



CGAAER

CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ALIMENTATION
DE L'AGRICULTURE
ET DES ESPACES RURAUX

Rapport n° 17068

Les nouvelles chambres régionales d'agriculture : constats et perspectives

établi par

Bertrand GAILLOT

Inspecteur général de santé publique vétérinaire

Yves RIOU

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Yves GRANGER

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Juillet 2018

SOMMAIRE

RÉSUMÉ.....	5
LISTE CHRONOLOGIQUE DES RECOMMANDATIONS.....	6
LISTE DES RECOMMANDATIONS PAR DESTINATAIRES.....	7
INTRODUCTION.....	8
1. RAPPEL HISTORIQUE ET ÉLÉMENTS DE CONTEXTE.....	10
1.1. Rappel historique.....	10
1.1.1. Une prise de conscience dans le contexte de la révision générale des politiques publiques.....	10
1.1.2. Terres d'avenir, un projet non abouti.....	10
1.1.3. Le législateur n'impose pas la régionalisation aux chambres d'agriculture.....	11
1.1.4. Un constat d'échec de cette approche reposant sur le volontariat.....	11
1.2. Contexte.....	12
1.2.1. La loi NOTRe installe 13 régions métropolitaines au lieu de 22.....	12
1.2.2. Disparition des deux seules chambres d'agriculture de région.....	13
1.2.3. Mais création récente d'une chambre d'agriculture de région en Île-de-France.....	13
1.2.4. Des projets d'employeur unique se développent.....	13
1.2.5. L'État décide d'organiser le réseau autour des chambres régionales.....	14
2. MISE EN ŒUVRE À L'ÉCHELON RÉGIONAL DES DISPOSITIONS DU DÉCRET N° 2016-610 DU 13 MAI 2016 RELATIF AU RÉSEAU DES CHAMBRES D'AGRICULTURE.....	16
2.1. Dynamique de régionalisation.....	16
2.1.1. Priorités de mandature et orientations stratégiques.....	16
2.1.2. Méthode de travail.....	16
2.1.3. Organisation et gouvernance.....	17
2.1.4. Appréciation de la mission sur la dynamique de régionalisation.....	18
2.2. Régionalisation des fonctions «support».....	18
2.2.1. Gestion des ressources humaines.....	18
2.2.2. Systèmes d'information.....	19
2.2.3. Comptabilité-finances.....	19
2.2.4. Achats.....	19
2.2.5. Immobilier.....	20
2.2.6. Appréciation de la mission sur la régionalisation des fonctions support.....	20
2.3. Régionalisation des missions «métiers».....	21
2.3.1. Politiques publiques en région.....	21
2.3.2. Études et prospective.....	21
2.3.3. Recherche, développement, innovation.....	22
2.3.4. Formation des actifs agricoles.....	22
2.3.5. Mise au point des prestations rémunérées certifiées.....	22
2.3.6. Installation-transmission.....	23
2.3.7. Actions et outils de communication.....	23
2.3.8. Création d'un service commun «valorisation du bois et territoires».....	24
2.3.9. Bilan pour les fonctions métiers.....	24
2.4. Contribution de la tutelle au processus de régionalisation des missions.....	25

2.5. Appréciation sur l'état d'avancement de la régionalisation.....	25
Le tableau ci-dessous montre que la carte de France suivante se dessine :.....	25
3. L'ACTION DE L'APCA DANS LE PROCESSUS DE RÉGIONALISATION DES MISSIONS DES CA.....	27
3.1. Examen des textes relatifs aux obligations de l'APCA vis à vis du réseau.....	27
3.2. Constats des missionnaires sur les actions menées par l'APCA en faveur de la régionalisation.....	28
3.2.1. Orientations nationales du réseau.....	28
3.2.2. Appui à la mutualisation des fonctions support.....	31
3.2.3. Appui à la régionalisation des fonctions métiers.....	34
3.2.4. Actions d'accompagnement du réseau pour réussir sa restructuration.....	37
3.3. L'action de l'APCA vue par les responsables régionaux et locaux du réseau.....	37
3.4. Appréciation de la mission sur l'action de l'APCA.....	38
3.5. Contribution de la tutelle au processus de régionalisation des missions.....	39
4. ANALYSE DE LA SITUATION ET RECOMMANDATIONS.....	40
4.1. Analyse de la situation.....	40
4.1.1. Des différences marquées entre CRA.....	40
4.1.2. Le maintien de la proximité : un objectif partagé.....	41
4.1.3. Des freins connus mais peu exprimés.....	41
4.1.4. Une démarche à engager.....	42
4.2. Garantir la mise en œuvre opérationnelle de la régionalisation des missions.....	42
4.2.1. Préciser le contenu des missions régionalisées.....	42
4.2.2. Renforcer l'exercice de la tutelle.....	43
4.2.3. Accroître l'appui de l'APCA.....	43
5. PERSPECTIVES.....	46
5.1. Mettre l'échelon régional au centre du réseau.....	46
5.2. Mise en œuvre de cette orientation : employeur unique, crantage des étapes et adaptation pour les grandes régions.....	47
5.2.1. Vers une CRA employeur unique.....	48
5.2.2. Crantage des étapes intermédiaires.....	48
5.2.3. Cas des grandes régions.....	49
5.2.4. Articulation interne au réseau et gouvernance.....	49
5.2.5. Un COP pour formaliser les relations entre l'État et l'APCA.....	51
CONCLUSION.....	52
ANNEXES.....	53
Annexe 1 : Lettre de mission.....	54
Annexe 2 : Note de cadrage.....	57
Annexe 3 : Priorités du réseau 2014-2018.....	59
Annexe 4 : Exercice de la tutelle par les services de l'État.....	61
Annexe 5 : Obligations de l'APCA vis à vis du réseau des CA.....	72
Annexe 6 : Liste des personnes rencontrées.....	75
Annexe 7 : Liste des sigles utilisés.....	81

RÉSUMÉ

Après avoir adressé un questionnaire aux 13 chambres régionales d'agriculture (CRA) de Métropole, la mission s'est déplacée dans six régions, et neuf départements où elle rencontré les responsables de l'État, du conseil régional, de la CRA, et de une ou deux chambres départementales d'agriculture (CDA).

Le décret du 13 mai 2016 précise clairement les objectifs de régionalisation des missions (« supports », « métiers »,...) des chambres d'agriculture, avec une obligation de résultats. Toutefois, il ne s'accompagne pas de modalités précises de mise en œuvre, particulièrement en ce qui concerne le financement ; cette situation induit une grande variété de comportements.

Une réflexion de fond doit être engagée rapidement sur l'évolution et la reconfiguration du réseau pour une mise en œuvre dès le début de la prochaine mandature (1^{er} trimestre 2019), après que l'État ait précisé fermement ses demandes et ses attentes. L'obligation de modifier le décret suite à son annulation partielle pour excès de pouvoir, le projet de Loi ESSoC et les éventuelles décisions d'Action Publique 2022, constituent autant d'opportunités à saisir.

La mission recommande de clarifier le cadre législatif et réglementaire relatif à l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) pour affirmer son rôle de « tête du réseau des chambres d'agriculture ».

Pour cela, il sera souhaitable d'élaborer un contrat d'objectif et de performance entre le ministère et l'APCA, permettant de définir les bases d'un dialogue efficace et d'examiner la possibilité de le décliner avec chaque CRA.

La régionalisation doit être présentée comme un moyen, permettant de dégager des marges de manœuvre pour atteindre l'objectif partagé de proximité et de services de qualité apportés aux acteurs de terrain - professionnels et collectivités.

Une telle dynamique devrait conduire à inverser la logique réglementaire actuelle, en affirmant la prééminence du niveau régional (prélèvement de la taxe, élections, missions,...) et en précisant les modalités d'application.

La mission recommande d'afficher pour la fin de la prochaine mandature (2025), l'objectif de création en Métropole de treize chambres régionales, employeurs uniques, voire de chambres de région, dotées chacune d'orientations stratégiques, d'objectifs opérationnels, d'une gouvernance et d'une organisation pertinentes pour leur territoire.

Des échéances doivent être fixées avec « crantage des étapes intermédiaires » ; dès sa conception, ce dispositif prévoira des incitations et sanctions.

Mots clés : Assemblée permanente des chambres d'agriculture, chambre régionale d'agriculture, régionalisation, tutelle, APCA.

LISTE CHRONOLOGIQUE DES RECOMMANDATIONS

- R1.** Recommandation pour le ministère : décrire de façon plus précise les missions à régionaliser, dans un nouveau décret.....43
- R2.** Recommandation pour l'APCA :45
- mettre en œuvre un plan d'actions dans les domaines de la stratégie et des fonctions support ;.45
 - renforcer l'équipe dédiée à l'accompagnement des CRA..... 45
- R3.** Recommandations pour l'APCA : mobiliser plus amplement le Fonds national de solidarité et de péréquation pour promouvoir la régionalisation selon des orientations précises fixées par la tutelle.....46
- R4.** Recommandation pour le ministère :47
- affirmer clairement l'échelon régional comme l'élément pivot du réseau en le mentionnant explicitement dans le code rural et de la pêche maritime ;47
 - prévoir le prélèvement de la taxe à l'échelon régional.....47
- R5.** Recommandation pour le ministère : afficher pour la fin de la prochaine mandature (2025), l'objectif de généraliser en Métropole la création de chambres régionales, employeurs uniques, voire de chambres de région.....48
- R6.** Recommandation pour le ministère et l'APCA : compléter le cadre législatif et réglementaire relatif à l'APCA pour affirmer son rôle de « tête du réseau des chambres d'agriculture »51

LISTE DES RECOMMANDATIONS PAR DESTINATAIRES

Recommandations pour le ministère :

- R1.** Recommandation pour le ministère: décrire de façon plus précise les missions à régionaliser, dans un nouveau décret.....43
- R4.** Recommandation pour le ministère :.....47
- affirmer clairement l'échelon régional comme l'élément pivot du réseau en le mentionnant explicitement dans le code rural et de la pêche maritime ;.....47
 - prévoir le prélèvement de la taxe à l'échelon régional.....47
- R5.** Recommandation pour le ministère : afficher pour la fin de la prochaine mandature (2025), l'objectif de généraliser en Métropole la création de chambres régionales, employeurs uniques, voire de chambres de région.....48

Recommandations pour l'APCA :

- R2.** Recommandation pour l'APCA :.....45
- mettre en œuvre un plan d'actions dans les domaines de la stratégie et des fonctions support 45
 - renforcer l'équipe dédiée à l'accompagnement des CRA.....45
- R3.** Recommandations pour l'APCA : mobiliser plus amplement le Fonds national de solidarité et de péréquation pour promouvoir la régionalisation selon des orientations précises fixées par la tutelle.....46

Recommandations pour le ministère et l'APCA :

- R6.** Recommandation pour le ministère et l'APCA : compléter le cadre législatif et réglementaire relatif à l'APCA pour affirmer son rôle de « tête du réseau des chambres d'agriculture ».....51

INTRODUCTION

Par lettre de commande du 27 avril 2017, le directeur du cabinet de ministre chargé de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF) a sollicité le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) pour conduire une mission sur le fonctionnement et l'organisation des nouvelles chambres régionales d'agriculture en application de plusieurs textes réglementaires et législatifs pris entre octobre 2014 et mai 2016¹.

Au départ, cette mission était qualifiée d'audit, mais il est très vite apparu que les normes et la méthode propres à ce type d'investigation n'était guère compatible avec les questions posées dans la lettre de commande ; aussi, avec l'accord du commanditaire, la mission a été requalifiée en mission de conseil, avant d'être confiée aux trois de ses membres signataires du présent rapport puis d'être élargie à l'ensemble du réseau : Assemblée permanente de chambres d'agriculture (APCA), chambres régionales d'agriculture (CRA) et chambres départementales d'agriculture (CDA).

Les objectifs poursuivis par les missionnaires ont consisté à :

- recueillir toutes les informations disponibles et actualisées sur l'état des lieux et les difficultés pouvant résulter de la fusion des anciennes chambres régionales d'agriculture dans les régions affectées par un changement de leur périmètre,
- examiner et analyser les méthodes mises en œuvre, les moyens mobilisés et les leviers actionnés par le réseau pour conduire les réformes territoriales et structurelles précitées,
- dresser un état des lieux des bonnes pratiques et des résultats obtenus et envisager les trajectoires et démarches restant à accomplir,
- mesurer les rôles respectifs, d'une part de l'APCA tête du réseau, d'autre part des services centraux et déconcentrés de l'État, dans l'accompagnement de ces restructurations et réorganisations des organismes consulaires en régions et départements,
- formuler des recommandations adaptées aux différentes situations constatées en vue d'une meilleure appropriation par les chambres régionales de leurs nouveaux périmètre et champ d'action.

La méthode retenue par les missionnaires, validée dans la note de cadrage de la mission² a consisté à croiser différentes sources d'information à partir :

- de questionnaires adressés respectivement à l'APCA et aux treize CRA (les organismes

¹ Article 89 de la loi n° 2014-1170 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt qui a renforcé leur rôle en leur confiant de nouvelles missions d'ordre stratégique,

Ordonnance N° 2015-1538 relative à l'évolution de leurs circonscriptions consécutive à la réforme territoriale,

Ordonnance N° 2015-1539 portant diverses dispositions pour leur adaptation à ces réformes,

Décret N° 2016-610 du 13 mai 2016 relatif au réseau des chambres d'agriculture.

² Document de cadrage adressé par le vice président du CGAAER à la directrice du cabinet du MAA en date du 6 novembre 2017

consulaires des DOM/COM ne faisant pas partie du périmètre de la mission compte-tenu de leur spécificité),

- d'entretiens conduits avec les responsables élus et administratifs de l'APCA, ainsi qu'à la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) avec les deux sous-directeurs³ accompagnés par leurs collaborateurs, en charge de la tutelle du réseau,

- de déplacements dans les six régions de Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne, Grand-Est, Hauts de France, Nouvelle Aquitaine et Provence-Alpes-Côte d'Azur où ils ont rencontré les présidents et directeurs des chambres régionales, les présidents et directeurs de certaines chambres départementales ou interdépartementales⁴, les préfets ou secrétaires généraux aux affaires régionales (SGAR), les directeurs régionaux de l'agriculture de l'alimentation et de la forêt (DRAAF), les directeurs régionaux ou départementaux des finances publiques (DRFiP ou DDFiP) ainsi que plusieurs directeurs départementaux des territoires et de la mer (DDTM) le plus souvent accompagnés de leur chef du service d'économie agricole.

Au cours de leurs différentes phases d'investigation et au fur et à mesure que progressait leur connaissance de l'état des lieux des chambres régionales d'agriculture dans leur nouvelle configuration, les missionnaires ont estimé nécessaire de produire deux notes d'étapes⁵ pour nourrir en temps réel les propositions du gouvernement dans le cadre des réflexions relatives au projet de loi dit ESSoC (pour un État solidaire et de confiance) et à la démarche « Action publique 2022 ».

Au delà de ces premiers éléments, le présent rapport abordera successivement en cinq parties les sujets suivants :

1/ un rappel historique et des éléments de contexte,

2/ la mise en œuvre à l'échelon régional des dispositions du décret N° 2016 - 610 du 13 mai 2016,

3/ l'action de l'APCA pour accompagner l'organisation et le fonctionnement des chambres régionales d'agriculture,

4/ l'analyse de la situation et les recommandations opérationnelles en vue d'assurer la bonne mise en œuvre des dispositions réglementaires et d'améliorer leur efficacité,

5/ les perspectives et les recommandations d'ordre stratégique.

3 Sous- direction de la performance environnementale et de la valorisation des territoires et sous direction de la gouvernance et du pilotage.

4 Morbihan, Somme, Charente, Côte-d'Or, Doubs-Territoire de Belfort, Bouches du Rhône, Marne, Alsace.

5 Adressées à la directrice du cabinet du MAA en dates du 29 décembre 2017 et du 25 avril 2018.

1. RAPPEL HISTORIQUE ET ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

1.1. Rappel historique

1.1.1. Une prise de conscience dans le contexte de la révision générale des politiques publiques

Dès 2008, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), des pistes de réforme pour le réseau des chambres d'agriculture avaient été envisagées, notamment pour tenir compte du décalage constaté entre la forte baisse du nombre d'agriculteurs et l'offre de services les concernant. Dimensionné par rapport au modèle agricole des années 1960, le réseau consulaire agricole souffrait d'une modernisation trop longtemps différée ; malgré les dispositions législatives et réglementaires prises et les initiatives de l'APCA, les évolutions demeuraient lentes et limitées.

Il était ainsi établi dans de nombreux rapports que le maillage départemental se traduisait par la redondance de services qui pourraient utilement être mutualisés, au niveau régional ou national, selon les cas ; cela procurerait des économies et permettrait d'améliorer sensiblement la qualité des services. Une coordination au niveau régional était ainsi prônée, la CRA pouvant tenir lieu de centre de ressources pour les CDA ; étaient évoquées les études économiques et la prospective, la production et la gestion de références, l'ingénierie de l'aménagement de l'espace rural, et la recherche...; la mutualisation au niveau régional de compétences forestières ou en matière d'élevage étant également recommandée. Par ailleurs, ces diagnostics établissaient que le réseau ne disposait pas d'outils de modernisation ou que ceux-ci n'étaient que peu utilisés (comptabilité analytique, contrôle de gestion,...).

1.1.2. Terres d'avenir, un projet non abouti

Consciente de cette situation qui ne pouvait que conduire ensuite à une réforme encore plus brutale, considérant également la montée du « fait régional », l'APCA a pris, en 2009, l'initiative d'engager le projet « Terres d'avenir », visant à réformer le réseau des chambres d'agriculture, afin de le préserver. Son objectif affiché était de renforcer l'échelon régional par la mutualisation des moyens des chambres d'agriculture sans remettre en cause leur existence, ni leur statut d'établissements autonomes, beaucoup d'élus notamment départementaux n'étant pas enclins à mettre en commun une partie de leurs moyens, craignant une perte d'influence personnelle. L'APCA, par ses missions et sa position même, apparaissait alors en situation de responsabilité pour proposer une telle démarche, négocier les évolutions avec l'autorité politique et la tutelle et produire du consensus.

1.1.3. Le législateur n'impose pas la régionalisation aux chambres d'agriculture

Ainsi, contrairement aux deux autres réseaux consulaires chambres de commerce et d'industrie et chambres de commerce et des métiers (CCI et CMA), il a été décidé de laisser l'initiative au réseau des chambres d'agriculture pour se réformer et conduire sa propre dynamique de mutualisation et de restructuration territoriale, à partir de grandes orientations posées en 2008 et 2010 par le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) ; les échéances étaient souples et les modalités de mise en œuvre non directives.

