la tutelle des chambres d'agriculture, des lacunes sont apparues en matière de diffusion des attentes du MASA, sur l'absence de reporting et sur le réseau des référents « tutelle chambre » en département et en région.

Ces deniers constats qui ne sont pas de nature à remettre en cause la capacité des auditeurs de donner au Ministre l'assurance raisonnable que les risques relatifs au dispositif sont maîtrisés, amènent cependant à formuler cinq recommandations pour :

- définir le champ de la tutelle métier et mettre en place une coordination qui couvre les trois domaines de la tutelle ;
- définir les attentes vis-à-vis des tutelles locales ;
- diffuser aux autorités locales chargées de la tutelle sur les chambres d'agriculture les attentes du MASA ;
- s'assurer de la bonne mise en œuvre de l'exercice de la tutelle au niveau local ;
- renforcer le fonctionnement du réseau existant des référents locaux.

Mots clés : audit, tutelle, contrôle économique de l'Etat, chambre d'agriculture, profession, animation

LISTE DES RECOMMANDATIONS

R1. Pour la DGPE, réaliser un recensement exhaustif des domaines sur lesquels doit s'exercer la tutelle, tenant compte pour les missions de service public délégué des prochaines modifications envisagées. Mettre en place une coordination de la tutelle couvrant les trois domaines : financier, juridique et métier.

Risque résiduel majeur

R2. Définir en conséquence les attentes en termes de tutelle sur les chambres d'agriculture y compris en termes d'orientation sur l'impulsion à donner quant à l'organisation du réseau.

Risque résiduel majeur

R3. Pour la DGPE, veiller à diffuser auprès des tutelles locales, les attentes du MASA sur les différents aspects de l'exercice de la tutelle : financier, juridique, métier.

Risque résiduel majeur

R4. Pour la DGPE, s'assurer de la remontée, par les tutelles locales et Chambres d'agriculture France, des informations dont la transmission est prévue par des dispositions législatives ou réglementaires. Procéder à une analyse, au moins par sondage, et appeler le cas échéant l'attention des tutelles locales sur les risques constatés, dans le cadre de son appui auprès d'elles.

Risque résiduel majeur

R5. Pour la DGPE, Veiller à disposer de relais locaux, couvrant les trois volets de la tutelle sur l'ensemble du territoire, disposant des outils nécessaires, et bénéficiant d'une animation suffisante.

Risque résiduel mineur

1. PRESENTATION DE LA MISSION

Le Ministre chargé de l'agriculture a confié au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) par un courrier du 28 juin 2021 une mission d'audit interne portant sur l'exercice de la tutelle des Chambres d'agriculture et l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (TUTELAPCA).

L'ordonnance n°2022-583 du 20 avril 2022, relative aux missions et compétences de l'établissement « Chambres d'agriculture France » a remplacé par cette dernière appellation celle de « l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture » (APCA) utilisée jusqu'alors. La nouvelle dénomination de de Chambres d'agriculture France (CaF) sera donc utilisée dans le présent rapport.

1.1. Le cadre de la mission

Le risque identifié par la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) dans la cartographie des risques ministérielle est intitulé « risque 4.4. Défaut d'exercice de la tutelle des opérateurs conduisant à un défaut de contribution de leur part à la mise en œuvre des politiques publiques portées par le Ministère ».

La fréquence du risque est estimée possible et sa gravité majeure. Sa criticité est en conséquence évaluée comme majeure. Les mesures de contrôle interne mise en œuvre pour se prémunir du risque sont de nature, selon la DGPE, à en assurer une maîtrise élevée.

Ce risque est susceptible de compromettre l'objectif « 4 -Assurer l'efficacité de l'action publique vis-à-vis des usagers et des contribuables » de la cartographie 2021. Celle-ci précise que la description du processus « tutelle des opérateurs et des chambres d'agriculture » est en cours.

La conduite d'un audit d'assurance a donc été décidée par le comité ministériel d'audit interne (CMAI) le 21 janvier 2021, et sa réalisation a été confiée à la mission d'inspection générale et d'audit (MIGA) du CGAAER, mission ministérielle d'audit du ministère.

1.2. Le contexte de l'audit

1.2.1. Le réseau des chambres d'agriculture a récemment fait l'objet de rapports sur son organisation et son fonctionnement qui abordent l'exercice de la tutelle

La tutelle sur CaF et sur le réseau des chambres d'agriculture a fait récemment l'objet de l'attention de la Cour des comptes dans son rapport public annuel 2021, dans le tome II duquel figure une partie intitulée « *le réseau des chambres d'agriculture : une restructuration à achever pour plus d'efficacité* ».

Au titre de l'exercice de la tutelle, la Cour relève que la situation financière du réseau reste préoccupante, avec certaines chambres en difficulté et certaines chambres départementales qui n'arrivent plus à trouver de modèle économique viable. Elle note que des coûts injustifiés sont supportés par le réseau, et que de nombreuses irrégularités en matière de versement de subventions par les chambres auraient pu être évitées grâce à un renforcement des contrôles de la tutelle de l'Etat. Enfin, elle préconise que l'Etat définisse le rôle qu'il entend faire jouer au réseau des chambres d'agriculture dans la mise en œuvre de ses politiques et renforce sa tutelle « métier » sur les établissements qui le composent.

Une mission d'information commune de députés de l'Assemblée nationale a rédigé un rapport d'information, en décembre 2020, relatif aux chambres d'agriculture et à leur financement. Il relève que la tutelle de l'Etat est à consolider¹. Il précise notamment que le suivi exercé par le ministère chargé de l'agriculture « *prend une forme plus partenariale que celle qu'exerce la direction générale des entreprises (DGE) du ministère de l'économie, des finances et de la relance vis-à-vis des CCI et CMA* ». Le suivi des décisions des chambres d'agriculture y est décrit comme limité et apparenté au contrôle de légalité sur les actes des collectivités territoriales. Il rappelle le souhait exprimé par le Premier ministre lors de son discours du 19 septembre 2018 devant la convention nationale des chambres d'agriculture de formaliser un contrat d'objectifs et constate que ce dernier est en cours de négociation. Il recommande d'en assurer la publication dans le plus bref délai et d'assurer la concordance des temps entre ce dernier et le projet stratégique de CaF arrêté pour la période 2019-2025.

Deux rapports récents du CGAAER abordent incidemment l'exercice de la tutelle sur le réseau des Chambres d'agriculture : 18068 « *missions dites de service public confiées au réseau des chambres d'agriculture* » et 17068 « *les nouvelles chambres d'agriculture : constats et perspectives* ».

1.2.2. Des textes de nature législative sont récemment intervenus sur l'organisation et le fonctionnement du réseau

La loi d'accélération et de simplification de l'action publique (loi ASAP), n°2020-1525 du 7 décembre 2020 a donné la possibilité au gouvernement d'intervenir par voie d'ordonnance dans un certain nombre de domaines. En application de cette loi, trois ordonnances ont été prises concernant les chambres d'agriculture :

- l'ordonnance n°2022-43 du 20 janvier 2022, relative à l'organisation du réseau des chambres d'agriculture à l'échelle régionale ;
- l'ordonnance n°2022-583 du 20 avril 2022 relative aux missions et compétences de l'établissement « Chambres d'agriculture France » ;
- l'ordonnance n°2022-584 du 20 avril 2022 relative à la chambre de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture de Mayotte.

1.2.3. Le contrat d'objectifs et de performance a été conclu

Le premier contrat d'objectifs et de performance (COP) de CaF, qui a été préparé depuis fin 2018 et dont la signature est intervenue le 25 novembre 2021 pour la période 2021-2025, s'impose également aux établissements du réseau.

Ce contrat se compose de trois parties. La partie A s'intitule : accompagner l'agriculture et les territoires dans les transitions économiques, environnementales et climatiques. La partie B a pour finalité : mettre en œuvre le programme pluriannuel des chambres d'agriculture en faveur du développement agricole et rural. Ces deux parties abordent l'ensemble des actions que les

¹ Pages 36 à 38 du rapport d'information rédigé par la mission d'information commune relative aux chambres d'agriculture et à leur financement, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 16 décembre 2020 ; président M. Jean-Pierre VIGIER, rapporteurs Mme Marie-Christine VERDIER-JOUCLAS et M. Stéphane TRAVERT.

chambres financent en majeure partie grâce à la taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti (TATFNB) et fonds du compte d'affectation spéciale développement agricole et rural (CasDAR), soit donc des fonds publics. Elles recouvrent les orientations métier que le réseau se doit de mettre en œuvre et pour lesquels des indicateurs d'attente des objectifs ont été définis. La partie C est relative à la rénovation de la gouvernance, l'organisation et l'optimisation des ressources du réseau.

1.2.4. La DGPE a renforcé ses moyens pour l'exercice de la tutelle

La DGPE a opéré un renforcement conséquent des moyens consacrés à l'exercice de la tutelle de CaF et à l'appui et l'animation de la tutelle sur les établissements du réseau des CA, en consacrant deux ETP supplémentaires en trois ans sur les aspects juridique et métier.

1.3. Les objectifs et le périmètre de l'audit

L'audit doit permettre d'évaluer l'efficacité des actions mises en œuvre par la DGPE dans l'exercice de la tutelle sur CaF et l'appui à la tutelle des chambres d'agriculture. Du fait de la compétence des Préfets en termes de tutelle sur les chambres d'agriculture, il a été considéré que l'exercice de la tutelle elle-même était en dehors du champ du présent audit interne ministériel, et que seule l'action du ministère chargé de l'agriculture au profit des Préfets entrait dans son périmètre.

Il doit amener à apprécier l'organisation et le pilotage du dispositif mis en œuvre par la DGPE pour assurer l'exercice de la tutelle et maîtriser les risques afférents, ainsi que la pertinence et l'efficacité des outils de maîtrise des risques mis en œuvre dans le cadre de l'exercice de la tutelle financière, juridique et métier.

Les risques résiduels identifiés dans la fiche d'audit par la DGPE, après mise en œuvre des mesures de contrôle interne, sont potentiellement :

- l'approbation de budgets et comptes financiers non sincères, difficultés financières, difficultés sociales ;
- la prise de décisions illégales, soit hors du domaine de compétences des chambres d'agriculture, soit en méconnaissance du cadre légal applicable ;
- la non mise en œuvre de manière satisfaisante de politiques publiques agricoles, ainsi que des confusions entre les missions de service public et le champ concurrentiel.

L'audit s'exerce sur l'ensemble des axes relatifs à la tutelle : d'une part classiquement les tutelles budgétaires et juridiques, juridiquement définies et encadrées, d'autre part la tutelle métier qui recouvre tout à la fois le contrôle de la mise en œuvre des missions de service public confiées au réseau et celui de son pilotage stratégique : animation du réseau et mise en œuvre des politiques publiques du MASA.

1.4. Les processus audités

Les auditeurs ont identifié trois processus : le pilotage, l'exercice de la tutelle sur CaF et l'appui à la tutelle des chambres d'agriculture.

Le processus pilotage recouvre les instructions législatives et réglementaires relatives à l'exercice de la tutelle sur les chambres d'agriculture, la coordination de cette dernière, l'accompagnement du réseau des chambres d'agriculture, l'animation de la tutelle sur les chambres d'agriculture et l'amélioration continue.

Le processus de l'exercice de la tutelle sur CaF s'attache à toutes les activités que la DGPE, chargée directement de sa réalisation met en œuvre.

Le processus de l'appui à la tutelle des chambres d'agriculture consiste en l'apport de la DGPE auprès des Préfets qui sont chargés de l'exercice de cette tutelle.

La note de cadrage validée par le directeur de cabinet du ministre par courrier du 24 décembre a présenté ces trois processus, ainsi que la méthodologie de l'audit. Elle contient en annexe une matrice provisoire des risques (MPR) qui faisait état de 39 risques inhérents.

Après analyse des mesures de contrôle interne mises en place par la DGPE dans le cadre du présent audit, la matrice définitive des risques (MDR) a permis d'estimer les risques résiduels qui se présentent comme suit :

Criticité	Critique	Majeure	Mineure	Infime	Total des risques
Processus					
Pilotage - MPR	2	10	3		15
Pilotage - MDR		3	7	5	
Tutelle CaF - MPR	3	10	3		16
Tutelle CaF - MDR				16	
Appui tutelle CA - MPR		6*	2		8
Appui tutelle CA - MDR		3	2	3	
Total criticité - MPR	5	25	8	1	39
Total criticité - MDR		6	9	24	

*un risque estimé initialement avec une criticité infime a été réévalué à majeure concernant l'absence de définition du rôle des Préfets et des DRAAF en appui des Préfets.

Cinq risques inhérents à l'activité avaient été considérés comme critiques lors de la réalisation de la matrice provisoire. Après prise en compte des mesures de contrôle interne mises en place par la DGPE, aucun risque résiduel n'est considéré comme critique dans la matrice définitive.

Six risques de criticité majeure subsistent après prise en compte des mesures de contrôle interne. Ils concernent les processus du pilotage et celui de l'appui à la tutelle des chambres d'agriculture.

Enfin, neuf risques sont considérés comme présentant une criticité mineure à l'issue de l'audit et 24 une criticité infime. La criticité résiduelle de l'ensemble des risques relatifs au processus de la tutelle sur CaF relève de cette dernière catégorie.

1.5. Les services intervenant dans les processus

Les établissements publics du réseau des chambres d'agriculture sont placés sous la tutelle de l'Etat par l'article L510-1 du code rural et de la pêche maritime (CRPM). La tutelle sur CaF et celle des chambres d'agriculture relèvent d'acteurs et de processus distincts, identifiés dans le CRPM. Pour chaque processus, il convient également de distinguer ce qui relève des tutelles budgétaire et juridique, clairement identifiées dans le cadre réglementaire, de ce qui relève de la tutelle « métier », dont le cadrage est plus diffus.

1.5.1. Les acteurs de la tutelle sur Chambres d'agriculture France

Les tutelles budgétaire et juridique sur CaF relèvent du ministre chargé de l'agriculture, respectivement en application des articles D513.22 et D513.2 du CRPM².

Dans le cadre de ses missions, c'est la DGPE qui exerce la tutelle sur CaF pour le compte du ministre, en application du décret n°2008-636 modifié fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère chargé de l'agriculture. Conformément à ce décret, la tutelle sur les autres établissements publics réalisé par la DGPE se fait en lien avec le Secrétariat général, ce qui, dans la pratique, n'est pas le cas pour CaF. Par ailleurs, la DGPE coordonne l'exercice de la tutelle sur le réseau des Chambres d'agriculture.

Au sein de la DGPE, deux entités sont principalement concernées.

La tutelle budgétaire est mise en œuvre, au sein du service de la gouvernance et du pilotage, par la sous-direction gouvernance et pilotage, qui « *coordonne la tutelle sur les établissements publics qui relèvent de la direction générale* ». Il apparaît que le rôle de la sous-direction ne se limite pas à une fonction de coordination, le bureau du budget et des établissements publics (BBEP) de cette sous-direction exerçant directement la tutelle budgétaire de CaF. L'organigramme fonctionnel fait explicitement apparaître cette fonction pour un des agents du bureau.

La tutelle juridique et donc, le contrôle de légalité, relève au sein du service compétitivité et performance environnementale, de la sous-direction performance environnementale et valorisation des territoires. L'arrêté du 30 mars 2015 modifié précise que cette sous-direction « *...coordonne l'exercice de la tutelle sur le réseau des chambres d'agriculture. Elle assure pour le compte du ministre la tutelle sur Chambres d'agriculture France* ». En pratique, le bureau développement agricole et chambres d'agriculture (BDA) détient cette fonction. Au sein de ce bureau, a été constitué un « pôle tutelle chambres », composé de l'adjoint au chef de bureau et de deux agents. Il est à noter que la tutelle de CaF en tant que telle, n'est pas mentionnée dans l'intitulé des postes des agents concernés tels qu'ils figurent sur l'organigramme fonctionnel de la DGPE, même si leurs fiches de postes font effectivement apparaître qu'ils sont chargés de son contrôle de légalité. Par ailleurs, même si le libellé de ces postes fait référence à la « tutelle métier », il s'avère que l'essentiel des fonctions effectivement exercées par ces agents en la matière relève de la tutelle juridique.

Pour conforter ses analyses, le BDA s'appuie sur l'expertise de la Direction des affaires juridiques (DAJ), rattachée au Secrétariat général du ministère.

La tutelle métier ne fait pas l'objet de cadrage réglementaire spécifiquement identifié, hormis les dispositions législatives énonçant les missions de CaF, telles qu'elles figurent aux articles L513-1 et 2 du CRPM.

Concernant la mise en œuvre des politiques publiques, la DGPE identifie également comme document de référence le contrat d'objectifs et de performance (COP) qui a été adopté le 25 novembre 2021 et qui s'appliquera jusqu'en 2025. Signé avec CaF en qualité de représentant des chambres auprès de l'administration, le COP concerne l'ensemble du réseau. C'est le BDA, et particulièrement son « pôle tutelle chambres » qui est identifié comme acteur du suivi de la future mise en œuvre du COP³.

² Le ministre du budget intervient également en matière budgétaire en application de l'article D513-22 du CRPM.

³ En association avec le BBEP pour les aspects budgétaires et financiers le concernant.

Par ailleurs, la DGPE, représentée le plus fréquemment par le directeur général adjoint ou le chef de service de la compétitivité, exerce la fonction de commissaire du gouvernement au sein des instances de CaF.

1.5.2. Les acteurs de l'appui à la tutelle sur les chambres d'agriculture

La tutelle budgétaire des chambres d'agriculture est confiée aux Préfets par l'article D511-71 du CRPM.

Concernant la tutelle juridique, l'article D511-60 spécifie que le Préfet du siège de la chambre, destinataire des procès-verbaux et délibérations, doit les transmettre au ministre de l'agriculture. En outre, « ... *tout acte ou délibération étranger aux attributions des chambres ou contraire à la loi et à l'ordre public est annulé par décret pris sur le rapport du ministre de l'agriculture* ». En pratique, le BDA de la DGPE n'est récipiendaire que des actes dont le Préfet considère qu'ils nécessitent une expertise juridique complémentaire ou pour lesquels il sollicite une annulation. Pour autant, compte tenu de la rédaction de ces textes, le ministre de l'agriculture participe à la mise en œuvre de cette tutelle qui ne repose donc pas exclusivement sur le Préfet⁴.

Pour conforter ses analyses dans le cadre de la tutelle des chambres d'agriculture le BDA sollicite la DAJ.

La DGPE (BBEP et BDA) anime, et participe à la formation, d'un réseau de référents de la tutelle des chambres d'agriculture. Ces référents peuvent être positionnés différemment selon les préfectures (DRAAF, Direction départementale, services du Préfet...). Une base documentaire et un forum d'échange sur GEDSI⁵ (disponible sur inscription) sont notamment disponibles à cet effet. Enfin, l'instruction technique annuelle relative à la tutelle budgétaire précise que les DRAAF ont pour mission d'assister les Préfets de région et de départements pour l'exercice de la tutelle en vertu des dispositions du décret n° 2010-429 du 29 avril 2010 relatif à l'organisation et aux missions des DRAAF. Cette mission d'assistance auprès des préfets porte explicitement sur l'approbation des budgets et des comptes financiers. Il convient de préciser que certaines régions ont mis en place de telles modalités d'expertise au profit des préfets. Les DRAAF concernés, dans le cadre, soit d'un contrat d'engagement avec l'ensemble des préfets intéressés, soit d'une procédure validée en Comité de l'administration régionale (CAR), procèdent à l'expertise des documents budgétaires et financiers des chambres et produisent aux Préfets concernés les analyses qui leur permettent de prendre les décisions relatives à l'exercice de la tutelle. Ce ne sont donc pas, dans ce cas, les services déconcentrés au niveau départemental qui agissent pour le compte du Préfet, mais l'échelon régional, dans le cadre de l'application du décret n° 2010-429 susvisé.

La tutelle métier ne fait pas l'objet de cadrage réglementaire spécifiquement identifié. Tout comme pour CaF, la tutelle se réfère aux missions confiées par le code rural et de la pêche maritime⁶ aux établissements du réseau, et plus spécifiquement aux missions de service public qui lui sont déléguées par des textes réglementaires spécifiques.

Concernant ces missions de service public déléguées, notamment en matière d'installation en agriculture, le suivi des actions par l'administration centrale se situe essentiellement en appui aux

⁴ Voir paragraphe 3.1.1 ci-dessous.

⁵ Plateforme dématérialisée d'information et d'échange accessible par internet.

⁶ Chambres départementales d'agriculture, articles L511-3 et 4 du CRPM ; chambres régionales, articles L512-1-1 et L512-2.

tutelles locales dans la mesure où leur mise en œuvre relève principalement des chambres d'agriculture. Ce suivi relève directement des bureaux d'administration centrale en charge des dossiers concernés.

1.6. La méthodologie et la conduite de l'audit

La lettre de commande du 28 juin 2021 précise qu'une attention particulière sera apportée à la tutelle exercée par les services déconcentrés et le lien avec l'administration centrale sur ce sujet. Pour autant, comme indiqué au paragraphe 1.4 ci-dessus, la lettre de cadrage validée par le directeur de cabinet du ministre de l'agriculture présente les trois processus qui ont fait l'objet des travaux dans le cadre de l'audit, dont l'un est relatif à l'appui à la tutelle des chambres d'agriculture. Cet appui dépend en effet des services du ministère de l'agriculture, alors que l'exercice de la tutelle elle-même relève des Préfets et donc hors du champ du présent audit interne ministériel.

Après une phase de prise de connaissance qui a consisté à recueillir des informations auprès des services de la DGPE lors de trois entretiens, dont deux avec le BDA et un avec le BBEP, et à analyser les documents qui leur ont alors été remis, les auditeurs ont rédigé une lettre de cadrage. Cette dernière a été transmise en décembre 2021 au directeur de cabinet du ministre qui l'a validé par courrier du 24 décembre 2021 adressée au vice-président du CGAAER.

La réunion d'ouverture de la phase terrain de l'audit s'est tenue le 19 janvier 2022 avec les acteurs concernés de la DGPE, en présence de Jean-Louis Buer, président de la MIGA, superviseur de la mission.

Huit questionnaires de contrôle interne (QCI) adaptés à chaque acteur ont été envoyés au BBPE, au BDA, ainsi qu'à six bureaux de la DGPE et de la DGAL intervenant dans le cadre des missions de service public déléguées aux chambres d'agriculture.

Des entretiens ont également été menés avec des acteurs participant à la mise en œuvre de la tutelle de chambres d'agriculture, au sein des préfectures du Rhône et de la région Grand Est, des DRAAF Corse, Normandie et Occitanie et enfin des DDT(M) Charente-Maritime, Deux-Sèvres et Haute Vienne.

Trois autres entretiens ont été réalisés pendant cette phase terrain, le premier avec la direction générale de CaF, le deuxième avec les agents du pôle tutelle chambre du BDA et le troisième avec le chef de service de la DGPE intervenant auprès de CaF en qualité de commissaire du gouvernement.

A l'issue de la phase de terrain, la mission a établi trois fiches d'analyse et de révélation de problèmes qui ont été transmises à la DGPE le 17 mai 2022.

Le rapport provisoire remis mi-juin à la DGPE a fait l'objet d'une phase d'échanges contradictoires, avant la rédaction du présent rapport définitif par les auditeurs.

La réunion de clôture qui s'est tenue le 09 septembre 2022 permis de présenter de façon synthétique les constats des auditeurs, de discuter du plan d'actions et de finaliser le rapport définitif.

2. LE CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL

2.1. Le cadre juridique

Les Chambres d'agriculture et Chambres d'agriculture France, sont des établissements publics placés sous la tutelle de l'Etat⁷.

Le Code rural et de la pêche maritime (CRPM) est précis pour ce qui concerne la tutelle budgétaire des différents établissements publics du réseau dont le régime financier est régi par les articles D511-71 à D511-96 pour ce qui concerne les chambres d'agriculture et D513-22 pour CaF.

La tutelle juridique intervient en application de l'article L511-10 qui prévoit que : « *l'autorité supérieure fait prononcer par décret l'annulation de tout acte ou délibération étranger aux attributions légales des chambres ou contraires aux lois et à l'ordre public* »⁸. Cette tutelle ne se limite donc pas à un contrôle de légalité, mais intervient également sur le champ de l'opportunité dans l'objectif du maintien de l'ordre public.

Certaines dispositions du CRPM prévoient également une approbation expresse de l'autorité de tutelle pour un certain nombre d'actes : participation à la fondation ou au capital de sociétés par actions⁹, emprunt¹⁰, transactions¹¹.

Enfin, un décret en conseil des ministres peut, le cas échéant, procéder à la dissolution des chambres d'agriculture qui contreviennent aux prescriptions législatives ou réglementaires¹².