En effet, à la différence de la loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 pour les deux autres réseaux consulaires (CCI et CMA), la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche a seulement donné aux chambres d'agriculture la possibilité de se regrouper, de contribuer à la réalisation de projets communs et de développer la mutualisation au sein de leur réseau, sous l'égide de l'APCA (article L. 512-4 du CRPM). Auparavant, l'ordonnance n° 2006-1207 du 2 octobre 2006, relative aux chambres d'agriculture, avait eu pour objet de renforcer l'échelon régional du réseau mais n'était pas prescriptive. Cette ordonnance dotait les chambres d'agriculture d'outils leur permettant de coopérer, travailler en commun et gérer des projets à des fins d'amélioration des services rendus sur l'ensemble des territoires et d'optimisation des dépenses. Ainsi les établissements du réseau pouvaient mettre en place des services communs. Par ailleurs, les services d'un établissement pouvaient être à la disposition d'un autre établissement lorsque cette mise à disposition présentait un intérêt dans le cadre de la mutualisation des services au sein de la région ou du réseau. Enfin, les établissements peuvent mettre en place des organismes inter-établissements du réseau (OIER), dotés de la personnalité juridique et de l'autonomie financière ; ces OIER ont pour objet de gérer des moyens communs ou de mettre en œuvre des actions communes.

1.1.4. Un constat d'échec de cette approche reposant sur le volontariat

Si les dispositions juridiques recensées ci-dessus apparaissaient susceptibles de déverrouiller le réseau, il ne s'agissait toutefois que d'outils, avec le risque confirmé que l'appareil consulaire, peu enclin à la réforme, ne s'en saisisse pas; de nombreux élus, surtout à l'échelon départemental, étaient plus attachés à l'autonomie de leur établissement et aux habitudes locales que disposés à conduire une réforme du management et à une gestion collective du réseau.

Cette réforme, qui dépendait du bon vouloir des chambres d'agriculture, a globalement échoué, comme nous l'ont confirmé les responsables rencontrés. Le projet « Terres d'avenir » n'a pas été au cœur du chantier de mutualisation, les priorités ayant porté davantage sur les missions « métiers » que sur les fonctions support. Des progrès ont été toutefois enregistrés dans les régions où la démarche de mutualisation, sous-tendue par un projet politique fort, avait été engagée avant le lancement du projet « Terres d'avenir », comme en Bretagne (« projet Convergence ») ou en Pays de la Loire. La restructuration du réseau pouvait également procéder

de la fusion des chambres départementales ou régionales et de la création de chambres d'agriculture de région ; ces dispositifs n'ont été utilisés que quatre fois depuis 2010 (chambre de région Nord – Pas-de-Calais en 2010, chambres interdépartementales de Savoie-Mont-Blanc et Doubs-Territoire de Belfort en 2012, et chambre de région Alsace en 2013).

Si les résultats obtenus ne sont pas à la hauteur des enjeux, ce processus a été largement débattu dans toutes les chambres. Il est néanmoins conceptuellement admis par le réseau, qui a bien identifié les leviers sur lesquels agir. L'absence de volonté pour l'engager est patente, que ce soit bien évidemment au niveau départemental, mais aussi aux niveaux régional et central (APCA). Après sept années d'hésitations et reconnaissant l'échec du projet « Terres d'avenir », l'APCA, à la suite d'une concertation étroite avec l'administration, dans le cadre de la réflexion ouverte sur le projet de loi d'avenir, a lancé au printemps 2015 un projet intitulé « Colonne vertébrale », en mettant davantage l'accent sur la régionalisation des fonctions « support ».

Enfin, dans son rapport public annuel de février 2017, la Cour des comptes, sur la base des contrôles exercés, si elle constate une évolution sensible des missions du réseau, insiste sur la nécessité de le restructurer et de restaurer son équilibre financier. Elle recommande notamment d'encourager la fusion des CDA, de renforcer le rôle de l'APCA et de transférer la compétence fiscale du niveau départemental au niveau régional.

1.2. Contexte

Le réseau des chambres d'agriculture a bien pris conscience de l'affirmation de l'échelon régional en tant que niveau, non seulement de définition de stratégies, mais également de portage des politiques publiques, avec l'accompagnement budgétaire afférent (autorité de gestion des fonds communautaires).

1.2.1. La loi NOTRé installe 13 régions métropolitaines au lieu de 22

La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRé) du 7 août 2015 confie de nouvelles compétences aux régions, renforce leur rôle en matière de développement économique⁶ et vise à renforcer les intercommunalités ; ce texte supprime par ailleurs la clause de compétence générale pour les départements et les régions, restreignant ainsi les capacités d'intervention des collectivités départementales en matière économique et agricole, en particulier leurs possibilités de soutien aux chambres d'agriculture.

La constitution de nouvelles grandes régions par regroupement de plusieurs d'anciennes régions plus petites, prévue par la loi 2015-29 du 16 janvier 2015, entraîne la nécessité de regrouper les chambres régionales ou de région existantes, conformément à l'article L. 512-1 du code rural et

⁶ Loi NOTRe du 7 août 2015 - renforcement des pouvoirs de la région, avec notamment l'élaboration non seulement du SRDEII (Schéma Régional de Développement Économique, d'Innovation et d'Internationalisation), mais aussi du SRADDT (Schéma Régional d'aménagement Durable du Territoire).

de la pêche maritime (CRPM) qui impose le principe d'une chambre régionale d'agriculture par région⁷.

À l'instar des évolutions conduites dans les services de l'État et des collectivités territoriales, le législateur a décidé, de mettre en conformité le réseau des CA avec la nouvelle carte régionale, dès le 1er janvier 2016, date d'entrée en vigueur de la réforme régionale ; le siège de cette (éventuellement nouvelle) chambre régionale se trouvant soit au siège de la DRAAF, soit à la métropole désignée par arrêté du préfet de région, après avis de la CRA.

1.2.2. Disparition des deux seules chambres d'agriculture de région...

Si la réforme de la carte régionale issue de la loi du 16 janvier 2015 a permis de réduire de 22 à 13 le nombre de chambres régionales, elle a cependant conduit à la transformation des deux seules chambres d'agriculture de région en simples chambres interdépartementales, leurs compétences régionales étant transférées à de nouvelles chambres régionales (Hauts-de-France et Grand Est) ; cette évolution contrainte a généré de l'amertume chez ceux qui, ayant fait preuve d'initiative, avaient anticipé la régionalisation.

1.2.3. Mais création récente d'une chambre d'agriculture de région en Île-de-France

Début 2018, les trois chambres franciliennes, départementale (Seine-et-Marne), interdépartementale (Île-de-France Ouest) et régionale d'Île-de-France ont décidé de fusionner pour constituer la chambre d'agriculture de région Île-de-France.

1.2.4. Des projets d'employeur unique se développent

Il importe également de relever les projets conduits par les CRA de Bretagne, des Pays de la Loire et, dans une moindre mesure, de Normandie, qui visent à transférer l'essentiel des missions de développement des CDA vers la chambre régionale et à faire de cette dernière l'employeur unique du personnel. Pour sécuriser juridiquement une telle évolution qu'il convient d'accompagner, le Gouvernement a décidé de recourir à l'expérimentation (« droit à l'expérimentation » dans le cadre des habilitations à légiférer par ordonnance « confiance entre l'administration et le public »), sans procéder à des modifications de la partie législative et réglementaire du code rural et de la pêche maritime.

⁷ Ordonnance n° 2015-1538 relative à l'évolution des circonscriptions des chambres d'agriculture, décret n° 2016-610 relatif au réseau des chambres d'agriculture et décret n° 2017-670 modificatif

1.2.5. L'État décide d'organiser le réseau autour des chambres régionales

Ce contexte de décentralisation, d'évolution de l'organisation territoriale des services de l'État, mais aussi de resserrement des financements a fortement incité la réorganisation du réseau autour des chambres régionales, pour le rendre plus efficient.

- La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014⁸ a notamment prévu de confier aux CRA le soin d'assurer l'harmonisation des conditions d'emploi des personnels des chambres d'agriculture de la région, d'orienter, structurer et coordonner les actions des CDA, en définissant une stratégie régionale et en adoptant le budget nécessaire à la mise en œuvre de cette stratégie.
- Ces nouvelles compétences attribuées aux CRA (mais également à l'APCA, en consacrant la mutualisation) ont été clairement définies par le décret n°2016-610 du 13 mai 2016. Ce texte a notamment pour objectif de consolider le rôle des CRA en leur confiant l'exercice de nouvelles missions au bénéfice des CDA de leur circonscription.

En effet, compte tenu des attermolements précédents, résultant de l'approche choisie, privilégiant le consensus et le volontariat des chambres départementales, le caractère contraignant affiché pour cette réforme est apparu indispensable, d'où la nécessité d'un décret qui impose à toutes les chambres la régionalisation des fonctions support, d'ici le 1^{er} juillet 2017 ; les deux autres réseaux consulaires (CCI et CMA) ont fait l'objet, dès 2010, de dispositions législatives contraignantes pour ces modalités de la régionalisation - mutualisation.

Il s'agit d'une intervention volontariste de l'État, négociée toutefois avec l'APCA, avec l'objectif de restructurer le réseau des chambres d'agriculture, selon un calendrier précis, de l'engager dans une gestion plus efficace et plus économe de ses moyens par une mutualisation des fonctions dites « supports » et de certaines fonctions « métiers ». Cette orientation doit permettre de dégager des économies et notamment de contribuer à une maîtrise des dépenses de personnel, afin de mettre les chambres en situation de répondre aux enjeux identifiés, parfois depuis longtemps, et de contribuer efficacement aux politiques publiques, notamment en matière de développement agricole.

Dans l'objectif de développer la coordination et la mutualisation entre chambres, mais aussi de renforcer l'échelon régional, ce décret attribue aux CRA des missions dites « support » (appui juridique, administratif et comptable) mais aussi certaines missions « métiers », réalisées au bénéfice des CDA de leur circonscription ; il prévoit aussi de nouvelles attributions pour l'APCA. Les personnels des CDA principalement affectés à ces missions doivent être transférés aux chambres régionales dont elles relèvent. Ce décret a été partiellement annulé par le Conseil d'État, l'article L.512-1 du CRPM ne citant que les « missions juridiques, administratives et comptables ainsi que des actions de communication » et ne mentionnant pas expressément de missions « métiers ».

⁸ Le développement durable des territoires ruraux, l'agro-écologie, la préservation des ressources naturelles et la lutte contre le changement climatique sont des thèmes nouveaux que doivent désormais assumer les chambres

➤ Pour les fonctions « support », il s'agit de la coordination et de l'harmonisation des pratiques d'achats⁹, de la gestion du personnel et de la paie, de la gestion des systèmes d'informations, de l'élaboration d'un schéma directeur du patrimoine immobilier, de la gestion comptable¹⁰ avec harmonisation des dispositifs de contrôle interne.

➤ Selon ce texte, pour développer une plus grande cohérence du réseau, la CRA doit définir ses propres priorités de mandature (« dans le respect des orientations nationales de l'APCA ») et la stratégie de leur mise en œuvre. Ainsi, certaines missions qualifiées de « métiers » relèvent de la stratégie de la CRA et ce, conformément aux délibérations prises par l'APCA. Il s'agit de l'analyse des politiques publiques, du suivi des marchés et études économiques et prospectives, de la formation, de la définition d'un socle commun de prestations, de la communication, de la création et reprise d'entreprises agricoles¹¹, de la recherche-développement et innovation (RDI), comprenant la « création au sein de la chambre régionale » d'un service commun « RDI » avec les chambres départementales.

➤ Des modalités de suivi et d'évaluation sont également prévues. Ainsi, sur la base des transmissions annuelles des chambres régionales, l'APCA doit communiquer au ministre chargé de l'agriculture un bilan du fonctionnement du réseau et établir un bilan de la mandature au cours de l'année précédant les élections. Des dispositions supplémentaires relatives à l'APCA doivent contribuer à renforcer son rôle affiché de « tête de réseau », avec notamment la charge de veiller à la cohérence des PRDAR et des programmes de RDI du réseau ainsi que de coordonner leur capitalisation, la possibilité de réaliser, à son initiative, des audits auprès des établissements du réseau et éventuellement de mettre en place une tutelle renforcée, la création d'un « comité des nominations des directeurs » en son sein, mais aussi l'obligation de définir la stratégie immobilière du réseau, après avoir réalisé un inventaire du patrimoine des établissements.

Enfin, conscient de la nécessité d'accompagner l'APCA dans cette démarche au travers d'une tutelle rénovée, le pouvoir réglementaire a prévu que la Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) soit présente au conseil d'administration de l'APCA.

➤ Les difficultés rencontrées pour mener à bien la régionalisation des missions prévue dans ce décret de mai 2016 sont de nature diverse, tant humaine qu'organisationnelle et seront développées dans le corps de ce rapport. Toutefois, il n'en demeure pas moins que la mise en place dépend fortement des regroupements imposés (des régions à périmètre inchangé jusqu'aux grandes régions de taille XXL (jusqu'à 12 départements) mais aussi de la diversité des agricultures. En outre, le caractère avorté de projets de rapprochement, engagés antérieurement, complexifie le processus.

Sur la base du recensement ci-dessus des transferts de missions et mutualisations prévues par le décret du 13 mai 2016, la mission s'est attachée à dresser un état des lieux de l'avancement

9 Les marchés pris par l'APCA engagent désormais les chambres qui ne disposent pas déjà de marchés

10 Avec possibilité de constitution d'un groupement comptable au sein d'une même région.

11 Les chambres départementales peuvent déléguer à la chambre régionale la gestion de la mission de service public liée à la politique d'installation ; possibilité de constitution de GUFA (groupement d'utilisation de financements agricole)

de la « régionalisation » à partir des réponses reçues et des entretiens réalisés.

2. MISE EN ŒUVRE À L'ÉCHELON RÉGIONAL DES DISPOSITIONS DU DÉCRET N° 2016-610 DU 13 MAI 2016 RELATIF AU RÉSEAU DES CHAMBRES D'AGRICULTURE

Les constats ci-dessous ont été établis par la mission à partir des documents reçus de l'APCA et de 12 réponses au questionnaire adressé aux CRA métropolitaines (la CRA Île-de-France n'a pas répondu) ; ils ont été complétés par les observations faites lors des déplacements en Bretagne (B), Bourgogne-Franche-Comté (BFC), Grand-Est (GE), Hauts-de-France (HdF), Provence-Alpes Côte-d'Azur (PACA) et Nouvelle-Aquitaine (NA).

La mission note une certaine variabilité de qualité dans les réponses, selon les régions enquêtées ou non à laquelle s'ajoutent des différences entre la réponse écrite et ce qui a pu lui être communiqué oralement.

2.1. Dynamique de régionalisation

2.1.1. Priorités de mandature et orientations stratégiques

L'obligation d'établir des priorités de mandature a été posée par le décret du 13 mai 2016, soit au delà de la moitié de la mandature en cours.

La mission constate que les priorités 2014-2018 établies par l'APCA sont rarement citées par les CRA, sauf Pays de la Loire (PdL). Seule la CRA de Normandie (NOR) considère avoir approuvé de véritables priorités pour la mandature en cours. D'autres CRA ont établi un projet stratégique, parfois en associant le conseil régional telles que Grand-Est (GE,) ou non par exemple Auvergne-Rhône-Alpes(AURA) et Occitanie (OC) ; certaines ont pu choisir de formuler des propositions de priorités d'intervention pour le conseil régional (NA). Mais dans d'autres régions (HdF), ce dernier a établi seul ses orientations.

Enfin, les CRA de Bretagne, Bourgogne-Franche-Comté, Corse(C) et Centre Val de Loire (CVL) ont choisi d'accorder la priorité à leur installation puis à leur fonctionnement au détriment des priorités de mandature.

2.1.2. Méthode de travail

Les CRA de Bretagne, Normandie (NOR) et PACA ont eu recours à l'appui d'un consultant ; la

première souligne la nécessité du temps de maturation de son projet « Convergence », les deux autres estiment utile l'appui apporté par l'APCA ; l'importance d'un consultant extérieur est soulignée pour «élever son regard et porter l'intérêt général, dont il faut bien creuser le contenu».

Mais pour d'autres CRA (HdF, NA), cet appui extérieur a pu ne pas aboutir avec le retrait du consultant en cours de mission : cette situation peut traduire le poids des personnalités ou encore des résistances départementales.

Enfin la plupart des CRA ont fait confiance à leurs ressources internes pour conduire la réforme (AURA, PdL, BFC, OC, CVL) ; celles-ci ont apprécié la qualité de l'appui par l'APCA dans le domaine juridique ; par contre, elles sont critiques sur l'accompagnement à la conduite du changement et en matière sociale.

2.1.3. Organisation et gouvernance

La CRA de Bretagne s'est constituée en employeur unique, adossé à un seul organigramme avec un directeur général et des directeurs adjoints thématiques, chacun responsable d'un domaine ; dans cette région, les directeurs adjoints sont désormais les seuls salariés des chambres départementales. En outre, la volonté d'accompagner la régionalisation par plus de proximité s'est traduite par la mise en place d'un comité local adossé à chaque intercommunalité ; chaque comité local pourra se doter prochainement de son projet agricole de territoire.

Les CRA de Pays de la Loire et Normandie se sont engagées fortement dans la même dynamique.

Ces situations, qui vont au-delà des textes actuels, sont en voie de régularisation dans le cadre du projet de loi ESSoC.

Les autres CRA ont fait le choix d'une organisation matricielle en réseau ; on y trouve donc un directoire réunissant régulièrement les présidents et directeurs du réseau régional, complété parfois par une concertation technique mensuelle des seuls directeurs (GE). Chacun des présidents et des directeurs est référent pour une thématique, l'objectif initial de croiser les provenances de chaque binôme n'étant pas toujours atteint.

Certaines régions (BFC) ont ressenti la nécessité de disposer d'une instance professionnelle ramassée (le G4), composée de deux présidents de chacune des régions fusionnées.

D'autres comme PACA ont adopté, en la déclinant, la charte du réseau, proposée par l'APCA qui organise et articule les instances de gouvernance et vaut règlement intérieur.

Pour ce qui concerne le siège des CRA, le ministère de l'agriculture a décidé de retenir comme lieu d'implantation la même ville que la DRAAF : cette règle a souffert d'une exception en AURA, avec Lyon pour le siège de la CRA et Clermont-Ferrand pour celui de la DRAAF.

Par ailleurs, pour au moins deux des «grandes» régions fusionnées, la situation, bien que conforme à la décision précitée, ne l'est pas au plan fonctionnel : Bordeaux (et non Limoges),

Nancy (et non Châlons-en-Champagne), sont dans les faits le siège opérationnel de la CRA.

2.1.4. Appréciation de la mission sur la dynamique de régionalisation

La mission souhaite souligner l'importance de l'implication des professionnels et d'absence d'antagonisme majeur pour s'approprier le projet commun aux plans de la stratégie et de la gouvernance. De plus, la réussite du projet suppose l'adhésion des personnels à la stratégie retenue et leur association aux évolutions par un management ajusté à la conduite du changement. Pour autant, le questionnement des agents sur leur avenir et leurs missions à moyen / long terme est largement évoqué avec leur encadrement.

La mission souligne l'importance largement exprimée de « prendre le temps d'apprendre à se connaître », que ce soit pour les professionnels, les encadrants et les agents.

Elle relève également la forte mobilisation des responsables régionaux qui ont tenu à privilégier les échanges locaux induisant un temps de déplacement considérablement accru (triplé pour le directeur de la CA d'Alsace).

Or, certaines CDA peuvent mettre en avant leur posture « départementaliste » ; de nombreux présidents de CRA, également présidents de CDA, peuvent adopter des positions au niveau régional difficiles ensuite à assumer au niveau départemental. Du point de vue de la mission, l'adoption des priorités partagées en début de mandature, avec la finalisation d'un projet agricole régional, sont des conditions essentielles permettant de garantir du sens à la démarche de régionalisation.

Par ailleurs, la mission a noté des positionnements variés entre DRAAF, Conseil régional (CR) et CRA ; ainsi, dans certaines régions, les échanges sur le fond ont encore lieu entre ces trois partenaires. Mais dans d'autres, les services de l'État sont désormais écartés, le conseil régional, autorité de gestion des fonds structurels, doté de services techniques, souhaitant désormais discuter seul avec les représentants agricoles.

2.2. Régionalisation des fonctions «support»

2.2.1. Gestion des ressources humaines

Le décret prévoit que la CRA assure la gestion du personnel et la paie.

En ce qui concerne la gestion de la paie, la régionalisation est pratiquement achevée.

En revanche, pour la GRH, toutes les CRA sont bien conscientes des économies potentielles à réaliser sur cette fonction mais elles ne disposent pas toutes à ce jour d'un service commun, les directeurs préférant attendre les départs (en retraite ou par mobilité) pour alléger la structure.

L'APCA et la plupart des CRA regrettent que l'harmonisation des conditions d'emploi n'ait pu aboutir au niveau national et soit revenue au niveau régional. Cependant, en l'absence de démarche de ce type, des tensions se sont exprimées (NA, à un moindre degré PdL et PACA).

Certaines d'entre elles (B, GE, CVL) ont été en mesure de conclure un accord régional en amont du transfert des personnels, ce qui a été source d'une situation apaisée.

D'autres (HdF) ont convenu avec les représentants des salariés d'un parcours de convergence, qui donne de la lisibilité aux négociations.

2.2.2. Systèmes d'information

Le décret prévoit que la CRA gère les systèmes d'informations des chambres départementales, dans le respect des orientations définies pour le réseau par l'APCA.

Certaines régions (B, GE, AURA, OC, BFC) avaient engagé, avant la publication du décret du 13 mai 2016, leur projet de création d'un service régional dans un processus assez lourd et impactant pour les établissements (nombre d'agents concernés conséquent pour cette fonction) ; la décision prise par l'APCA de mettre en place début 2019 une direction nationale des systèmes d'information (DNSI), se substituant aux services régionaux, vient donc se télescoper avec cette régionalisation anticipée par certaines CRA.

D'autres (HdF, NOR, CVL, PdL, C, PACA en partie) ont préféré se limiter à l'harmonisation de leurs systèmes d'information, sans créer un service régional et rejoindront directement la DNSI.

2.2.3. Comptabilité-finances

Le décret prévoit que la CRA assure les opérations comptables et harmonise les dispositifs de contrôle interne et de gestion mis en œuvre par les CDA.

Dans l'ensemble, les personnels en charge de la comptabilité ont été transférés (sauf AURA), mais l'organisation reste lente à émerger (HdF, NA), avec des difficultés accrues dans certaines régions, du fait des moyens à consacrer en parallèle au déploiement des nouveaux outils du réseau (SIRH, Qualiacc). Des problèmes sont rencontrés dans « l'opérationnalité » des logiciels, même si des CRA reconnaissent que ceux-ci donnent satisfaction, une fois les difficultés surmontées.

L'organisation a pu être calée dans certaines régions (GE) sur le modèle proposé par l'APCA qui a fourni un kit méthodologique (fiches de postes, processus) et une organisation type.

2.2.4. Achats

Le décret prévoit que la CRA assure la coordination et l'harmonisation des pratiques d'achats au

titre du 20° de l'article D. 513-1 du CRPM.

Un groupe national des responsables achats régionaux a été créé en 2017 ; il est animé par le service des affaires juridiques de l'APCA. Cette mission est structurellement très liée à la centrale d'achat nationale du réseau, intermédiaire désormais obligatoire.

La politique d'achats est en cours de définition dans la majorité des CRA (B, BFC, HdF, GE, PdL), sauf en Corse où les démarches ne sont pas encore lancées.

2.2.5. Immobilier

Le décret prévoit que la CRA élabore un schéma directeur du patrimoine immobilier tenant compte des principes de la politique immobilière de l'État.

Comme l'APCA, aucune CRA n'a encore initié l'élaboration de son schéma régional.

2.2.6. Appréciation de la mission sur la régionalisation des fonctions support

La mission a pu constater que la totalité des responsables professionnels rencontrés est favorable à des économies qui soient durables sur le long terme. Mais la majorité d'entre eux considère que « les mutualisations ne seront pas porteuses d'économie à court terme ».

A ce jour, les gains en postes budgétaires sont en effet encore minimes. A titre d'exemple, la chambre d'agriculture de région créée en Alsace en 2014, a estimé un gain d'environ 10 % à court terme pouvant aller jusqu'à 20 % à moyen / long terme, principalement sur la gestion budgétaire et comptable ; les économies seront sans doute plus faibles sur la gestion des ressources humaines.

Toutefois, les responsables affichent leur intention d'utiliser, en redéploiement, les économies ainsi obtenues pour développer de nouvelles missions et maintenir, voire ouvrir, des antennes locales : « faire des économies au siège mais pas dans les antennes », « investir dans la proximité et mutualiser l'expertise ».

La mutualisation des fonctions est un enjeu majeur pour l'efficacité du réseau ; elle permet de monter le niveau d'expertise, de supprimer des « doublons », de développer des synergies, à l'échelon régional; elle nécessite aussi une plus grande professionnalisation des agents.

La gestion consolidée des effectifs doit permettre une amélioration de la productivité du back-office ; les marges de manœuvre ainsi dégagées pourraient certes permettre de diminuer la masse salariale mais surtout, selon nombre de nos interlocuteurs, d'engager de nouvelles actions, par redéploiement.

Cette approche ayant pour objectif de limiter notamment les charges salariales s'est souvent traduite par des conventions de mise à disposition de personnels ; les agents concernés

demeurant sur place, mais étant placés sous la responsabilité unique du directeur de la CRA. Toutefois, il a été nécessaire d'instaurer un dialogue social pour harmoniser le cadre d'emploi et une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GEPEC) à l'échelle des régions avec une mise en place progressive, la définition d'un calendrier, un état des lieux des emplois et des salariés concernés par la régionalisation ainsi qu'un dispositif d'accompagnement. La négociation avec les partenaires sociaux a constitué une partie importante de l'opération « régionalisation ».

2.3. Régionalisation des missions « métiers »

2.3.1. Politiques publiques en région

Le décret prévoit que la CRA analyse les politiques publiques qui relèvent de ses missions et participe à leur élaboration, leur suivi et à leur évaluation.

Cette mission est par nature régionale, mais il peut être difficile de qualifier et de comptabiliser les ETP concernés, compte-tenu de tous les domaines impliqués dans ces politiques.

Cette fonction nécessite une coordination régionale devant être assumée par le directeur général ou lui étant rattachée et s'appuyant à la fois sur les compétences métier de ses services et sur les équipes départementales, notamment pour les expertises de terrain.

Dans la plupart des régions, cette mission est effectivement pilotée par la CRA, avec parfois la mise en place d'une cellule tête de réseau (GE), chargée de la mise en œuvre. Par contre, la régionalisation n'est que partielle pour 2 CRA (NA, OC) et même inexistante pour la Corse.

2.3.2. Études et prospective

Le décret prévoit que la CRA réalise un suivi des marchés agricoles ainsi que des études économiques et prospectives.

Les CDA ne disposent plus d'agents à temps plein sur cette fonction que les CRA ont désormais investie ; la cartographie est proche de la précédente : effective dans la plupart des régions, partielle en Nouvelle-Aquitaine, Occitanie et inexistante en Corse.

Les missionnaires insistent sur l'importance de bien organiser au sein d'une région (voire d'un bassin de production) la réflexion avec un pilotage régional, tout en assurant les études départementales nécessaires, notamment dans la perspective des projets territoriaux.

2.3.3. Recherche, développement, innovation

Le décret prévoit que, à l'initiative de la CRA, il est créé en son sein un service commun à la chambre régionale et aux chambres départementales de sa circonscription dénommé RDI pour « Recherche – Développement - Innovation »¹². La rédaction adoptée autorise différentes possibilités d'organisation.

Ainsi, deux groupes de CRA peuvent être identifiés :

- certaines régions ont structuré rapidement leur service régional (B, NOR), ou ont adopté une organisation partagée (CVL, HdF, PdL, OC) ;
- les autres CRA ont le projet de créer ce service commun en 2018 (AURA, BFC, GE, PACA) ou 2019 (C, NA), compte-tenu de la diversité des domaines.

La grande majorité des responsables professionnels rencontrés considère comme essentielle cette mission : «les CA doivent anticiper les évolutions et conseiller l'agriculteur avec cinq ans d'avance».

La mission rejoint cette position qui place le service RDI en position de pivot des démarches de régionalisation et donc invite les CRA concernées à faire aboutir rapidement leur démarche de co-construction de leur service.

2.3.4. Formation des actifs agricoles

Le décret prévoit que la CRA élabore, coordonne et promeut une offre de formation adaptée, axée notamment sur la triple performance économique, sociale et environnementale des exploitations agricoles et de leurs filières.

Plusieurs régions (B, NOR, GE, HdF, PACA, PdL) ont effectivement mis en œuvre leur offre régionale, sans pour autant avoir régionalisé tous les ETP concernés¹³.

D'autres sont en cours de réflexion (AURA, BFC, NA) ou l'ont partiellement réalisé (C).

La mission considère souhaitable que l'APCA réalise un recensement et une analyse/bilan qualitative des offres régionales de formation des actifs agricoles.

2.3.5. Mise au point des prestations rémunérées certifiées

Le décret prévoit que la CRA met au point des prestations certifiées et des outils performants couvrant les domaines technique, économique, environnemental, réglementaire et stratégique

La structuration nationale est réelle avec la mise en place du service commun "développement des services marchands" et certaines prestations définies au niveau national, sachant que les

12 Selon les modalités définies aux articles D. 514-25 à D. 514-27

13 L'indicateur ETP n'est toutefois pas complètement pertinent.

ventes de prestations sont en général du ressort départemental. Le travail au niveau de chaque CRA se situe plutôt en termes de coordination et d'animation, en particulier dans les très grandes régions.

Ainsi, seules les CRA de Bretagne et des Pays de la Loire considèrent piloter et gérer ces missions.

Par ailleurs, les missionnaires s'interrogent sur la lisibilité de rapprochements « à la carte » entre départements, pour certaines prestations (contrôle de performance en GE,...).

Enfin, la mission souligne l'impact potentiel pour les chambres d'agriculture de la séparation des activités de vente et conseil que prévoit d'installer le projet de loi EGALIM : le positionnement des différents acteurs (chambres d'agriculture, coopératives, négociants) va devoir se clarifier, avec le risque d'une compétition accrue dans certaines régions.

Plusieurs responsables professionnels ont exprimé leur souhait de voir développer par les CA un conseil global de haut niveau, reposant sur une approche intégratrice à l'échelle de l'exploitation agricole.

2.3.6. Installation-transmission

Le décret demande que la CRA promeuve la création et la reprise d'entreprises agricoles en encourageant les projets agro-écologiques .

La plupart des CRA participe (souvent avec les JA, parfois avec réticence de leur part) au pilotage de la politique régionale d'installation, mais leurs actions de promotion en faveur de la création d'entreprises restent encore limitées, sauf en Bretagne et Pays de la Loire.

Conformément à l'engagement du réseau au niveau national, les CRA se sont investies dans le portage du projet agro-écologique, notamment par capitalisation des actions conduites par les groupements d'intérêt économique et écologique (GIEE).

2.3.7. Actions et outils de communication

Le décret précise que la CRA conçoit et met en œuvre des actions et outils de communication ; toutefois, il n'impose pas que la totalité de la fonction communication soit régionalisée.

Les présidents des CDA restent encore très attachés à conduire leur propre politique de communication.

Selon les informations en possession des missionnaires, il apparaît que certaines régions ont d'ores et déjà mis en place une communication unifiée avec un service régional commun (B, PdL, NOR). D'autres ont installé un site internet partagé (OC, PACA,) ou une cellule régionale pour réaliser des actions communes (GE et BFC pour le salon de l'agriculture, communication d'entreprise,...).

Par ailleurs, la réflexion nationale se structure autour d'un groupe des communicants mis en place mi-2017 et piloté par deux élus référents et le service communication de l'APCA pour améliorer l'efficacité et l'efficience des actions de communication réseau.

2.3.8. Création d'un service commun «valorisation du bois et territoires»

Cette disposition est prévue par le décret du 3 mai 2017 (et non par celui du 13 mai 2016) et demande aux CRA d'organiser la valorisation du bois et des territoires par la création d'un service commun à la chambre régionale et aux chambres départementales de la circonscription.

Ce service est mis en place en concertation avec le centre régional de la propriété forestière et les communes forestières; il établit des partenariats avec les organismes régionaux de recherche et propose un programme régional pluriannuel « valorisation du bois et territoires ».

Pour sa part, le comité national d'orientation « valorisation du bois et territoires » de l'APCA arrête la programmation nationale et la répartition des crédits correspondants.

La mission note que le comité national d'orientation¹⁴ a validé au printemps 2018 dix programmes régionaux à hauteur de 4,9 M€ financés par le fonds national de solidarité et de péréquation (FNSP).

Sur ces bases, la mission estime que la mise en œuvre de ce décret est en bonne voie.

2.3.9. Bilan pour les fonctions métiers

Concernant les fonctions "métiers", la mission constate une plus forte hétérogénéité entre régions que pour les fonctions support, notamment en raison de l'impact de la réforme territoriale et la taille des grandes régions.

Pour la plupart des missions métiers (à l'exception des CRA de B, PdL et aussi, dans une moindre mesure et selon les domaines, de NOR), le mouvement de régionalisation reste moins avancé que pour les fonctions support. Selon les domaines de compétences des chambres d'agriculture on peut citer par ordre croissant d'intégration régionale :

- les prestations certifiées et la formation des actifs agricoles, peu régionalisées,
- la communication et le service commun RDI, en bonne voie de régionalisation.

De même que pour certaines fonctions support, la mission rejoint l'observation de plusieurs responsables au sein du réseau : «le décret a fixé les objectifs mais pas les moyens». Elle considère qu'il serait souhaitable de préciser le contenu opérationnel des réorganisations demandées.

¹⁴ Composition : (MAA, APCA, COFOR et CNPF) et installation lors de la session APCA de novembre 2017.

2.4. Contribution de la tutelle au processus de régionalisation des missions

La mission a souhaité apprécier comment la mise en œuvre du décret du 13 mai 2016 était suivie par les services de l'État, dans le cadre de leur tutelle sur les établissements publics.

Ses constats détaillés sont présentés en annexe 4.

L'exercice de la tutelle des préfets, comme observé par la mission au cours de ses déplacements, ne porte pas sur la mise en œuvre des politiques publiques et du décret du 13 mai 2016.

En effet, la note de service annuelle porte uniquement sur la tutelle financière des chambres d'agriculture – budgets prévisionnels et comptes financiers. La mission note l'absence de communication sur les orientations du ministère, ainsi que d'instruction relative à la tutelle « métiers » et la mise en œuvre du décret du 13 mai 2016 ; elle recommande donc de remédier à cette situation.

Aussi, en l'absence d'instructions claires, la mise en œuvre stratégique et opérationnelle par le réseau des dispositions du décret ne fait pas l'objet de suivi et d'analyses critiques suffisants par la tutelle locale ; la mission recommande que la DGPE adresse aux préfets une instruction rappelant les orientations du ministère et précisant les modalités d'exercice de leur tutelle.

Par ailleurs, il serait logique que les préfets de région, en exerçant leur tutelle sur la chambre régionale, aient une vision complète de l'ensemble du réseau sur le territoire de leur ressort et coordonnent la tutelle exercée par chaque préfet sur les chambres départementales, notamment au regard de la mise en œuvre du décret de mai 2016 et du processus de régionalisation.

Enfin, la mission suggère que :

- le ministre chargé de l'agriculture intervienne devant les préfets lors d'une de leurs réunions nationales,
- l'avancement de la régionalisation soit abordé par la DGPE lors d'une réunion mensuelle des DRAAF, en présence de l'APCA.

2.5. Appréciation sur l'état d'avancement de la régionalisation

La mission a souhaité donner une appréciation synthétique par région de l'avancement de la régionalisation des missions. Les informations recueillies émanent du questionnaire adressé aux CRA de Métropole et des entretiens réalisés dans les six régions visitées. Il convient de relever que, lors desdits entretiens, les réponses obtenues ont été plus directes et plus étayées ; de plus, certaines discordances ont pu être identifiées entre les documents transmis et les propos tenus.

Le tableau ci-dessous montre que la carte de France suivante se dessine :

État d'avancement de la mise en œuvre du décret du 13 mai 2016 au 30/06/2018

Régions	Dynamique de régionalisation	Mutualisation des fonctions support				Fonctions métiers					
		Ressources humaines et harmonisat° des condit° d'emploi	Gestion budgétaire et comptable	Système d'information	Achats	Politiques publiques en région	Études et prospective	Formation des actifs agricoles	Actions et outils de communication	Mise au point des prestations certifiées	Service commun RDI
Auvergne Rhône Alpes	Jaune	Jaune	Rouge	Vert	Rouge	Vert	Jaune	Jaune	Orange	Jaune	Jaune
Bourgogne Franche Comté	Jaune	Vert	Vert	Vert	Vert	Vert	Vert	Jaune	Jaune	Rouge	Orange
Bretagne	Vert	Vert	Vert	Vert	Vert	Vert	Vert	Vert	Vert	Vert	Vert
Centre Val de Loire	Jaune	Jaune	Vert	Vert	Jaune	Vert	Vert	Jaune	Jaune	Rouge	Jaune
Corse	Rouge	Rouge	Rouge	Rouge	Rouge	Rouge	Jaune	Rouge	Rouge	Rouge	Rouge
Grand Est	Vert	Vert	Vert	Vert	Vert	Vert	Vert	Vert	Jaune	Rouge	Vert
Hauts de France	Jaune	Jaune	Jaune	Jaune	Jaune	Jaune	Jaune	Orange	Orange	Rouge	Jaune
Île de France	La mission ne dispose pas des informations relatives à la région Île de France lui permettant de compléter ce tableau										
Normandie	Vert	Vert	Vert	Vert	??	Vert	Vert	Vert	??	Jaune	Vert
Nouvelle Aquitaine	Orange	Jaune	Jaune	Jaune	Jaune	Jaune	Jaune	Rouge	Jaune	Rouge	Orange
Occitanie	Orange	Rouge	Jaune	Vert	Rouge	Jaune	Jaune	Rouge	Orange	Rouge	Jaune
Provence Alpes Côte d'Azur	Jaune	Jaune	Vert	Vert	Jaune	??	??	Jaune	Jaune	Rouge	Jaune
Pays de la Loire	Vert	Vert	Vert	Vert	Vert	Vert	Vert	Vert	Vert	Vert	Vert

Vert : Fonction déjà régionalisée ou en bonne voie de l'être – Jaune : Fonction en cours de régionalisation – Orange : Fonction en phase de démarrage de régionalisation – Rouge : Fonction non régionalisée

- à l'ouest et au nord, un arc de plusieurs régions avance à bon rythme vers l'intégration pure et simple des CDA et de la CRA pour former à court / moyen terme une chambre régionale, employeur unique et pilote stratégique (Bretagne, Pays de la Loire, Normandie, Île de France) ,
- les CRA de Centre-Val-de-Loire, Bourgogne-Franche-Comté, Hauts de France, Grand Est et PACA sont avancés dans la démarche et seraient susceptibles d'aboutir à une régionalisation sur le moyen terme,
- enfin, en Auvergne-Rhône-Alpes, Corse, Nouvelle Aquitaine et Occitanie, l'évolution est sensiblement plus lente et compliquée par l'étendue géographique, la position « départementaliste » de certains responsables.