Pour ce qui concerne les aspects métiers de la tutelle, le CRPM ne contient pas de disposition spécifique. La tutelle métier s'exerce sur deux volets, les missions des établissements telles que définies dans le CRPM et différents textes, pour certains non codifiés, qui confient des missions de service public aux établissements du réseau. Le financement de l'ensemble des activités visées par cette forme de tutelle est essentiellement assuré par des fonds qui proviennent de la TATFNB.

L'organisation du réseau est en mutation depuis le décret n°2016-610 du 13 mai 2016. Les ordonnances récentes prises en application de l'article 79, 3° de la loi d'accélération et de simplification de l'action publique (loi ASAP), n°2020-1525 du 7 décembre 2020 ne manqueront pas d'avoir des répercussions sur l'exercice de la tutelle, ne serait-ce que parce que CaF a la possibilité d'adopter des normes communes pour le suivi de l'exercice des missions des établissements du réseau, notamment pour l'établissement des données administratives, immobilières, budgétaires, et comptables, et la consolidation des comptes du réseau, dont il s'assure du respect, avec l'appui des autorités de tutelle¹³.

⁷ Code rural et de la pêche maritime, article L510-1, 6^{ème} paragraphe. Rappel de ce statut pour CaF à l'article L513-4 du même code.

⁸ L'article D511-60 en prévoit les modalités d'application.

⁹ L510-1

¹⁰ D511-72

¹¹ D511-64

¹² L511-11

¹³ Article L513-2, 7° du CRPM tel qu'il découle de l'article 3 de l'ordonnance n°2022-583 du 20 avril 2022 relative aux missions et compétences de l'établissement « Chambres d'agriculture France »

2.2. Le réseau des chambres

Le site internet Service-Public.fr présente de la manière suivante les chambres d'agriculture : *« créées en 1924, [elles] sont des établissements publics dirigés par des élus professionnels représentant les principaux acteurs du secteur agricole, rural et forestier. Organisation "consulaire" au même titre que les Chambres de commerce et des métiers, elles bénéficient de l'autonomie administrative, sont soumises à la tutelle des pouvoirs publics et sont présentes sur l'ensemble du territoire français au niveau départemental, régional et national. Le réseau des Chambres d'agriculture est investi de trois missions : contribuer à l'amélioration de la performance économique, sociale et environnementale des exploitations agricoles et de leurs filières ; accompagner dans les territoires, la démarche entrepreneuriale et responsable des agriculteurs ainsi que la création d'entreprise et le développement de l'emploi ; assurer une fonction de représentation auprès des pouvoirs publics et des collectivités territoriales. »*

Le code rural et de la pêche maritime dispose¹⁴ que le réseau des chambres d'agriculture se compose :

- des chambres départementales d'agriculture ;
- des chambres régionales d'agriculture ;
- de Chambres d'agriculture France.

Il comprend également des chambres interdépartementales, des chambres interrégionales d'agriculture et des chambres d'agriculture de région créées par un décret qui fixe la circonscription et les conditions dans lesquelles la nouvelle chambre d'agriculture se substitue aux chambres d'agriculture ainsi réunies.

Il précise aussi que ces établissements sont administrés par des élus représentant l'activité agricole, les groupements professionnels agricoles et les propriétaires forestiers.

A ce jour, le réseau se compose de 109 établissements : Chambres d'agriculture France, 13 chambres régionales et de région, 89 chambres départementales et interdépartementales, dont cinq chambres en Outre-Mer, et six chambres consulaires associées (Nouvelle Calédonie, Polynésie Française, Saint Pierre et Miquelon, Saint Barthélémy, Saint Martin et Wallis et Futuna).

Ce réseau repose sur près de 3 200 élus professionnels, emploie 8 200 agents¹⁵, et dispose de 750 M€ de budget dont la TATFNB représentait 42% en 2017¹⁶.

3. LE PILOTAGE DE LA TUTELLE DE CHAMBRES D'AGRICULTURE FRANCE ET DES CHAMBRES D'AGRICULTURE

Un pilotage efficient de la tutelle suppose l'existence d'un cadre juridique qui permet d'une part d'identifier les autorités de tutelle et, d'autre part, d'en définir le périmètre pour chacun des trois volets qui la composent, budgétaire, juridique et métier.

¹⁴ Code rural et de la pêche maritime, article L510-1

¹⁵ COP novembre 2021

¹⁶ Données issues des chiffres clefs sur le réseau site : chambres-agriculture.fr

3.1. Un cadre juridique incomplet et parfois ambigu

3.1.1. Des ambiguïtés sur les autorités de tutelle

Le décret 2004-374 du 29 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des Préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements dispose que :

- « Article 4 : Le préfet de région ... assure également, sous réserve de dispositions particulières ..., le contrôle administratif des établissements et organismes publics de l'Etat dont l'activité ne dépasse pas les limites de la région »
- « Article 10 : Le préfet de département ... assure également, sous réserve de dispositions particulières et de l'article 33, le contrôle administratif des établissements et organismes publics de l'Etat dont l'activité ne dépasse pas les limites du département »

Ces dispositions générales apparaissent clairement déclinées dans le CRPM pour ce qui concerne la **tutelle budgétaire**, pour laquelle le Préfet est désigné comme autorité de tutelle des chambres (article D511-71).

Au-delà du rôle des Préfets eux-mêmes, le cadre réglementaire laisse cependant apparaître sur ces aspects budgétaires de la tutelle une ambiguïté sur le rôle des services. En effet, l'article 3 du décret 2010-429 du 29 avril 2010 relatif à l'organisation et aux missions des DRAAF prévoit dans son article 3 que le DRAAF assiste :

- Le Préfet de région pour l'organisation des budgets et des comptes financiers de la chambre régionale d'agriculture,
- Le Préfet de département pour l'approbation des budgets et des comptes financiers des chambres départementales d'agriculture.

Ce rôle est nuancé par l'instruction annuelle relative à la tutelle budgétaire, qui indique que : « *cette mission ne peut s'exercer qu'en complémentarité avec les DDT(M), les directions départementales et régionales des Finances Publiques et les services préfectoraux* », se référant à la note de service DGPAAT/SDG 2011-3023 du 4 juillet 2011.

En effet, cette note de service, qui a pour objet l'approbation des budgets et des comptes financiers dans le cadre de la tutelle des Chambres d'agriculture, confère un rôle aux DDT(M) :

« *La répartition des tâches peut s'organiser ainsi :*

les DDT(M) apportent leur expertise sur le fonctionnement concret de la chambre départementale, les programmes et les moyens mis en œuvre, la situation de l'agriculture du département, l'analyse des comptes et notamment des produits et des charges par nature et programme...etc,

les DRAAF développent une capacité d'expertise complémentaire notamment en remplaçant ces actions dans le cadre régional (démarche de mutualisation, cohérence des programmes départementaux et régionaux, analyse comparative des budgets et comptes des chambres d'agriculture de la région...etc ».

Le cadre réglementaire, qui fait donc référence à l'intervention d'un service placé auprès du Préfet de région dans un cadre relevant de la tutelle des Préfets de département peut constituer une source d'incohérence.

Concernant la **tutelle juridique**, les auditeurs relèvent une ambiguïté sur l'autorité de tutelle. En effet, l'article D511-60 du CRPM dispose que : « *Les procès-verbaux des sessions et les*

délibérations des chambres d'agriculture doivent être transmis dans le mois au Préfet du siège de la chambre qui les transmet au ministre de l'agriculture ; en application de l'article L511-10, dans les deux mois de cette transmission, tout acte ou délibération étranger aux attributions des chambres ou contraire à la loi et à l'ordre public est annulé par décret pris sur rapport du ministre de l'agriculture». Dès lors que le Préfet devrait transmettre toutes les délibérations au Ministre, ce qui n'est en réalité pas systématiquement effectué, et que l'annulation éventuelle d'un acte ou d'une délibération relève d'une initiative du Ministre, il apparaît une ambiguïté sur l'autorité de tutelle des chambres d'agriculture.

Des dispositions éparses du CRPM font néanmoins explicitement référence au rôle du Préfet. Notamment, sans que cela soit exhaustif :

- l'article D511-2 précise que le Préfet est l'autorité supérieure chargée d'autoriser en application de l'article L511-5, la participation aux fondations ou au capital de sociétés par actions ;
- l'article D511-54 stipule que les chambres d'agriculture se réunissent, au moins deux fois par an, en session d'une durée maximale de deux semaines, sur convocation de son président ou, à défaut, du Préfet ;
- l'article D511-57 dispose que le président de la chambre d'agriculture avise le Préfet au moins huit jours à l'avance de la date fixée pour la tenue des réunions et de l'ordre du jour des travaux ;
- l'article D511-64 fait référence aux transactions conclues par le président de la chambre, dont les projets sont soumis à l'approbation du Préfet ;
- le rôle du Préfet est clairement défini pour les élections aux chambres d'agriculture.

En outre, l'article D511-60 comprend une autre ambiguïté, relative au délai de transmission. En effet, s'agissant d'une double transmission, au Préfet, puis au Ministre, il n'est pas précisé le point de départ du délai de deux mois, qui peut, selon les interprétations, être décompté à partir de la transmission de la chambre au Préfet ou à partir de la transmission du Préfet au Ministre.

La DGPE a indiqué aux auditeurs avoir identifié cette ambiguïté relative à la responsabilité de la tutelle juridique, qu'il est prévu de traiter dans le cadre d'un décret modificatif en cours d'élaboration.

Enfin, concernant la **tutelle métier**, le CRPM ne prévoit aucune disposition précise relative à l'autorité de tutelle.

En se référant au COP, il apparaît que : « *Le contrat fera l'objet de deux réunions par an entre l'APCA et le ministre chargé de l'agriculture ...* », laissant supposer une tutelle « métier » directement exercée par le ministre sur les dispositions prévues dans le contrat.

Néanmoins, le décret 2004-374 modifié dispose dans son article 2 que le Préfet de région est responsable de l'exécution des politiques de l'Etat dans la région, qu'il est le garant de la cohérence de l'action de l'Etat dans la région et qu'il a autorité sur les Préfets de département. L'article 9 indique que : « *Le préfet de département met en œuvre les politiques nationales ... dans les conditions prévues à l'article 2.* ».

Par ailleurs, le décret 2010-429 spécifie que : « *Sous l'autorité du préfet de région, le DRAAF assure la cohérence, dans la région, des interventions des établissements publics sous tutelle du ministère chargé de l'agriculture avec les politiques territoriales conduites par l'Etat ... A ce titre, il est associé*

à l'élaboration et au suivi des contrats d'objectifs passés entre les établissements publics placés sous la tutelle du ministre chargé de l'agriculture et l'Etat, lorsque ces contrats comportent une déclinaison régionale. »

Ces dispositions laisseraient entendre un rôle prépondérant du Préfet de région sur la tutelle métier, dès lors que le COP comporterait une déclinaison régionale, ce qui à l'heure actuelle n'est pas réalisé.

Il apparaît donc essentiel aux auditeurs de préciser les attendus du MASA en matière de déclinaison du COP, éléments structurant de la tutelle métier (Cf § 3.1.3) et, en corollaire, ceux relatifs au niveau et aux modalités d'exercice de la tutelle métier.

Les ambiguïtés relevées pour l'autorité de tutelle locale n'apparaissent pas pour ce qui concerne CaF. En effet, l'autorité de tutelle est explicitement le Ministre chargé de l'agriculture, en vertu des articles D513-22 pour la tutelle budgétaire et D513-2 pour la tutelle juridique.

3.1.2. Un périmètre et des modalités globalement bien définis pour les tutelles budgétaire et juridique

- Des dispositions précises, mais éparses

Les missions, l'organisation et le fonctionnement des chambres d'agriculture sont définies par le titre 1^{er} du livre V du CRPM (parties législative et réglementaire).

En particulier, la section 4 précise les modalités de fonctionnement des chambres d'agriculture, et notamment dans ses articles D511-54-1 à D511-56. Les principaux objets des délibérations des sessions des chambres d'agriculture et les modalités des scrutins y sont indiquées.

Les articles D513-1 et suivants apportent les mêmes précisions concernant la tête de réseau.

Par ailleurs, le régime financier des chambres d'agriculture, auquel se réfère la tutelle budgétaire, est défini pour les chambres d'agriculture par les articles D511-71 à D511-96, et pour CaF par les articles D513-22 et suivants.

Des dispositions dispersées dans différents articles, apportent des précisions sur certaines modalités d'exercice de ce volet de la tutelle. Ces précisions concernent notamment les budgets rectificatifs (article D511-73) et les autorisations d'emprunts (article D511-72).

Le CRPM prévoit également un accord de l'autorité de tutelle en cas de participation de la chambre à la fondation ou le capital de sociétés et d'actions (article L510-1 et articles D511-5 et D511-2).

Enfin, Les articles D513-21 et D513-22 précisent les modalités de déclenchement et de mise en œuvre de la procédure dite de « tutelle renforcée », qui peut être enclenchée en cas de constat de dysfonctionnement grave.

Sans que ce relevé vise une totale exhaustivité, il apparaît ainsi que la dispersion des dispositions relatives à la tutelle budgétaire au fil du volumineux titre 1^{er} du livre V du CRPM (parties législatives et réglementaires) peut rendre complexe son appréhension globale.

Cet exercice est cependant facilité par la publication de l'instruction technique annuelle préparée par la DGPE et publiée au BO agri, qui précise les modalités de mise en œuvre de cette mission et fait référence aux missions d'assistance aux Préfets des DRAAF et des DDT(M). Elle s'appuie sur la circulaire relative à la gestion budgétaire et comptable publique des organismes et des opérateurs de l'Etat produite par la direction du budget et la direction générale des finances publiques. Cette

instruction est bien identifiée comme une référence par les représentants des tutelles locales rencontrées par les auditeurs, qui la considèrent nécessaire et suffisante pour exercer leur fonction, tout en regrettant sa publication tardive¹⁷ au regard du calendrier d'analyse du budget primitif, qui doit être transmis avant le 15 décembre.

- Un dispositif particulier d'application complexe : la tutelle renforcée

La procédure prévoit que : « *l'autorité de tutelle peut demander à Chambres d'agriculture France de réaliser un audit de l'établissement et de mettre en place, dans le délai qu'elle fixe, les mesures d'accompagnement nécessaires... Si les mesures mises en œuvre n'ont pas permis de redresser la situation dans le délai fixé, l'autorité de tutelle peut mettre en place une tutelle renforcée, ...* ». Après notification de la mise en œuvre de la tutelle renforcée, certaines délibérations et décisions ne deviennent exécutoires qu'après leur approbation par l'autorité de tutelle. Rarement mise en œuvre, un exemple récent a conduit l'autorité de tutelle concernée à s'interroger sur plusieurs points de cette procédure :

- Peut-elle être enclenchée sans audit préalable compte tenu de l'urgence et de la durée prévisible de la procédure prévue par le CRPM ?
- L'Inspection générale des finances et la MIGA du CGAAER sont explicitement mentionnées comme autorités de contrôle aux l'article D511-83 et D513-28 du CRPM, pourquoi ne seraient-elles pas impliquées dans la procédure de mise en place d'une tutelle renforcée ?
- Quel est le délai raisonnable pour attendre un effet des recommandations avant mise en œuvre de la tutelle renforcée, alors que la situation peut s'aggraver pendant ce délai.

Ces interrogations ont été identifiées par la DGPE, qui a saisi la DAJ d'une note¹⁸ relative à un projet de décret modificatif dont l'article 43 viserait à ne plus systématiquement subordonner la mise sous tutelle renforcée d'une chambre à un audit préalable. Les auditeurs estiment que cette modification serait opportune.

3.1.3. Un cadre général défini par le COP pour l'exercice de la tutelle métier, mais qui reste très diffus pour les missions de service public déléguées

- Le COP, un document structurant à décliner sur l'ensemble du territoire

Après avoir été initié dès 2018, en parallèle avec l'élaboration du projet stratégique du réseau des chambres d'agriculture, le COP entre l'Etat et le réseau des chambres d'agriculture a finalement été signé, après divers aléas, le 25 novembre 2021. Selon son avant-propos : « *Ce contrat d'objectifs et de performance précise les ambitions et objectifs partagés entre l'Etat et les présidents des établissements du réseau des chambres d'agriculture à l'égard de l'activité du réseau et de tous les établissements qui le composent* ». Il met également en évidence la cohérence entre le projet stratégique et le COP, et indique que ces deux documents : « *valent orientation nationales au sens de l'article L512-1 du CRPM* ».

Il est rédigé au regard de l'application des articles L510-1 du CRPM et suivants, qui définissent les missions générales du réseau et leur déclinaison à chaque niveau d'organisation.

¹⁷ L'instruction technique relative aux budgets 2021 et comptes financiers 2020 a été publiée le 24/11/2020

¹⁸ Document : 2-20220131_saisine DAJ_nouvelle version décret toilettage - V1.docx

Des indicateurs sont définis pour chaque action, et le COP prévoit deux réunions de suivi par an entre CaF et le ministère chargé de l'agriculture. Une clause de revoyure a également été fixée à mi-parcours, en 2023.

Ces dispositions sont de nature à structurer l'exercice de la tutelle métier. La DGPE a d'ores et déjà adressé un courrier au président de CaF annonçant la préparation de la première réunion de suivi¹⁹. Au moment de la mission, la date et l'ordre du jour de la réunion n'étaient cependant pas définis.

Le COP a été diffusé dès sa signature aux DRAAF et DDT(M) par courrier électronique²⁰. Les représentants des tutelles locales rencontrés par les auditeurs ont cependant exprimé une attente face à l'absence d'instruction du ministère sur leur rôle en matière de suivi de sa mise en œuvre au niveau local. Il est également apparu que certains référents membres du réseau constitué par le ministère n'ont pas été destinataires du document, faute de diffusion en interne à leur structure et, ou, de diffusion directe aux Préfets. La DGPE ne l'a pas non plus déposé à leur attention sur la plateforme GEDSI qui leur est dédiée.

Les auditeurs estiment effectivement que l'approche systémique entre les trois niveaux territoriaux exprimée dans le COP pourrait amener à une approche identique pour l'exercice de la tutelle, et donc une implication des tutelles locales selon un cadre précis défini par le ministère.

- Un cadre dispersé pour les missions de service public déléguées

Outre le cadre général des missions dévolues aux chambres d'agriculture, elles exercent pour certains sujets des missions de service public déléguées, dont le cadre et les modalités d'exercice sont définies de façon diverse et dispersée. Afin d'en clarifier le périmètre et le statut, une mission a été confiée au CGAAER en 2018²¹. Cette mission en a établi une nomenclature, faisant toujours référence pour la DGPE, qui a répondu aux auditeurs sur la question de la tutelle métier par une copie du tableau synthétique figurant dans le rapport.

Ce tableau synthétique figure en annexe 5. Il montre la diversité des missions de service déléguées, tant par leurs thématiques (installation, registres, apprentissage, élevage, eau et environnement, développement agricole) que par leur statut (caractère obligatoire ou facultatif) et les entités qui en ont la responsabilité (chambres régionales, départementales ou CaF). Il met également en évidence la forte dispersion des sources législatives et réglementaires qui sous-tendent ces missions.

Les entretiens conduits par les auditeurs tant auprès de la DGPE que des bureaux concernés montrent qu'une partie de ces missions n'est pas considérée comme partie prenante du périmètre de la tutelle métier²².

La dispersion du cadre réglementaire et l'absence de document récapitulatif stabilisé concernant ces missions rendent complexes leur intégration dans une approche globale et systématique de la tutelle métier.

¹⁹ Document : 8-Demande des rapports à l'APCA 28 03 88.pdf ; Courrier du 28 mars 2022 de la directrice générale de la DGPE au président de l'APCA.

²⁰ Documents 83- : Courriels du 25 novembre 2021 aux DRAAF, DDT (M)

²¹ Rapport CGAAER n°18068 d'octobre 2018 : Missions dites de service public confiées au réseau des chambres d'agriculture

²² Voir également paragraphe 5.2.1 ci-dessous.

En outre, le cadre juridique des missions de service public confiées aux chambres est en évolution, du fait :

- de l'instauration à titre expérimental de missions nouvelles, relatives à la délivrance d'informations générales sur certains aspects réglementaires (identification des animaux, santé et protection animales, PAC, santé des végétaux, protection de l'environnement) et sur les contrôles, l'appui eu dépôt d'aides de la PAC par les exploitants, de diagnostic avant contrôle portant sur l'exploitation et d'assistance à la mise en conformité des exploitations après contrôle,²³
- d'évolutions réglementaires concernant les registres, applicables au 1^{er} janvier 2023²⁴ et des bases de données d'identification à horizon 2024²⁵ qui supprimeront ou reconfigureront certaines missions de services déléguées aux chambres.

Afin de mieux cerner la tutelle métier et de faciliter sa mise en œuvre au niveau local, il apparaît important pour les auditeurs d'en inventorier tous les éléments et de déterminer ceux qui doivent faire l'objet de la tutelle, de façon à organiser une véritable coordination globale.

3.2. Une coordination incomplète

Comme indiqué au § 1.5.1, la DGPE est chargée de la coordination de la tutelle sur le réseau des chambres d'agriculture. Aucun champ spécifique de la tutelle n'étant spécifié, cette coordination doit concerner l'ensemble de ses trois volets.

Elle est exercée en mobilisant au sein du BDA et du BBEP des ressources humaines compétentes et investies²⁶.

Les éléments portés à la connaissance des auditeurs, et en particulier les compte rendu de réunions entre le BDA et le BBEP, qui se déroulent régulièrement (à un rythme mensuel dans la période précédant la crise sanitaire), montrent que la coordination entre les tutelles budgétaire et juridique est effective et efficiente.

Les échanges portent principalement sur les éléments d'actualité d'ordre juridique ou relatifs à la situation financière du réseau, et font systématiquement l'objet d'un compte rendu. Par ailleurs, les réunions de sous-direction, de service et les comités de direction de la DGPE constituent des lieux d'échange où les sujets qui le nécessitant peuvent être remontés et abordés. Le chef du service « compétitivité et performance environnementale », qui exerce le plus fréquemment la fonction de

²³ Article 1 de l'ordonnance 2019-59 du 30 janvier 2019 relative à l'exercice, à l'exercice et au transfert, à titre expérimental, de certaines missions dans le réseau des chambres

²⁴ Application de la loi 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises, qui prévoit un guichet unique électronique ayant vocation à se substituer à tous les centres de formalités des entreprises, y compris ceux des chambres d'agriculture

²⁵ Projet SINEMA, qui prévoit d'attribuer à des délégués au niveau national les nouvelles bases de données de traçabilité animales lorsqu'elles seront opérationnelles ; Document : 21-AuditCGAAER_TutelleAPCA_Fev2022.pptx

²⁶ 3 agents, dont le chef de bureau adjoint, qui constituent le « pôle tutelle chambre » du BDA et 2 agents au BBEP, dont un a récemment fait mobilité.

commissaire du gouvernement pour CaF, est également garant d'une appréhension globale des sujets impactant la tutelle du réseau des chambres.

Par ailleurs, pour la coordination avec les tutelles locales, un réseau de référents dédiés aux tutelles budgétaires et juridiques a été constitué. Leurs correspondants en administration centrale concernant la tutelle juridique et la tutelle budgétaire sont bien identifiés par ces référents, respectivement au BDA et au BBEP. Ils soulignent unanimement leur réactivité, la fluidité des échanges et la qualité des réponses apportées.

Pour la tutelle métier, si le BDA est naturellement désigné comme opérateur de sa coordination, cette fonction n'y apparaît qu'à travers la mission de rédaction du COP dans les fiches de poste des trois agents qui constituent le pôle « tutelle des chambres ». Leurs autres missions et activités se rapportent davantage à la tutelle juridique. malgré l'intitulé de deux postes qui font explicitement référence dans l'organigramme fonctionnel de la DGPE²⁷ à la tutelle métier. En particulier, à ce stade, même si une première réunion de suivi du COP est annoncée dans le courant de l'été, aucune procédure n'a été mise en place pour assurer ce suivi, en impliquant les tutelles locales.

Par ailleurs, il n'existe pas de coordination globale de l'exercice de la tutelle concernant les missions de service public déléguées. Chaque bureau en charge de ces sujets²⁸ en effectue le suivi selon sa logique propre. Il n'y est pas identifié d'agent spécifiquement chargé de la fonction « tutelle ».

Hormis une réunion organisée le 14 février 2019²⁹ dans le cadre de la préparation du COP, les relations du BDA avec les bureaux porteurs des missions de service public déléguées restent ponctuelles, notamment en fonction de l'ordre du jour des sessions de CaF.

Au niveau local, des réseaux thématiques en lien avec certaines missions de service public déléguées ont été mis en place (ex : réseau installation-transmission) sans que soient identifiées de relations avec les réseaux de référents « tutelle chambre » identifié par le BDA et le BBEP.