La mission note donc une grande hétérogénéité entre CRA dans les objectifs et rythmes de régionalisation.

Mais elle a aussi observé une réelle prise de conscience sur le caractère irréversible du processus engagé et une attente forte pour une initiative de l'État : ainsi, des responsables professionnels ont pu tracer la perspective de « régionaliser sur la base d'une ambition nationale puis régionale claire avec de la proximité et un tri des missions, en conservant un niveau local fort aux plans professionnel et technique ».

Sur le plan stratégique, la dynamique de la régionalisation reste à affirmer dans la majorité des régions ; l'élaboration des priorités de mandature aussitôt après les prochaines élections doit y contribuer en étant porteuse de sens.

3. L'ACTION DE L'APCA DANS LE PROCESSUS DE RÉGIONALISATION DES MISSIONS DES CA

3.1. Examen des textes relatifs aux obligations de l'APCA vis à vis du réseau

C'est dans le titre 1^{er} du livre V du CRPM intitulé « Du réseau des chambres d'agriculture » que sont fixées les obligations législatives de l'APCA vis à vis de l'ensemble des établissements du réseau.

Ces dispositions sont déclinées dans la partie réglementaire du même code par de nombreux articles modifiés en dernier lieu par le décret 2016-610 du 13 mai 2016 dont l'objet principal consiste à restructurer le réseau des chambres d'agriculture autour de nouvelles chambres régionales.

Les principales dispositions du CRPM relatives aux rôles et missions dévolues à l'APCA sont résumées en annexe n° 5 du présent rapport.

A la lecture des textes, malgré leur codification, les missionnaires observent en premier lieu que la lisibilité de l'arsenal législatif et réglementaire n'est pas optimale ; cette situation résulte probablement d'une stratification historique de modifications plus ou moins larges au gré des objectifs recherchés.

En second lieu, s'agissant du positionnement spécifique de l'APCA comme « tête du réseau » des chambres d'agriculture, force est de constater qu'aucune disposition ne reprend cette terminologie, bien que le décret du 13 mai 2016 précité ait renforcé son rôle de pilotage et lui ait confié nombre de missions qui vont bien au-delà de la simple animation de l'ensemble des établissements.

Par comparaison, concernant les CCI et les CMA, sur ce point précis, la rédaction des articles L.711-15 du code du commerce¹⁵ et 5-7¹⁶ du code de l'artisanat (telle qu'elle résulte de la loi N° 2010-853 du 23 juillet 2010) est beaucoup plus claire ; elle ne laisse planer aucune ambiguïté sur les place et rôle en tête de réseau de ces organismes consulaires nationaux.

3.2. Constats des missionnaires sur les actions menées par l'APCA en faveur de la régionalisation

Tout d'abord, il convient d'avoir présent à l'esprit que la publication du décret du 13 mai 2016 est intervenue quelques semaines après le début de la seconde moitié de la mandature en cours alors que sept « nouvelles (grandes) régions » venaient d'être créées (Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Grand Est, Hauts de France, Normandie et Occitanie) entraînant dans leur sillage la fusion des ex-CRA correspondantes.

Les actions menées par l'APCA en faveur de la régionalisation peuvent se distinguer en quatre volets : 1/ les orientations nationales du réseau, 2/ l'appui à la mutualisation des fonctions support, 3/ l'appui à la régionalisation des fonctions métiers et 4/ les actions d'accompagnement du réseau pour réussir sa restructuration.

3.2.1. Orientations nationales du réseau

- Les priorités de mandature

Dès le début de la mandature 2013-2019, l'APCA a souhaité établir ses priorités. Le travail de formalisation a été mené au cours du second semestre de la première année de mandature, une fois que les différentes instances de gouvernance (conseil d'administration, commissions spécialisées, différents groupes de directeurs) ont été élues ou désignées.

15 Le premier alinéa de l'article L711-15 du code du commerce est ainsi rédigé : « L'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie est l'établissement public, placé à la tête du réseau défini à l'article L. 710-1, habilité à représenter auprès de l'État et de l'Union européenne ainsi qu'au plan international les intérêts nationaux de l'industrie, du commerce et des services ».

16 Le premier alinéa de l'article 5-7 du code de l'artisanat est ainsi rédigé : « L'assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat est l'établissement public, placé à la tête du réseau défini à l'article 5-1, habilité à représenter les intérêts des métiers et de l'artisanat auprès de l'État, de l'Union européenne ainsi qu'au plan international ».

Pour y parvenir, un séminaire des directeurs de chambres d'agriculture a été organisé en octobre 2013, suivi par un conseil d'administration de l'APCA fin novembre 2013. Les priorités de la mandature ont été adoptées par délibération n° 13-80 de la session de l'APCA en décembre de la même année.

Les priorités de mandature ont ensuite été transmises à l'ensemble des établissements et ont fait l'objet d'une plaquette, le « Mémo Pocket - Priorités du réseau 2014-2018 », très largement diffusée.

Ces priorités, formulées par l'APCA fin 2013, ajustées en 2017, s'articulent autour des quatre axes stratégiques (déclinés selon les cibles visées) en plusieurs priorités proprement dites.

Le document « Memopocket » précité, reproduit en annexe n° 3 du présent rapport, résume les priorités de mandature arrêtées par l'APCA. Ce dépliant a été très largement diffusé au sein du réseau.

Toutefois les missionnaires ont pu observer que :

- les priorités de mandature n'ont pas fait l'objet d'un document de cadrage établi par l'APCA pour harmoniser le travail de priorisation des CRA, et ce en raison de l'apparition à mi-mandature du décret du 13/05/2016,
- aux dires des responsables de l'APCA, ce travail devrait être réalisé au cours du second semestre de cette année pour encadrer les priorités de la mandature à venir (2019-2025),
- ces priorités, qui n'ont pas été reprises par les CRA, demeurent inconnues ou ont été oubliées par les responsables des établissements rencontrés, que ce soit en CRA ou encore davantage en CDA.

- La cohérence des programmes régionaux de développement et de recherche/innovation

L'APCA a proposé en début de programmation du CASDAR un contrat d'objectif avec la DGPE au MAA. Ce contrat avait pour objectif d'assurer la cohérence globale des programmes régionaux de développement agricole et rural (PRDAR) en définissant les thématiques éligibles et les conditions de mise en œuvre des actions. L'examen régulier des programmes prévisionnels pluriannuels par le comité scientifique de l'APCA permet d'identifier et de corriger d'éventuels écarts entre les propositions régionales et les principes du contrat d'objectif.

Par ailleurs, un groupe permanent mixte "Innovation-Recherche-Développement (IRD)", composé d'élus et de responsables en charge du service IRD en régions, veille à ce que les PRDAR soient placés au cœur des services communs IRD dans chaque région, afin de garantir la cohérence entre les outils de recherche et de développement à l'échelon régional.

Ce même groupe permanent IRD a fortement incité chaque CRA à élaborer une « feuille de route IRD », fixant les priorités de la recherche et du développement dans la région, en lien étroit avec leurs partenaires dans ces domaines. De son côté, l'APCA suit la mise en œuvre de ces feuilles de route et, lorsque nécessaire, initie et soutient financièrement certaines études (par exemple pour la mise en cohérence des travaux des stations expérimentales sur les fruits et légumes dans

le sud-est de la France).

- La coordination de la capitalisation puis de la diffusion des productions

Selon l'APCA, la réponse à cette obligation réglementaire s'organise autour de la création et de l'interopérabilité de plusieurs outils :

- le « portail de la R&D agricole », créé en partenariat avec l'ACTA. Cet outil informatique, en cours de finalisation, en principe opérationnel dans le courant de l'année 2018, a été conçu de manière à donner un accès public et centralisé aux productions financées par le CASDAR ;
- l'outil « Opéra Connaissance » permet de mettre en partage les documents produits par l'ensemble des CA ;
- l'outil « API Agro », conçu pour la capitalisation et le portage des données, est porté par l'APCA qui s'est engagée techniquement et financièrement dans sa création et son développement ;
- d'autres outils de capitalisation et de diffusion des innovations sont coordonnés par l'APCA tels que le « site gisee.fr » et prochainement un portail d'accès aux expérimentations réalisées chez des agriculteurs.

De leur point de vue et après écoute attentive des responsables des établissements rencontrés sur le terrain, les missionnaires estiment que tous les outils mentionnés ci-dessus, pour importants et utiles qu'ils soient, restent encore l'affaire de quelques spécialistes ; ils constatent qu'en raison de leur aspect quelque peu foisonnant, ils ne font pas l'objet d'une appropriation optimale dans les échelons déconcentrés du réseau.

Par ailleurs, en termes de partenariats de recherche/innovations, les exemples décrits ci-dessus témoignent d'une volonté de conduire une politique dynamique du réseau tendant à tisser des liens étroits avec des organismes tels que l'ACTA, l'IFV, Terres Innovia, la FNAB... Or, en région, bien que quelques exemples soient mis en exergue (déclinaison locale de la convention avec Terre-Innovia en Centre Val de Loire et prochainement en Nouvelle Aquitaine, Bourgogne-Franche-Comté et Normandie), ceux-ci restent relativement limités pour le présent et ne permettent pas encore d'en tirer des enseignements fiables.

Il en va de même pour ce qui concerne l'accord signé lors du salon international de l'agriculture en mars 2018 aux fins de mettre en place une cellule de coordination INRA/ACTA/APCA Recherche/Innovation/Transfert ; cette démarche très récente, qui ne peut être que saluée, va nécessairement demander quelques années pour déboucher sur des avancées concrètes au profit des réseaux concernés.

- La stratégie immobilière du réseau et la réalisation d'un inventaire actualisé du patrimoine

La mission a constaté que cette thématique n'a pour le présent fait l'objet d'aucune réelle avancée à l'initiative de l'APCA, l'essentiel des ressources et des compétences étant mises au service des autres missions nouvelles issues du décret du 13 mai 2016.

Les responsables de l'APCA assument pleinement leur non engagement sur ce sujet qu'ils jugent très clairement non prioritaire.

Pour autant, de leur point de vue, les missionnaires considèrent que cette disposition du décret du 13 mai 2016 revêt un enjeu fort puisqu'elle vise à rationaliser les implantations des établissements à tous les échelons du réseau.

Au-delà des améliorations fonctionnelles attendues, une telle mesure, potentiellement source d'économies substantielles de fonds publics, nécessite d'être mise en œuvre sans plus attendre, notamment en termes de définition par l'APCA de la stratégie immobilière à conduire par les CRA sur les implantations des CDA de leur ressort territorial.

Sur les thématiques intéressant les orientations nationales du réseau, les recommandations des missionnaires figurent en partie 4 du présent rapport.

3.2.2. Appui à la mutualisation des fonctions support

Dès le début de la mandature en cours, avant même la parution du décret du 13 mai 2016, l'APCA s'est mobilisée pour apporter un appui au réseau sur ces différentes fonctions à régionaliser, considérant qu'il s'agissait d'une priorité.

La mutualisation des fonctions support étant directement impactée par la problématique de la réforme territoriale (Loi NOTRe entrée en vigueur au 1er janvier 2016), l'APCA a mis en place à compter de juin 2015, un appui auprès des directeurs des CRA sous forme :

- d'un espace collaboratif dédié pour permettre l'échange de pratiques ouvert aux CRA concernées par la réforme territoriale,
- de groupes thématiques de réflexions,
- de réunions régulières téléphoniques et présentesielles - 3 réunions ad-hoc en 2015,
- d'une cellule d'appui nationale composée des responsables à l'APCA (Affaires juridiques, gestion et finances, RH, SI, Appui méthodologique avec RESOLIA),
- d'appui par un consultant dédié mis à la disposition des directeurs CRA qui le souhaitent,
- d'une foire aux questions des CRA confrontées à la réforme territoriale et aux fusions en résultant (14 anciennes CRA concernées pour 6 nouvelles CRA fusionnées au janvier 2016,
- d'un « mémo RH » sur la réforme territoriale (comprenant des éléments relatifs à la régionalisation des fonctions support).

De plus, en mars 2015, pour accompagner ces projets régionaux en matière d'organisation des chambres, le comité de gestion du Fonds national de péréquation des chambres d'agriculture a décidé d'allouer d'une part, une subvention de 30 000 euros à chaque chambre régionale concernée par la réforme territoriale, d'autre part, une subvention de 10 000 euros à chaque chambre d'agriculture partie prenante pour la régionalisation des fonctions support avec mise en

place d'un nouvel outil comptable.

- Ressources humaines et gestion financière

La régionalisation des fonctions support est une priorité inscrite dans les axes stratégiques de l'APCA adoptés en début de l'actuelle mandature, sous le nom de « Colonne vertébrale du réseau » dans le prolongement du projet « Terres d'Avenir » de la mandature précédente.

A la fin de 2013, puis début 2014, le bureau de l'APCA a organisé une tournée des régions de France pour partager les enjeux de l'organisation des différents échelons du réseau et pour porter le projet colonne vertébrale ; ainsi, se sont tenus 21 séminaires régionaux, rassemblant les élus des bureaux de chaque CDA et de la CRA ainsi que les directeurs de ces établissements.

Entre mi-2014 et mi-2015, le conseil d'administration de l'APCA, a lancé plusieurs démarches structurantes avec la décision formelle de faire s'engager chaque CRA sur un projet de mise en œuvre des conclusions de la colonne vertébrale ; les CRA ont ainsi été conduites à choisir les meilleures compétences présentes dans les CDA de la région pour l'animation du projet de mutualisation et à se faire accompagner par des cabinets spécialisés extérieurs pour la formalisation de leur projet stratégique, ainsi que l'architecture de leur nouvelle organisation.

Il est résulté de ces initiatives l'adoption d'une délibération spécifique sur l'organisation du réseau et en particulier la régionalisation de certaines fonctions¹⁷.

En parallèle, l'APCA, via les comités « Gestion des Affaires financières » et « Management des Ressources Humaines », composés des directeurs des CRA, a débuté, dès octobre 2014, un travail d'appui technique et juridique sur la régionalisation des fonctions support.

L'appui a été formalisé par l'élaboration d'un kit méthodologique pour l'accompagnement à la régionalisation des fonctions RH et Affaires financières, finalisé en mars 2015¹⁸.

Au vu des différents éléments méthodologiques et juridiques mentionnés ci-dessus, les missionnaires portent une appréciation positive sur le degré d'anticipation, la rigueur et la complétude du travail accompli par l'APCA au bénéfice des CRA, auprès desquelles, a contrario, ils ont parfois perçu une certaine frustration en raison des difficultés liées au déploiement des outils informatiques correspondants.

- Système d'information

Depuis 2005, l'APCA, par l'intermédiaire de son service commun « Système d'information du réseau des Chambres » (SIRCA), a apporté un appui méthodologique et technique en travaillant avec les CA à la construction progressive d'un système national commun au réseau.

La création d'un SI commun au réseau s'appuie sur les compétences propres du SIRCA et sur celles des collaborateurs des CA (DSI régionaux, chefs de projets SI, informaticiens).

17 Délibération n°15-14 de la Session de l'APCA du 19 mars 2015, relative à l'organisation du réseau précisant en particulier « la mise en place des fonctions support Administration des ressources humaines, Fonctions «comptabilité et finances, Fonctions systèmes d'information, au niveau de chaque chambre régionale au 1er janvier 2017 » et mandatant le Conseil d'administration pour les autres fonctions de la colonne vertébrale.

18 Le kit comprend une quarantaine de fiches de méthode sur l'engagement du processus de régionalisation, les diagnostics à réaliser, les organigrammes cibles et la mise en œuvre des mutualisations.

Les différents domaines traités concernent, entre autres, les fonctions support (gestion interne de la chambre, comptabilité, GRH, GEPEC, sites web, outils de travail collaboratifs, annuaire LDAP, messagerie, agenda, plate forme d'hébergement commune, plan d'adressage national IP, etc).

Parallèlement à ce travail, le SIRCA a animé, à partir de 2013, le groupe des DSI régionaux, générant nombres d'échanges et de collaborations sur les domaines non couverts (ex : téléphonie, réseaux, VPN, matériel informatique, support local, applications métiers, échanges de pratiques et de documents types...).

Mi-2015, le conseil d'administration de l'APCA a décidé d'étudier l'opportunité d'aller jusqu'au terme de la démarche de mutualisation des SI régionaux initiée en 2005, incitant le SIRCA à réfléchir à la conception d'une future direction nationale des systèmes d'information (DNSI) dont le périmètre devrait recouvrir l'intégralité des fonctions SI avec une implication forte des DSI des CRA.

Début 2018, les DSI régionaux ont été placés sous la responsabilité fonctionnelle d'un nouveau DNSI recruté à cette fin. La préparation du budget informatique initial 2019 de l'APCA se fera de manière concertée au niveau national, sous l'égide des cinq responsables de pôle de la DSI nationale, nommés au premier janvier 2018 (pôles "projets", "urbanisation", "exploitation", "support", "qualité et sécurité").

Une task-force a été également créée pour accompagner le transfert des organisations régionales dans le nouveau cadre de la DNSI.

Il est clair que cette dernière évolution organisationnelle (la création de la DSI nationale) a généré des inquiétudes bien compréhensibles auprès des personnels concernés ; en effet, certains « informaticiens » initialement employés en CRA des anciennes régions ont vu en 2017 leur emploi transféré à la nouvelle CRA issue de la fusion dans les régions reformatées, puis au 1^{er} janvier 2018 ont subi à nouveau un transfert de leur emploi à la DSI nationale.

De leur côté, les responsables des CDA et des CRA, expriment de fortes critiques sur la gestion des SI par l'APCA et ce pour plusieurs raisons :

- s'ils ont bien perçu l'intérêt d'une gouvernance unique des SI, ils n'ont pas toujours compris le pourquoi de cette réorganisation structurelle en plusieurs temps qu'ils considèrent comme coûteuse et source d'instabilité pour leurs équipes,
- par ailleurs, ils déplorent de nombreuses insuffisances opérationnelles des nouvelles applications développées pour le réseau qui ne sont constatées qu'au moment de leur déploiement, allant jusqu'à remettre en cause les calendriers prévisionnels de basculement dans les établissements. Il découle de ces dysfonctionnements des perturbations et tensions impactant parfois très lourdement le fonctionnement des services et la santé des agents. A ce titre, le déploiement à grande échelle du logiciel QUALIAC¹⁹ à la fin de l'année 2017 est souvent cité

¹⁹ Initialement prévu pour être livré à toutes les CRA début 2018, le logiciel de gestion budgétaire et comptable QUALIAC n'a pu être déployé à cette date que dans quatre d'entre elles (Centre Val de Loire, Hauts de France, Normandie et Pays de la Loire). Les nombreux dysfonctionnements de ce logiciel et l'impossibilité pour les SI des autres CRA d'opérer le basculement dans un très court délai et dans des conditions favorables les ont conduit à repousser l'entrée en service de cette nouvelle application à début 2019, voire début 2020.

comme un exemple « d'accident industriel » imputé à l'insuffisance du cahier des charges produit par l'APCA en tant que maître d'ouvrage et à l'incompétence du prestataire maître d'œuvre retenu par cette dernière.