3.3. Une réorganisation du réseau à conforter, qui impacte l'exercice de la tutelle

L'accompagnement du réseau des chambres d'agriculture dans la mise en œuvre des évolutions de son organisation est mis en exergue dans la fiche d'audit annexée à la lettre de commande comme constitutif des processus à auditer. Cette activité et les risques inhérents ont été pris en compte dans la matrice des risques en tant qu'élément de contexte potentiellement facilitateur de l'exercice de la tutelle.

3.3.1. Un encouragement des mutualisations

Comme indiqué dans le paragraphe 2.2, le CRPM décline les différents niveaux d'organisation du réseau des chambres, de la tête de réseau à l'échelon départemental, en ouvrant la possibilité d'une organisation interdépartementale.

²⁷ Poste de chargé de mission appui à la tutelle métier des chambres et appui à la tutelle métier-chambres d'outre-mer

²⁸ Bureau du financement des entreprises (DGPE) : installation ; Bureau relations économiques et statuts des entreprises (DGPE) : registres ; Bureau de la formation professionnelle et de l'apprentissage (DGER) : apprentissage ; Bureau de l'identification et du contrôle du mouvement des animaux (DGAL) : identification animale ; Bureau eau, sols et économie circulaire (DGPE) : irrigation ; Bureau du foncier : aide à l'élaboration des PLU

²⁹ Document : 16-COP réunion préparatoire avec Bureaux DGPE_réunion le 14_02 19

Depuis la loi 2014-1170 d'avenir sur l'agriculture, l'alimentation et la forêt, différents dispositifs encouragent la réorganisation du réseau, dans le sens d'une harmonisation, d'une rationalisation et d'une optimisation du service rendu :

- création de services communs régionaux (services recherche, développement, innovation) et régionalisation des fonctions support (coordination et pratique d'achats, gestion des personnels et de la paie, schéma directeur du patrimoine immobilier, opérations comptables, ...) ³⁰ ;
- renforcement des missions des chambres régionales : analyse, suivi et évaluation des politiques publiques, études économiques et prospectives, élaboration, coordination et promotion d'une offre de formation, mise au point de prestations certifiées et d'outils performants, actions et outils de communication ³¹ ;
- en application de l'article 8 de la loi 2018-727 pour un état au service d'une société de confiance (dite loi ESSOC), ouverture par ordonnance de la possibilité, pour les chambres régionales qui le souhaitent, de l'exercice à titre exclusif, en lieu et place des autres établissements du réseau de leur circonscription, de tout ou partie des missions attribuées à celles-ci. ³² ;
- pour ouvrir et stabiliser le panel des organisations possibles et répondre ainsi à certaines situations locales, l'ordonnance 2022-43 du 20 janvier 2022 relative à l'organisation des chambres d'agriculture à l'échelle régionale prévoit la possibilité de création d'une chambre régionale de région, accompagnée de la transformation des chambres départementales en chambres territoriales, sans personnalité juridique propre.

Ces dispositions, par la professionnalisation et l'harmonisation des pratiques qu'elles peuvent engendrer, par une meilleure articulation entre les différents échelons territoriaux, et par une réduction du nombre d'établissements publics, sont de nature à simplifier l'exercice de la tutelle, comme l'ont souligné les différents interlocuteurs des auditeurs (administration centrale, tutelle locale, CaF). Cependant, ni la DGPE, ni CaF, ne se sont avérés en capacité de fournir aux auditeurs un état détaillé de l'avancement de la réorganisation du réseau. En outre, les représentants des tutelles locales rencontrés ont indiqué n'avoir reçu aucune instruction visant à suivre particulièrement ces évolutions. Un exemple de création en cours d'une chambre interdépartementale montre une incertitude sur les autorités en charge d'accompagner le rapprochement des deux chambres et les modalités de suivi. Dans ce cas, en effet, les représentants des chambres départementales se sont dans un premier temps adressés à la DGPE, qui s'est saisi du sujet en n'associant que dans un deuxième temps les services départementaux. Ces services ont exprimé une difficulté de positionnement quant au rôle qui leur est dévolu.

Seule l'expérimentation induite par la loi ESSOC donne lieu d'un suivi spécifique, celle-ci devant faire l'objet d'un rapport au Parlement à son issue. Elle concerne trois régions : Pays de la Loire, Bretagne et Normandie. Initialement prévue pour trois ans, sa durée a été étendue à cinq ans, reportant l'échéance à janvier 2024. A ce stade, elle a notamment permis à la région Normandie de

³⁰ Création par le décret 2016-610 du 13 mai 2016 relatif au réseau des chambres d'agriculture codifié à l'article D512-1-2 du CRPM.

³¹ Création par la loi n°2018-727 du 10 août 2018, article 38, codifié à l'article L512-1-1 du CRPM.

³² Ordonnance 2019-59 du 30 janvier 2019 relative à l'exercice et au transfert, à titre expérimental, de certaines missions dans le réseau des chambres d'agriculture

conforter une organisation préexistante de la tutelle budgétaire, coordonnée et harmonisée au niveau régional.

Le COP encourage l'évolution vers de nouveaux modèles d'organisation, dans le cadre offert par les textes juridiques récents et en s'appuyant sur un bilan des expérimentations.

Le suivi global de la réorganisation du réseau apparaît donc aux auditeurs comme déterminant pour le travail de coordination et d'animation des tutelles locales mené par la DGPE. Il serait donc pertinent qu'elle soit en mesure d'en assurer le suivi, en relation avec les tutelles locales et surtout CaF, suite à l'ordonnance qui renforce la tête de réseau.

3.3.2. Un renforcement de la tête de réseau

La réorganisation du réseau lui-même est conjuguée avec un renforcement de la tête de réseau, inscrit dans l'ordonnance 2022-583 du 20 avril 2022 relative aux missions et compétences de l'établissement « Chambres d'agriculture France ».

Ce renforcement de la tête de réseau s'appuie sur différents leviers, notamment :

- son information systématique sur les projets de réorganisation du réseau, que CaF est chargé d'accompagner,
- le développement d'une offre nationale de services,
- la définition des orientations et la mise en œuvre de la stratégie du réseau en matière informatique, et la gestion du SI des établissements du réseau,
- la possibilité de traiter des données, y compris à caractère personnel, détenues par les établissements du réseau, qui permettra d'établir un état financier et des bilans sociaux consolidés du réseau, en s'appuyant sur le déploiement de SI harmonisés dans les domaines RH et financiers,
- la définition de la politique d'achats du réseau,
- une capacité d'adoption de normes renforcée, pour le suivi de l'exercice des missions du réseau, dont il s'assure du respect « *avec l'appui des autorités de tutelle* ».

L'ordonnance réaffirme aussi la capacité de CaF à réaliser des audits, déjà introduite par le décret 2016-610, en en précisant les objets et les modalités, et en spécifiant que les conclusions en sont transmises à l'autorité de tutelle. La direction générale de CaF a indiqué aux auditeurs la mise en place à cet effet d'un service dédié.

Les dispositions de cette ordonnance sont confortées et complétées par certains éléments inscrits dans la partie C du COP³³ :

- l'établissement d'une cartographie de l'organisation du réseau,
- la mise en place d'une comptabilité analytique harmonisée au sein du réseau, ainsi que d'un contrôle interne comptable et financier,³⁴
- la simplification des flux financiers par la mise en place d'une cotisation CaF harmonisée pour toutes les chambres,

³³ Document : 28-COP Etat-réseau CA signé.pdf. Partie C : rénover la gouvernance, l'organisation et optimiser les ressources du réseau

³⁴ Document : 54-Courrier APCA feuille de route contrôle interne comptable et budgétaire 2021.pdf

- le développement d'une culture de la performance grâce au retour d'une partie de la TATFNB vers les CA sur la base d'indicateurs de performance issus du COP.

Sous réserve d'un travail en bonne articulation et d'une définition claire des prérogatives respectives, ces éléments apparaissent de nature à favoriser la consolidation du réseau et à renforcer globalement l'exercice de la tutelle.

Sur le volet tutelle métier, et notamment pour le suivi du COP, la DGPE peut également s'appuyer sur divers éléments de reporting annuel prévus dans le CRPM, institués au fil des évolutions réglementaires successives :

- un rapport qui rend compte des actions menées par les chambres d'agriculture pour promouvoir la réduction de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques (article L513-2),
- un bilan du fonctionnement du réseau des chambres d'agriculture (article D512-1-1),
- un compte rendu de la gestion des services communs créés par l'APCA (article D513-11)
- un rapport de synthèse des audits réalisés auprès des établissements du réseau (article D513-20)
- un rapport sur le contenu du registre des actifs agricoles (article L311-2) ;

Dans la perspective de la préparation de la première réunion de suivi du COP, la DGPE a demandé au président de CaF la communication de ces différents rapports³⁵, dont elle ne disposait pas au moment de l'audit. Il s'agit en effet d'éléments importants pour l'exercice de la tutelle métier sur l'ensemble du réseau, qu'il conviendra d'exploiter pour nourrir l'exercice des tutelles locales.

3.4. Une approche globale et systémique de la tutelle à conforter

Les éléments précédents font apparaître des points positifs :

- une bonne identification du cadre et des entités en charge des tutelles budgétaire et dans une moindre mesure juridique,
- un cadrage juridique permettant une évolution positive du réseau, dans le sens de l'harmonisation des pratiques et la mutualisation,
- un COP récemment signé, qui fixe un cadre pour l'exercice de la tutelle métier ;

Il apparaît néanmoins des éléments à améliorer :

- des ambiguïtés à lever sur les autorités de tutelle,
- un cadre juridique qui n'aborde pas la tutelle métier,
- des dispositions diffuses concernant les missions de service public déléguées,
- une réorganisation du réseau inachevée et qui ne fait pas l'objet d'un recensement détaillé,
- une absence d'instruction de l'administration centrale aux tutelles locales concernant les tutelles juridique et métier, notamment sur ce dernier aspect en déclinaison du COP.

Il en résulte une approche incomplète et une absence de vision globale de l'exercice de la tutelle sur le réseau des chambres d'agriculture. La coordination de la tutelle n'est pas totalement réalisée à ce stade pour ce qui concerne les aspects « métier ». Les tutelles locales ne disposent pas des attendus du MASA pour les aspects autres que celui de la tutelle financière.

³⁵ Document : 8-Demande des rapports à l'APCA 28 03 22.pdf. Courrier du 28 mars 2022 ayant pour objet : remise de documents à l'autorité de tutelle

- R1.** Pour la DGPE, réaliser un recensement exhaustif des domaines sur lesquels doit s'exercer la tutelle, tenant compte pour les missions de service public délégué des prochaines modifications envisagées. Mettre en place une coordination de la tutelle couvrant les trois domaines : financier, juridique et métier.
- R2.** Définir en conséquence les attentes en termes de tutelle sur les chambres d'agriculture y compris en termes d'orientation sur l'impulsion à donner quant à l'organisation du réseau.

4. L'EXERCICE DE LA TUTELLE DE CHAMBRES D'AGRICULTURE FRANCE

Le processus « Exercice de la tutelle sur Chambre d'agriculture France », tutelle directement mise en œuvre par la DGPE, apparaît globalement aux auditeurs bien maîtrisé, l'ensemble des risques résiduels étant considérés comme infimes.

4.1. Un dialogue APCA-Etat bien instauré

4.1.1. Des relations étroites avec les services du ministère

Les réponses au questionnaire de contrôle interne (QCI) apportées par la BDA, les entretiens avec la direction générale de CaF et le commissaire du gouvernement convergent pour attester des relations très régulières entre CaF et la DGPE à tous les niveaux.

Un dialogue informel est établi avec les bureaux concernés, notamment sur les aspects budgétaires et juridiques. La préparation des ordonnances dernièrement publiées et du COP a été l'occasion d'une intensification de ces échanges.

Par ailleurs, des réunions mensuelles avaient été instituées au niveau direction générale, entre la directrice de la DGPE ou son adjoint, accompagnées des chefs de service et sous-directeurs concernés, et CaF, représentée par son président, la directrice générale et le secrétaire général. Les réunions sont devenues moins régulières depuis la crise sanitaire, mais des points sont restés organisés en tant que de besoin sur les sujets d'actualité, ou sur des points à préciser suite à des échanges entre le président de CaF et le cabinet du ministre³⁶.

Désormais, le suivi du COP prévoit également deux réunions de suivi par an.

En outre, sur les aspects budgétaires, des réunions régulières sont organisées entre CaF, la DGPE et le contrôle général économique et financier (CGEFI), en particulier en amont des sessions budgétaires³⁷.

4.1.2. Une fonction de commissaire de gouvernement pleinement investie

Le commissaire du gouvernement auprès de CaF, désigné par arrêté du 17 décembre 2018³⁸, est la directrice générale de la DGPE, avec comme suppléant le directeur général adjoint. Comme le prévoit le texte, ils sont, le plus souvent, suppléés par le chef du service compétitivité et performance

³⁶ Entretien du 19 mai 2022 avec le chef de service compétitivité et performance environnementale, commissaire du gouvernement.

³⁷ QCI-DGPE-BBEP-SDGP.VF.doc et compte rendu entretien CaF : Questionnaire-entretien_APCA_def.doc

³⁸ Document : 55-Arrêté du 17 décembre 2018.pdf : Arrêté du 17 décembre 2018 portant nomination du commissaire du Gouvernement auprès de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture

environnementale. Il participe à toutes les instances (conseils d'administration et sessions). Selon les éléments recueillis par les auditeurs lors de l'entretien avec le chef de service³⁹, il fait dans le cadre de ces instances, le cas échéant, des interventions au nom du ministre et porte les orientations ministérielles. Il assure un retour auprès des services concernés de l'administration centrale. Au-delà de la participation aux sessions, il constitue un contact privilégié de CaF et s'assure de faire circuler l'information.

4.2. Un exercice efficient de la tutelle de CaF

La **tutelle juridique** est assurée par le BDA. Elle repose sur les trois agents qui constituent au sein de ce bureau le pôle « tutelle chambres »⁴⁰. Le bureau reçoit systématiquement les ordres du jour des sessions et conseils d'administration. Le règlement intérieur de CaF⁴¹ prévoit notamment que les ordres du jour, le dossier de séance et les projets de délibération sont communiqués aux membres, au ministre chargé de l'agriculture ou à son représentant et au contrôleur général sept jours au moins avant le début de la séance, délai qui peut être abrégé par le Président en cas d'urgence sans pouvoir être inférieur à trois jours francs. Il s'avère selon le BDA que ces délais ne sont pas toujours respectés, en particulier pour les documents en appui des points inscrits à l'ordre du jour. En cas de retard important, le BDA sollicite CaF pour obtenir les documents manquants. Sur la base des documents reçus, la BDA prépare, en lien avec les autres bureaux concernés, et en particulier le BBEP pour les aspects budgétaires, un dossier à l'attention du commissaire du gouvernement⁴². Malgré le caractère parfois tardif de l'envoi des documents par CaF, le commissaire du gouvernement n'a pas constaté d'omission dans le dossier sur un point d'importance⁴³.

Les délibérations signées sont adressées au BDA par courrier électronique après chaque instance, et par courrier simple à la directrice de la DGPE.

Ces transmissions permettent de réaliser l'analyse des délibérations dans le délai de 15 jours prescrit par l'article D513-2 du CRPM, à l'issue duquel elles deviennent exécutoires. Il n'existe pas d'exemple d'annulation de délibération concernant l'APCA depuis au minimum une vingtaine d'années.

Concernant **la tutelle budgétaire**, les budgets et comptes financiers sont transmis à la DGPE (BBEP) par lettre recommandée avec accusé de réception. En amont de la session, une réunion de présentation budgétaire est organisée par CaF, pour le budget initial, les budgets rectificatifs et le compte financier. Dans la phase d'approbation budgétaire, le BBEP contacte en tant que de besoin CaF pour demander toute précision nécessaire. Outre les budgets de CaF, le BBEP analyse

³⁹ Entretien du 19 mai 2022 avec le chef de service compétitivité et performance environnementale, commissaire du gouvernement.

⁴⁰ Voir fiches de poste documents 4_12

⁴¹ Document : 73-RI_VD .doc : règlement intérieur de l'APCA, adopté le 20 juin 2019 et modifié en session des 26/9/2019, 24/et 25/11/2021 et 22/03/2022

⁴² Documents : 56_62

⁴³ Entretien du 19 mai 2022 avec le chef de service compétitivité et performance environnementale, commissaire du gouvernement, document : 19052022_entretien_Commissaire_gouvernement rev.doc

également les budgets des fonds dont elle assure la gestion :Fonds national de solidarité et de péréquation (FNSP) et Fonds national d'aide à la gestion de l'emploi (FNAGE)⁴⁴.

Le BBEP dispose des compétences nécessaires pour expertiser les documents budgétaires⁴⁵, même si l'un des agents en charge de cette mission, a récemment quitté le bureau. L'analyse⁴⁶ est matérialisée par une note préparatoire au courrier d'approbation, éventuellement assorti de recommandations et points d'attention, adressé par la directrice générale au président de CaF dans les délais prescrits⁴⁷. Un tableau Excel de suivi de l'évolution des comptes financiers est établi depuis 2015.

CaF est également soumise au contrôle économique et financier de l'Etat⁴⁸. Le contrôleur économique et financier est associé à l'ensemble des réunions de préparation budgétaire avec la DGPE.

L'ensemble des éléments fournis aux auditeurs (réponses aux QCI et documents à l'appui) attestent d'une bonne maîtrise des tutelles juridique et budgétaire sur CaF.

Concernant la **tutelle métier**, CaF se situe essentiellement au niveau stratégique, en tant que tête de réseau dans le cadre de sa représentation auprès des pouvoirs publics⁴⁹, et non dans un rôle opérationnel. Celui-ci se limite en effet à la tenue du registre des actifs agricoles qui a vocation à être supprimé à échéance du 1^{er} janvier 2023 au profit d'un registre national des entreprises⁵⁰. Les éléments relatifs à la tutelle métier de CaF relèvent donc principalement de l'élaboration et du suivi du COP, déjà évoqués en partie 3.1.3.

5. L'APPUI A LA TUTELLE DES CHAMBRES D'AGRICULTURE

5.1. Un appui structuré et outillé pour l'exercice de la tutelle budgétaire

Le bureau budget et établissements publics de la sous-direction gouvernance et pilotage⁵¹, prend en charge cet appui auprès des tutelles locales des chambres d'agriculture.

⁴⁴ Voir répertoire : 57-2021-BBEP : documents d'analyses pour budget compte fi et Fonds

⁴⁵ Voir les documents 4-12 : fiches de poste des agents

⁴⁶ Référence des documents sous la note de bas de page n°41

⁴⁷ Documents : 60-Courrier approbation dgpe CF 2020 APCA.pdf : courrier du 1^{er} avril 2021 pour l'approbation du compte financier 2020, et les autres documents 60 ; document : 3-Approbation DGPE_BI_2022_APCA.pdf : courrier du 28 décembre 2021 pour l'approbation du BP 2022, et les autres documents 3

⁴⁸ Article D513-28-1 du CRPM, arrêté du 7 août 2018 fixant les modalités spéciales du contrôle général économique et financier de l'APCA

⁴⁹ Article L513-2 du CRPM

⁵⁰ Application de la loi 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises (dite loi PACTE)

⁵¹ Service gouvernance et gestion de la PAC

5.1.1. Une instruction technique annuelle relative à l'exercice de la tutelle budgétaire

Chaque année est publiée au BO Agri une instruction technique⁵². La dernière en date, DGPE/SDGP/2021-886 a été publiée le 22 novembre 2021. Elle est relative à la tutelle financière des chambres d'agriculture. Elle précise les modalités d'examen et d'approbation par les préfets des budgets 2022 et des comptes financiers 2021 des établissements du réseau. Elle s'adresse, en conséquence, aux Préfets de région et de département, aux DRAAF et DAAF, au DGTM de Guyane et aux DDT et DDTM.

Cette note, extrêmement détaillée et pédagogique, rappelle les règles essentielles concernant l'approbation des budgets et des comptes financiers des chambres d'agriculture, en termes de délai⁵³, de rôle des différents acteurs, et des points importants sur lesquels doit porter l'analyse de l'autorité de tutelle. Elle précise que certaines décisions à caractère budgétaire doivent faire l'objet de délibérations spécifiques, dont certaines sont soumises à autorisation du Préfet afin d'obtenir le caractère exécutoire⁵⁴. Elle présente quelques indicateurs et ratios, permettant de réaliser une analyse comparative.

La note contient des éléments de contexte et s'enrichit au fil des années. Les nouveautés sont mises en exergue afin d'attirer l'attention du lecteur. Notamment, la note relative à l'exercice 2022 aborde ainsi le suivi financier des chambres d'agriculture en difficulté. Elle rappelle la possibilité, dans certains cas, de l'autorité de tutelle de demander à l'organisme tête de réseau la réalisation d'un audit, et si les mesures ultérieurement mises en œuvre par la chambre ne permettent pas le redressement de la situation, de mettre l'établissement sous tutelle renforcée⁵⁵.

Enfin, la note précise les différents contacts au sein du bureau BBEP, en donnant leur adresse courriel nominative, à qui les documents doivent être transmis, ainsi que l'existence d'un réseau de référents et la possibilité d'y adhérer, en se signalant à une boîte courriel générique. Elle indique que des formations réalisées par des agents de la DGPE, sont organisées par l'INFOMA au bénéfice des agents des services déconcentrés sur le thème de l'exercice de la tutelle des chambres d'agriculture.

Cette note est le document de référence pour les tutelles locales concernant les instructions en provenance du ministère. Au travers des entretiens menés par les auditeurs, elle apparaît connue, attendue et appréciée par les DRAAF et DDT(M) qui exercent essentiellement l'expertise pour le compte des Préfets en matières budgétaire et financière. Certains souhaiteraient qu'elle puisse être publiée plus en amont afin de faciliter l'exercice de la tutelle sur les budgets primitifs.

⁵² DGPE/SDGP/2020-731 du 24 novembre 2020 pour l'exercice 2021; DGPE/SDGP/2019-809 du 03 décembre 2019 pour l'exercice 2020

⁵³ Budget : article D511-71 du CRPM : budget exécutoire dans le délai d'un mois après réception par le préfet, sauf approbation expresse dans ce délai, ou bien demande de modification ; dispositions également applicables pour les décisions modificatives du budget en cours d'exercice : article D511-73 du CRPM ; Compte financier : article 213 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012, relatif à la gestion budgétaire et comptable : approbation tacite dans le délai d'un mois après réception par l'autorité de tutelle, sauf approbation expresse dans ce délai, ou bien demande d'information ou de document complémentaires.

⁵⁴ Emprunt, transaction, tarifs des produits, cessions et prestations de toute nature, prise de participation dans des sociétés par actions, demandes d'autorisation d'acquiescement sur l'exercice de dépenses relevant d'exercices antérieurs.

⁵⁵ Article D513-21 du CRPM.

5.1.2. Un suivi de la situation financière des établissements du réseau

L'instruction technique annuelle prévoit que « *l'ensemble des pièces des budgets ainsi que les comptes financiers complets, avec les annexes et les délibérations, doivent être transmis en un seul exemplaire par les Préfets, dès leur approbation, au ministère de l'agriculture ...* ». Cette disposition est globalement respectée par les tutelles locales⁵⁶.

Les budgets primitifs des chambres d'agriculture et les décisions modificatives en cours d'exercice ne donnent pas lieu à une analyse systématique, en dehors d'une demande spécifique d'appui d'une tutelle locale, ni à un traitement particulier.

Par contre, le bureau BBEP tient à jour un tableur à partir des éléments des comptes financiers qui lui sont transmis⁵⁷. Ce dernier permet de suivre la situation financière de chaque établissement du réseau. Il est alimenté manuellement, ce qui doit demander un travail considérable⁵⁸ et reprend pour chaque année les principaux éléments nécessaires pour analyser la situation financière : charges et produits de fonctionnement, résultat de l'exercice, opérations en capital, passif et actif du bilan, différents ratios, dont le nombre de jours de fonctionnement assuré par le niveau du fonds de roulement, le nombre de jours de trésorerie, les durées moyennes de paiement et de recouvrement. Pour chacun de ces postes, soit l'addition en est réalisée et permet de déterminer le montant total pour l'ensemble des établissements du réseau, soit les ratios moyens sont calculés.

Le tableur est utilisé pour identifier les établissements dont on peut considérer qu'ils présentent des signes de fragilités financières. Cette analyse se fait sur la base de deux critères, le premier étant la capacité à assurer leur fonctionnement, à partir du niveau fonds de roulement⁵⁹ et de celui de la trésorerie. Le second critère est celui de la bonne gestion comptable qui est déterminée à partir des niveaux des soldes débiteurs et créditeurs des comptes de tiers par rapport à celui des charges et des produits⁶⁰.

La DGPE est donc en mesure, au-delà des analyses que lui font parvenir les tutelles locales, d'estimer en fonction de critères budgétaires et financiers objectifs, la situation de chacun des établissements du réseau et de faire le cas échéant une alerte.

Par ailleurs, cet outil est tenu à jour sur plusieurs années, ce qui permet d'avoir, en tant que de besoin une vision rétrospective sur chaque établissement et d'être ainsi en mesure de voir si les principaux indicateurs le concernant sont, stables, ou bien s'améliorent ou se dégradent, en se plaçant ainsi dans une perspective de trajectoire.

Le BBEP produit, uniquement tous les deux ans compte tenu de la charge de travail importante que cela représente, une synthèse des enseignements tirés de ce suivi de la situation financière des

⁵⁶ Entretien n°2 du 28 septembre 2021 avec le BBEP qui indique un taux de remontées des éléments d'environ 90%.

⁵⁷ Ces transmissions peuvent le cas échéant être complétée grâce à un accès à l'INFOCENTRE de la DGFIP.

⁵⁸ Document : 54-Base DGPE de 2015 à 2020.xls : 49 saisies manuelles par établissement – les autres cellules étant alimentées grâce à des formules de calcul.

⁵⁹ L'instruction technique précise que le niveau de fonds de roulement doit par sécurité couvrir trois mois de fonctionnement et que la trésorerie en fin d'exercice doit permettre de couvrir à minima 30 jours de fonctionnement – ce nombre de jours de fonctionnement est pour ces deux indicateurs calculé sur l'ensemble des charges et non seulement sur les charges décaissables ce qui amène à une vision pessimiste sur leur niveau.

⁶⁰ Document : 62-fiche Etat financier du réseau des chambres année 2020vf - les seuils retenus pour ces deux ratios sont de 160 jours :

chambres. Cette synthèse⁶¹ aborde les éléments relatifs à la situation financière et à son évolution, de l'ensemble du réseau, ainsi qu'à la situation des chambres départementales et régionales. Le réseau dans son ensemble était considéré comme en bonne santé financière à l'issue de l'exercice 2020. Un focus est réalisé sur huit chambres départementales considérées comme ayant une situation financière dégradée. Les chambres régionales présentent une situation financière fragile du fait des mutualisations opérées depuis 2016. A l'issue de l'exercice 2020, 19 chambres départementales étaient considérées en situation d'alerte ainsi qu'en sus 18 nécessitant une surveillance particulière. Sur la base de cette synthèse, une note est réalisée au bénéfice de la directrice générale⁶².

L'instruction technique annuelle présente en annexe 1 des moyennes calculées sur la base des enseignements du tableur incrémenté par la DGPE. Ces dernières sont un enseignement intéressant pour les tutelles locales, qui leur permet ainsi de situer l'établissement sur lequel elle exercent leur regard par rapport aux autres établissements du réseau. Au-delà de ces éléments, elles seraient intéressées par une synthèse concernant la situation financière des établissements du réseau.

5.2. Des attentes du ministère de l'agriculture non définies en matière de tutelle juridique et métier

A l'inverse de la tutelle financière, l'appui de la DGPE sur les aspects de la tutelle juridique et métier ne font ni l'objet d'instruction précise, ni de remontée d'information. En ce qui concerne l'aspect juridique, l'instruction technique relative à l'exercice de la tutelle financière aborde cependant le cas des délibérations liées aux aspects budgétaires.

5.2.1. Des instructions éparses sur l'aspect métier sans vision stratégique

Le contrat d'objectif et de performance 2021-2025 conclu entre l'Etat et le réseau des chambres d'agriculture le 25 novembre 2021 a fait l'objet d'une diffusion le jour même de sa signature auprès des services déconcentrés du ministère de l'agriculture⁶³.

Pour autant, à ce jour, la DGPE qui est chargé du suivi de sa mise en œuvre n'a pas fait part auprès des tutelles locales d'attente particulière en ce qui concernerait une action de leur part concernant la mise en œuvre de ce COP. Ces dernières ne disposent donc d'aucune instruction particulière en ce qui concerne l'exercice de la tutelle métier vis-à-vis des établissements du réseau.

En ce qui concerne les missions de service public déléguées aux chambres d'agriculture le constat est différent en fonction des missions.

Pour ce qui concerne le service public de l'installation, confié aux chambres départementales, mais qui peuvent le déléguer à une chambre interdépartementale ou bien une chambre régionale, une instruction technique⁶⁴ adressée aux services déconcentrés du ministère en région et en département, ainsi qu'à l'Agence de services et de paiement (ASP) et à Chambres d'agriculture

⁶¹ Voir document répertorié sous la note de bas de page n°57

⁶² Document : 62-Note DG Etat des lieux des finances du réseau des chambres année 2020vf du 15 décembre 2021.

⁶³ Documents : 53 : DDT(M) DRAAF et DAAF

⁶⁴ DGPE/SDC/2016-1015 du 28 décembre 2016

France précise les conditions de sa mise en œuvre. Elle prévoit qu'un rapport annuel relatif à la mise en œuvre de cette mission est adressé à l'autorité de tutelle.

La note de service DGAL/SDSPA/C2009-8006 du 10 août 2009 a pour objet la tutelle sur les établissements de l'élevage (EdE). Elle précise que cette tutelle relève du Préfet de département et que le pilotage de l'exercice est confié au DRAAF. Elle diffuse un guide de la tutelle en annexe. La mission de service public de l'identification animale fait l'objet d'objectifs définis et donc d'attendus, ainsi que d'audits pour en vérifier le degré de réalisation. Le remplacement prochain de la base de données nationale d'identification, à l'échéance de 2024, va amener une modification de l'exercice de cette mission de service public.

La mission de service public déléguée relative à la gestion des dossiers de création ou de cessation d'activité agricole est profondément modifiée par La loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite loi PACTE : suppression au 1^{er} janvier 2023 du registre des actifs agricoles (CaF) et des registres de l'agriculture (CA) et maintien du seul registre des fonds agricoles. Un guichet unique électronique a vocation à se substituer à tous les centres de formalités des entreprises (CFE). L'exercice de cette mission ne fait jusqu'à ce jour pas l'objet de consigne particulière auprès des tutelles locales.

C'est également le cas en ce qui concerne la possibilité pour les chambres d'agriculture d'intervenir dans le domaine de l'eau en tant qu'organisme unique de gestion collective (OUGC) des prélèvements d'eau pour l'irrigation, ou dans le cadre des projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE).

Dans le domaine de l'urbanisme, les chambres d'agriculture peuvent émettre un avis, qui est facultatif, pour porter les enjeux agricoles auprès des collectivités dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme. Ce domaine ne fait pas l'objet d'instruction auprès des tutelles locales.

Enfin, en ce qui concerne le développement agricole, La DGPE diffuse régulièrement des informations aux services déconcentrés, sous la forme d'instructions techniques décrivant les rôles respectifs de chacun des acteurs. La gestion des programmes régionaux de développement agricole et rural (PRDAR) des chambres d'agriculture est déconcentrée depuis 2018 en métropole et 2022 en outre-mer. Les DRAAF et DAAF sont chargés de l'instruction des dossiers. Ils vérifient la cohérence des engagements du PRDAR, dont le financement est en partie assuré, après signature d'une convention, par des fonds du CasDAR avec le plan national de développement agricole et rural (PNDAR). Il ne s'agit donc pas d'un exercice de tutelle à proprement parler.

En ce qui concerne la dimension métier de la tutelle, la DGPE n'a donc pas diffusé d'attente globale auprès des tutelles locales. Conscient de cette lacune, le BDA travaille à un guide de la tutelle métier actuellement en cours d'élaboration dont la date de publication envisagée est la fin du premier semestre 2022. Il devrait permettre aux autorités de tutelle locales, de disposer d'éléments visant à les aider. Pour autant, il sera alors nécessaire de compléter et d'enrichir le projet de guide, dont le plan communiqué aux auditeurs, dans sa version 5, n'aborde que les questions relatives à la gouvernance et à l'organisation, aux relations des chambres avec des tiers, à l'immobilier, au contrôle des délibérations et à l'outre-mer⁶⁵. Il est envisagé que ce guide soit publié dans le cadre

⁶⁵ Document : 35-guidetutelleV5.docx

d'une note de service, à l'instar de ce qui est fait actuellement pour l'exercice de la tutelle financière⁶⁶.

R3. Pour la DGPE, veiller à diffuser auprès des tutelles locales, les attentes du MASA sur les différents aspects de l'exercice de la tutelle : financier, juridique, métier.

5.2.2. Une absence de reporting qui ne permet pas de juger de la qualité des actions du réseau

Contrairement aux budgets et surtout aux comptes financiers des chambres, les éléments relatifs à la tutelle juridique et à la tutelle métier ne sont pas transmis à la DGPE par les tutelles locales.

En ce qui concerne la tutelle métier, aucune instruction en ce sens n'a été émise par la DGPE à ce jour, même si le BDA attend des tutelles locales qu'elles lui fassent part de toute difficulté des chambres dans le cadre des missions qui leurs sont attribuées.

Pour l'exercice de la tutelle juridique, l'article D511-60 du CRPM dispose que « *les procès-verbaux des sessions et les délibérations des chambres d'agriculture doivent être transmis dans le mois au préfet du siège de la chambre qui les transmet au ministre de l'agriculture. En application des dispositions de l'article L. 511-10, dans les deux mois de cette dernière transmission, tout acte ou délibération étranger aux attributions des chambres ou contraire à la loi et à l'ordre public est annulé par décret pris sur le rapport du ministre de l'agriculture.* » Il en ressort que le Préfet en charge de la tutelle de la chambre d'agriculture doit recevoir les différents actes de cette dernière dans le mois qui suit la session et que lui-même se doit de les transmettre au ministre de l'agriculture. Ce dernier est chargé de faire un rapport pour faire procéder, par décret, à l'annulation des actes qui seraient soit étrangers au domaine de compétence des chambres, soit contraire à la loi et à l'ordre public, dans les deux mois suivant la transmission.

En pratique, les délibérations ne sont pas systématiquement transmises au Ministre par les tutelles locales. Pour celles qui sont transmises, elles sont stockées, soit sous format papier, soit sous format dématérialisé. Ces actes ne sont toutefois pas analysés, sauf dans le cas où l'autorité de tutelle locale a attiré l'attention du BDA sur un doute quant à leur légalité⁶⁷.

Dans ce cas de figure, le BDA procède à un premier niveau d'analyse juridique. Si une illégalité est relevée, soit la tutelle locale est saisie afin qu'elle sollicite la chambre d'agriculture concernée pour que cette dernière retire l'acte litigieux, soit la DAJ est saisie pour une analyse juridique plus poussée, à la suite de quoi le BDA rédige le projet de décret d'annulation. Le nombre de décret d'annulation d'actes des chambres d'agriculture est très réduit, de l'ordre de quelques unités sur les cinq dernières années⁶⁸.

Pour autant, il n'est pas possible de déduire de ce faible nombre d'annulations que la qualité juridique des délibérations des chambres d'agriculture est sans faille. La rédaction de l'article D511-60 du CRPM, ci-dessus, est ambiguë car il ne semble confier à la compétence du préfet que la

⁶⁶ Document : CR-18052022-entretien-BDA.doc, questions 6

⁶⁷ Document : 22 02 18_QCI-DGPE-BDA-n2 – v3.doc question 90

⁶⁸ Document : 22 02 18_QCI-DGPE-BDA-n2 – v3.doc questions 76,77,79,80, 81, 99, 100

transmission au ministre des actes. Quant aux services de la DGPE, ils ne procèdent pas à une analyse, qu'elle soit systématique ou par sondage.

Il ressort des éléments qui précèdent que le reporting des informations au niveau central n'est pas mis en place pour ce qui concerne la tutelle métier. La transmission prévue des délibérations à la DGPE n'est par ailleurs pas systématique et ne fait pas l'objet de rappel. Elle ne fait également pas l'objet d'une vigilance particulière en dehors d'une alerte de la tutelle locale.

Cette absence de reporting, hormis sur les aspects budgétaires, ne permet pas de s'assurer d'une absence de carence de la tutelle locale, ni de dysfonctionnement de certains établissements du réseau.

R4. Pour la DGPE, s'assurer de la remontée, par les tutelles locales et Chambres d'agriculture France, des informations dont la transmission est prévue par des dispositions législatives ou réglementaires. Procéder à une analyse, au moins par sondage, et appeler le cas échéant l'attention des tutelles locales sur les risques constatés, dans le cadre de son appui auprès d'elles.

5.3. Une organisation de l'appui qui repose sur l'investissement de deux bureaux de la DGPE et sur un réseau de référent

5.3.1. Deux bureaux de la DGPE apportent un appui aux tutelles locales

Les deux bureaux de la DGPE qui assurent un appui auprès des tutelles locales sont ceux qui également sont compétents pour exercer la tutelle de CaF. Il s'agit donc du BDA pour ce qui concerne les aspects juridique et métier et le BBEP en matière financière. Au sein de ces deux bureaux, les interlocuteurs sont particulièrement bien identifiés par les autorités locales chargées de la tutelle : deux agents au BBEP⁶⁹ et trois qui constituent le pôle tutelle chambres du BDA⁷⁰. Elles les saisissent directement, que cela soit par téléphone ou par mail afin d'obtenir avis et conseils.

Les demandes d'expertises qui sont adressées à ces deux bureaux sont traitées à la satisfaction des demandeurs, tant en termes de qualité et de pertinence des analyses que de délai de réponse. Pour ce faire, les deux bureaux peuvent s'appuyer sur leur connaissance de la réglementation, avec parfois un outillage particulier⁷¹, sur l'expérience des agents et sur la capitalisation des expertises d'ores et déjà réalisées. Le cas échéant, les demandes plus spécifiques font l'objet de saisines des autres bureaux concernés du ministère, notamment ceux compétents en ce qui concerne les missions de service public déléguées. Dans la mesure où la réponse fait appel à l'expertise de plusieurs bureaux, le BDA coordonne alors la réponse auprès du demandeur⁷².

On peut toutefois s'étonner, bien qu'aucune difficulté n'ait été signalée ou répertoriée, qu'il soit fait appel aux adresses professionnelles personnelles des différents agents, et non pas à une adresse

⁶⁹ Qui ne consacrent pas 100% de leur activité à la tutelle des chambres d'agriculture, et dont l'un a quitté le bureau fin 2021 et n'était pas remplacé fin mai 2022.

⁷⁰ Soit 2,9 ETP.

⁷¹ Bureau BBEP : 12 fiches méthodologiques régulièrement mises à jour : documents 33.

⁷² Document : 22 02 18_QCI-DGPE-BDA-n2-v3.doc ; questions 21, 22, 23, 24, 93.

institutionnelle⁷³. Cette dernière permettrait de centraliser les demandes, de pouvoir ventiler entre les différents interlocuteurs les diverses expertises, de faciliter la coordination des réponses et de s'assurer qu'elles ont bien été apportées. Elle éviterait, éventuellement, les carences dues aux absences des agents dans les bureaux de la DGPE. Elle faciliterait par ailleurs, pour les agents exerçant incidemment, ou nouvellement, la tutelle locale, qui ne connaîtrait pas de ce fait l'interlocuteur à saisir, la possibilité de questionner malgré tout la DGPE. Les mouvements de personnels constatés parmi les agents enregistrés comme référent tutelle en département et en région sont en effet fréquents.

Outre les réponses aux demandes d'expertise, ces deux bureaux s'investissent dans la formation à destination des agents des préfectures, des DRAAF, DAAF et DDT, chargés de l'exercice de la tutelle locale sur les chambres d'agriculture. Ces formations sont portées par l'INFOMA et sont dispensées à raison de deux par année⁷⁴ par les agents du BBEP et du BDA chargés de l'appui aux tutelles locales. L'instruction technique annuelle relative à la tutelle financière sur les chambres d'agriculture rappelle systématiquement l'existence de ces formations et renvoie au catalogue de l'INFOMA.

Le programme de ces formations est dispensé sur cinq demi-journées : une de présentation du réseau et de son actualité, trois sur la tutelle financière et une sur les tutelles juridique et métier.

Un tableur qui répertorie les agents ayant assisté aux formations par service d'affectation (DDT, préfecture, DRAAF, préfecture de région) permet de suivre par département, et par région, le nombre de présence, ces dernières étant affectées d'un coefficient en fonction de l'année de réalisation de la formation⁷⁵. Les formations sont enregistrées sur cet outil depuis 2017. Il permet donc de visualiser les départements et région pour lesquels peu, ou bien pas, d'agents ont eu une formation récemment. Début 2022, 18 départements et 3 régions n'avaient eu aucun agent formé pendant la période de 2017 à 2021. Neuf départements et deux régions n'en avaient eu qu'un seul pendant la même période. Un tel indicateur peut effectivement servir d'alerte et permettre d'inciter les responsables des structures chargées de la tutelle sur la chambre d'agriculture à faire le nécessaire afin que leurs agents maintiennent leurs compétences. Pour autant, comme il a été donné de le constater aux auditeurs, un département qui n'a aucun agent ayant été formé sur la période récente peut cependant être pourvu pour l'exercice de la tutelle d'un personnel ayant une compétence avérée et reconnue largement.

Ces formations sont unanimement appréciées des agents qui ont pu les suivre, tant pour la qualité et la compétence des intervenants, que des contenus qui sont adaptés à leurs attentes.

5.3.2. Un réseau de référent hétérogène et qui manque d'animation

En 2018, le BBEP a initié la mise en place d'un réseau de référents tutelle chambre. L'objectif est de faciliter les échanges entre pairs, de permettre l'accès à une base documentaire et d'avoir accès à une foire aux questions. Un outil a été mis en place grâce à la plateforme GEDSI. L'accès à cette

⁷³ D'autant que l'instruction technique annuelle sur la tutelle financière mentionne l'existence d'une telle boîte mail pour l'inscription des référents.

⁷⁴ Trois en 2021, une en 2020 et deux en 2019. Une autre formation a été dispensée pour la région Normandie en 2021.

⁷⁵ Document : 20-21-23-couverture formation France.xls

dernière n'est possible que sur abonnement, ce dernier nécessitant un compte Agricoll. L'instruction technique annuelle relatif à l'exercice de la tutelle financière rappelle cette possibilité et indique que la demande d'abonnement doit être réalisée auprès d'une adresse générique⁷⁶.

Une charte du réseau a été élaborée en 2019⁷⁷. La foire aux questions de l'année 2021 répertorie 25 points particuliers avec des réponses argumentées et propose des conseils et des solutions pour les tutelles locales. Un travail a été initié en 2019 avec un groupe de travail réunissant quelques référents et des agents de la DGPE pour rédiger un vade-mecum. Celui-ci se compose de dix fiches thématiques⁷⁸ qui sont mises à la disposition des référents sur la plateforme. Ces fiches datent de 2019 et compte tenu des récentes évolutions législatives et d'organisation du réseau, une mise à jour paraîtrait opportune.

La charte du réseau prévoyait que ce dernier, outre la plateforme collaborative, devait également reposer sur des réunions. Il n'a pas été mentionné que cela ait pu être le cas, mises à part celles du groupe de travail chargé de l'élaboration du vade-mecum. La crise sanitaire des années 2020 et 2021 n'a certes pas favorisé ce mode d'échange. Cependant, les tutelles locales relèvent un manque d'animation du réseau. Celui-ci porte tant sur la mise à jour des documents que sur la vie du réseau lui-même. Elles seraient favorables à l'organisation de réunions thématiques ou bien reliées à l'actualité, ou bien encore d'échanges de pratiques qui pourraient s'adresser à tout ou partie des référents⁷⁹.

Le réseau des référents présente une hétérogénéité du fait de l'organisation des tutelles locales. Le Préfet étant compétent pour l'exercice de la tutelle sur la chambre d'agriculture, il s'appuie directement sur les services de la préfecture, ce qui est souvent le cas en ce qui concerne la tutelle juridique, et sur les services déconcentrés. Il est notamment souvent fait appel à la DDT(M) pour ce qui concerne la tutelle budgétaire. Des organisations originales sont parfois mises en place ce qui est notamment le cas en Occitanie et en Normandie. Dans ces deux régions, la DRAAF intervient à titre d'expertise pour le compte des Préfets de départements sur l'exercice de la tutelle budgétaire. L'intérêt est que cela permet d'avoir un personnel qui dispose d'une compétence avérée ainsi qu'une vision sur l'ensemble des chambres d'agriculture qui composent la région. Il n'y a donc pas une organisation uniforme dans chaque territoire qui permette aux services de la DGPE de savoir à qui s'adresser, et qui inscrire sur le réseau. Il convient d'ajouter que la participation au réseau, au titre de référent est facultative et donc que certains départements peuvent ne pas en avoir.

Compte tenu de ce qui précède, le BBEP tient une liste des différents contacts que le bureau a pu avoir, par département et région avec les agents de la préfecture, de la DRAAF, de la DDT(M), de

⁷⁶ reseau-ref-chambagri.dgpe@agriculture.gouv.fr

⁷⁷ Document : 35-Charte reseau_2019.pdf

⁷⁸ Généralités-base réglementaire / Présentation du réseau des chambres d'agriculture / Les subventions accordées / Autorisations d'emprunts et de transactions / Adhésion et participation à des syndicats ou sociétés / La TATFNB / L'instruction commune M 9 / Annulation d'une délibération / Les élections des membres des chambres d'agriculture / Développement agricole.

⁷⁹ QCI-DDT17.doc ; QCI-DDT79 Vf ; QCI-DDT87.doc ; QCI-DRAAF_Corse_VDRAAF_CM.doc ; QCI-DRAAF_Occitanie_Vf.doc ; QCI-Pref Grand Et_Vf.doc ; QCI-Pref Rhône VF.doc ; 20220406-QCI-DRAAF_Normandie_V_Draaf.doc.

la DDFiP⁸⁰. Par ailleurs, il dispose également d'un tableur⁸¹ qui répertorie uniquement les référents disposant d'un accès à la plateforme collaborative. Cet outil indique les adresses mail de 149 agents qui ont accès en lecture, et dix qui étant membre du groupe de travail de 2019 ont conservé un accès également en écriture. La difficulté est pour le BBEP de pouvoir assurer la mise à jour de la liste de ces référents, dont la configuration ne permet pas d'être certain qu'elle couvre l'ensemble des départements et régions⁸². Lors des entretiens des auditeurs avec les tutelles locales, il est apparu que certains agents répertoriés avaient quitté leur fonction depuis plusieurs années et que l'information n'avait pas été communiquée à la DGPE.

Le réseau présente une utilité certaine afin de s'assurer de la montée en compétence des référents et de l'homogénéisation de la vision de l'exercice de la tutelle des chambres sur l'ensemble du territoire. Il souffre cependant d'un manque d'animation et d'une hétérogénéité des accès en fonction des inscriptions volontaires et de la difficulté de la mise à jour de la liste des référents. Le renforcement du réseau paraît donc nécessaire.

R5. Pour la DGPE, Veiller à disposer de relais locaux, couvrant les trois volets de la tutelle sur l'ensemble du territoire, disposant des outils nécessaires, et bénéficiant d'une animation suffisante.

⁸⁰ Document : 42-_CORRESPONDANTS_prefs-ddt-draaf.xls

⁸¹ Document : 42-2022.01.06_Matrice_GEDSI_Consulaire_BBEP.xls

⁸² Le tableur visé ci-dessus ne permet pas d'identifier facilement les lieux d'affectation des différents agents.

CONCLUSION

Trois processus ont été identifiés dans le cadre du présent audit. A l'issue de leurs travaux, les auditeurs estiment que les mesures de contrôle interne mises en place par la DGPE pour le processus d'exercice de la tutelle de Chambres d'agriculture France, permettent la bonne maîtrise de l'ensemble des risques identifiés.

Les deux autres processus, liés d'une part au pilotage exercé par la DGPE sur l'ensemble du domaine de la tutelle du réseau, et d'autre part à l'appui apporté par l'administration centrale aux tutelles locales, présentent quelques risques qui ne sont pas maîtrisés de manière optimale ce qui a conduit à la formulation de cinq recommandations.

En conséquence, les auditeurs sont en mesure de donner au Ministre l'assurance raisonnable sur l'exercice de la tutelle de CaF, et une assurance raisonnable sous réserve de la mise en œuvre d'un plan d'actions répondant aux recommandations formulées dans ce rapport pour ce qui concerne le pilotage du dispositif et l'appui aux tutelles locales.