Sans mésestimer les difficultés inhérentes à ce changement complet de système d'information budgétaire et comptable, dont les fonctionnalités semblent très intéressantes et particulièrement attendues par les établissements du réseau, les missionnaires estiment que l'APCA n'a pas su faire preuve de capacité d'anticipation et de vigilance suffisante sur la conduite d'un projet d'une telle ampleur et porteur d'autant d'enjeux pour le réseau.

- Centrale d'achat

Une centrale d'achats nationale a été créée dès juillet 2012 ; le décret du 13 mai 2016 a rendu obligatoire, pour les établissements du réseau, de recourir aux marchés publics conclus par la centrale d'achat sur les segments d'achat décidés par délibération adoptée en session de l'APCA. Aussi, en mai 2017, un groupe des « correspondants régionaux achats » a été constitué ; il est animé par l'APCA avec pour objectif, la préparation des marchés publics nationaux à conclure par la centrale d'achats. Ce groupe mobilise un espace collaboratif dédié et capitalise les échanges d'expériences entre les diverses bonnes pratiques régionales. Il diffuse des fiches explicatives par marché auprès de ces correspondants régionaux achats à partir de cahier des charges élaborés avec les correspondants, selon leur expérience du segment d'achats concerné.

En outre, la centrale d'achat offre son appui juridique aux CRA intéressées, en mettant ses compétences propres à leur disposition.

3.2.3. Appui à la régionalisation des fonctions métiers

Dès le mois de mai 2015, plusieurs délibérations étaient prises en session de l'APCA pour concrétiser la régionalisation des fonctions métiers (suivi des marchés, études et prospectives, politiques publiques en région, formation des actifs agricoles et installation/transmission). D'autres actions ont suivi en 2017 pour parachever l'application du décret du 13 mai 2016 (communication, prestations certifiées).

Cependant, les missionnaires ont pu observer que, trois ans plus tard, ces délibérations étaient très inégalement appliquées dans les CRA et parfois même totalement ignorées des responsables.

- Suivi des marchés, études, prospectives et politiques publiques en région

Ces travaux sont suivis au niveau national par deux groupes de correspondants régionaux nommés « Eco Pol » (économie et politiques publiques) et « Territoire Europe ».

Ils disposent d'un espace collaboratif spécifique permettant d'une part, l'accès aux documents de référence, d'autre part, l'échange d'expériences entre régions.

Concernant la problématique d'un appui spécifique sur la régionalisation de ces fonctions l'APCA

a proposé un accompagnement à la mise en place des services régionaux « Politiques publiques en région » et « Études et prospective » sous forme de coaching ; cependant, les directeurs des CRA n'ont pas souscrit à cette proposition, estimant que l'organisation de ces deux services n'étaient pas prioritaires par rapport aux autres fonctions support dans un contexte de fusion des régions pour certains d'entre eux. Depuis lors, les directeurs des CRA n'ont exprimé aucun besoin d'accompagnement sur ces fonctions.

- Formation des actifs agricoles

Le décret du 13 mai 2016 a repris le principe fondateur de la délibération de l'APCA prise en mai 2015, donnant ainsi une base réglementaire à la nouvelle organisation dont le réseau a souhaité se doter. Les travaux d'un groupe de réflexion associant l'ensemble des CRA, ont permis d'aboutir à la définition d'un socle commun minimum de l'organisation régionale de la formation qui a vocation, à être complété et conforté afin de tenir compte des contextes locaux.

Un suivi et un accompagnement, par la tête de réseau, de la mise en œuvre pratique de l'organisation régionale de la formation doit permettre de définir les critères de réussite et les indicateurs pour l'évaluation de la démarche et d'en suivre l'avancement ; il s'agira également de capitaliser et diffuser des initiatives déjà mises en place ainsi que celles nouvellement engagées en favorisant leur diffusion d'une région à l'autre.

- Fonction et outils de communication

Un groupe des correspondants régionaux communication a été mis en place au printemps 2017 ; il mobilise un espace collaboratif dédié, anime les échanges de pratiques sur l'organisation de la communication en région et s'est lancé dans l'élaboration d'une feuille de route nationale à compter du début de cette année.

- Développement des prestations certifiées

Le service développement des services marchands (SDSM) a été créé en mars 2016. Il relève de la direction de la communication et des relations publiques. Il s'appuie sur un réseau de correspondants/référents marketing placés au sein de chaque CRA.

L'action de la direction et du SDSM se situe au cœur du cadre stratégique de l'APCA, en tant qu'elle accompagne l'adaptation de l'offre de services du domaine commercial à l'évolution rapide des besoins du terrain et qu'elle répond à de fortes attentes des différents échelons du réseau.

L'objectif principal du SDSM est donc d'accompagner, par des réalisations concrètes, les CRA dans la construction et la mise en œuvre de leurs offres de prestations au service du monde agricole et rural (professionnels et collectivités territoriales).

Pratiquement, les lignes d'action du SDSM se focalisent sur l'appui au réseau pour le marketing, la création d'une offre commune (évolution vers une harmonisation et mutualisation des outils) et la promotion des services offerts par les CA autour de trois marques (ProAgri, Proviti et Terralto).

Une liste de services offerts par l'ensemble des chambres aux collectivités territoriales a ainsi été validée en 2017, ainsi qu'au dernier conseil d'administration, une liste de prestations offertes aux

agriculteurs.

De plus, l'APCA porte une démarche de certification de la qualité de ces prestations (attribuée par l'AFNOR) qui représente incontestablement nombres d'avantages en termes d'harmonisation des pratiques et de marketing.

Les missionnaires ont observé que, hormis les CRA de Bretagne et des Pays de la Loire, aucune autre CRA ne s'est offensivement engagée dans la voie de porter des prestations certifiées, laissant préférentiellement ce domaine d'activité aux CDA ; certes, des réflexions et diverses avancées se font jour aux fins de rapprochement des offres et des tarifs proposés par les CDA ainsi que des mutualisations entre chambres sur des thématiques très spécifiques où les compétences sont rares.

- Installation – Transmission

Aux termes du décret du 13 mai 2016, les CDA peuvent déléguer à la CRA la gestion de la mission de service public liée à la politique de l'installation pour le compte de l'État. Dans ce cadre, l'APCA met à disposition des CA un outil évolutif (ANAIS), logiciel de simulation ayant pour objet l'élaboration d'études économiques et financières à l'échelle des exploitations agricoles. Cet outil a été formaté pour permettre d'importer directement des données dans l'outil ASP-OSIRIS à partir duquel s'effectuent les aides aux nouveaux installés.

Au delà de l'exercice de la mission de service publique dévolue aux chambres, l'APCA accompagne les CRA et les CDA dans une démarche d'harmonisation de leurs diverses actions en faveur du renouvellement des générations d'actifs agricoles grâce à un site web «repertoireinstallation.com» à vocation informative et de fluidification des relations cédants/repreneurs.

Par ailleurs, sous l'impulsion de la politique de l'installation qui exige l'accompagnement de chaque plan d'entreprise (PE) par une étude économique, l'APCA a développé un ensemble cohérent de prestations harmonisées (en quelque sorte un « kit installation » prêt à l'emploi) sous la marque « ProAgri ». Toutefois, la généralisation de l'utilisation de ces outils par le réseau n'atteint pas l'amplitude escomptée en raison d'un fort attachement des conseillers des CDA à leurs pratiques et méthodes traditionnelles.

Face à cet accueil mitigé du terrain, les missionnaires estiment positive et pragmatique la réaction de l'APCA qui a décidé de ne plus diffuser des produits « clé en main » mais plutôt des documents de référence, des axes de travail et des guides méthodologiques sur des thématiques identifiées pour lesquelles les CA sont le plus souvent sollicités. Sur ces bases, chaque CA conserve une grande marge de manœuvre pour l'application. La souplesse ainsi laissée aux acteurs de terrain permet à chacun de s'adapter aux spécificités de ses territoires.

Au bilan, les actions d'appui aux CRA menées par l'APCA pour la régionalisation des fonctions métiers, nonobstant l'arrêt du Conseil d'État du 9 février 2018²⁰, présentent des effets encore

²⁰ Arrêt n° 404914 qui annule partiellement le décret n° 2016-610 du 13 mai 2016 en ce qui concerne justement la régionalisation des fonctions métiers

relativement limités, soit en raison du peu de réceptivité des CRA mobilisées par d'autres priorités, soit du fait d'un besoin d'adaptation aux réalités du terrain.

3.2.4. Actions d'accompagnement du réseau pour réussir sa restructuration

- Le comité des nominations des directeurs généraux des établissements du réseau
Conformément à l'article D.511-69 du CRPM, ce comité a été créé et ses membres nommés par deux délibérations prises en 2015 et en 2017.

Au départ, ce nouveau mode de recrutement a suscité une certaine méfiance des présidents des établissements peu désireux de se voir imposer le choix de leur directeur.

Cependant, à ce jour, le comité se réunit en tant que de besoin et semble fonctionner dans des conditions satisfaisantes ; il rencontre même un accueil plus favorable de la part de ceux qui ne l'appréciaient guère, ayant fait la preuve de ses avantages en termes de recrutement de directeurs dotés de très hauts niveaux de compétences.

- Audits des établissements du réseau

Ceux-ci sont décidés au coup par coup, en faisant appel à un prestataire externe. Ils ont jusqu'ici été conduits dans des CDA en difficulté et pas encore au niveau des CRA sur les questions de régionalisation.

Selon la conception des responsables de l'APCA, ces audits doivent recouvrir un grand nombre de compétences telles que des connaissances organisationnelles et des capacités à mener des analyses dans des domaines variés.

Un responsable de cette mission nouvelle est en voie de recrutement ; le profil recherché est celui d'une personne capable de participer aux travaux pour structurer l'organisation de la démarche et susceptible de mener les audits les plus urgents. Il serait souhaitable que sa mission consiste également à développer les audits internes en CRA portant sur la thématique de régionalisation.

3.3. L'action de l'APCA vue par les responsables régionaux et locaux du réseau.

Tout en reconnaissant l'inertie du réseau, les attentes des responsables des CRA et CDA sont parfois exprimées comme non satisfaites en termes de fonctions support (coordination, appui opérationnel en matière de statuts et conditions d'emploi, systèmes d'information, achats...).

Le manque d'anticipation, de vision prospective, de capacité à gérer en mode « projet » est également déploré.

Au vu des délibérations votées et des actions entreprises par l'APCA depuis plusieurs années, ce ressenti globalement peu favorable, tel qu'il émane d'une partie du réseau, a vraisemblablement

pour origine la gouvernance de l'APCA.

En effet, selon plusieurs de ses membres, cette assemblée demeure une « *fédération de chambres départementales* » dépourvue de l'autorité nécessaire et des capacités de portage opérationnel. La meilleure preuve en est que de nombreuses délibérations de l'APCA, pourtant le plus souvent adoptées à l'unanimité, sont souvent méconnues, voire ignorées et *in fine* ne sont pas mises en œuvre sur le terrain.

En cause aussi, la communication de l'APCA en direction des CRA (et des CDA). Les missionnaires ont parfois eu la surprise de découvrir sur le terrain un manque d'appropriation des décisions et outils mis à leur disposition par l'APCA ainsi que le peu d'intérêt de certains responsables quant aux nombreux groupes de réflexion.

La mission estime donc que les messages porteurs des évolutions structurelles du réseau, ainsi que les innovations qui les accompagnent, ne sont pas suffisamment attractifs pour être repris et valorisés par les acteurs des échelons déconcentrés du réseau.

Par ailleurs, des résistances au changement subsistent à la tête de certaines CDA. Elles ont pour origine de lourdes incertitudes quand à l'avenir de leurs ressources et aux orientations des politiques publiques de l'agriculture, de l'alimentation et des territoires. Les élus du réseau s'interrogent sur les missions qu'ils auront à développer dans les prochaines années, étant donné les éléments de contexte développés ci-dessus. Il s'agit en particulier des orientations qui seront prises par le gouvernement concernant le maintien (ou non) des services d'économie agricole au sein des DDT(M)²¹ et du positionnement que prendront leurs principaux concurrents en application des textes qui devraient imposer la séparation entre les activités de vente et de conseil en matière d'intrants en agriculture.

3.4. Appréciation de la mission sur l'action de l'APCA

Les missionnaires apprécient positivement la volonté politique affichée de l'APCA d'accentuer le mouvement de régionalisation du réseau à partir de la seconde moitié de la présente mandature. Depuis lors, les orientations stratégiques, les décisions et les actions concrètes qu'elle a menées marquent un indéniable tournant dans cette direction, en particulier pour ce qui a trait à la mutualisation des fonctions support.

Sur le plan de l'évolution de l'organisation de l'APCA, pour faire face à ces nouveaux enjeux, les missionnaires considèrent que les périmètres d'action des différents services sont clairement définis et que le management en place veille à limiter autant que possible les risques de cloisonnement entre les équipes. Cependant, lors de la création de la DNSI, l'APCA aurait pu mieux gérer certaines difficultés en appréciant plus précisément l'impact que pouvait produire une telle mesure de portée nationale sur le fonctionnement des CRA.

En ce qui concerne les ressources humaines et les moyens de fonctionnement à leur disposition, la mission relève certaines difficultés qui doivent interpeller la direction générale de l'APCA :

²¹ Perspectives d'évolution envisagées dans le cadre de la réflexion « Action publique 2022 »

- tout d'abord, à quelques rares exceptions près, l'absence parmi les cadres de responsables ayant une expérience professionnelle acquise en CDA ou en CRA ; cette situation fonde les critiques (parfois un peu « faciles ») des élus et directeurs généraux des établissements du réseau qui déplorent le « parisianisme » des services de l'APCA dont la vision serait trop théorique et peu empreinte de pragmatisme ;

- ensuite, sans remettre en cause ses compétences professionnelles, il apparaît que le cadre chargé de la mission « instances et réseau », placé auprès du directeur général de l'APCA, n'est pas en mesure, à lui seul, d'accomplir la lourde tâche qui lui est confiée ; cette mission mériterait un renforcement substantiel pour resserrer les liens entre la tête du réseau et les CRA, fluidifier les relations au quotidien et crédibiliser l'action de l'APCA.

S'agissant des outils informatiques mis à disposition des CRA, sur la base de l'exemple du logiciel QUALIAC, la mission relève des carences notables de l'APCA en matière de pilotage des calendriers prévisionnels de déploiement, de préparation des équipes SI au sein des CRA et de vérification du caractère effectivement opérationnel des produits mis en service. Ces défaillances, outre qu'elles affectent la crédibilité de l'APCA, sont encore susceptibles d'avoir un plus fort impact si la communication interne au réseau n'est pas suffisamment réactive ou si les référents centraux ne sont pas en mesure de répondre très vite aux sollicitations de leurs correspondants en région.

Par ailleurs, il est clair que l'APCA ne dispose pas à ce jour de l'autorité suffisante pour lui permettre de jouer à plein son rôle de tête de réseau et faire appliquer les normes et décisions de portée nationale qu'elle a décidées. Aussi, le risque n'est pas nul de voir certaines CRA puissantes afficher une plus large autonomie, pouvant éventuellement aller jusqu'à la dissidence. A ce titre, les missionnaires perçoivent une forme d'ambivalence de la part de certains dirigeants de CRA ayant tendance à imputer à l'APCA tel ou tel dysfonctionnement, immobilisme ou retard qui relève pourtant de leur propre responsabilité.

En revanche, les missionnaires notent avec intérêt la reconnaissance et l'intérêt des agents du réseau pour le rôle prépondérant que joue l'APCA dans l'animation de nombreux groupes de travail sur des sujets très variés d'ordres technique, organisationnel et managérial, créant ainsi autant de liens entre les établissements confrontés à des problématiques similaires.

3.5. Contribution de la tutelle au processus de régionalisation des missions

Comme évoqué au § 2.4. ci-dessus pour les CRA, la mission a souhaité apprécier comment la mise en œuvre du décret du 13 mai 2016 était suivie par la DGPE, dans le cadre de sa tutelle sur l'APCA.

La tutelle aborde très rarement le processus de régionalisation (actions de l'APCA et avancées des CRA) que ce soit dans ses interventions en sessions, conseils d'administration ou lors des

échanges mensuels entre services et ses avis notifiés. Ainsi, la dynamique de régionalisation mériterait d'être mieux suivie et soutenue par la DGPE.

Par ailleurs, la mission observe que la tutelle par la DGPE ne fait pas l'objet d'un manuel de procédures qu'il conviendrait d'élaborer.

4. ANALYSE DE LA SITUATION ET RECOMMANDATIONS

4.1. Analyse de la situation

4.1.1. Des différences marquées entre CRA

En préalable, il faut souligner que lorsque la réorganisation a commencé, les chambres d'agriculture n'en étaient pas toutes au même stade de la mutualisation.

Cette situation correspond bien à la métaphore cycliste utilisée par un président de chambre : « le peloton a tendance à s'étirer, entre ceux qui font la course en tête (« les leaders ») et ceux qui décrochent et risquent d'abandonner. »

Les principaux freins sont liés à des caractéristiques et des modes de fonctionnement différents, le facteur humain ayant également une grande importance. La régionalisation apparaît plus difficile à mener dans les régions XXL (par exemple en NA), dans les régions aux agricultures plus diversifiées (PACA) ou dans celles qui ne s'étaient pas encore engagées dans ces évolutions, étaient restées en retrait et attachées à une gouvernance départementale. Les avancées sont plus établies dans les régions qui n'ont pas subi de modifications de périmètre et qui avaient souvent anticipé, avec un nombre limité de départements (B, PdL, NOR). Parmi les éléments positifs, peuvent également être mentionnés la volonté partagée des élus et des agents d'adopter un fonctionnement unique autour d'objectifs bien définis, l'existence d'un questionnement préalable sur l'évolution des ressources des chambres d'agriculture et la transparence du processus, cette réflexion sur la meilleure façon de s'organiser pour mieux dépenser se traduisant par la mise en place d'outils spécifiques.

Dans les anciennes régions où les chambres départementales avaient fusionné pour constituer des chambres de région, et qui donc ont dû « détricoter » cette construction, même si une certaine amertume demeure, la mission relève que les travaux antérieurs ont pu être capitalisés.