Signatures des auteurs



Patrice GUILLET

Philippe VINCENT

ANNEXES

Paris, le **28 JUIN 2021**

Le Directeur de Cabinet du Ministre
de l'Agriculture et de l'Alimentation

à

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

NRéf : CI 829948

VRéf :

Objet : Lettre de mission relative à l'audit interne portant sur l'exercice de la tutelle des Chambres d'agriculture et l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (TUTELAPCA).

PJ : Une fiche d'audit.

Le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MAA) a dressé une cartographie des risques comportant notamment le risque n° 4.4, de défaut d'exercice de la tutelle des établissements publics conduisant à un défaut de contribution de leur part à la mise en œuvre des politiques publiques portées par le MAA (criticité majeure – maîtrise élevée).

Le comité ministériel de l'audit interne réuni le 21 janvier 2021 a décidé la réalisation d'un audit interne portant sur l'exercice de TUTELAPCA. La cartographie ministérielle précise à cet égard que la description du processus « Tutelle des opérateurs et des chambres d'agriculture » est en cours.

Cet audit a été inscrit au programme 2021 de la Mission Ministérielle de l'Audit Interne (MMAI), faisant partie de la Mission d'Inspection Générale et d'Audit (MIGA) du CGAAER.

La maîtrise de ce risque contribue à assurer l'efficacité de l'action publique vis-à-vis des usagers et des contribuables.

A cet égard, la Direction Générale de la Performance économique et environnementale des Entreprises (DGPE) exerce la tutelle de l'APCA et doit veiller à accompagner lesdites Chambres dans la mise en œuvre du décret du 13 mai 2016 et des lois pour un Etat au service d'une société de confiance (ESSOC) et loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (EGAlim) qui organisent la régionalisation des Chambres d'agriculture et clarifient le rôle et les missions des têtes de réseau.

La tutelle des chambres dans chaque département ou région relève de la responsabilité du Préfet. Elle se traduit actuellement pour l'essentiel par l'exercice du contrôle de légalité et celui du budget et des comptes financiers. Cependant, les chambres sont des établissements publics qui mettent en œuvre des missions de service public que l'Etat doit mieux accompagner, coordonner et évaluer.

...

Lettre de mission

La DGPE a identifié les risques potentiels pouvant survenir dans l'exercice de cette tutelle. Ils concernent par exemple l'approbation de budgets et de comptes financiers, la survenue de difficultés financières ou de difficultés sociales ; des prises de décisions dans des domaines qui ne relèvent pas explicitement de leur compétence.

Pour maîtriser ces risques, la DGPE a mis en place des dispositifs de contrôle interne énumérés dans la fiche d'audit jointe. Les actions mises en œuvre concernent notamment la sécurisation des comptes des Chambres d'agriculture, la mise en place de la comptabilité analytique, l'animation d'un réseau de correspondants en préfectures, le renforcement de la tutelle métier, la participation de l'administration dans les conseils d'administration et des rencontres régulières entre la DGPE et l'APCA.

Les auditeurs s'attacheront à évaluer l'efficacité des actions mises en œuvre par la DGPE dans l'exercice de sa tutelle sur les Chambres d'agriculture et le réseau APCA. Ils apprécieront l'organisation et le pilotage du dispositif mis en œuvre par la DGPE pour assurer l'exercice de sa tutelle sur les chambres d'agriculture et l'APCA et maîtriser les risques afférents et la pertinence et l'efficacité des outils de maîtrise des risques mis en œuvre par la DGPE dans l'exercice de sa tutelle financière, juridique et métier.

Dans ce cadre, une attention particulière sera apportée à la tutelle exercée par les services déconcentrés et le lien avec l'administration centrale sur ce sujet. A cet effet, les auditeurs sélectionneront quelques Chambres d'agriculture en accord avec l'APCA pour passer en revue les modalités d'exercice de la tutelle les concernant.

A l'issue de la mission, des propositions de mesures correctives et de nouvelles mesures de maîtrise du risque pourront être faites pour 2022.

Vous voudrez bien désigner les auditeurs habilités, appelés à conduire cette mission dont le périmètre est détaillé dans la fiche d'audit jointe.

Les auditeurs établiront un document de cadrage de la mission qu'ils soumettront à notre validation avant d'engager leurs investigations. Un rapport provisoire est attendu pour la fin de l'année 2021.

Fabrice RIGGULET-ROZE



Audit interne sur l'exercice de la tutelle des Chambres d'agriculture et l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture

Mission n° 21083

Note de cadrage

établie par

Patrice GUILLET

Inspecteur général de l'agriculture

Philippe VINCENT

Inspecteur général de santé publique

Décembre 2021

SOMMAIRE

1. CADRE DE LA MISSION	44
1.1 Le risque identifié	44
1.2 Le contexte	44
1.3 Le cadre juridique	45
Les Chambres d'agriculture et l'APCA sont des établissements publics placés sous la tutelle de l'Etat.	14
1.4 Le réseau des Chambres d'agriculture	46
2. CHAMP DE LA MISSION	47
2.1 Objectifs de l'audit	47
2.2 Le périmètre	47
2.3 Les acteurs	48
2-3-1 Les acteurs de la tutelle sur l'APCA.....	11
2.3.2 Les acteurs de l'appui à la tutelle sur les Chambres d'agriculture	12
3. DESIGNATION DES MISSIONNAIRES.....	50
4. METHODOLOGIE ET PHASES DE TRAVAIL	50
4.1. Phases de travail réalisées.....	51
4.2. Méthodologie de l'audit.....	52
5. DIFFUSION DU RAPPORT	53

Le Ministre de l'agriculture et de l'alimentation a confié au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) par un courrier du 28 juin 2021 une mission d'audit interne portant sur l'exercice de la tutelle des Chambres d'agriculture et l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (TUTELAPCA).

1. CADRE DE LA MISSION

1.1 Le risque identifié

Le risque identifié par la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (MASA) dans la cartographie des risques ministérielle est intitulé « risque 4.4. Défaut d'exercice de la tutelle des opérateurs conduisant à un défaut de contribution de leur part à la mise en œuvre des politiques publiques portées par le Ministère ».

La fréquence du risque est estimée possible et sa gravité majeure. Sa criticité est en conséquence évaluée comme majeure. Les mesures de contrôle interne mise en œuvre pour se prémunir du risque sont de nature, selon la DGPE, à en assurer une maîtrise élevée.

Ce risque est susceptible de compromettre l'objectif « 4 -Assurer l'efficacité de l'action publique vis-à-vis des usagers et des contribuables » de la cartographie 2021. Celle-ci précise que la description du processus « tutelle des opérateurs et des chambres d'agriculture » est en cours.

La conduite d'un audit d'assurance a donc été décidée par le comité ministériel d'audit interne (CMAI) le 21 janvier 2021, et sa réalisation a été confiée à la mission d'inspection générale et d'audit (MIGA) du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), mission ministérielle d'audit du ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

1.2 Le contexte

La tutelle sur l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) et sur le réseau des Chambres d'agriculture a fait récemment l'objet de l'attention de la Cour des comptes dans son rapport public annuel 2021, dans le tome II duquel figure une partie intitulée « *le réseau des chambres d'agriculture : une restructuration à achever pour plus d'efficacité* ».

Au titre de l'exercice de la tutelle, la Cour relève que la situation financière du réseau reste préoccupante, avec certaines chambres en difficulté et certaines chambres départementales qui n'arrivent plus à trouver de modèle économique viable. Elle note que des coûts injustifiés sont supportés par le réseau, et que de nombreuses irrégularités en matière de versement de subventions par les chambres auraient pu être évitées grâce à un renforcement des contrôles de la tutelle de l'Etat. Enfin, elle préconise que l'Etat définisse le rôle qu'il entend faire jouer au réseau

des Chambres d'agriculture dans la mise en œuvre de ses politiques et renforce sa tutelle « métier » sur les établissements qui le composent.

Un rapport d'information de décembre 2020 relatif aux chambres d'agriculture et à leur financement, a été rédigé par une mission d'information commune de députés de l'Assemblée nationale. Il relève que la tutelle de l'Etat est à consolider⁸³. Il précise notamment que le suivi exercé par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation « *prend une forme plus partenariale que celle qu'exerce la direction générale des entreprises (DGE) du ministère de l'économie, des finances et de la relance vis-à-vis des CCI et CMA* ». Le suivi des décisions des chambres d'agriculture y est décrit comme limité et apparenté au contrôle de légalité sur les actes des collectivités territoriales. Il rappelle le souhait exprimé par le Premier ministre lors de son discours du 19 septembre 2018 devant la convention nationale des Chambres d'agriculture de formaliser un contrat d'objectifs et constate que ce dernier est en cours de négociation. Il recommande d'en assurer la publication dans le plus bref délai et d'assurer la concordance des temps entre ce dernier et le projet stratégique de l'APCA arrêté pour la période 2019-2025.

Deux rapports récents du CGAAER abordent incidemment l'exercice de la tutelle sur le réseau des Chambres d'agriculture : 18068 « *missions dites de service public confiées au réseau des Chambres d'agriculture* » et 17068 « *les nouvelles Chambres d'agriculture : constats et perspectives* ».

Le DGPE a opéré un renforcement des moyens consacrés à l'exercice de la tutelle de l'APCA et à l'appui et l'animation de la tutelle sur les établissements du réseau des CA, en consacrant notamment plus 2 ETP supplémentaires en trois ans sur les aspects juridique et métiers à la DGPE.

Le premier contrat d'objectifs et de performance (COP) de l'APCA, qui a été préparé depuis 2019 et dont la signature est intervenue le 25 novembre 2021 pour la période 2021-2025, s'imposera également aux établissements du réseau.

1.3 Le cadre juridique

Les Chambres d'agriculture et l'APCA sont des établissements publics placés sous la tutelle de l'Etat⁸⁴.

Le Code rural et de la pêche maritime (CRPM) est précis pour ce qui concerne la tutelle budgétaire des différents EP du réseau dont le régime financier est régi par les Articles D511-71 à D511-96 pour ce qui concerne les Chambres d'agriculture et D513-22 pour l'APCA.

La tutelle juridique intervient en application de l'article L511-10 qui prévoit que : « *l'autorité supérieure fait prononcer par décret l'annulation de tout acte ou délibération étranger aux attributions*

⁸³ Pages 36 à 38 du rapport d'information rédigé par la mission d'information commune relative aux chambres d'agriculture et à leur financement, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 16 décembre 2020 ; président M. Jean-Pierre VIGIER, rapporteurs Mme Marie-Christine VERDIER-JOUCLAS et M. Stéphane TRAVERT.

⁸⁴ Code rural et de la pêche maritime, article L510-1, 6^{ème} paragraphe. Rappel de ce statut pour l'APCA à l'article L513-4 du même code.

légales des chambres ou contraires aux lois et à l'ordre public »⁸⁵. Cette tutelle ne se limite donc pas à un contrôle de légalité, mais intervient également sur le champ de l'opportunité dans l'objectif du maintien de l'ordre public.

Pour ce qui concerne les aspects métiers de la tutelle, le CRPM ne contient pas de disposition spécifique. La tutelle métier s'exerce sur deux volets, les missions des établissements telles que définies dans le CRPM et différents textes, pour certains non codifiés, qui confient des missions de service public aux établissements du réseau. Le financement de l'ensemble des activités visées par cette forme de tutelle est essentiellement assuré par des fonds qui proviennent de la taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti (TATFNB).

1.4 Le réseau des Chambres d'agriculture

Le site internet Service-Public.fr présente de la manière suivante les Chambres d'agriculture : *« créées en 1924, [elles] sont des établissements publics dirigés par des élus professionnels représentant les principaux acteurs du secteur agricole, rural et forestier. Organisation "consulaire" au même titre que les Chambres de commerce et des métiers, elles bénéficient de l'autonomie administrative, sont soumises à la tutelle des pouvoirs publics et sont présentes sur l'ensemble du territoire français au niveau départemental, régional et national. Le réseau des Chambres d'agriculture est investi de trois missions : contribuer à l'amélioration de la performance économique, sociale et environnementale des exploitations agricoles et de leurs filières ; accompagner dans les territoires, la démarche entrepreneuriale et responsable des agriculteurs ainsi que la création d'entreprise et le développement de l'emploi ; assurer une fonction de représentation auprès des pouvoirs publics et des collectivités territoriales. »*

Le code rural et de la pêche maritime dispose⁸⁶ que le réseau Chambres d'agriculture se compose :

- des chambres départementales d'agriculture,
- des chambres régionales d'agriculture
- de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture ;

et comprend également des chambres interdépartementales, des chambres interrégionales d'agriculture et des chambres d'agriculture de région créées par un décret qui fixe la circonscription et les conditions dans lesquelles la nouvelle chambre d'agriculture se substitue aux chambres d'agriculture ainsi réunies

Il précise aussi que ces établissements sont administrés par des élus représentant l'activité agricole, les groupements professionnels agricoles et les propriétaires forestiers.

A ce jour, le réseau de compose de 109 établissements : l'APCA, 13 Chambres régionales et de région, 89 Chambres départementales et interdépartementales, dont 5 Chambres en Outre-Mer, et 6 six Chambres consulaires associées (Nouvelle Calédonie, Polynésie Française, Saint Pierre et Miquelon, Saint Barthélémy, Saint Martin et Wallis et Futuna).

⁸⁵ L'article D511-60 en prévoit les modalités d'application.

⁸⁶ Code rural et de la pêche maritime, article L510-1

Ce réseau repose sur 4 000 élus professionnels, emploie 8 200 agents, et dispose de 750 M€ de budget dont la TATFNB représentait 42% en 2017⁸⁷.

2. CHAMP DE LA MISSION

2.1 Objectifs de l'audit

L'audit doit permettre d'évaluer l'efficacité des actions mises en œuvre par la DGPE dans l'exercice de la tutelle sur l'APCA et l'appui à la tutelle des chambres d'agriculture.

Il doit amener à apprécier l'organisation et le pilotage du dispositif mis en œuvre par la DGPE pour assurer l'exercice de la tutelle et maîtriser les risques afférents, ainsi que la pertinence et l'efficacité des outils de maîtrise des risques mis en œuvre dans le cadre de l'exercice de la tutelle financière, juridique et métier.

La lettre de commande du 28 juin 2021 précise qu'une attention particulière sera apportée à la tutelle exercée par les services déconcentrés et le lien avec l'administration centrale sur ce sujet.

La DGPE a, pour maîtriser les risques identifiés, mis en œuvre un certain nombre d'actions, notamment :

- la sécurisation des comptes des Chambres d'agriculture ;
- la mise en place de la comptabilité analytique ;
- l'animation d'un réseau de correspondants en préfecture ;
- le renforcement de la tutelle métier ;
- la participation de l'administration dans les conseils d'administration ;
- les rencontres régulières entre la DGPE et l'APCA.

Les risques résiduels après mise en œuvre des mesures de contrôle interne sont potentiellement :

- l'approbation de budgets et comptes financiers non sincères, difficultés financières, difficultés sociales ;
- la prise de décisions illégales, soit hors du domaine de compétences de Chambres, soit en méconnaissance du cadre légal applicable ;
- la non mise en œuvre de manière satisfaisante de politiques publiques agricoles, ainsi que des confusions entre les missions de service public et le champ concurrentiel.

2.2 Le périmètre

L'audit prendra en compte l'ensemble des axes relatifs à la tutelle : d'une part classiquement les tutelles budgétaires et juridiques, juridiquement précisément définies et encadrées, d'autre part la tutelle métier qui recouvre tout à la fois le contrôle de la mise en œuvre des missions de SP confiées au réseau que celui de son pilotage stratégique : animation du réseau et mise en œuvre des politiques publiques du MASA.

Suite aux premiers entretiens menés avec les services en charge à la DGPE du processus de l'exercice de la tutelle sur l'APCA et sur les Chambres d'agriculture, la mission a réalisé une matrice

⁸⁷ Données issues des chiffres clefs sur le réseau site : chambres-agriculture.fr

provisoire des risques, avant examen des mesures de contrôle interne. Cette dernière est annexée à la présente lettre de cadrage⁸⁸.

Les auditeurs ont identifié trois processus : le pilotage, l'exercice de la tutelle sur l'APCA et l'appui à la tutelle des chambres d'agriculture.

Trente-neuf risques inhérents ont été identifiés dont la criticité peut être amenée à évoluer dans la matrice définitive des risques qui sera établie après analyse des mesures de contrôle interne.

Criticité	Critique	Majeure	Mineure	Infime	Total des risques
Processus					
Pilotage	2	10	3		15
Tutelle APCA	3	10	3		16
Appui tutelle CA		5	2	1	8
Total criticité	5	25	8	1	39

Les risques ministériels inhérents les plus critiques concernent le pilotage ainsi que l'exercice de la tutelle sur l'APCA. Les risques majeurs se répartissent sur chacun des trois processus identifiés. La mission d'audit concentrera son analyse du contrôle interne sur ces risques critiques et majeurs.

2.3 Les acteurs

La tutelle de l'APCA et celle des Chambres d'agriculture relèvent d'acteurs et de processus distincts, identifiés dans le code rural et de la pêche maritime. Pour chaque processus, il convient également de distinguer ce qui relève des tutelles budgétaire et juridique, clairement identifiées dans le cadre réglementaire, de ce qui relève de la tutelle « métier », dont le cadrage est plus diffus.

2-3-1 Les acteurs de la tutelle sur l'APCA

Les tutelles budgétaire et juridique sur l'APCA relèvent du ministre chargé de l'agriculture, respectivement en application des articles D513.22 et D513.2 du CRPM.

Dans le cadre de ses missions, c'est la direction générale de la performance économique et environnementale (DGPE) qui exerce la tutelle sur l'APCA pour le compte du ministre, en application du décret n°2008-636 modifié fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère chargé de l'agriculture. Conformément à ce décret, la tutelle sur les autres établissements publics réalisé par la DGPE se fait en lien avec le Secrétariat général, ce qui, dans la pratique, n'est pas le cas pour l'APCA. Par ailleurs, la DGPE coordonne l'exercice de la tutelle sur le réseau des Chambres d'agriculture.

Au sein de la DGPE, deux entités sont concernées.

La tutelle budgétaire est mise en œuvre, au sein du service de la gouvernance et du pilotage, par la sous-direction gouvernance et pilotage, qui « *coordonne la tutelle sur les établissements publics qui relèvent de la direction générale* ». Il apparaît que le rôle de la sous-direction ne se limite pas à une fonction de coordination, le bureau du budget et des établissements publics (BBEP) de cette sous-direction exerçant directement la tutelle budgétaire de l'APCA. L'organigramme fonctionnel fait

⁸⁸ Annexe 2.

explicitement apparaitre cette fonction pour un des agents du bureau.

La mise en œuvre du contrôle de légalité, qualifiée de tutelle juridique, relève, au sein du service compétitivité et performance environnementale, de la sous-direction performance environnementale et valorisation des territoires. L'arrêté du 30 mars 2015 modifié précise que cette sous-direction « *...coordonne l'exercice de la tutelle sur le réseau des chambres d'agriculture. Elle assure pour le compte du ministre la tutelle sur l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture* ». En pratique, le bureau développement agricole et chambres d'agriculture (BDA) détient cette fonction. Au sein de ce bureau, a été constitué un « pôle chambre », constitué de l'adjoint au chef de bureau et de deux agents. Il est à noter que la tutelle de l'APCA en tant que telle, n'est pas mentionnée dans l'intitulé des postes des agents concernés tels qu'ils figurent sur l'organigramme fonctionnel de la DGPE, même si leurs fiches de postes font effectivement apparaitre qu'ils sont chargés de son contrôle de légalité. Par ailleurs, même si le libellé de ces postes fait référence à la « tutelle métier », il s'avère que l'essentiel des fonctions effectivement exercées par ces agents en la matière relève de la tutelle juridique.

Pour conforter ses analyses, le BDA peut s'appuyer le cas échéant sur une expertise de la Direction des affaires juridiques (DAJ), rattachée au Secrétariat général du ministère.

La tutelle métier ne fait pas l'objet de cadrage réglementaire spécifiquement identifié, hormis celui des missions confiées à l'APCA, telles qu'elles figurent aux articles L513-1 et 2 du code rural et de la pêche maritime.

Concernant la mise en œuvre des politiques publiques, la DGPE identifie également comme document de référence le contrat d'objectifs et de performance qui a été adopté le 25 novembre 2021 et qui s'appliquera jusqu'en 2025. Signé avec l'APCA en qualité de représentant des chambres auprès de l'administration, le COP concernera l'ensemble du réseau. C'est le BDA, et particulièrement son « pôle tutelle des chambres » qui est identifié comme acteur du suivi de la future mise en œuvre du COP.

Par ailleurs, la DGPE, représentée le plus fréquemment par le DG adjoint ou le chef de service de la compétitivité, exerce la fonction de commissaire du gouvernement au sein des instances de l'APCA.

2.3.2 Les acteurs de l'appui à la tutelle sur les Chambres d'agriculture

La tutelle des Chambres d'agriculture est confiée aux Préfets par les articles D511-72 et D511-60 du CRPM, qui concernent respectivement la tutelle budgétaire et la tutelle juridique des chambres d'agriculture.

Concernant la tutelle juridique, l'article D511-60 spécifie cependant que le Préfet du siège de la Chambre, destinataire des procès-verbaux et délibérations, doit les transmettre au ministre de l'agriculture. En outre, « *...tout acte ou délibération étranger aux attributions des chambres ou contraire à la loi et à l'ordre public est annulé par décret pris sur le rapport du ministre de l'agriculture* ».

En pratique, le BDA de la DGPE n'est récipiendaire que des actes dont le Préfet considère qu'ils nécessitent une expertise juridique complémentaire ou pour lesquels il sollicite une annulation.

Pour conforter ses analyses dans le cadre de la tutelle des Chambres d'agriculture le BDA peut

solliciter la DAJ.

Bien que n'étant pas directement chargée de la tutelle des Chambres d'agriculture, la DGPE (BBEP et BDA) anime, et participe à la formation, d'un réseau de référents de la tutelle des Chambres d'agriculture. Ces référents peuvent être positionnés différemment selon les préfectures (DRAAF, Direction départementale, services du Préfet...). Une base documentaire et un forum d'échange sur GEDSI (disponible sur inscription) sont notamment disponibles à cet effet.

Enfin, l'instruction technique annuelle relative à la tutelle budgétaire précise que les DRAAF ont pour mission d'assister les Préfets de région et de départements pour l'exercice de la tutelle en vertu des dispositions du décret n° 2010-429 du 29 avril 2010 relatif à l'organisation et aux missions des DRAAF. Cette mission d'assistance auprès des préfets porte explicitement sur l'approbation des budgets et des comptes financiers.

Ce cadre réglementaire est cependant nuancé par la note DGPAAT/SDG/ n°2011-3023 du 4 juillet 2011 qui a pour objet l'approbation des budgets et des comptes financiers dans le cadre de la tutelle des Chambres d'agriculture et confère un rôle aux DDT(M) :

« La répartition des tâches peut s'organiser ainsi :

les DDT(M) apportent leur expertise sur le fonctionnement concret de la Chambre départementale, les programmes et les moyens mis en œuvre, la situation de l'agriculture du département, l'analyse des comptes et notamment des produits et des charges par nature et programme...etc,

les DRAAF développent une capacité d'expertise complémentaire notamment en remplaçant ces actions dans le cadre régional (démarche de mutualisation, cohérence des programmes départementaux et régionaux, analyse comparative des budgets et comptes des Chambres d'agriculture de la région...etc »

La tutelle métier ne fait pas l'objet de cadrage réglementaire spécifiquement identifié. Tout comme pour l'APCA, elle se réfère aux missions confiées par le code rural et de la pêche maritime aux établissements du réseau, et plus spécifiquement aux missions de service public qui lui seront déléguées par des textes réglementaires spécifiques.

Concernant ces dernières missions de service public déléguées, notamment en matière d'installation en agriculture, le suivi des actions par l'administration centrale se situe essentiellement en appui aux tutelles locales dans la mesure où leur mise en œuvre relève principalement des chambres d'agriculture. Ce suivi relève directement des bureaux en charge des dossiers concernés, qu'il conviendra d'identifier précisément.

3. DESIGNATION DES MISSIONNAIRES

Philippe VINCENT, Inspecteur général de santé publique vétérinaire, et Patrice GUILLET, Inspecteur général de l'agriculture ont désignés pour mener cet audit.

4. METHODOLOGIE ET PHASES DE TRAVAIL

Les auditeurs se réfèrent, pour cet audit, à la charte déontologique, au document fixant le processus commun des missions du CGAAER, et au cadre méthodologique des missions de la MIGA.