La plupart des responsables rencontrés sont conscients des nouveaux éléments de contexte, parmi lesquels : l'émergence du « fait régional », la réforme territoriale avec la création au 1er janvier 2016 de chambres régionales calquées sur les nouvelles régions, la stagnation des ressources allouées aux chambres d'agriculture, les interrogations sur le champ de l'action publique,

4.1.2. Le maintien de la proximité : un objectif partagé

S'ils intègrent la nécessité de rationaliser le réseau et d'améliorer l'efficacité de leur action, nos interlocuteurs professionnels de la mission affichent, comme objectif primordial la « proximité vis-à-vis des exploitants », pour leur assurer le meilleur service - cette proximité pouvant se faire au niveau départemental ou infra départemental- ; la régionalisation ne doit être qu'un outil (un moyen) pour parvenir à cet objectif et non l'inverse, et ce, quels que soient la forme et le positionnement des structures départementale et/ou locale (antenne, délégation, maintien d'une chambre départementale...). Toutefois, les responsables des chambres d'agriculture hésitent sur les orientations à prendre, dans l'attente de décisions des Pouvoirs publics que la plupart considère comme inéluctables. De fait, si l'échelon régional est pertinent pour la définition stratégique des politiques publiques, une articulation de la répartition des tâches entre les niveaux régional, départemental, voire infra départemental, devra être définie. Dans les schémas de regroupement régional, il apparaît pertinent de conserver une présence forte sur le terrain, au plus près non seulement des agriculteurs avec le maintien d'un maillon de proximité, ne serait-ce qu'en raison des besoins de plus en plus spécifiques d'un territoire à l'autre, mais aussi des collectivités locales (EPCI, ...).

4.1.3. Des freins connus mais peu exprimés

Les responsables professionnels ne sont aucunement dupes de l'état non abouti de la régionalisation.

La mission a souvent constaté une forte réticence à prendre des initiatives, une volonté de ne pas bouger (procrastination), particulièrement chez certains présidents de chambres départementales, arguant qu'il appartient à l'État de faire des propositions, voire d'imposer ses règles : « Ce n'est pas à nous (chambres) de nous auto-amputer en proposant des modalités pour une réelle application de la régionalisation ». En cas de nouvelles propositions venant des Pouvoirs publics et tirant les leçons des expériences précédentes, ils pensent pouvoir établir un rapport de forces qui amoindrirait l'impact des mesures proposées.

Ce réseau d'établissements publics, disposant d'un statut consulaire spécifique, a des relations historiques avec sa tutelle exercée par le ministère de l'agriculture. Dans cette relation, il conviendrait de mieux définir les attentes des Pouvoirs publics vis-à-vis du réseau des chambres d'agriculture, dont le financement est majoritairement d'origine publique. Si elles remplissent l'ensemble des conditions qui pourraient les assimiler à des opérateurs de l'État, elles relèvent en fait d'un régime consulaire à gouvernance professionnelle d'élus .

L'absence de leadership des chambres régionales qui, dans nombre de dossiers, devraient être les porte-paroles des chambres départementales, avec concentration et affinement des positions départementales, peut être relevé. Si dans certaines régions la CRA joue effectivement son rôle de coordination, dans d'autres, la chambre régionale n'a pas vraiment acquis ce statut et joue son rôle a minima, les CDA ayant conservé leurs prérogatives. Les présidents des CRA ne

veulent pas s'exposer, en tentant de jouer ce rôle.

L'APCA, qui a des mandants, est censée porter les positions des chambres d'agriculture vis-à-vis des Pouvoirs publics. Si elle professe une mutualisation accrue et un renforcement des synergies sous la responsabilité de la tête de réseau, voire des chambres régionales, dans les faits, il apparaît que certaines CDA sont réticentes à cette montée en puissance en refusant de doter le dispositif des moyens nécessaires avec un risque de remise en cause du modèle économique.

4.1.4. Une démarche à engager

Compte tenu des éléments de situation analysés ci-dessus, pour s'engager dans une véritable réforme, il faut une forte volonté politique et l'assurance de la durée qu'offre une nouvelle mandature, à condition d'entreprendre les évolutions structurelles, dès le début de celle-ci.

« Faire bouger le réseau » nécessite que le ministère de l'agriculture prenne des décisions structurantes, porteuses d'ambitions et d'objectifs clairs pour le réseau. Celles-ci doivent avoir un caractère directif, s'imposant à toutes les chambres d'agriculture ; pour éviter des situations de « blocage », « faire dire les choses par d'autres » paraît en effet une démarche opportune.

Par ailleurs, au vu de la situation financière de certaines chambres et de la baisse du nombre de leurs agriculteurs, l'atteinte d'une taille critique pour l'exercice des missions apparaît nécessaire et pourrait constituer une incitation à un rapprochement entre chambres départementales.

4.2. Garantir la mise en œuvre opérationnelle de la régionalisation des missions

Le décret du 13 mai 2016 prévoit que chaque CRA définit les priorités de sa mandature et la stratégie mise en œuvre pour les atteindre. Ces nouvelles obligations, peu respectées à ce jour, constituent un moyen non seulement de donner du sens aux actions conduites, mais aussi de mieux connaître les politiques menées par chacun des établissements du réseau.

4.2.1. Préciser le contenu des missions régionalisées

Pour atteindre les objectifs du décret et rendre plus opérationnelles les fonctions, tout particulièrement les fonctions « métiers », il convient de les décrire de façon beaucoup plus précise, ce flou constaté ne résultant pas, semble-t-il, d'une insuffisance rédactionnelle, mais ayant été intentionnellement introduit. Ces dispositions du code rural et de la pêche maritime sont rédigées de façon telle que les chambres d'agriculture disposent de marges de manœuvre et d'interprétation dans la définition et la conduite de leurs missions. Tant qu'une capacité d'interprétation restera possible, cela générera nécessairement de la confusion.

La nécessité de modifier ce décret, suite à son annulation partielle par le Conseil d'État, pourrait être une opportunité à saisir.

R1. Recommandation pour le ministère: décrire de façon plus précise les missions à régionaliser, dans un nouveau décret.

De plus, il conviendra également d'accompagner les projets en Bretagne, Pays de Loire et Normandie (projet de loi ESSoC) mais aussi en Île-de-France où une chambre de région a été créée par arrêté ministériel début 2018.

4.2.2. Renforcer l'exercice de la tutelle

C'est le rôle de la tutelle, dans toutes ses composantes, de veiller à la bonne application des dispositions de ce décret ; mais aussi de s'assurer que la contribution financière réglementaire est respectée, non seulement en affichage, mais aussi dans les faits, permettant d'apprécier l'engagement réel de la dynamique régionale. Ainsi, pour soutenir ce processus de régionalisation, la prise de parole publique de la part de l'administration ou la diffusion d'instructions aux préfets, qui exercent la tutelle déconcentrée, seraient à renforcer.

Au plan national, il importe que les efforts déployés par l'APCA soient appuyés par le ministère, dans une relation bien comprise, avec éventuellement un jeu de rôles clairement établi.

En outre, pour faciliter la réforme du réseau, une plus grande cohésion dans l'action des différents services technique et financier en charge de la tutelle de l'APCA, serait souhaitable.

A cet effet, il conviendrait pour le ministère chargé de l'agriculture :

- de renforcer le portage et le suivi de la régionalisation par des interventions ciblées en sessions de l'APCA, lors d'une réunion des préfets, en réunion mensuelle des DRAAF,... ;
- d'adresser aux préfets une note de service rappelant les orientations du ministère et donnant les instructions relatives à la mise en œuvre du décret du 13 mai 2016 et à l'exercice de leur tutelle « métiers » ;
- d'examiner la pertinence, en lien avec la DGFIP, d'instaurer une coordination par les préfets de région de l'exercice de la tutelle dans leur ressort territorial.

4.2.3. Accroître l'appui de l'APCA

L'APCA, qui réunit l'ensemble des présidents des CDA, des chambres interdépartementales et des CRA, exerce un rôle de représentation auprès des pouvoirs publics (article L513.1 du CRPM). Outre cette mission institutionnelle, elle assure la coordination et l'activité d'animation du

réseau, avec notamment le développement d'outils de gestion communs selon l'article L513.2 du même code.

Cependant, l'APCA reste avant tout une « fédération de chambres départementales », éprouvant d'importantes difficultés à formuler des propositions d'orientations, tant elle se trouve écartelée entre des administrateurs fortement attachés au maintien de chambres départementales indépendantes et d'autres, persuadés du bien fondé des mutualisations et de la régionalisation. Elle se trouve dans l'incapacité avérée de faire appliquer sur le terrain ce qui a été voté, même de façon unanime en session. Un flou, volontairement entretenu, existe entre l'APCA et les CA, pour permettre aux habitudes de perdurer : « ce qu'on s'est dit qu'on allait faire, et ce qu'on fait » , avec « ce qu'on croit avoir compris ».

Il peut être avancé que l'APCA professe une mutualisation accrue et un renforcement des synergies sous la responsabilité de la tête de réseau, voire des chambres régionales, mais certaines CDA se montrent réticentes à cette montée en puissance en refusant de doter le dispositif des moyens nécessaires.

Afin d'atteindre l'objectif d'efficacité et d'efficience attendu, les missionnaires formulent des recommandations dans les domaines des fonctions support et de la stratégie ; ils insistent sur la nécessité de renforcer l'équipe de l'APCA, dédiée à l'accompagnement des CRA.

- **Fonctions support :**

La GRH aurait dû être utilisée comme un instrument de pilotage du réseau, avec une implication soutenue de l'APCA, particulièrement sur l'harmonisation des conditions d'emploi au sein des chambres d'agriculture qui, de fait, a laissé cette compétence au niveau local. Dans ces conditions, l'harmonisation s'effectue souvent « par le haut » ce qui risque de compromettre le modèle économique des chambres. Pour préparer la mobilité et les transferts à venir, il est indispensable d'harmoniser les différents statuts.

Pour la mission, il convient que l'APCA :

- incite les CRA à développer la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ;
- se mobilise pour faciliter les accords locaux, favoriser leur harmonisation et celle des contrats, afin de permettre la mobilité inter-chambres.

Par ailleurs, il conviendra de s'appuyer sur des groupes de réflexions incluant des représentants des CRA à une échelle opérationnelle et de veiller à ne déployer que des outils opérationnels après mise en œuvre de tests concluants réalisés en vraie grandeur.

Ainsi, l'APCA devrait :

- mettre à disposition des CRA les systèmes d'information fonctionnels pour leur permettre une gestion optimisée de leurs ressources humaines, de leur budget et de leur comptabilité, y compris analytique,
- intensifier la production de guides et outils en faveur de l'harmonisation des pratiques.

De plus, des améliorations en termes d'anticipation et de conduite de projet dans les appuis aux chambres, doivent également être envisagées.

- **Stratégie :**

En termes de stratégie de l'APCA, comme évoqué ci-dessus, une attention particulière doit être portée :

- sur les priorités de la prochaine mandature,
- sur la nécessité de garantir une cohérence d'ensemble entre tous les projets et programmes de recherche, développement et innovations mis en œuvre par les CRA,
- et sur l'application des prescriptions du décret du 13 mai 2016 relatives au patrimoine immobilier du réseau.

A cet effet, la mission considère que l'APCA devrait :

- élaborer, avant la fin de 2018, un document de cadrage des priorités de mandature des CRA et comportant la date limite du 30/06/2019 pour leur remontée à l'APCA ;
- maintenir un suivi renforcé de la cohérence des projets et programmes de RDI pilotés par les CRA ;
- accompagner ces démarches d'une refonte du plan de communication en direction des CRA ;
- dresser l'inventaire actualisé du patrimoine matériel du réseau et définir la stratégie immobilière à mettre en œuvre par les CRA.

R2. Recommandation pour l'APCA :

- mettre en œuvre un plan d'actions dans les domaines de la stratégie et des fonctions support ;
- renforcer l'équipe dédiée à l'accompagnement des CRA.

Le Fonds national de solidarité et de péréquation (FNSP) permet de renforcer les moyens de péréquation et de mutualisation au sein du réseau ; les professionnels éprouvent toutefois beaucoup de difficultés à le mobiliser. En effet, la position du réseau des chambres d'agriculture semble très en retrait des possibilités ouvertes par les textes²². Alors que la proposition initiale de l'APCA était de fixer la part du produit de la TATFNB destinée à financer le FNSP à un niveau faible (0,5 %), en définitive le décret n°2016-627 du 18 mai 2016 a retenu un taux à 1%, à comparer au taux de 5 % possible.

Même si l'argument de ne pas donner une prime aux mauvais gestionnaires peut être entendu, cette décision semble en décalage avec l'affirmation de l'APCA de son souhait de poursuivre les

²² Ainsi, aux termes des nouvelles dispositions, chaque chambre serait dans l'obligation de verser, à compter de 2016, une part du produit de la TATFNB, dans la limite de 5 %, au fonds national de solidarité et de péréquation constitué au sein du budget de l'APCA.

opérations de mutualisation.

La tutelle devrait donc fixer des orientations pour l'alimentation et l'utilisation du FNSP, visant à encourager la régionalisation.

R3. Recommandations pour l'APCA : mobiliser plus amplement le Fonds national de solidarité et de péréquation pour promouvoir la régionalisation selon des orientations précises fixées par la tutelle.

5. PERSPECTIVES

Comme identifié au cours des entretiens, la réforme en profondeur du réseau est très corrélée aux dispositions et à la mise sous tension financières, notamment au vu de l'impact du plafonnement de la collecte de la TATFNB instauré en 2013. L'article L. 514-1 du code rural et de la pêche maritime prévoit l'attribution du produit de cette taxe affectée aux CDA aux fins de contribuer au financement de tout le réseau. Cette compétence fiscale consolide l'autonomie consulaire au niveau départemental, renforcée par les conditions d'exercice de la tutelle.

S'il est reconnu que les chambres d'agriculture constituent un réseau utile à la mise en œuvre de la politique agricole, à l'accompagnement des agriculteurs mais également au développement territorial, les réformes déjà engagées doivent être poursuivies et approfondies, avec une réflexion sur une nouvelle configuration du réseau.

5.1. Mettre l'échelon régional au centre du réseau

Les chambres sont des établissements publics administratifs, gérés par des élus. Le réseau est basé sur une organisation en trois échelons – national, régional et départemental. Alors qu'elles sont chargées d'un rôle de coordination, d'orientation et de pilotage des CDA, l'APCA et les CRA en dépendent financièrement et sont limitées dans leurs rôles. Il suffirait qu'une chambre départementale refuse de verser sa contribution pour bloquer les projets de la chambre régionale et la mettre en difficulté financière, voire en cessation de paiement.

L' idée principale est d'inverser la logique réglementaire actuelle, en affirmant la prééminence du niveau régional (prélèvement de la taxe, élections, missions,...), en précisant les modalités d'application; actuellement, la réglementation reconnaît comme échelon de base les chambres départementales ; les chambres régionales ne se situent pas au centre du réseau et dépendent étroitement de la volonté des chambres départementales.

La mission estime nécessaire d'affirmer dans un texte (sans doute d'ordre législatif²³) que l'échelon

23 Comme cela a été fait en 2010 pour la réorganisation des autres réseaux consulaires

régional est l'élément pivot du réseau, avec prélèvement de la taxe²⁴ et élections à ce niveau. Il est bien évident qu'une telle réforme nécessitera une transition.

Ce transfert de la compétence fiscale vers l'échelon régional serait logique avec l'attribution à ce niveau non seulement des questions spécifiques et nécessitant une expertise approfondie, mais aussi des missions d'intérêt général, de service public, d'activités consulaires, fonctions financées principalement par l'impôt. La tête de réseau régionale serait alors en responsabilité de s'organiser pour remplir d'abord ces missions et ensuite pour répartir cette ressource entre les chambres départementales ; celles-ci ayant vocation à être de plus en plus chargées des prestations de services du domaine concurrentiel, cette nouvelle répartition des rôles financiers contribuerait aussi à clarifier les conditions de concurrence.

De même, la représentativité syndicale étant appréciée au travers des élections au collège des chefs d'exploitation des chambres, le changement de la règle du scrutin donnerait plus de légitimité aux chambres régionales.

R4. Recommandation pour le ministère :

- affirmer clairement l'échelon régional comme l'élément pivot du réseau en le mentionnant explicitement dans le code rural et de la pêche maritime ;
- prévoir le prélèvement de la taxe à l'échelon régional.

Dans un second temps, les élections pourraient elles aussi être organisées au niveau régional.

Cette régionalisation doit être présentée comme un moyen, permettant de dégager des marges de manœuvre pour atteindre l'objectif partagé de proximité et de services de qualité apportés aux acteurs de terrain - professionnels et collectivités - par les CDA avec une organisation et des orientations régionales.

Au travers de cette approche volontariste, les rôles de l'APCA, « tête de réseau » dans ses multiples dimensions mais aussi dans ses relations avec les chambres régionales doivent être renforcés.

5.2. Mise en œuvre de cette orientation : employeur unique, crantage des étapes et adaptation pour les grandes régions

Avec l'affirmation de l'impossibilité de revenir en arrière, le cap étant désormais clairement fixé²⁵, mais avec un réseau ayant une tendance affirmée à jouer individuel et non collectif, la mise en œuvre de cette approche de régionalisation doit être « porteuse de sens », d'une dynamique collective, tout en développant aussi la conviction personnelle et la nécessité du changement.

²⁴ Modification du CRPM et de l'article 1604 du code général des impôts.

²⁵ Nonobstant les décisions de la démarche CAP22 qui pourraient éventuellement concerner les chambres d'agriculture mais également les services agricoles des DDT.

Elle doit être appropriée par le terrain pour éviter des blocages, notamment des crispations syndicales et/ou des présidents de chambre départementale, ceux-ci pouvant s'interroger sur leurs compétences à l'issue de ce processus. Un président de chambre nous rappelant que « sa tutelle à lui, c'est le syndicalisme » (sic).

Dans ce contexte et au vu de l'association souvent volontariste des responsables à la dynamique de régionalisation, une réflexion devrait être engagée sur l'attribution d'un statut de vice-président régional, aux présidents de chambres départementales, disposant de délégations importantes dans de nombreux domaines; actuellement, un président de chambre régionale ne peut déléguer dans des domaines aussi importants que les ressources humaines, ou le budget.

5.2.1. Vers une CRA employeur unique

Dès lors que les chambres régionales vont assurer la gestion et la paye de l'ensemble des personnels du réseau dans la région, l'objectif doit être clairement affiché de parvenir à l'échéance de la fin de la mandature à un employeur unique²⁶, voire à une chambre de région, les CDA, en charge des missions de proximité, devenant des établissements publics fonctionnellement rattachés à leur CRA ; leurs directeurs deviendraient alors des directeurs généraux adjoints du directeur général statutaire régional, et seraient chargés de la représentation territoriale.

R5. Recommandation pour le ministère : afficher pour la fin de la prochaine mandature (2025), l'objectif de généraliser en Métropole la création de chambres régionales, employeurs uniques, voire de chambres de région.

Ces chambres régionales ou de région devront être dotées chacune d'orientations stratégiques, d'objectifs opérationnels, d'une gouvernance et d'une organisation pertinentes pour leur territoire.

La régionalisation doit être présentée comme un moyen, permettant de dégager des marges de manœuvre pour atteindre l'objectif partagé de proximité et de services de qualité apportés aux acteurs de terrain – professionnels et collectivités.

5.2.2. Crantage des étapes intermédiaires

Des échéances doivent être fixées avec « crantage des étapes intermédiaires » ; dès sa conception, ce dispositif prévoira des incitations et sanctions.

Un objectif commun (point d'arrivée de la régionalisation) doit être fixé et une échéance déterminée à l'avance (la fin de la prochaine mandature). Toutefois, compte tenu de l'hétérogénéité et de la diversité (« une richesse ») des situations, les trajectoires les mieux

²⁶ Les personnels des chambres départementales en Bretagne sont désormais sous l'autorité de la chambre régionale ; cette démarche est également engagée dans les Pays de la Loire et en Normandie.

adaptées à ces particularités peuvent être identifiées. Le plan d'actions à mettre en œuvre devrait comporter plusieurs étapes incontournables, explicitement prévues et sans que cela ne puisse donner lieu à des négociations intermédiaires ; ce dernier point doit être clairement établi. La nécessité de « cranter » à chaque étape, avant de passer à l'étape suivante suppose d'évaluer in itinere les résultats obtenus - tout au long de la mandature - et non d'attendre l'échéance de la fin de la mandature.

Des incitations et des sanctions (« carotte/bâton ») doivent être expressément prévues dès le lancement de cette opération. Les chambres ne respectant pas les objectifs de régionalisation se verraient mises à contribution pour l'alimentation du FNSP par prélèvement sur leur fonds de roulement, ressources financières permettant d'attribuer des incitations, en fonction des constats, aux chambres engagées dans une véritable dynamique de régionalisation.

5.2.3. Cas des grandes régions

En termes de faisabilité, la grande diversité des situations et les difficultés spécifiques aux grandes régions fusionnées (XXL), notamment le besoin accru de coordination entre l'échelon régional et l'échelon local, suscitant des réticences plus fortes pour transférer des compétences au niveau régional, nécessiteront probablement de promouvoir l'inter départementalisation ; les chambres inter-départementalisées s'organisant dans un cadre régional, tout en maintenant l'objectif et l'échéancier.

Pour ces situations, des fusions de chambres départementales pourront être étudiées, tout particulièrement pour les chambres d'agriculture potentiellement fragilisées par le retrait des financements des départements ²⁷ et/ou par la baisse du nombre d'agriculteurs. Pourront être également envisagées des formules d'associations adaptées aux spécificités locales de ces chambres d'agriculture et au contexte territorial, en identifiant clairement les responsabilités entre l'échelon départemental et l'échelon régional, notamment de la chaîne hiérarchique.

Toutefois, au vu des constats de terrain, la mission attire également l'attention sur la nécessité de ne pas multiplier les configurations des mutualisations entre départements (« organisation à la carte »), sous peine d'introduire une confusion administrative avec une chambre départementale conventionnant avec plusieurs homologues, selon les fonctions mutualisées.

5.2.4. Articulation interne au réseau et gouvernance

Ces décisions sont à prendre dès le début de la prochaine mandature avec l'arrivée de nouveaux présidents, suite aux élections de 2019. Au sein du réseau, il conviendrait de renforcer l'articulation (la « charnière ») APCA / CRA, de conforter l'APCA dans son rôle de tête de réseau national et de veiller à ce que la dynamique ainsi enclenchée contribue au renforcement du positionnement de la CRA.

²⁷ Suppression de la clause de compétence générale des départements loi NOTRe

Par ailleurs, une réflexion sur la gouvernance interne de l'APCA devrait être engagée pour privilégier la relation et l'articulation avec l'échelon régional. Pour être en mesure d'exercer le leadership, l'APCA doit veiller au positionnement hiérarchique du responsable national du réseau et à sa reconnaissance par les directeurs des chambres régionales ; le positionnement de ces derniers devrait être renforcé notamment dans leur rôle de coordination régionale, le « Comité des directeurs » pouvant être réduit aux seuls directeurs des chambres régionales.

Si l'APCA est chargée d'un rôle d'animation du réseau des chambres d'agriculture (art. L. 513-2 du CRPM)²⁸, aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoit qu'elle soit la « tête de réseau ». La réorganisation du réseau suppose l'élaboration d'une stratégie nationale et nécessite un pilotage pour définir et porter un projet stratégique. Au cours de la période récente, au-delà de la fonction de médiation, ce rôle de pilotage du réseau et d'appui de natures diverses aux autres établissements s'est développé mais doit encore être amélioré, le décret du 13 mai 2016 étant présenté comme la renforçant dans ces fonctions. Ce rôle de tête de réseau mérite d'être réaffirmé dans les textes. Une modification en ce sens des dispositions du CRPM concernant le réseau des chambres d'agriculture permettrait de donner à l'APCA toute sa légitimité pour intervenir dans le pilotage des établissements du réseau. Si elle dispose déjà de larges compétences (article L.513-1 du CRPM), la mention explicite, dans ce même code, de sa qualité de « tête de réseau », apparaît opportune, précisant son positionnement, sa gouvernance, ses missions, ses responsabilités. Il s'agit donc de renforcer le positionnement de l'APCA et de l'inciter à s'engager de façon déterminée dans l'élaboration de la stratégie nationale du réseau, l'apport d'appuis aux chambres, la recomposition des rapports au sein du réseau et son rôle de médiation, avec un suivi de ses décisions (délibérations,...). Face à une absence de culture de reprise de bonnes pratiques, l'APCA doit se mobiliser pour favoriser et généraliser cette approche, notamment en matière de mutualisation des fonctions. Pour parvenir à une nécessaire cohérence, il est indispensable d'imposer l'harmonisation budgétaire, de procéder à l'alignement des méthodes utilisées dans toutes les structures. Un cadre commun de gestion, normé par l'APCA, applicable à toutes les chambres d'agriculture et la mise en place d'une gestion très analytique sont nécessaires pour s'assurer de la plus grande transparence entre le coût et le financement, tant pour les missions de service public financées par l'impôt que pour les prestations payantes, mais aussi apprécier l'efficacité des actions conduites. Si le principe de la mise en place d'un contrôle de gestion, avec remontée des données sociales et financières, a recueilli un consensus de toutes les chambres, il n'est de fait pas encore valorisé ; alors que l'intérêt d'une telle approche est de pouvoir se positionner par rapport à ses homologues, les responsables professionnels ont imposé d'anonymiser ces informations. À l'instar des autres réseaux consulaires, et sous l'impulsion des Pouvoirs publics, l'APCA pourrait produire des normes d'intervention pour la mise en œuvre de ses différentes fonctions.²⁹

28 Article L. 513-2 du CRPM : l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture assure **l'animation** de l'ensemble du réseau des chambres d'agriculture et représente ce dernier auprès des pouvoirs publics ».

29 Pour faire apparaître les « coûts complets », éléments nécessaires pour s'assurer du bon emploi de l'argent public, une délibération relative à la norme d'homogénéisation de la présentation budgétaire du réseau a été adoptée par l'APCA. Toutefois, cette Délibération N° 17-40 adoptée lors de la session du 28 septembre 2017, applicable à tous les établissements du réseau, permettant de déterminer des indicateurs communs de performance, ne semble que partiellement mise en œuvre, à ce jour.

Le concept d'innovation dans le triptyque RDI (recherche-développement-innovation) est parfois affiché, de façon stratégique, pour structurer les politiques conduites et les organisations mises en place, notamment dans le dialogue des CRA avec les conseils régionaux et l'État.

R6. Recommandation pour le ministère et l'APCA : compléter le cadre législatif et réglementaire relatif à l'APCA pour affirmer son rôle de « tête du réseau des chambres d'agriculture ».

La tutelle devra inciter l'APCA à renforcer son articulation avec le niveau régional, notamment en termes de gouvernance et d'organisation, à améliorer son efficacité avec l'adoption de normes d'intervention, applicables à toutes les structures du réseau.

5.2.5. Un COP pour formaliser les relations entre l'État et l'APCA

Dans l'objectif de renforcer le pilotage et l'animation du réseau via l'APCA, mais également pour suivre l'ensemble de l'activité du réseau sur une période pluriannuelle, la mission estime nécessaire de relancer les discussions avec l'APCA pour conclure avec cette dernière un contrat d'objectifs et de performance (COP), à l'instar de ce qui prévaut pour les opérateurs de l'État, décliné le cas échéant en régions.

Un précédent projet (pacte d'avenir et de progrès) avait été engagé en 2014 mais l'APCA avait souhaité y mettre fin, en réaction au prélèvement sur le fonds de roulement des chambres opéré en 2015. Le ministère de l'agriculture et l'APCA ont déjà signé un contrat d'objectif dans le cadre de l'élaboration du programme de développement agricole et rural. Par définition, ce dispositif ne porte pas sur l'ensemble des actions des chambres. Dans la mesure où les chambres d'agriculture sont des établissements publics qui perçoivent une taxe affectée, un équilibre entre une gouvernance autonome et le respect des orientations portées par le ministère doit être trouvé.

Ainsi, la mission propose que soit élaboré un contrat d'objectif et de performance entre le ministère et l'APCA, permettant de définir les bases d'un dialogue efficace et que la possibilité de le décliner avec chaque CRA soit examinée

Pour conforter la relation entre l'APCA et les chambres régionales, il serait souhaitable de décliner ce COP dans des conventions d'objectifs voire de moyens au niveau régional, au moins pour les missions de service public; ces contrats comporteraient des objectifs cibles, un calendrier, une évolution des structures et des effectifs. En effet, les chambres d'agriculture étant des établissements publics qui ont la liberté pour s'organiser, si elles ont l'autonomie du choix des moyens à mettre en œuvre, des objectifs de résultats peuvent néanmoins leur être assignés.

CONCLUSION

Le décret du 13 mai 2016 est un acte majeur pour la régionalisation des missions assurées par les chambres d'agriculture.

La mission considère comme irréversible la reconfiguration du réseau ainsi initiée, qui, outre les nécessaires économies budgétaires, doit garantir un renforcement de la présence de proximité, tant auprès des exploitants agricoles que des collectivités.

La mission souligne le contexte favorable à la prise de décisions structurantes pour finaliser le processus engagé ; en effet, l'obligation de modifier le décret suite à son annulation partielle pour excès de pouvoir, le projet de Loi ESSoC et les éventuelles décisions d'Action Publique 2022, constituent autant d'opportunités à saisir.

Signatures des auteurs

Bertrand GAILLOT

Yves GRANGER

Yves RIOU

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission



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

LE DIRECTEUR DU CABINET

Monsieur Alain MOULINIER
Vice-président du Conseil général
de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

Paris, le 21 AVR. 2017

Objet : mission d'audit sur le fonctionnement et l'organisation des nouvelles chambres régionales d'agriculture

A la suite de la réforme territoriale, et en application du principe d'une chambre d'agriculture par région, l'ordonnance n° 2015-1538 du 26 novembre 2015 relative à l'évolution des circonscriptions des chambres d'agriculture et l'ordonnance n° 2015-1539 du 26 novembre 2015 portant diverses dispositions pour l'adaptation des chambres d'agriculture à la réforme régionale ont organisé la constitution et la gouvernance de nouvelles chambres régionales par regroupement des chambres régionales des régions réunies ou « transfert » de missions dans le cas des chambres de région (Alsace, Nord-Pas-de-Calais).

Cette nouvelle organisation du réseau des chambres d'agriculture s'est accompagnée d'un renforcement du rôle des chambres régionales d'agriculture, appelées à devenir un échelon stratégique, à l'instar des évolutions conduites dans les services de l'État ou des collectivités territoriales.

Ainsi, la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (article 89) a fait évoluer l'article L. 512-1 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) dévolu aux attributions des chambres régionales, afin de donner de nouvelles missions à ces dernières, à savoir :

– assurer l'harmonisation des conditions d'emploi des personnels des chambres d'agriculture de la région, dans le respect des dispositions statutaires et dans un cadre négocié avec les organisations représentatives du personnel ;

– orienter, structurer et coordonner les actions des chambres départementales d'agriculture, en définissant une stratégie régionale, dans le respect des orientations nationales, et en adoptant le budget nécessaire à la mise en œuvre de cette stratégie, et assurer à leur bénéfice, dans des conditions définies par décret, des missions juridiques, administratives et comptables ainsi que des actions de communication.

Quant au décret n° 2016-610 du 13 mai 2016 relatif au réseau des chambres d'agriculture, il prévoit notamment que la chambre régionale d'agriculture :

- arrête, dans le respect des orientations nationales définies par l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), les priorités de la mandature et la stratégie mise en œuvre pour les atteindre, lesquelles sont portées à la connaissance de l'APCA ;
- transmet, chaque année, à l'APCA un compte rendu des résultats atteints.

Le décret précité organise également le transfert de missions « support » et « métier » et du personnel qui y est affecté à la chambre régionale d'agriculture, appelée à les exercer au bénéfice des chambres départementales d'agriculture de sa circonscription.

Dans ce contexte, en vous appuyant sur les informations recueillies auprès du réseau des chambres d'agriculture et, en tant que de besoin, auprès de l'APCA, vous voudrez bien réunir des éléments sur :

- les éventuelles difficultés nées de la fusion des chambres régionales ou du transfert d'une partie des missions des anciennes chambres de région et, le cas échéant, les solutions trouvées par le réseau pour y remédier et les leviers à actionner par les autorités de tutelle pour y répondre ;
- les méthodes retenues par les chambres régionales d'agriculture pour préparer et mettre en œuvre le transfert des missions nouvelles qui leur ont été confiées par la loi d'avenir et le décret du 13 mai 2016 (modalités d'échanges et degré de concertation avec les chambres départementales d'agriculture, association le cas échéant des services de l'État,...) ;
- les moyens affectés par les chambres régionales d'agriculture pour assurer ce transfert et l'organisation retenue à l'issue de ce dernier ;
- le cas échéant, la fixation d'objectif quantifié de réduction de moyens ou la mise en place de système de mesure d'économies dans le cadre de la restructuration des fonctions « support » du réseau ;
- les bonnes pratiques identifiées au sein du réseau en ce qui concerne le dialogue social, la définition de priorités de mandature ou encore l'exercice des missions nouvellement dévolues aux chambres régionales ;
- le cas échéant, un bilan quantitatif et qualitatif des documents produits par le réseau en ce qui concerne les priorités de mandature, les stratégies de mise en œuvre de ces priorités et les compte-rendus des résultats atteints qu'il est demandé à chaque chambre régionale de déterminer ou de présenter ;
- l'accompagnement technique et humain apporté par l'APCA, dans son rôle d'animation du réseau, dans la mise en œuvre des dispositions législatives et réglementaires précitées et des mesures prises par les chambres régionales.

Votre rapport d'audit fera toute recommandation que vous jugerez utile sur ces sujets et, si nécessaire, identifiera d'éventuels leviers d'action pour accompagner le réseau des chambres d'agriculture dans la pleine appropriation du nouveau périmètre d'action des chambres régionales et pour l'exercice, par ces dernières, des missions qui leur ont été confiées.

Vous voudrez bien désigner les missionnaires habilités appelés à conduire d'ici la fin de l'année 2017 cette mission d'audit, qui devront établir le document de cadrage qu'ils soumettront à ma validation avant d'engager leurs investigations, lesquelles seront menées en concertation étroite avec les services de la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises.

Patrice DE LAURENS

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'P' followed by a horizontal line and a diagonal stroke.

Annexe 2 : Note de cadrage

COPIE



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
ET DE L'ALIMENTATION

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

Madame la Directrice de Cabinet
du Ministre de l'Agriculture
et de l'Alimentation

Le Vice-Président
alain.moulinier@agriculture.gouv.fr

000540

Paris, le

- 6 NOV. 2017

N/réf : CGAAER n° 17068

V/réf : lettre du 21 avril 2017

Objet : document de cadrage relatif à la mission sur le fonctionnement et l'organisation des nouvelles chambres régionales d'agriculture

Par lettre ci-jointe du 21 avril dernier, le directeur du cabinet du MAAF a sollicité le CGAAER pour conduire une mission d'audit sur le fonctionnement et l'organisation des chambres régionales d'agriculture (CRA).

Considérant que le contenu de la commande précitée relevait plutôt d'une mission de conseil, le bureau du CGAAER a proposé de la requalifier comme telle et a désigné MM. Bertrand GAILLOT, Yves GRANGER et Yves RIOU pour la réaliser.

Faisant suite à leur rencontre avec Bruno Ferreira ce 21 septembre, les missionnaires vous proposent d'aborder les objectifs, la méthode de travail et le calendrier ci-après.

Objectifs de la mission :

- associer l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) à ses travaux, tout en vérifiant qu'elle a effectivement appréhendé et mis en œuvre les nouvelles missions qui lui sont confiées en tant que tête de réseau, par le décret du 16 mai 2016 ;
- dresser un état des lieux de l'avancement des évolutions structurelles et organisationnelles liées à :
 - la fusion des CRA dans le cadre de la réforme territoriale (avec le cas particulier des régions où évoluaient des chambres de région), qui produit surtout des effets en termes d'organisation,
 - et la régionalisation des missions dans le cadre de la mise en œuvre du décret précité, qui organise le transfert de missions et des agents associés.
- recenser les priorités de mandature des CRA assorties de leurs stratégies de mise en œuvre ;
- s'assurer de la cohérence de leurs actions avec les orientations des pouvoirs publics ;
- apprécier la nature et les modalités des relations des CRA au sein du réseau des chambres mais aussi avec leurs principaux partenaires publics et privés ;

.../...

251 rue de Vaugirard – 75732 PARIS Cedex 15
Tél. : 01 49 55 44 36

- évaluer, en termes de ressources humaines et financières, les perspectives d'économies réalisables dans le cadre de la « régionalisation » des missions, en prenant en considération le climat social, la gouvernance et l'évolution des pratiques managériales ;
- mesurer les résultats d'ores et déjà obtenus par les CRA et les conséquences attendues en termes de réalisation de leurs missions ;
- repérer les bonnes pratiques conçues au sein du réseau aux fins d'en accroître la valorisation et le développement.

Méthode de travail :

- rencontrer en premier lieu les principaux responsables de l'APCA (président, direction générale, services), après leur avoir transmis le questionnaire de sensibilisation ci-joint ;
- puis adresser le second questionnaire d'enquête ci-joint aux 13 CRA métropolitaines ;
- informer parallèlement les préfets de région et les DRAAF du lancement de cette mission et de ses modalités ;
- se rendre ensuite sur place dans plusieurs régions pour y conduire des entretiens ciblés avec les principaux acteurs du réseau des chambres d'agriculture, les services de l'État, ceux de la région et de quelques départements ; les missionnaires envisagent de se déplacer dans les régions Bourgogne-Franche-Comté, Bretagne, Hauts-de-France, Grand Est, Nouvelle Aquitaine et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

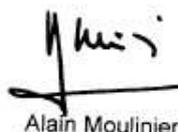
En tant que de besoin, ces entretiens pourront être complétés par d'autres rencontres aux plans national et régional (syndicats agricoles, acteurs économiques, ...).

Calendrier prévisionnel de la mission :

- octobre/novembre 2017 : rencontre avec l'APCA puis envoi des différents questionnaires et analyse des réponses ;
- décembre/janvier 2018 : conduite des entretiens in situ ;
- juin 2018 : remise du rapport.

Toutefois, comme convenu avec le directeur adjoint du cabinet, les missionnaires remettront début 2018 une note d'étape.

Vous voudrez bien me confirmer votre accord sur cette proposition.