4.1. Phases de travail réalisées

Une phase de prise de connaissance a d'ores et déjà été menée dans le cadre de l'audit. Dans ce cadre ont été menés les entretiens suivants :

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
BOUVATIER Sébastien ACCORDINI Stéphane AUBLIN-KARMOUS Olfa GOUBERT-JAMBERT Chantal SALGUES Marianne	DGPE-PEVT DGPE-PEVT-BDA DGPE-PEVT-BDA DGPE-PEVT-BDA DGPE-SDGP-BBE	Adjoint au sous-directeur Adjoint au chef de bureau Chargée de mission Chargée de mission Adjoint à la cheffe de bureau	27/09/2021
MERILLON Edith LANDAIS Stéphane LE HELLO Mathieu PIOT Jean SALGUES Marianne SAMPIERRI Flavien GOUBERT-JAMBERT Chantal	DGPE-SDGP DGPE-SGDP DGPE-SDGP-BBEP DGPE-SDGP-BBEP DGPE-SGDP-BBEP DGPE-SGDP-BBEP DGPE-PEVT-BDA	Sous-directrice Adjoint à la sous-directrice Chef de bureau Adjoint au chef de bureau Chargée de mission Chargé de mission Chargée de mission	28/09/2021
LHERMITTE Serge ACCORSINI Stéphane AUBLIN-KARMOUS Olfa GOUBERT-JAMBERT Chantal	DGPE-SCPE DGPE-PEVT-BDA DGPE-PEVT-BDA DGPE-PEVT-BDA	Chef de service Adjoint au chef de bureau Chargée de mission Chargée de mission	27/10/2021

Des documents ont été collectés :

directement par les auditeurs :

- Code de l'agriculture et de la pêche maritime,
- Décret n°2016-610 du 13 mai 2016 relatif au réseau des chambres d'agriculture
- Instructions techniques n°2019-809 et n°2020-731 du 07 octobre 2020,
- Note de service n°2011-3023 du 4 juillet 2011
- Rapport public annuel 2021 de la Cour des comptes (tome II)*
- Rapport d'information de l'assemblée nationale 3702 de décembre 2020 relatif aux chambres d'agriculture et à leur financement
- Rapport CGAAER n°17068 : les nouvelles chambres régionales d'agriculture, constats et perspectives
- Rapport CGAAER n°17119 : le recours aux prestations rémunérées dans le réseau des chambres d'agriculture
- Rapport CGAAER n°18068 : missions dites de service public confiées au réseau des chambres d'agriculture

Fournis par le BBEP :

- Documents budgétaires.
- Programme de formation « tutelle des chambres »
- Livret d'accueil référents – fiches méthodologiques
- Comptes rendus de réunions BDA-BBEP
- Processus de contrôle interne risque 4-4
- Rapport au parlement sur les modalités de financement de l'ensemble des affectataires de la taxe mentionnée à l'article 1604 du code général des impôts et sur le processus de

- modernisation et de mutualisation du réseau des chambres d'agriculture
- Vade-mecum 2019 « exercice de la tutelle du réseau des chambres d'agriculture »
- Arrêté du 7 août 2018 fixant les modalités spéciales d'exercice du contrôle économique et financier de l'Etat sur l'APCA

Fournis par le BDA :

- Fiches de poste des agents concernés
- Projet de guide tutelle
- Comptes rendus de réunions BDA-BBEP
- Exemples de saisines de la DAJ et réponses correspondantes
- Compte rendu de réunion relative à la situation des chambres ultramarines (14 septembre 2020)

Les missionnés n'ont pas établi de questionnaire de prise de connaissance, les entretiens ayant apporté tous les éléments de prise de connaissance attendus.

Après avoir analysé les documents reçus et les informations données à l'occasion des entretiens, les auditeurs se sont réunis les 28 octobre, 10 et 24 novembre 2021 pour établir la matrice des risques figurant en annexe.

Le présent document de cadrage a été soumis au superviseur le 29 novembre 2021.

4.2. Méthodologie de l'audit

Dès la validation de la présente note de cadrage par le Cabinet du Ministre, la mission organisera une réunion d'ouverture de l'audit en janvier 2022 réunissant les acteurs principaux de la DGPE. Des questionnaires de contrôle interne (QCI) adaptés à chaque acteur seront envoyés au BBPE, au BDA, à quelques DRAAF et référents « tutelle des chambres » en préfecture.

La mission effectuera des entretiens complémentaires avec les différents acteurs, qui peuvent supposer des déplacements sur le terrain (dans deux ou trois régions).

Dès la fin de la phase de terrain, la mission établira des fiches d'observation (révélation et analyse de problèmes) qu'elle transmettra à la DGPE.

La rédaction du rapport provisoire sera suivi d'une phase d'échanges contradictoires, préalable à l'établissement du projet de rapport définitif par les auditeurs et du plan d'actions par les audités.

Il sera demandé aux audités d'élaborer un plan d'actions avant la clôture du rapport définitif, répondant aux recommandations et définissant les modalités de leur mise en œuvre.

La réunion de clôture sera l'occasion de présenter de façon synthétique les constats des auditeurs, de discuter du plan d'actions et de finaliser le rapport définitif.

Calendrier de l'audit

- Phase de prise de connaissance	Sept/Oct 2021
- Analyse des documents et rédaction du document de cadrage	Novembre 2021
- Validation du document de cadrage	Décembre 2021
- Réunion d'ouverture de l'audit	Janvier 2022

- Établissement et envoi des QCI	Janvier 2022
- Phase d'enquêtes et d'entretiens sur les différents sites	Février– mars 2022
- Transmission des FRAP et rédaction du rapport	Avril 2022
- Phase contradictoire et plan d'actions	Mai 2022
- Rapport définitif et réunion de clôture	Juin 2022
- Remise au commanditaire et valorisation du rapport	Début Juillet 2022

Un audit de suivi de l'effectivité des actions correctives sera programmé dans l'année suivant la remise du rapport final conformément à la procédure fixée par la mission ministérielle d'audit interne.

5. DIFFUSION DU RAPPORT

Le Ministre décidera de l'opportunité et des modalités de diffusion du rapport.

Annexe 3 :**L****liste des personnes rencontrées**

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
BOUVATIER Sébastien	DGPE PEVT	Adjoint au sous-directeur	27/09/2021
			27/09/2021
ACCORSINI Stéphane	DGPE PEVT BDA	Adjoint au chef de bureau	27/10/2021
			18/05/2022
			19/05/2022
AUBLIN-KARMOUS Olfa	DGPE PEVT BDA	Chargée de mission	27/09/2021
			27/10/2021
			18/05/2022
GOUBERT-JAMBERT Chantal	DGPE PEVT BDA	Chargée de mission	27/09/2021
			28/09/2021
			18/05/2022
SALGUES Marianne	DGPE SDGP BBEP	Chargée de mission	27/09/2021
			28/09/2021
MERILLON Edith	DGPE SDGP	Sous-directrice	28/09/2021
LANDAIS Stéphane	DGPE SDGP	Adjoint à la sous-directrice	28/09/2021
LE HELLO Mathieu	DGPE SDGP BBEP	Chef de bureau	28/09/2021
PIOT Jean	DGPE SDGP BBEP	Adjoint au chef de bureau	28/09/2021
SAMPIERRI Flavien	DGPE SDGP BBEP	Chargé de mission	28/09/2021
LHERMITTE Serge	DGPE SCPE	Chef de service	27/10/2021
			19/05/2022
ZUNINO Eric	DGPE PEVT	Sous-directeur	19/05/2022
CHATELAIN Thierry	DDT 79	Directeur départemental	14/03/2022*

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
CORNUAULT Nicolas	DDT 79	Chef service agriculture et territoire	14/03/2022*
ARROYO-BISHOP Alexandra	DDT 79	Adjointe au chef de service AT référente tutelle chambre	14/03/2022*
MANSON Christophe	DDTM 17	Directeur adjoint	17/03/2022*
BARRAL Marie-Bénédicte	DDTM 17	Cheffe du service agriculture durable et soutien aux territoires	17/03/2022*
HOFFERER Sabine	DRAAF Corse	Directrice régionale	18/03/2022*
MARCELLIN Catherine	DRAAF Corse	Directrice régionale adjointe	18/03/2022*
SENI David	DRAAF Corse	Référent tutelle budgétaire CCDA Corse du Sud et CRA	18/03/2022*
NUQ Stéphane	DDT 87	Directeur départemental	22/03/2022*
LOUBERE Nicolas	DDT 87	Chef du SEA	22/03/2022*
SAINT-MARTIN Christine	DDT 87	Adjointe au chef du SEA	22/03/2022*
BRACKA Ornella	Préfecture Grand Est	Cheffe du service des affaires administratives du SGAR	29/03/2022*
GREGOIRE Evelyne	Préfecture Grand Est	Chargée des chambres consulaires	29/03/2022*
AMELLAL Mounia	Préfecture Grand Est	Chargée de comitologie régionale	29/03/2022*
GOURDON Denis	Préfecture Grand Est	Chargée de mission au pôle politiques publiques	29/03/2022*
MERIC Catherine	Préfecture Rhône Alpes	Directrice des affaires juridiques et de l'administration locale	29/03/2022*
GAUDERAT Sébastien	Préfecture Rhône Alpes	Chef de bureau adjoint contrôle budgétaire et dotation de l'Etat	29/03/2022*
JEANJEAN Nicolas	DRAAF Occitanie	Directeur régional adjoint	30/03/2022*

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
ANJARD Rodolphe	DRAAF Occitanie	Chef du service agriculture et agroalimentaire	30/03/2022*
GSEGNER Claire	DRAAF Occitanie	Cheffe de l'unité budget et programmes	30/03/2022*
SCHLEGEL Sarah	DRAAF Occitanie	Chargée de mission tutelle budgétaire des chambres d'agriculture	30/03/2022*
VAN VAERENBERGH Chris	DRAAF Normandie	Directeur régional adjoint	05/04/2022*
PUNELLE Isabelle	DRAAF Normandie	Pôle budgétaire SG, référente tutelle chambres d'agriculture	05/04/2022*

- Entretien en visioconférence

Annexe 4 : Liste des sigles utilisés

APCA	Assemblée permanente des chambres d'agriculture
ASAP	Loi d'accélération et de simplification de l'action publique n°2020-1525
ASP	Agence de services et de paiement
BBEP	Bureau du budget et des établissements publics
BDA	Bureau du développement agricole et des chambres d'agriculture
CA	Chambre d'agriculture
CaF	Chambres d'agriculture France : nouvelle dénomination de l'APCA suite à l'ordonnance du 21 avril 2022
CAR	Comité de l'administration régionale
CasDAR	Compte d'affectation spécial développement agricole et rural
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CFE	Centre de formalité des entreprises
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGEFI	Contrôle général économique et financier
CMAI	Comité ministériel de l'audit interne
COP	Contrat d'objectifs et de performance
CRPM	Code rural et de la pêche maritime
DAAF	Direction de l'alimentation de l'agriculture et de la forêt
DAJ	Direction des affaires juridiques
DDFiP	Direction départementale des finances publiques
DDT(M)	Direction départementale des territoires (et de la mer)
DGAL	Direction générale de l'alimentation
DGE	Direction générale des entreprises du ministère de l'économie des finances et de la relance
DGPE	Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises
DGTM	Direction générale des territoires et de la mer de Guyane
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation de l'agriculture et de la forêt
EdE	Etablissement de l'élevage

ETP	Equivalent temps plein
FNAGE	Fonds national d'aide à la gestion de l'emploi
FNSP	Fonds national de solidarité et de péréquation
GEDSI	Plateforme numérique de base documentaire et d'échange par internet
INFOMA	Institut national de formation des personnels du ministère de l'agriculture
MASA	Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire
MDR	Matrice définitive des risques
MIGA	Mission d'inspection générale et d'audit du CGAAER
MMAI	Mission ministériel d'audit interne
MPR	Matrice provisoire des risques
QCI	Questionnaire de contrôle interne
OUGC	Organisme unique de gestion collective des prélèvements d'eau pour l'irrigation
PACTE	Loi relative à la croissance et la transformation des entreprises du 22 mai 2019
PNDAR	Programme national de développement agricole et rural
PRDAR	Programme régional de développement agricole et rural
PTGE	Projet de territoire pour la gestion de l'eau
TATFNB	Taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti

**Annexe 5 :
Tableau
de
synthèse
du
rapport
CGAAER
n°18068
Missions
dites de
Service
Public
confiées
au réseau
des
chambre
s
d'agricult
ure**

BLOC D'ACTIVITES	INSTALLATION (1/2)				
OBJET DE L'ACTIVITE	INSTALLATION	1 ^{er} DU 1 DE L' ART 38 DE LA LOI ESSOC 2018-727	INSTALLATION	INSTALLATION	AP 22 ET CIRCULAIRES DU 24 JUILLET 2018
PÉRIMÈTRE DE L'ACTIVITÉ = MISSION	Information collective et individuelle	Missions nouvelles : précédents : SCA	Labelisation point accueil installation (SR PAI ou AITA) et son fonctionnement.	Création et tenue du répertoire à l'installation L 330-5 et D 330-3 (base de données pour adéquation cidants-futurs installés)	SEA maintenus ; leader en cours d'arbitrage (Etat redeviendrait AG sauf pour CAE, leader et mesures investissements)
TEXTE FONDATEUR DE L'INTERVENTION DE LA CA	4 ^e du L 511-4 et D511-4, D 330-2 et arrêté du 28 décembre 2016 et IT mod 22 02 2017	1 de l'article 38 et L 512-3-1 créé par la loi suite au contentieux devant le CE 2017	D543-21	L511-4 et L 330-5 et D511-4, D 330-3et arrêté 28 dec 2016 et RDI IT mod 22 fev 2017	
EST-IL FAIT MENTION DE LA NOTION DE SERVICE PUBLIC PAR UN TEXTE	Oui MSP liée à la politique d'installation "pour le compte de l'état "		Non	Oui car D511-4 explicite L511-4	
CHAMBRES CONCERNÉES TITULAIRES	Chambres dép	Chambres rég	Chambres dép	Chambres dép	
CARACTÈRE OBLIGATOIRE OU FACULTATIF DE LA MISSION (CA DOIT-ELLE OU PEUT-ELLE ?)	Doit		Peut	Doit	
SI FACULTATIF, MODE D'ENTRÉE ET QUALIFICATION VISÉE - EX : AAC EN VUE LABELISATION, CERTIFICATION, AGRÈMENT, HABILITATION ETC			Appel à candidatures en vue de labellisation (un seul) et labellisation par arrêté préfectoral		
QUELLES AUTRES PERSONNES FONT OU POURRAIENT FAIRE CETTE MISSION ?			syndicat ou association de jeunes agriculteurs		
LE PRODUIT DE LA TAXE FINANCE-T-IL LA MISSION ? EXISTE-T-IL D'AUTRES FINANCEMENTS DÉDIÉS ? LA CA FAIT-ELLE PAYER LE BÉNÉFICIAIRE ?	Oui la mission est financée par le produit de la taxe . Pas de texte prévoyant un financement dédié. La CA ne fait pas payer le bénéficiaire des informations		Retour CDA : oui la mission est financée par le produit de la taxe, il existe un financement dédié par l'Etat. La CA ne fait pas payer le bénéficiaire	Retour CDA : Oui la mission est financée par le produit de la taxe. Pas de texte prévoyant un financement dédié. La CA ne fait pas payer le bénéficiaire des informations	
OBLIGATIONS SPÉCIFIQUES PESANT SUR CA HORS NS ANNUELLE DGPE 2017-921 ORGANISANT LA TUTELLE FINANCIÈRE (EX :CAHIER DES CHARGES OU AUDIT CGAAR) PRÉROGATIVE DE PUISSANCE PUBLIQUE ? CONTRÔLE SPÉCIFIQUE DE LA TUTELLE	Obligation : art 5 arrêté du 28 dec 2016 et contrôle : D511-83 pour les CDA Audit Mga		Respect du cahier des charges Labelisation/ Préfet Région. Remise d'un rapport annuel d'activité prévu par l'article 5 de l'arrêté du 28 dec 2016.	Obligation : art 5 arrêté du 28 dec 2016 et contrôle : D511-83 pour les CDA Audit Mga	

BLOC D'ACTIVITES	INSTALLATION (2/2)				
OBJET DE L'ACTIVITE	INSTALLATION	INSTALLATION	INSTALLATION	INSTALLATION ONIT	AMÉLIORATION DE L'ACCÈS AUX FEMMES AU STATUT D'EXPLOITANTE
PÉRIMÈTRE DE L'ACTIVITÉ = MISSION	Contribution à l'instruction et au suivi DIA au bénéfice de la DOT : (complétude du dossier, suivi annuel des investissements puis des engagements du JA)	Labélisation CEPPP Conduite et suivi procédure des plans de professionnalisation personnalisés Stago collectif obligatoire (habilitation triennale préfet région);	Ch Dep reçoit et instruit les demandes d'inscription sur la liste des Maîtres exploitants pour la réalisation du stage préconisé par le PPP. CH établit cette liste	Mission de l'observatoire des nouveaux installés (ONIT) : collecte, traitement et mise à disposition des données et indicateurs relatifs à l'installation et la transmission	La Chambre d'agr contribue à améliorer cet accès
TEXTE FONDATEUR DE L'INTERVENTION DE LA CA	L511-4 et D511-4 et D343-17-2 et arrêté 28 dec 2016 et IT mod 22 fev 2017	D 343-21-1	D 343-24 AM 9 janvier 2017 (conditions d'inscription sur la liste)	L 515-1	5° du L511-4
EST-IL FAIT MENTION DE LA NOTION DE SERVICE PUBLIC PAR UN TEXTE	OUI car D511-4 explicite L511-4	Non	Non	non	non
CHAMBRES CONCERNÉES TITULAIRES	Chambres dep	CDA ou autres organismes	Chambres dep	APCA : note de cadrage MAA/APCA ni signée ni datée.	CA dep
CARACTÈRE OBLIGATOIRE OU FACULTATIF DE LA MISSION (CA DOIT-ELLE OU PEUT-ELLE ?)	Doit	Peut	Doit	Doit	Doit
SI FACULTATIF, MODE D'ENTRÉE ET QUALIFICATION VISÉE - EX : AAC EN VUE LABELISATION, CERTIFICATION, AGRÈMENT, HABILITATION ETC		Appel à candidatures Puis le préfet désigne or arrêté			
QUELLES AUTRES PERSONNES FONT OU POURRAIENT FAIRE CETTE MISSION ?		Ex : CEPPA, MFR ...			
LE PRODUIT DE LA TAXE FINANCE-T-IL LA MISSION ? EXISTE-T-IL D'AUTRES FINANCEMENTS DÉDIÉS ? LA CA FAIT-ELLE PAYER LE BÉNÉFICIAIRE ?	Oui la mission est financée par le produit de la taxe . Pas de texte prévoyant un financement dédié. La CA ne fait pas payer le bénéficiaire des informations	Retour CDA : le produit de la taxe peut venir compléter le financement dédié. La CA ne fait pas payer l'élaboration et le suivi du PPP	Retour CDA : Oui la mission est financée par le produit de la taxe. Financement dédié DGER (source DGPE). La CA ne fait pas payer.	Oui la mission est financée par le produit de la taxe . Un financement dédié est sollicité au MAA pour le développement de l'informatique	Oui la mission est financée par le produit de la taxe.
OBLIGATIONS SPÉCIFIQUES PESANT SUR CA HORS NS ANNUELLE DOPE 2017-921 ORGANISANT LA TUTELLE FINANCIÈRE (EX : CAHIER DES CHARGES OU AUDIT COAER) PRÉROGATIVE DE PUISSANCE PUBLIQUE ? CONTRÔLE SPÉCIFIQUE DE LA TUTELLE	Obligation : art 5 arrêté du 28 dec 2016 et contrôle : D511-83 pour les CDA Audit Migo	Respect du cahier des charges Labellatory? Préfet Région après le centre, puis après le plan, Ch fait le bilan de l'exécution du plan et préfet valide la capacité du jeune à s'installer. Contrôle prévu par l'arrêté du 28 dec 2016 (art 5) et art 4 de l'AM du 22 août 2016			

BLOC D'ACTIVITES	REGISTRES				
OBJET DE L'ACTIVITE	DONNÉES INDIVIDUELLES RELATIVES AUX EXPLOITATIONS AGRICOLES	REGISTRE DES ACTIFS AGRICOLES	REGISTRE DE L'AGRICULTURE	PROJET DE LOI PACTE (ADOPTÉ LE 8 OCT EN 1ÈRE LECT PAR AN 30 OCTOBRE ADRESSÉ AU SÉNAT)	CFE
PÉRIMÈTRE DE L'ACTIVITÉ + MISSION	Tâches de collecte, de traitement et de conservation des données individuelles relatives aux exploitations agricoles aux fins de simplification des procédures administratives	administration et tenue du registre des actifs agricoles (chefs d'exploitation) par APCA à partir des données des CFE, des CMSA et des greffes des tribunaux.	Immatriculation des entreprises agricoles	Art 1 Suppression possible du CFE à Horizon 2021 ; Art 2 unification possible des registres	Gestion des dossiers de création ou de cessation d'activité agricole. L 311-3 : la décision de l'exploitant de créer un fonds exploité fait l'objet d'une déclaration au CFE
TEXTE FONDATEUR DE L'INTERVENTION DE LA CA	3 ^e du L511-4 et L512-2 décret application n'a pas été pris (Ord 2006) et 2014 i)	L311-2 et D311-25 à 36	R 311-2 à 2-6 et D311-8 et D 311-17 CRPM et 4 ^e du L 526-7 du code de commerce-		L511-4 2 ^e et décret N°96 650 codifié code du commerce R123-1 et suivants
EST-IL FAIT MENTION DE LA NOTION DE SERVICE PUBLIC PAR UN TEXTE	Ch "peut remplir" cette mission par délégation de l'Etat et dans conditions définies par décret non pris à ce jour.	Non	non		Non
CHAMBRES CONCERNÉES TITULAIRES	Chambres dép et Chambres rég	APCA	Chambres dép		Chambres dép
CARACTÈRE OBLIGATOIRE OU FACULTATIF DE LA MISSION (CA DOIT-ELLE OU PEUT-ELLE ?)		Doit	Doit		Doit
SI FACULTATIF, MODE D'ENTRÉE ET QUALIFICATION VISÉE - EX : AAC EN VUE LABELISATION, CERTIFICATION, AGRÈMENT, HABILITATION ETC	Les conditions d'entrée relèveraient du décret qui n'a pas été pris				
QUELLES AUTRES PERSONNES FONT OU POURRAIENT FAIRE CETTE MISSION ?	id				
LE PRODUIT DE LA TAXE FINANCE-T-IL LA MISSION ? EXISTE-T-IL D'AUTRES FINANCEMENTS DÉDIÉS ? LA CA FAIT-ELLE PAYER LE BÉNÉFICIAIRE ?	id	Oui la mission est financée en partie par le produit de la taxe. Il n'existe pas de financement dédié. L'APCA perçoit pour les seuls documents finis par arrêté, des redevances pour les documents qu'elle délivre	Oui la mission est financée en partie par le produit de la taxe des lors que les redevances perçues au titre de l'article D311-17 ne couvrent pas les dépenses. Il n'existe pas de financement dédié. redevances pour les documents qu'elle délivre D311-17		Oui la mission est financée par le produit de la taxe. Il n'existe pas texte prévoyant le financement dédié. La CA ne fait pas payer.
OBLIGATIONS SPÉCIFIQUES PESANT SUR CA HORS NS ANNUELLE DOPE 2017-921 ORGANISANT LA TUTELLE FINANCIÈRE (EX :CAHIER DES CHARGES DU JUDIT CGAAER) PRÉROGATIVE DE PUISSANCE PUBLIQUE ? CONTRÔLE SPÉCIFIQUE DE LA TUTELLE	id				

BLOC D'ACTIVITES	APPRENTISSAGE		ELEVAGE			
	OBJET DE L'ACTIVITE	RÉFORME APPRENTISSAGE LOI N° 2018-771	APPRENTIS	IDENTIFICATION ANIMALE	REFONTE DU CRPM SUR LA GÉNÉTIQUE SUITE AU RÈGLEMENT EUROPÉEN AZUE N° 2016-1012	CERTIFICATION PARENTÉ DES RUMINANTS (JUSQU'AU 1ER NOVEMBRE 2018)
PÉRIMÈTRE DE L'ACTIVITÉ - MISSION	Loi n° 2018-771 pour la liberté de choisir son avenir professionnel modifie le code du travail et accroit missions des chambres en matière d'accompagnement et d'orientation	Instruction (vérification de conformité) et enregistrement des contrats d'apprentissage	Mise en oeuvre des règles d'identification des animaux des OV CP BV/PC Vérification du respect de ces règles par leurs détenteurs.	Les Organismes de Sélection prennent la responsabilité de la mission. Conventions envisagées avec les chambres (per) / EDE (vérification de identité) qui réaliseront alors des prestations pour le compte des OS.	Assure à titre exclusif l'enregistrement et la certification de la parenté des ruminants	Contrôle et enregistrement des performances du cheptel ruminant.
TEXTE FONDATEUR DE L'INTERVENTION DE LA CA	Article 11 de la loi 2018-771 qui renvoie à l'article 6211-4 du code du travail- Décrets en cours d'élaboration	L6211-4 et 6 et R6214-1 à 4 du code travail 7° du L622-20 et L711-1 CRPM	L212-7 Et L653-7 et R212-7 et -15 à D212-45	En cours de refonte. L'article L653-10 abrogé et article L653-7 modifié	L653-3 et -7 et R653-6 et R653-43 et 48 et D653-53 à 59	L653-10 et R 653-63 à 74
EST-IL FAIT MENTION DE LA NOTION DE SERVICE PUBLIC PAR UN TEXTE		Non pas d'article général mais mention à l'article L6211-4 du code du travail de la participation des chambres au service public régional de l'orientation	non		Droits exclusifs au profit de EDE agréés (Ch ou org PM)	Oui (décret R653-69) et loi (L653-10) précise « serv de qualité, quelle que soit localisation, condt économiques acceptables, couverture du territoire » ainsi que titre de la sous-section 2 du CRPM
CHAMBRES CONCERNÉES TITULAIRES		Chambres dép	Chambres dép, interdép ou rég		Chambres dép, Interdép ou rég	Chambre dép
CARACTÈRE OBLIGATOIRE OU FACULTATIF DE LA MISSION (CA DOIT-ELLE OU PEUT-ELLE ?)		Doit	Doit dès lors que la CA comprend en son sein l'EDE agréé		Doit dès lors que la CA comprend en son sein l'EDE agréé	Peut car pas d'obligation de candidater à l'appel public à candidatures
SI FACULTATIF, MODE D'ENTRÉE ET QUALIFICATION VISÉE - EX : AAC EN VUE LABELISATION, CERTIFICATION, AGRÈMENT, HABILITATION ETC			Agrément R653-43		Agrément R653-43	5 ans R653-64(ruminants)Arrêt
QUELLES AUTRES PERSONNES FONT OU POURRAIENT FAIRE CETTE MISSION ?		Non	EDE (association, coopérative ou syndicat) article L653-7 ayant la personnalité morale ayant postulé à des agréments R653-43		EDE (association, coopérative ou syndicat) article L653-7 ayant la personnalité morale ayant postulé à des agréments R653-43	Autre organisme possible (dépôt de dossier) Concurrence de candidatures et concurrence d'exercice possible sur une même zone.
LE PRODUIT DE LA TAXE FINANCE-T-IL LA MISSION ? EXISTE-T-IL D'AUTRES FINANCEMENTS DEDIES ? LA CA FAIT-ELLE PAYER LE BÉNÉFICIAIRE ?		Oui la mission est financée par le produit de la taxe . Il n'existe pas texte prévoyant le financement dédié. La CA ne fait pas payer.	Dans le cas général, le produit de la taxe ne finance pas la mission d'identification animale. Il existe un financement dédié par instruction annuelle DGAL (versement par DRAAF à CA ou organisme ad hoc via convention ou arrêté financier) . Coût facturé au détenteur à prix de revient (coût complet y compris fonctions support) R212-35-2	Création d'un SIEG pour le contrôle de performance	Le produit de la taxe ne finance pas la mission. Il n'y a pas de financement dédié. Le prix de revient -coût complet- est facturé au détenteur R212-16-2	Dans le cas général, le produit de la taxe ne finance pas la mission . Financement dédié via Franceagrimer (775 génétique animale) hors contrôle laitier. Coût facturé au détenteur en application du cahier des charges et tenant compte du coût de revient R 653-67
OBLIGATIONS SPÉCIFIQUES PESANT SUR CA HORS NS ANNUELLE DGPE 2017-923 ORGANISANT LA TUTELLE FINANCIÈRE (EX :CAHIER DES CHARGES OU AUDIT COAAEC) PRÉROGATIVE DE PUISSANCE PUBLIQUE ? CONTRÔLE SPÉCIFIQUE DE LA TUTELLE			Agrément des EDE par arrêté L653-7 Contrôle de tutelle formalisé par DGPAAT-DGAL dans un guide de la tutelle 2009-3093 Le cahier des charges annexé à l'arrêté d'agrément. Tarifs établis de manière transparente. Prend en compte l'isolement ou l'accès difficile de l'exploitation.		Agrément des EDE par arrêté L653-7 Contrôle de tutelle formalisé par DGPAAT-DGAL dans un guide de la tutelle 2009-3093 Le cahier des charges annexé à l'arrêté d'agrément. Tarifs établis de manière transparente et éviter de pénaliser l'exploitation est isolée ou d'accès difficile.	Sujets : agrément respect du cahier des charges (qui encadre les tarifs) R653-66 et 69 : tarifs établis de manière à éviter de pénaliser les éleveurs dont l'exploitation est éloignée ou difficile d'accès. Séparation obligatoire entre les prestations relatives à la mission de service public et les autres prestations.

BLOC D'ACTIVITES	EAU ET ENVIRONNEMENT			
OBJET DE L'ACTIVITE	IRRIGATION ORGANISME UNIQUE	IRRIGATION OUVRAGES	AIDE À L'ÉLABORATION DES FLU	SYSTÈME DE CONSEIL AGRICOLE (SCA)
PÉRIMÈTRE DE L'ACTIVITÉ - MISSION	Organisme unique de gestion collective des prélèvements d'eau pour l'irrigation : il dispose une demande au préfet d'autorisation planimétrique de prélèvement, répartit les volumes entre irrigants et organise la répartition si restriction. Il collecte la redevance irrigation.	Maîtrise d'ouvrage pour financement, travaux de construction, de gestion du fonctionnement et entretien de l'ouvrage	Participation des Chambres aux outils territoriaux Ch associées à l'élaboration - des plans locaux d'urbanisme - des schémas directeurs et de secteur (ex SCOT Chambre donne son avis)	Sensibiliser les agriculteurs bénéficiaires aux normes environnementales, au changement climatique, aux BCAA ...
TEXTE FONDATEUR DE L'INTERVENTION DE LA CA	L514-5 et L211-3 Conv et R211-112 et R211-113	L514-6 et L151-36 à 40	L511-3 CRPM et L132-7 du code Urbanisme	R(UE) 1306-2013 articles 12 à 15 (PAC 2015 -2020) NS DGPE 2015-823- Abrogation programmée du R(UE)
EST-IL FAIT MENTION DE LA NOTION DE SERVICE PUBLIC PAR UN TEXTE	Non	Non	non	non
CHAMBRES CONCERNÉES TITULAIRES	Chambres dép et Chambres rég	Chambres dép et Chambres rég	Ch dép	Réseau des Chambres
CARACTÈRE OBLIGATOIRE OU FACULTATIF DE LA MISSION (CA DOIT-ELLE OU PEUT-ELLE ?)	Peut Arrêté préfectoral désignant l'OU; si carence de candidats, le préfet peut imposer R211-113 du code de l'environnement	Peut les CH "soit habilitées" à utiliser ...	Doit	Peut
SI FACULTATIF, MODE D'ENTRÉE ET QUALIFICATION VISÉ - EX : AAC EN VUE LABELISATION, CERTIFICATION, AGRÈMENT, HABILITATION ETC	Autre organisme possible (dépôt de dossier)			Habilitation
QUELLES AUTRES PERSONNES FONT OU POURRAIENT FAIRE CETTE MISSION ?	Associations, syndicats ou collectivités territoriales	Communes, collectivités, groupement de collectivités et syndicat mixte peuvent également prescrire (le préfet organise).		Organismes publics ou privés
LE PRODUIT DE LA TAXE FINANCE-T-IL LA MISSION ? EXISTE-T-IL D'AUTRES FINANCEMENTS DÉDIÉS ? LA CA FAIT-ELLE PAYER LE BÉNÉFICIAIRE ?	Non le produit de la taxe ne finance pas la mission. Pas de texte prévoyant de financement dédié. La CA fait payer l'irrigant pour le service rendu et collecte la redevance pour prélèvement la CA (OU) et la reverse à l'Agence de l'eau; et cf R 211-117-1 et 2 code env et - L231-3 CE 6° collecte d'une "participation aux dépenses"	Non le produit de la taxe ne finance pas la mission. Demande de subvention possible par la CA (maître d'ouvrage) auprès Coll ou agence de l'eau. La CA fait payer les travaux aux irrigants bénéficiaires. L151-36	Oui, le produit de la taxe finance la mission.	Prix fixé contractuellement entre l'agriculteur et l'organisme habilité
OBLIGATIONS SPÉCIFIQUES PESANT SUR CA HORS NS ANNUELLE DGPE 2017-923 ORGANISANT LA TUTELLE FINANCIÈRE (EX : CAHIER DES CHARGES OU AUDIT CGAAER) PRÉROGATIVE DE PUISSANCE PUBLIQUE ? CONTRÔLE SPÉCIFIQUE DE LA TUTELLE	Sujétions importantes pesant sur l'OUUC ex : doc financier séparant comptes (cf R211-117-1) - L'OUUC se substitue aux pétitionnaires R 211-114 - L'OUUC est le seul à pouvoir présenter des de prélèvement	Prérogative de puissance publique= possibilité de prescrire des travaux L151-36 à 40 CRPM		Le bilan a été demandé par la Mission à la DGPE. Il serait dérisoire. L'APCA indique des difficultés de reporting.

BLOC D'ACTIVITES	DEVELOPPEMENT AGRICOLE (1/2)				
	OBJET DE L'ACTIVITE	DAR (PROCEDURE CASDAR R822-1)	DAR (PROCEDURE CASDAR R822-1)	DEVELOPPEMENT DES GIEE	PROJET DE LOI EGALIM ADOPTE AN LE 2 OCTOBRE, PUIS DEFERE LE 4 OCTOBRE DEVANT LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL
PÉRIMÈTRE DE L'ACTIVITÉ = MISSION	Elaboration et mise en oeuvre du programme régional de développement agricole et rural	La chambre répond à un des AAP nationaux financés par le CASDAR	Coordination de la capitalisation des GIEE	le projet crée une obligation pour les Chambres d'ap de promouvoir la réduction des produits phytos et une obligation pour l'APCA d'en rendre compte annuellement, il prévoit la séparation de la vente et du conseil.	ECOPHYTO dont fermes DEPHY, Epiéon surveillance et 85v
TEXTE FONDATEUR DE L'INTERVENTION DE LA CA	L820-1 et 2 et respectivement L 511-3, L 512-1 et R822-1	L 820-1 et 2 et R822-1	L 515-5	Article 14 modifié et art. 15 du projet	L511-3 ; L 820-1 et L820-2 ; Directive UE 2009-128 -Plan Eco-phyto II du 20 octobre 2015 et instruction 2018-21. (251-1 (SRT))
EST-IL FAIT MENTION DE LA NOTION DE SERVICE PUBLIC PAR UN TEXTE	non	non			non
LITRIBUÉS/LIQUILLIÉS/LIQUILLÉS TITULAIRES	Ch dép et ch reg	Réseau des Chambres	LE 1811 81 8181 8181 www.giee.fr		Réseau des Chambres
CARACTÈRE OBLIGATOIRE OU FACULTATIF DE LA MISSION (CA DOIT-ELLE OU PEUT-ELLE ?)	Doit	Peut	Doit		Doit contribuer
SI FACULTATIF, MODE D'ENTRÉE ET QUALIFICATION VISÉE - EX : AAC EN VUE LABELISATION, CERTIFICATION, AGRÈMENT, HABILITATION ETC		Dossier de candidature à app			
QUELLES AUTRES PERSONNES FONT OU POURRAIENT FAIRE CETTE MISSION ?		Partenariats Chambres Ag /instituts techniques / ONVAR/ Inst recherche Ens sup			CT, Instituts techniques, ONVAR, enseignement sup agricole et ens technique agricole ...contribuent
LE PRODUIT DE LA TAXE FINANCE-T-IL LA MISSION ? EXISTE-T-IL D'AUTRES FINANCEMENTS DÉDIÉS ? LA CA FAIT-ELLE PAYER LE BÉNÉFICIAIRE ?	Oui, le produit de la taxe peut venir en complément du financement Etat casdar dédié. En outre, demande possible de subvention des CT, de l'UE...	Oui, le produit de la taxe peut venir en complément du financement Etat casdar dédié. En outre, demande possible de subvention des CT, de l'UE...	Le produit de la taxe finance la mission		Oui la taxe peut financer la mission, il existe un financement dédié via l'agence de la biodiversité financée à partir de la taxe sur la pollution diffuse.
OBLIGATIONS SPÉCIFIQUES PESANT SUR CA HORS NS ANNUELLE DGPE 2017-921 ORGANISANT LA TUTELLE FINANCIÈRE (EX :CAHIER DES CHARGES OU AUDIT CGAAER) RÉGIMENTAIRE DE BÉNÉFICIAIRE PUBLIQUE ? CONTRÔLE SPÉCIFIQUE DE LA TUTELLE	Oui contrôle a priori par le ministre qui approuve les prog R 822-1 . contrôle a posteriori du CGAAER – AM du 25 avril 2007 mod 4 oct 2016 lorsque l'A est contrôlée (Ministère de l'Agric CASDAR (R822-1) et convention obligatoire	Cadrage annuel des thèmes retenus par instruction technique ministérielle. Contrôle a posteriori CGAAER			

BLOC D'ACTIVITES	DEVELOPPEMENT AGRICOLE (2/2)			AUTRES
	DAR AUMENTATION	DAR FORÊT BOIS	AUTRES MISSIONS DAR FONDÉES SUR DES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES D'ORDRE GÉNÉRAL L510-1 ET L800-1 ET L820-1 ET 2	USAGES LOCAUX
PÉRIMÈTRE DE L'ACTIVITÉ = MISSION	Participation aux PAT : conception, coordination des acteurs (éventuelle) mise en oeuvre	Organisation du développement et de la recherche dans le domaine forestier aux fins de valorisation du bois (bois d'oeuvre et énergie et agroforesterie) et des territoires	- Expérimentation (fermes)- Diffusion de données via mise en ligne, publication, réunions d'information, animation des GDA. -Innovation-	Codifier les coutumes et usages locaux à caractère agricole qui servent ordinairement de base aux décisions judiciaires
TEXTE FONDATEUR DE L'INTERVENTION DE LA CA	L1-III et L111-2 et NS 2016-841	L322-1 et L321-13 du code forestier et art 1604 du CGI (mod) et D 512-2-1 et suivants et R321-28 du CRPM	L 510-1 et L800-1 et L820-1 et L820- 2	L511-3
EST-IL FAIT MENTION DE LA NOTION DE SERVICE PUBLIC PAR UN TEXTE	non	non	non	Non
CHAMBRES CONCERNÉES TITULAIRES	Ch dép et ch reg	Réseau des Chambres		Chambres dép
CARACTÈRE OBLIGATOIRE OU FACULTATIF DE LA MISSION (CA DOIT-ELLE OU PEUT-ELLE ?)	Peut	Doit		Doit sur demande de l'autorité administrative
SI FACULTATIF, MODE D'ENTRÉE ET QUALIFICATION VISÉE - EX : AAC EN VUE LABELISATION, CERTIFICATION, AGRÈMENT, HABILITATION ETC	Appel à projet national			Demande du préfet
QUELLES AUTRES PERSONNES FONT OU POURRAIENT FAIRE CETTE MISSION ?	CT, les associations, groupement de producteurs			
LE PRODUIT DE LA TAXE FINANCE-T-IL LA MISSION ? EXISTE-T-IL D'AUTRES FINANCEMENTS DÉDIÉS ? LA CA FAIT-ELLE PAYER LE BÉNÉFICIAIRE ?	Le produit de la taxe peut venir en complément du financement dédié PNA.	Oui le produit de la taxe finance la mission par le centime forestier et le FNSP finance les 10 programmes régionaux SMK. L321-13 du code forestier. Pas de texte prévoyant de financement dédié.	Oui la taxe a vocation à financer ces missions	Oui la mission est financée par le produit de la taxe.
OBLIGATIONS SPÉCIFIQUES PESANT SUR CA HORS NS ANNUELLE DGPE 2017-921 ORGANISANT LA TUTELLE FINANCIÈRE (EX :CAHIER DES CHARGES OU AUDIT CGAAER) PRÉROGATIVE DE PUISSANCE PUBLIQUE ? CONTRÔLE SPÉCIFIQUE DE LA TUTELLE				

Annexe 6 : Réponse de la DGPE au rapport provisoire dans le cadre du contradictoire et plan d'actions (pièces reçues en pièces jointes à un mail du 28 juillet 2022).



Direction générale
de la performance économique
et environnementale des entreprises

Paris, le

Dossier suivi par : Stéphane Accorsini
DGPE/SCPE/SDPE/BDA
Tél. : 01.49.55.40.76
Mél. : stephane.accorsini@agriculture.gouv.fr

La Directrice générale

à

Messieurs Patrice GUILLET et Philippe VINCENT
Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture
et des Espaces Ruraux

Objet : audit interne ministériel 21083 relatif à la tutelle du réseau des chambres d'agriculture

Pièces jointes : réponse au rapport provisoire d'audit, plan d'actions, analyse AFOM relative à la tutelle du réseau des chambres d'agriculture, tableau de suivi des rapports relatifs au réseau des chambres d'agriculture.

Messieurs,

Par courriel du 14 juin dernier, vous nous avez transmis votre rapport provisoire d'audit interne relatif à la tutelle du réseau des chambres d'agriculture mené à la demande du Cabinet du ministre.

En réponse à votre demande accompagnant la transmission de ce rapport, je vous prie de bien vouloir trouver en pièces jointes :

- Une réponse au rapport provisoire d'audit ;
- Un plan d'actions relatif à l'exercice de la tutelle du réseau des chambres d'agriculture
- Un tableau de suivi des rapports relatifs au réseau des chambres d'agriculture.

Mes services restent à votre disposition pour toute demande d'information complémentaire ou de précision.

Le chef du service compétitivité
et performance environnementale



Stéphane LHERMITTE

Les éléments relatifs à la prise en compte des éléments de la réponse de la DGPE par les auditeurs, figurent dans le texte en encadré grisé

DGPE/SCPE/SDPE/BDA

DGPE/SGPAC/SDGP/BBEP

Réponse au rapport d'audit interne de l'exercice de la tutelle
De Chambres d'agriculture France et des chambres d'agriculture

En réponse à la **recommandation n° 1 (R1)**, il est indiqué aux auditeurs que le bureau du développement agricole (SDPE), avec l'appui du bureau du budget et des établissements publics (SDGP), travaille à la rédaction d'un guide de la tutelle juridique et métier, qui fera l'objet d'une diffusion par instruction à l'attention des préfetures et des services déconcentrés du MASA fin 2022. Ce guide se veut être le pendant de l'instruction annuelle diffusée par la SDGP sur l'approbation des documents budgétaires des chambres d'agriculture. Il contribuera à clarifier le fait que la tutelle doit s'exercer sur les trois domaines complémentaires que sont les domaines juridique, budgétaire et métier.

Erreur matérielle corrigée dans le texte du rapport : recommandation 1, « ... domaines financier, juridique et métier. »

Par ailleurs, pour faciliter le contrôle des autorités de tutelle locale sur l'exercice, par les chambres d'agriculture, des missions qui leur ont été confiées, en particulier les missions de service public, il est proposé que ces autorités soient informées de la mise en œuvre des engagements pris par les chambres d'agriculture dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance (partie A). Cette information sera faite par les services du ministère sur la base d'une compilation du degré de mise en œuvre des engagements au sein du réseau opérée par Chambres d'agriculture France.

Toujours pour aider et accompagner les autorités de tutelle locales dans leur exercice de la tutelle, il est aussi prévu :

- de leur transmettre des informations sur les rapports relatifs au réseau établis par les corps d'inspection et de contrôle (CGAAER, Cour des comptes,...) [cf. tableau en PJ], sur les normes communes opposables à l'ensemble des établissements du réseau qui seront adoptées par Chambres d'agriculture France, sur la politique d'audit des établissements du réseau arrêtée par la cellule d'audit de Chambres d'agriculture France ;
- de leur diffuser le statut du personnel administratif du réseau des chambres d'agriculture et les relevés de décisions des réunions des commissions paritaires du réseau établies au niveau national ;
- de leur communiquer, à une fréquence trimestrielle, une newsletter dans laquelle figureront les actualités du réseau, mais aussi des réponses aux questions posées par les services en charge de la tutelle ;
- d'organiser, à une fréquence *a minima* annuelle, une réunion entre les services d'administration centrale du ministère et les autorités de tutelle locale (préfetures, DRAAF, DDT, DAAF), en sus des formations : cette réunion d'échange permettra d'évoquer l'actualité du réseau, les modalités d'exercice de la tutelle et les difficultés rencontrées dans le cadre de cet exercice, la mise en œuvre des recommandations des différents rapports portant sur le réseau, mais aussi de partager les bonnes pratiques identifiées au sein des autorités de tutelle.

Observation des auditeurs : sous réserve que le guide de la tutelle reprenne effectivement le recensement exhaustif du périmètre sur lequel doit s'exercer la tutelle, alors, il répond effectivement à la R1. Pour autant, l'aspect relatif à la coordination de la tutelle sur les trois domaines n'a pas été abordé.

Pour ce qui concerne les aspects procédure et animation développés, ils répondent aux R2 et R3, et en partie aux R4 et R5 (newsletter et réunions d'échange entre AC/SD chargés de la tutelle).

En réponse à la **recommandation n° 2 (R2)**, il est précisé que le guide précité indiquera, pour ce qui est de la tutelle métier et juridique, les actions attendues des autorités de tutelle locale vis-à-vis des établissements du réseau des chambres d'agriculture. Il poursuit aussi pour objectif d'informer ces autorités des différents modèles d'organisation en vigueur au sein du réseau, étant souligné qu'il ne revient pas à ces autorités d'intervenir dans l'organisation des établissements dont ils assurent la tutelle, mais simplement d'inciter ou d'encourager le réseau à se saisir de tous les leviers de mutualisation d'ores et déjà disponibles dans la réglementation en vigueur et d'accompagner les élus dans leurs projets. La décision relative au choix d'un modèle d'organisation relève des élus. Le MASA entend toutefois stabiliser l'organisation du réseau autour d'un nombre limité de modèles d'organisation, pour éviter une dispersion et un manque de visibilité (ce qui répond à une recommandation de la Cour des comptes).

En réponse à la **recommandation n° 3 (R3)**, il y a lieu de préciser que les attentes du MASA en matière d'exercice de la tutelle seront diffusées aux autorités de tutelle locale par l'intermédiaire des instructions précitées (instruction budgétaire annuelle, instruction relative au guide de la tutelle).

Par ailleurs, notamment au regard des conclusions des réunions de suivi du contrat d'objectifs et de performance (COP) signé entre l'Etat et le réseau des chambres d'agriculture d'une part, et des difficultés en matière d'exercice de la tutelle qui nous seraient remontées d'autre part, il est proposé que les services du ministère adoptent une instruction technique annuelle à l'attention des autorités de tutelle pour leur indiquer des points d'attention ou de vigilance particuliers, ainsi que des priorités dans le contrôle de l'action des chambres d'agriculture qu'elles ont à opérer.

En réponse à la **recommandation n° 4 (R4)**, les différents rapports ou bilans dus par Chambres d'agriculture France en application de la réglementation en vigueur lui sont désormais demandés en amont de la première réunion de suivi semestrielle du COP (NB : la première réunion de suivi a eu lieu le 23 juin 2022).

Par ailleurs, les dispositions réglementaires en vigueur ne prévoient pas la transmission par les autorités de tutelle à la DGPE de document particulier, en dehors des procès-verbaux des sessions et des délibérations des chambres d'agriculture (article D. 511-60 du code rural et de la pêche maritime) et des documents budgétaires, via l'instruction précitée. Pour ce qui est des délibérations, la DGPE envisage d'ouvrir un espace partagé afin que les autorités de tutelle locales puissent y déposer les délibérations prises par les établissements dont elles assurent la tutelle. Le dépôt sur cet espace doit permettre à la DGPE, par échantillonnage et sur la base d'une analyse de risques qui reste à élaborer, d'exercer un contrôle de second niveau sur la légalité des décisions prises et, le cas échéant, alerter les autorités de tutelle.

Il nous paraît aussi intéressant qu'une réunion annuelle, spécifiquement dédiée à l'exercice de la tutelle métier (exercice des missions de service public, respect des engagements du COP, mise au point de nouvelles prestations relatives à des missions « métier »,...) soit organisée entre chaque chambre d'agriculture et son autorité de tutelle. Cette réunion pourrait donner lieu à la remontée d'un certain nombre d'informations en administration centrale (à des fins de bilan « macro »), selon des modalités qui restent à arrêter par les services de la DGPE.

En réponse à la **recommandation n° 5 (R5)**, la DGPE s'efforcera d'organiser *a minima* une réunion annuelle du réseau des référents. Il convient toutefois de noter qu'il existe un important turnover des effectifs chargés de la tutelle du réseau, que ce soit dans les préfectures ou dans les services déconcentrés du MASA. A cet égard, le guide de la tutelle juridique et métier, précité, poursuit aussi un objectif de continuité et d'harmonisation des pratiques en matière d'exercice de la tutelle.

Observation des auditeurs : la mise en œuvre de l'ensemble du plan d'actions en réponse aux recommandations du rapport, renforce l'animation du réseau des référents. Par ailleurs, le guide de la tutelle et l'IT annuelle constituent des outils intéressants. En revanche, le volet "renforcement" du réseau n'apparaît pas, même si la DGPE ne peut qu'inciter, suggérer et outiller, car elle n'a pas la main sur la manière dont le préfet met en place la tutelle et gère ses services.

En complément des réponses aux recommandations, la DGPE souhaite apporter les précisions suivantes sur le rapport d'audit :

Au point 1.4, il est dit que « dix risques sont considérés comme présentant une criticité majeure à l'issue de l'audit et 23 une criticité infime », alors que le tableau des risques figurant dans ce paragraphe fait apparaître 9 risques majeurs résiduels et 24 risques mineurs résiduels.

Erreur matérielle corrigée dans le texte du rapport : neuf risques mineurs résiduels et 24 risques infimes résiduels.

Au point 1.5.1, pour ce qui est de la tutelle budgétaire, l'article D. 513-22 du code rural et de la pêche maritime prévoit que le budget de Chambres d'agriculture France soit soumis à l'approbation du ministre chargé de l'agriculture et du ministre chargé du budget. Par ailleurs, la SDGP/BBEP sera aussi impliquée dans le suivi de la mise en œuvre du COP, en particulier sur sa partie C.

Précisions apportées dans le corps du rapport par introduction de notes en bas de page 11.

Au point 1.5.2, il est utile de préciser que le contrôle des actes et délibérations des chambres relève aussi du Préfet, autorité de tutelle de ces établissements, la DGPE n'intervenant qu'en cas de non conformité desdits actes ou délibérations avec les attributions des chambres ou avec les lois et l'ordre public (article L. 511-10 du CRPM). Du reste, l'intervention du ministre chargé de l'agriculture dans l'annulation d'un acte ou d'une délibération d'une chambre tient au fait que chaque chambre dispose de la qualité d'établissement public national (rattaché à l'État), pour lequel cette compétence est attachée à l'administration centrale.

Les auditeurs, concernant l'intervention du Préfet, rappellent dans ce paragraphe 1.5.2 la réglementation et relèvent également la pratique. La rédaction du CRPM sur l'intervention du Préfet en matière juridique est ambiguë, comme évoqué au paragraphe 3.1.1 du rapport, ce que la DGPE relève également ci-dessous en observation sur le paragraphe 5.2.2.

Sur un autre point, la DGPE assure des formations semestrielles à l'attention de l'ensemble des agents des services déconcentrés du MASA (DRAAF, DDT, DAAF) et des préfetures impliqués dans l'exercice de la tutelle ; certains des participants de ces formations peuvent être amenés à exercer le rôle de référent pour leur territoire. Ces formations sont l'occasion de sensibiliser les apprenants sur les attendus en matière d'exercice de la tutelle, mais aussi d'avoir un retour d'expérience des agents chargés de la tutelle des chambres d'agriculture.

Au point 3.1.1, les autorités de tutelle des chambres d'agriculture sont les préfets, assistés des services préfectoraux. Pour autant, et conformément au décret n° 2010-429, les DRAAF sont amenées à apporter leur concours dans l'exercice de cette tutelle, en particulier pour ce qui est du contrôle des documents budgétaires. Effectivement, de par leur connaissance et leur expertise des politiques publiques menées dans le domaine agricole sur leur territoire, elles peuvent opportunément évaluer les orientations prises par les chambres d'agriculture, lesquelles ont nécessairement une déclinaison budgétaire. Les DDT(M) peuvent être amenés à jouer ce même rôle, pour les chambres de leur ressort. Enfin, le réseau des directions des finances publiques peut aussi être sollicité et associé à cet exercice de tutelle en tant que de besoin, compte tenu de

l'expertise qu'il a développée dans l'examen des finances des établissements publics. Son avis peut être en particulier précieux dans le cas où une chambre connaîtrait des difficultés financières.

Les auditeurs constatent que la réglementation et l'instruction, telles que présentées dans le 3.1.1, montrent qu'il peut y avoir une incohérence à demander à un service qui ne relève pas du préfet de département, d'intervenir dans le champ des compétences de ce dernier.

Pour ce qui est de la tutelle institutionnelle et juridique, elle est en définitive partagée entre le préfet et le ministre chargé de l'agriculture, lequel peut demander la réunion d'une session de chambre d'agriculture (article D. 511-54 du CRPM) et peut aussi être amené à proposer l'annulation, par décret, d'un acte ou d'une délibération d'une chambre d'agriculture. Par ailleurs, il est rappelé que les chambres d'agriculture, qui contreviennent aux prescriptions législatives et réglementaires du CRPM qui les concernent, peuvent être dissoutes par décret rendu en conseil des ministres (cf. article L.511-11 du CRPM).

Voir réponse des auditeurs aux observations de la DGPE sur le paragraphe 1.5.2 page précédente

En ce qui concerne la tutelle métier, il apparaît nécessaire d'associer les préfetures et les services déconcentrés du MASA au suivi de la mise en œuvre du COP. Dans ce cadre, ces services doivent être informés par la DGPE de la déclinaison territoriale de ce contrat opérée par le réseau.

Au point 3.1.2, il peut être rappelé que la DGPE avait initialement proposé une révision du dispositif de tutelle renforcée visant à en simplifier le déclenchement, en évitant un recours systématique à un audit préalable de l'établissement faîtier du réseau, à l'instar de ce qui prévaut dans les autres réseaux consulaires. Néanmoins, il a été décidé un maintien de la procédure en vigueur. Depuis, Chambres d'agriculture France a créé une cellule d'audit en son sein, a assuré le recrutement d'un auditeur en interne, et défini une politique d'audit du réseau, sur la base d'une analyse des risques.

Le dernier paragraphe du 3.1.2 indique que la DGPE avait proposé une modification de la réglementation visant le recours systématique à un audit préalable.

Au point 3.1.3, comme indiqué plus haut, la DGPE, en lien avec Chambres d'agriculture France, déterminera les modalités d'association des préfetures et les services déconcentrés du MASA au suivi de la mise en œuvre du COP.

Par ailleurs, le guide de la tutelle précédemment évoqué doit permettre de recenser les missions de service public confiées au réseau et les attentes du MASA vis-à-vis des autorités de tutelle pour s'assurer du bon exercice desdites missions.

Ces commentaires ne nécessitent pas de prise en compte particulière par les auditeurs

Au point 3.3.1, il y a lieu de rappeler que les créations de chambres interdépartementales d'agriculture ou de chambres d'agriculture de région doivent donner lieu à l'adoption d'un décret, dont la rédaction est assurée par les services de la DGPE, et pour lequel un avis de la DAJ est sollicité. Pour autant, il apparaît utile de bien associer les autorités de tutelle locales des établissements parties prenantes à ces projets de réorganisation, ne serait-ce que parce que ces autorités sont tenues de rendre un avis sur ces projets. Il convient de noter que l'ordonnance relative à Chambres d'agriculture France prévoit que cet établissement, en tant que tête de réseau, soit informé des projets de réorganisation du réseau et les accompagne ; dans le COP est par ailleurs prévu l'établissement d'une cartographie de l'organisation du réseau. Par ce biais, la DGPE sera mieux informée des projets de réorganisation en cours au sein du réseau.

Ces commentaires ne nécessitent pas de prise en compte particulière par les auditeurs

Au point 4.2, le Fonds institué par le réseau pour la prise en charge des allocations « chômage » des agents du réseau s'intitule le Fonds national d'aide à la gestion de l'emploi (FNAGE), mentionné à l'article D. 514-12 du code rural et de la pêche maritime. Pour ce qui est de la gestion des registres, l'établissement faîtier du réseau n'assure l'administration que du registre des actifs agricoles (RAA), conformément à l'article D. 311-25 du CRPM, la gestion du registre de l'agriculture (registre des EIRL agricoles) et du registre des fonds agricoles étant assurée par les chambres d'agriculture elles-mêmes.

Erreurs matérielles corrigées dans le rapport page 27 et 28.

Au point 5.1.1, il conviendrait peut-être de préciser que les formations réalisées par la DGPE à l'attention des services déconcentrés impliquent la SDPE et la SDGP, et portent à la fois sur la tutelle juridique/métier et la tutelle financière.

Ces précisions figurent au paragraphe 5.3.1 du rapport

Au point 5.1.2, le BBEP envisage de diffuser aux autorités de tutelle locales une partie de la note de synthèse sur la situation financière des établissements du réseau.

Ces commentaires ne nécessitent pas de prise en compte particulière par les auditeurs

Au point 5.2.1, il est bien prévu d'informer les services déconcentrés du MASA sur la réforme relative à la substitution du registre des actifs agricoles par un registre national des entreprises une fois que le calendrier associé à cette réforme aura définitivement été arrêté car une incertitude demeure aujourd'hui quant à une bascule vers le nouveau registre au 1^{er} janvier 2023.

Par ailleurs, le guide de la tutelle doit bien aborder la question de la tutelle « métier » du réseau, à côté d'autres problématiques (gouvernance, organisation). Le sommaire de ce guide a fait l'objet d'une consultation du réseau des référents. Les fiches constituant ce document leur seront transmises en septembre. Le projet de guide sera également adressé à Chambres d'agriculture France pour avis. La diffusion de la version définitive du guide est prévue en fin d'année 2022.

Ces commentaires ne nécessitent pas de prise en compte particulière par les auditeurs

Au point 5.2.2, il est précisé que, dans le cadre d'un décret de toilettage de la partie réglementaire du code rural et de la pêche maritime relative au réseau des chambres d'agriculture, à venir, un article doit être introduit pour clarifier le rôle du préfet en matière de tutelle des établissements du réseau.

Par ailleurs, pour ce qui est des actes et délibérations adoptés par les chambres d'agriculture, comme il a été indiqué, il est proposé la création d'un espace de stockage informatique afin que la DGPE puisse, par sondage, réaliser un examen de second niveau et, le cas échéant, alerter les autorités de tutelle.

Au point 5.3.1, la DGPE n'est pas favorable à la proposition de mise en place d'adresse institutionnelle. Les annuaires des directions centrales sont diffusés sur le site intranet du MASA (et régulièrement mis à jour). Le BBEP et le BDA sont bien identifiés par la tutelle locale comme les bureaux respectivement chargés des questions relatives à la tutelle financière et comptable d'une part, à la tutelle juridique et métier d'autre part. Les coordonnées des interlocuteurs du BBEP sont mis à jour chaque année dans l'instruction technique. Le BDA indiquera également les coordonnées des agents du pôle « chambres d'agriculture » lors de la parution du guide tutelle métier et juridique. Par ailleurs, les options de la messagerie utilisée par le MASA permettent de signaler les absences et d'organiser la continuité de service. La création d'une adresse institutionnelle risque de complexifier les échanges. Il est à rappeler qu'il existe du reste déjà une adresse institutionnelle reseau-ref-chambagri.dgpe@agriculture.gouv.fr qui est utilisée par les nouveaux arrivants, pour des questions qui touchent les trois types de tutelle ou pour des questions relatives aux documents mis sur GEDSI.

Au point 5.3.2, il est indiqué que le guide de la tutelle, qui sera déposé sur la plateforme mise à disposition du réseau des référents, a vocation à se substituer et à compléter les fiches du vade-mecum établi en 2019. Par ailleurs, la DGPE s'engage à réunir les membres de ce réseau au moins une fois par an pour les informer des dernières actualités et organiser un échange sur leurs pratiques en matière d'exercice de la tutelle.

L'ensemble des engagements et actions présentés ci-avant est repris dans le plan d'actions ci-joint, sous forme d'un tableau synthétique.

Plan d'actions - tutelle chambres

Recommandation audit CGAAER	Nature réponse apportée	Mesure proposée	Échéance
R1 - Réaliser un recensement exhaustif des domaines sur lesquels doit s'exercer la tutelle, tenant compte pour les missions de service public délégué des prochaines modifications envisagées. Mettre en place une coordination de la tutelle couvrant les trois domaines : financier, juridique et budgétaire	Procédure	Définition de la tutelle métier dans le guide de la tutelle	T4 2022
	Procédure	Diffusion du guide par IT	T4 2022
	Animation	Information des tutelles locales sur la mise en œuvre des engagements du COP	1 st -1ère réunion suivi CC
	Animation	Information des tutelles locales sur les rapports relatifs au réseau	en continu
	Animation	Information des tutelles locales sur les normes communes adoptées par CdA France	en continu
	Animation	Information des tutelles locales sur la politique d'audit de CdA France	en continu
	Animation	Diffusion aux tutelles locales du statut du personnel administratif du réseau	T3 2022
	Animation	Communication aux tutelles locales d'une newsletter	T4 2022 (1ère)
	Animation	Formation à l'attention des tutelles locales	2/an
	Animation	Organisation de réunions d'échange entre AC/SD chargés de la tutelle	T4 2022 (1ère)
R2 - Définir en conséquence les attentes en termes de tutelle sur les chambres d'agriculture y compris en termes d'orientation sur l'impulsion à donner quant à l'organisation du réseau	Procédure	Définition des attentes en matière d'exercice de la tutelle dans le guide de la tutelle	T4 2022
R3 - Veiller à diffuser auprès des tutelles locales les attentes du ministère sur les différents aspects de l'exercice de la tutelle : financier, juridique, métier	Mesure prescriptive	Diffusion par IT annuelle des points de vigilance et priorités d'action pour le contrôle de l'action des chambres	T4 2022/T1 2023

R4 - S'assurer de la remontée, par les tutelles locales et Chambres d'agriculture France, des informations dont la transmission est prévue par des dispositions législatives ou réglementaires. Procéder à une analyse, au moins par sondage, et appeler le cas échéant l'attention des tutelles locales sur les risques constatés, dans le cadre de son appui auprès d'elles	Procédure	en place d'un espace informatique pour le dépôt des délibérations et contrôle 2nd niveau	T1 2023
	Mesure prescriptive	réunion annuelle chambre/tutelle dédiée à l'exercice de la tutelle métier + remontée info	année n (pour année n-1)
R5 -Veiller à disposer de relais locaux, couvrant les trois volets de la tutelle sur l'ensemble du territoire, disposant des outils nécessaires, et bénéficiant d'une animation suffisante	Animation	Réunion annuelle avec le réseau des référents	T4 2022

Annexe 7 : Matrice définitive des risques

Objectifs / activités de l'entité audité		Nature des risques inhérents	Criticité des Risques inhérents	Mesures de contrôle interne observées en phase terrain	Degré de maîtrise du risque estimé après audit	Criticité des risques résiduels	Suite à donner, éléments de base des recommandations
Pilotage	Instructions relatives à la tutelle des CA et de l'APCA	Une législation et une réglementation inadaptées à la mise en œuvre de la tutelle	critique	Actualisation continue des textes pour l'organisation et le pilotage du réseau ; travail de mise en cohérence des textes ; saisine DAJ	Avancé	mineure	<i>Suggestion : éviter éparpillement textes + difficulté de mettre en œuvre tutelle renforcée</i>
	Définition et coordination de l'exercice de la tutelle et appui au réseau	Approche incomplète de la fonction de tutelle	Majeure	Textes qui donnent une approche complète sur le plan budgétaire, et juridique. Pas de définition de la tutelle métiers ni de celle sur les MSPD	Partiel pour la tutelle métier	Majeure	Nécessité de clarification de la tutelle métier
		Absence de désignation claire des responsables chargés de la tutelle	Majeure	Intitulés de postes explicites ; Fiches de postes ; Organigrammes fonctionnels précis et diffusé	Satisfaisant	Infime	
		Incapacité du ou des responsables de la tutelle à mobiliser les niveaux de décision	Majeure	Présentation des documents préparatoires aux réunions des instances ; Réunion de bureau et de sous-directions régulières Implication du chef de service	Satisfaisant	Infime	
		Absence d'harmonisation de l'exercice de la tutelle, de fonction de synthèses et de coordination	Majeure	Instance de coordination et de pilotage entre le BDA et le BBEP	Satisfaisant pour les aspects budgétaire et juridique, partiel pour la tutelle métier	Mineure	<i>Suggestion : renforcement de la coordination de la tutelle du BDA sur l'aspect métier</i>
		Insuffisance des moyens pour l'exercice de la tutelle	Majeure	Postes identifiés	Avancé	Mineure	<i>Point de vigilance : veiller à ne pas perdre la</i>

							<i>compétence : remplacement des agents et tuilage</i>
		Expertise incomplète des sujets	Majeure	Tableau précisant les domaines d'intervention respectif des BDA et BBEP ; coordination régulière entre les deux bureaux	Satisfaisant	Infime	
Accompagnement du réseau des chambres d'agriculture		Tutelle métiers remise en cause par l'organisation du réseau	Majeure	Suivi des procédures de regroupement initiées par les établissements du réseau	Partiel en termes d'impulsion relayée aux tutelles locales et de cartographie du réseau	Majeure	Une impulsion incitative sur l'organisation en application des textes
		Inadéquation des axes stratégiques du réseau avec les politiques publiques du MAA	Critique	Un COP depuis 2021 en adéquation avec les attentes du MASA et les axes stratégiques du réseau	Satisfaisant	Infime	
		Dérive en matière de ressources humaines	Mineure	Suivi des attentes du réseau : négociation employeurs-salariés	Satisfaisant	Infime	
Animation de la tutelle des chambre d'agriculture		Application hétérogène de la tutelle sur le territoire	Majeure	Instruction technique annuelle sur la tutelle financière	Partiel du fait d'un manque sur les aspects juridique et métier de la tutelle	Majeure	Diffusion des attendus en matière de tutelle juridique et suivi de la mise en œuvre du COP
		Absence de communication, ou bien incomplète , ou ne touchant pas tous les acteurs	Majeure	Instruction technique annuelle sur la tutelle financière ; plateforme GEDSI pour les référents tutelles locales	Avancé sauf pour les aspects juridique et métiers sur la plateforme	Mineure	<i>Suggestion : capacité à faire mettre en œuvre des boites mails institutionnelles</i>
		Absence de formation des personnels chargés de l'exercice de la tutelle des CA	Mineure	Formations régulières à destination des tutelles locales	Avancé sauf sur l'aspect métier	Mineure	
		Absence ou inadaptation ou inactivité d'un réseau de référents pour la tutelle des CA	Majeure	Une liste de contacts en SD ; Une liste de référents	Avancé, mais la liste de référent est incomplète et pas à jour	Mineure	<i>Suggestion : reprendre l'animation du réseau : réunions thématiques et échanges de pratiques</i>
RETEX et amélioration continue		Absence de RETEX ou non suivi de mesure d'amélioration	Mineure	Une synthèse tous les deux ans sur la tutelle financière	Avancé sauf sur les aspects juridique et métier	Mineure	

Exercice de la tutelle sur l'APCA	Dialogue tutelle-APCA	Absence ou insuffisance de dialogue de gestion relatif à la taxe	Mineure	Dialogue régulier BBEP-CaF	Satisfaisant	Infime	
		Absence ou insuffisance de dialogue relatif à la gestion budgétaire aux décisions et à l'activité	Majeure	Dialogue régulier BBEP-CaF ; présentations régulières avant instances par CaF aux agents BBEP ; dialogue régulier BDA-CaF	Satisfaisant	Infime	
Approbation des documents budgétaires	Défaut de dialogue entre spécialistes financiers et techniques de la tutelle et de l'APCA	Absence d'information financière fiable et pertinente	Critique	présentations régulières avant instances par CaF aux agents BBEP ; Grille d'analyse ; tableur de suivi dans le temps de la situation financière	Satisfaisant	Infime	
		Insuffisance de compétence financière de la tutelle	Majeure	Formation des agents ; des outils : fiches méthodologiques et fiches relais ; polyvalence des agents	Satisfaisant	Infime	
		Incapacité à juger de l'opportunité des décisions budgétaires en fonction des risques financiers	Majeure	Grille d'analyse ; tableur de suivi pluriannuel	Satisfaisant	Infime	
Exercice de la tutelle juridique	Insuffisance de compétence juridique de la tutelle	Absence de remontée fiable des actes et délibérations	Critique	Travail en pôle chambre et donc coordination et échanges ; banque de réponse type ; appel à la DAJ en tant que de besoin	Satisfaisant	Infime	
		Absence ou insuffisance de dispositif de maîtrise des risques juridiques	Mineure	Les projets d'actes sont fournis quelques jours avant les séances ; le commissaire du gouvernement assiste aux séances des instances	Satisfaisant	Infime	

		Incapacité à empêcher le caractère exécutoire d'une délibération dans le délai de 15 jours	Majeure	Etude ordre du jour des instances ; travail de prévention en amont des sessions ; participation aux instances	Satisfaisant	Infime	
		Incapacité à publier un décret d'annulation d'un acte dans le délai de deux mois	Majeure	Participation aux instances	Satisfaisant	Infime	
	Exercice de la tutelle métiers : vision stratégique	Absence d'expression par l'Etat d'une vision stratégique de ses attentes vis-à-vis de l'EP	Critique	Contrat d'objectifs et de performance	Satisfaisant	Infime	
		Mauvais fonctionnement des instances de gouvernances de l'EP	Majeure	Suivi des ordres du jour des instances ; participation aux instances	Satisfaisant	Infime	
	Exercice de la tutelle métier : mise en œuvre des politiques publiques	Absence ou insuffisance d'animation du réseau	Majeure	Participation effective dans les principales instances ; Dialogue régulier entre la DGPE et l'APCA ;	Satisfaisant	infime	
		Absence ou insuffisance de participation à la mise en œuvre des politiques publiques	Majeure	Intervention dans les instances	Satisfaisant	Infime	
	Exercice de la tutelle métiers : missions de service public déléguées	Manque de clarté du périmètre de la délégation	Majeure	Une seule mission confiée à CaF : la tenue des registres des actifs agricole et des fonds agricoles	Satisfaisant	Infime	

Appui à la tutelle des chambres d'agriculture	Apporter un appui à la tutelle locale	Absence de définition du rôle des Préfets et des DRAAF en appui des Préfets	Majeure	Une instruction technique annuelle relative à l'exercice de la tutelle financière des chambres d'agriculture. Pas d'instruction sur la tutelle métier	Partiel	Majeure	Comblent notamment les lacunes sur les aspects métiers
		Absence de reporting	Majeure	Remontée et analyse des actes et documents budgétaires et financiers	Partiel en termes de remontée des actes juridiques et de leur analyse	Majeure	Organiser la remontée des actes et procéder à une analyse par sondage et alerter

	Absence d'expertise en réponse à la demande des tutelles locales	Majeure	Agents identifiés ; coordination bureaux ; saisine le cas échéant d'autres bureaux et services	Satisfaisant	Infime	
Apporter un appui pour la réalisation de la tutelle sur les actes budgétaires	Absence de prise en compte des situations financières dégradées	Majeure	Instruction technique avec critères d'appréciation des situations d'alerte ; un suivi de la situation de chaque chambre à partir d'un tableur réunissant les informations essentielles issues des comptes financiers, avec indicateurs d'alerte	Satisfaisant	Infime	
Apporter un appui pour la réalisation de la tutelle juridique	Incapacité à publier un décret d'annulation d'un acte dans le délai de deux mois	Majeure	Un circuit organisé, mais informel, de saisine de la DAJ, et de rédaction du projet de décret d'annulation.	Satisfaisant	Infime	
Apporter un appui pour la réalisation de la tutelle métiers	Absence d'expression par l'Etat d'une vision stratégique de ses attentes vis-à-vis des CA	Majeure	Pas d'expression des attentes du ministère aux tutelle locale en matière d'accompagnement de la réorganisation du réseau et de suivi du COP	Partiel : diffusion du COP mais sans formulation de consigne	Majeure	Diffusion des attendus du MAA
	Absence de suivi de l'activité et des résultats de la mise en œuvre des politiques publiques	Mineure	Prévu dans le cadre du COP (indicateurs)	Avancé : outil existant mais pas encore mis en œuvre	Mineure	
	Absence de suivi de l'activité et des résultats pour les services publics délégués	Mineure	Suivi par chacun des bureaux concernés ; rapports spécifiques demandés à CaF	Avancé : rapports non disponible dans le cadre de la coordination de la tutelle	Mineure	