Alain Moulinier

Annexe 3 : Priorités du réseau 2014-2018



Juin 2017 Priorités de la mandature 2014-2018 Les leviers du réseau

Un excellent prestataire pour mon entreprise	Un excellent partenaire pour mes projets collectifs	Un excellent interlocuteur pour la vie de mon territoire	Une excellente organisation pour s'engager
<ul style="list-style-type: none"> • PROAGRI offre de services aux agriculteurs et collectivités P@rcelles outil d'enregistrement des pratiques des agriculteurs • Installation - Transmission accompagnement des entreprises et porteurs de projets de la transmission à l'installation • AGRI FIXIA analyse réglementaire pour les agriculteurs • DQS démarche qualité des services • Mes produits en ligne outil de vente en ligne 	<ul style="list-style-type: none"> • Drive Fermier marques leaders des circuits de proximité depuis plus de 20 ans • INNOV ACTION tech & bio démonstrations de pratiques agricoles innovantes par les agriculteurs pour les agriculteurs • Inosys références technico-économiques des Chambres d'agriculture • Programmes régionaux de développement agricole et rural - CASDAR • plateforme de références 	<ul style="list-style-type: none"> • t@rritoires valorisation territoriale de données individuelles • Supports d'information locaux et nationaux (sites web, lettres d'informations, réseaux sociaux) • TERRALTO au service des collectivités et des territoires 	<ul style="list-style-type: none"> • OPERA intranet, espaces collaboratifs et mutualisation des connaissances • reSolle formation et accompagnement des collaborateurs • Charte du réseau près de 50 réseaux techniques au service des collaborateurs • OCTAGRI - gestion de la relation client • UniLaSalle pôle d'enseignement supérieur dans les Sciences de la Terre, du Vivant et de l'Environnement

Vers un nouveau développement pour plus de vie dans les territoires

Ambition

Convictions Proximité Innov-action Efficacité Réseau

- >>> Contribuer à l'amélioration de la performance économique, sociale et environnementale des exploitations agricoles et de leurs filières
- >>> Accompagner dans les territoires la démarche entrepreneuriale et responsable des agriculteurs ainsi que la création d'entreprises et le développement de l'emploi
- >>> Porter au moyen de missions d'intérêt général ou de missions de service public, les politiques publiques en matière d'agriculture, de forêt et de gestion des ressources
- >>> Contribuer par les services qu'elles mettent en place, au développement durable des territoires ruraux et des entreprises agricoles, ainsi qu'à la préservation et à la valorisation des ressources naturelles et à la lutte contre le changement climatique
- >>> Représenter les intérêts de l'agriculture auprès des pouvoirs publics et des collectivités territoriales

Axes stratégiques ..

Un excellent prestataire pour mon entreprise

Entreprises agricoles et rurales

- Promouvoir et accompagner la création et la reprise d'entreprises agricoles.

- Proposer aux exploitants dans chaque région une offre de formation mettant en avant la triple performance et la gestion du changement.

- Développer et animer des groupes d'agriculteurs dans tous les départements. Les groupes qui permettent la détection des innovations et leur capitalisation sont un levier pour l'évolution des pratiques agricoles.

- Préciser un socle commun de prestations certifiées et d'outils compétitifs pour les exploitations, couvrant les domaines technique, réglementaire et stratégique.

Un excellent partenaire pour mes projets collectifs

Collectivités et filières

- Poursuivre notre rôle d'incubateur de projets innovants dans les territoires et investir dans les filières territorialisées

- Poursuivre notre offre de prestations aux collectivités en matière de conseil territorial et la développer en matière de prospective.

- Développer des partenariats avec les organismes de recherche et les instituts techniques pour renforcer notre mission de coordination, de capitalisation et de transfert des innovations et les déployer en régions.

- Produire, assembler, coordonner, diffuser les connaissances et les références utiles au développement agricole.

Un excellent interlocuteur pour la vie de mon territoire

Instances publiques et professionnelles

- Moderniser et consolider la mission consultative des Chambres dans les territoires. Notre mission consultative doit évoluer avec les nouvelles attentes vis-à-vis du monde agricole.

- Compléter et renforcer un plan de formation des conseillers du réseau pour leur permettre de répondre au plus près des besoins des entreprises agricoles.

- Moderniser notre organisation de réseau pour apporter plus de proximité dans l'action et la représentation et optimiser les fonctions de supports, de pilotage et de prospective.

- Mettre en place une communication coordonnée dans le réseau pour valoriser nos réalisations notamment en termes d'innovations et de transfert de connaissances.

- Bâtit un tableau de bord de notre appui au développement agricole pour mesurer et piloter notre contribution à la triple performance.

Priorités depuis 2013



Annexe 4 : Exercice de la tutelle par les services de l'État

1. Tutelle de l' APCA par la DGPE

Les chambres d'agriculture constituent un réseau d'établissements publics sur lequel le ministère de l'agriculture exerce sa tutelle. La somme de la taxe affectée et des diverses subventions de l'État et de l'Union européenne excède largement 50 % des ressources des chambres d'agriculture, ce qui explique qu'elles entrent dans le champ du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) ; même si elles remplissent les conditions qui pourraient les assimiler à des opérateurs de l'État, elles relèvent d'un régime consulaire spécifique, à gouvernance professionnelle d'élus.

1.1. Constats

- La relation entre la DGPE et le contrôleur général financier (CGEFI) paraît bonne

Les rôles respectifs du CGEFI et du Commissaire du Gouvernement (CG) sont les suivants :

- le CGEFI est en charge du contrôle financier et économique, et donc examine principalement les fonctions support ;

- le Commissaire du gouvernement est en charge de l'opportunité et de la bonne mise en œuvre des missions de service public ; cette fonction est exercée par la direction « métier » de la tutelle DGPE (service « compétitivité et performance environnementale »).

La mission note qu'une réunion préparatoire entre DGPE/CGEFI/DG-APCA est tenue avant chaque conseil d'administration ; mais elle ne concerne pas les aspects stratégiques ou métiers .

- deux sous directions sont en charge de tutelle

Au sein du service «gouvernance et gestion de la PAC», la sous direction «gouvernance et pilotage (bureau du budget des établissements publics) est en charge de la tutelle financière .

Au sein du service «compétitivité et performance environnementale», la sous-direction «performance environnementale et valorisation des territoires» (bureau du développement agricole et des chambres d'agriculture) est en charge de la tutelle «métiers».

La mission souligne que la tutelle sur CCI France d'une part, celle sur l'assemblée permanente des chambres de métiers et d'artisanat (APCMA) d'autre part, sont, au MINEFI, chacune regroupées au sein d'un seul bureau de la direction générale des entreprises.

- la participation aux sessions mériterait d'être de façon régulière et de plus haut niveau

Le Ministre participe au moins annuellement à une session ; sinon, il était jusque récemment représenté par la directrice générale commissaire du Gouvernement ou le directeur-adjoint de la DGPE. ; mais depuis quelques temps c'est le sous directeur qui participe.

La mission considère qu'une présence pérenne de haut niveau devrait être assurée à chaque

session.

Par ailleurs, l'APCA émet le souhait que les 3 directions générales concernées (DGPE, DGER, DGAL) se coordonnent plus en matière de développement agricole (« création d'une instance, même informelle, de concertation »)

- le processus de régionalisation n'est pas assez soutenu par la tutelle devant les présidents de CA

La tutelle aborde très rarement le processus de régionalisation (actions de l'APCA et avancées des CRA) que ce soit dans ses interventions en sessions ou lors des échanges mensuels ; ainsi, la mise en œuvre du décret du 13 mai 2016 n'est pas portée dans les sessions, conseils d'administrations ou encore les avis notifiés.

- l'exercice de la tutelle n'est pas formalisé et porte avant tout sur les aspects financiers

La mission observe que la tutelle par la DGPE n'a pas fait l'objet d'un manuel de procédures.

1.2. Propositions de la mission

La mission suggère que la régionalisation des missions soit régulièrement abordée lors des sessions et conseils d'administration; et cette mission devrait être abordée en réunion des DRAAF et DDT, en invitant l'APCA..

Elle propose aussi de formaliser la tutelle sur l'APCA pour toutes ses composantes sous la forme d'un manuel de procédures.

2. Tutelle des CRA et des CDA

2.1. Constats

-la tutelle des CRA/CDA est clairement organisée par le code rural

Les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) assistent les préfets pour l'approbation des budgets et des comptes financiers des chambres d'agriculture (article 3 du décret n° 2010-429 du 29 avril 2010 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt).

La note de service annuelle précise que cette mission ne peut s'exercer qu'en complémentarité avec les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM), les directions départementales et régionales des finances publiques et les services préfectoraux.

-les DRAAF viennent en appui des DDT(M)

Les préfets de département continuent de solliciter leur DDT et DDFiP pour l'exercice de leur tutelle.

La mission a pu constater que, dans les régions où elle s'est déplacée, les DRAAF appuient les DDT(M) qui le souhaitent pour l'exercice de leur tutelle sur la CDA, cet appui pouvant concerner

toutes les DDT(M) dans certaines régions (PACA, Grand Est). Par contre, la mission n'a rencontré aucune situation d'articulation des différents avis sur le fond.

- mais leur tutelle ne porte pas sur la mise en œuvre des politiques publiques et du décret de mai 2016

La note de service annuelle est relative uniquement à la tutelle financière des chambres d'agriculture – budgets prévisionnels et comptes financiers. La mission note l'absence de communication sur les orientations du ministère, ainsi que d'instruction relative à la tutelle «métier» et la mise en œuvre du décret ; elle recommande de remédier à cette situation.

Aussi, en l'absence d'instructions claires, la mise en œuvre stratégique et opérationnelle par le réseau, des dispositions du décret du 13 mai 2016 ne fait pas l'objet de suivi et d'analyses critiques suffisants par la tutelle.

En outre, il serait logique que les préfets de région, en exerçant leur tutelle sur la chambre régionale, aient une vision complète de l'ensemble du réseau sur le territoire régional et coordonnent la tutelle exercée par chaque préfet sur les chambres départementales, notamment au regard de la mise en œuvre du décret de mai 2016 et du processus de régionalisation.

-l'appui aux préfets par les directions des finances publiques (DRFP/DDFP) est formalisé pour la tutelle des CCI et CMA mais pas pour la tutelle des CRA/CDA. La tutelle des CCI de région et territoriales est assurée par le préfet de région, assisté par le responsable régional des finances publiques en application de l'article R712-2 du code de commerce (livre VII, titre Ier, chap.II section 1). Le contrôle administratif et financier des CMA de région, régionales et départementales est exercé par le préfet de région assisté par le responsable régional des finances publiques en application de l'article 27 titre II chapitre 5 du code de l'artisanat.

Par contre, pour les CRA/CDA, aucun texte ne pose le principe de l'assistance du DRFiP/DDFiP au préfet de région, même si ce dernier peut solliciter l'appui du réseau de la DGFIP.

-des régions ont développé des bonnes pratiques

La mission souligne l'intérêt du guide pour la tutelle des trois chambres consulaires utilisé en Bourgogne Franche-Comté sous l'égide du SGAR (cf ci-dessous).

2.2. Propositions de la mission

-La mission propose de mettre en place la base réglementaire organisant l'appui à la tutelle des CRA/CDA par les DRFP/DDFP.

Les projets de budgets sont adressés aux préfets 15 jours au moins avant l'assemblée générale des CCI/CMA et seulement 7 jours pour les CRA/CDA

De plus, le délai pour approbation des budgets est de deux mois pour les CCI/CMA et un mois pour CA.

-La mission propose de mettre en cohérence les délais de transmission et d'approbation

des budgets concernant les CDA/CDA avec ceux concernant les CCI/CMA.

-L'avancement de la régionalisation devrait être régulièrement abordée en réunion des DRAAF et DDT, en sollicitant la participation de l'APCA..

Guide tutelle réseau en région BFC



DIJON, LE 13 JUL. 2017

SECRETARIAT GÉNÉRAL
POUR LES AFFAIRES RÉGIONALES

Affaire suivie Sébastien TRES
Tél : 03 80 44 69 51

La préfète de la région Bourgogne-Franche-Comté

à

Madame la Directrice régionale des finances publiques
de Bourgogne-Franche-Comté et du département de la
Côte-d'Or

Monsieur le Directeur régional des entreprises, de la
concurrence, de la consommation, du travail et de
l'emploi

Monsieur le Directeur régional de l'alimentation, de
l'agriculture et de la forêt

Objet : Organisation de la tutelle des chambres consulaires en Bourgogne-Franche-comté

P.J : Note conjointe SGAR/DRFIP/DIRECCTE/DRAAF relative à l'organisation du contrôle administratif et financier des chambres consulaires en Bourgogne-Franche-Comté et ses annexes

Mes services ont travaillé cette année avec les vôtres sur la rédaction d'une nouvelle note organisant l'exercice du contrôle administratif et financier des chambres consulaires en Bourgogne-Franche-Comté.

Cette note définit les missions de chaque service ainsi que les modalités d'élaboration et de transmission des informations budgétaires par les chambres consulaires en amont des assemblées générales et postérieurement à celles-ci.

Afin d'acter officiellement la mise en œuvre de cette note, je vous transmets la version définitive de celle-ci.

Je remercie vos services pour l'appui précieux qu'ils apportent régulièrement dans l'exercice de cette mission.

Les contributions produites par vos services sont à chaque fois d'une très grande qualité et me permettent de rendre des avis motivés et circonstanciés au niveau de l'approbation des délibérations soumises à mon contrôle. Leur implication contribue également au maintien de relations jugées satisfaisantes avec l'Etat par les chambres consulaires.

Mes services restent à votre disposition pour vous apporter tous les éléments d'information complémentaires qu'il vous paraîtra utile d'obtenir.



Christiane BARRET

Adresse postale : Secrétariat général pour les affaires régionales - 53 rue de la Préfecture - 21041 DIJON CEDEX - tél : 03 80 44 64 00 - Fax : 03 80 30 66 03
Adresses bureau : - 17 boulevard de la Trémoille - e-mail : sgar.courtois@bfc.gouv.fr
- 27 avenue Garibaldi, Cité Valant - site internet : <http://www.prefectures-regions-pouv.fr/bourgogne-franche-comte>

1/1



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DE LA RÉGION BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE



DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES
PUBLIQUES

SECRETARIAT GÉNÉRAL
POUR LES AFFAIRES
RÉGIONALES

DIRECTION RÉGIONALE DE
DE L'ALIMENTATION,
L'AGRICULTURE ET DE LA
FORET

DIRECTION RÉGIONALE DES FINANCES
PUBLIQUES DE BOURGOGNE-FRANCHE-
COMTE ET DU DÉPARTEMENT DE LA
CÔTE-D'OR

**Note d'organisation de la tutelle administrative et financière des chambres consulaires
CRMA-CMAI - CCIR et CCIT - CRA**

**Entre la Préfète de la Région Bourgogne Franche-Comté,
la Directrice régionale des finances publiques de Bourgogne-Franche-Comté et
du département de la Côte-d'Or,
le Directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de
l'emploi de Bourgogne Franche-Comté,
et le Directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt de la région
Bourgogne-Franche-Comté**

La loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010, ainsi que ses décrets d'application n° 2010-1356 du 11 novembre 2010 portant réforme du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat et la loi n° 2010-1463 du 1^{er} décembre 2010 portant réforme du réseau des chambres de commerce et d'industrie, ont transféré, à compter du 1^{er} janvier 2011, la tutelle de ces établissements au Préfet de région.

Le Préfet de région peut déléguer sa signature au SGAR pour exercer le contrôle administratif et financier des chambres consulaires de son ressort territorial, conformément au décret du 29 avril 2004 modifié, relatif aux pouvoirs des préfets.

L'article 52 du décret du 1^{er} décembre 2010 donne une mission propre au DRFIP en matière d'assistance du Préfet de région dans l'exercice de la tutelle financière.

Le Préfet de région exerce la tutelle de la chambre régionale d'agriculture avec l'appui des services de la DRAAF et de la DRFIP. La tutelle des chambres départementales d'agriculture relèvent des Préfets de département et ne rentrent donc pas dans le champ de la présente note.

A - Rappel des règles d'organisation des différents services dans l'exercice de la tutelle

1- Chambres des métiers et de l'artisanat

A compter du 31 mars 2016, il existe 3 chambres de métiers et de l'artisanat (CMA) en Bourgogne Franche-Comté :

- la Chambre régionale de métiers et de l'artisanat (CRMA), dont le siège est à Dole,
- la chambre de métiers et de l'artisanat interdépartementale (CMAI) Côte d'Or – Nièvre - Saône et Loire - Yonne, dont le siège est à Dijon,
- la chambre de métiers et de l'artisanat interdépartementale Doubs – Haute-Saône – Jura - Territoire de Belfort, dont le siège est à Besançon.

1-1 Les séances de l'assemblée générale :

La chambre adresse par courrier au Préfet de région, (avec copie au secrétariat général pour les affaires régionales), à la DRFIP et à la DIRECCTE le projet d'ordre du jour de l'assemblée et les documents correspondants au moins 7 jours ouvrés avant la date de la séance. Elle dépose sur Territorial ce projet d'ordre du jour et les documents et envoie en parallèle ces mêmes informations par voie dématérialisée au SGAR (sebastien.tres@bfc.gouv.fr), à la DIRECCTE (stephanie.amyclas@direccte.gouv.fr) et à la DRFIP (drfip21.pgp.actioneconomique@dgfip.finances.gouv.fr).

La représentation de l'autorité de tutelle est assurée par la préfète de région ou par le SGAR ou par un représentant de la DIRECCTE. La représentation par la DIRECCTE fera l'objet d'une information signée du SGAR à la chambre concernée et à la DIRECCTE.

La DIRECCTE peut assister l'autorité de tutelle pour lui apporter les éléments sur les politiques conduites par la DIRECCTE, la DGE et la DGEFP **en matière de compétitivité et emploi**.

La DRFIP assiste aux séances de l'assemblée générale **au titre du suivi budgétaire**.

1-2 Le contrôle des actes financiers et budgétaires (Cf. annexe n°1a)

La DRFIP rend des avis à la Préfète de région sur les actes budgétaires et financiers des CMAI et de la CRMA BFC. La DIRECCTE (Unité régionale/Développement des Territoires) est également sollicitée pour avis et l'exprime en tant que de besoin.

2- Chambres de commerce et d'industrie

La loi du 1^{er} décembre 2010 a renforcé les prérogatives des chambres régionales (CCIR), désormais seules bénéficiaires directes des recettes fiscales (taxes additionnelles à la CFE et à la CVAE) et disposant d'un pouvoir de répartition des ressources entre les chambres territoriales (CCIT) au sein de la région.

A compter du 1^{er} janvier 2017, 9 établissements sont sous tutelle de l'Etat :

- la CCIR Bourgogne Franche-Comté,
- les 8 CCIT : Côte d'Or, Doubs, Jura, Nièvre, Haute-Saône, Saône-et-Loire, Territoire de Belfort et Yonne.

2-1 Les séances de l'assemblée générale

• La CCIR :

La chambre adresse par courrier au Préfet de région le projet d'ordre du jour de l'assemblée et les documents correspondants au moins 7 jours ouvrés avant la date de la séance. Elle dépose sur Territorial ce projet d'ordre du jour et les documents et envoie en parallèle ces mêmes informations par voie dématérialisée au SGAR (sebastien.tres@bfc.gouv.fr), à la DIRECCTE (stephanie.amyclas@direccte.gouv.fr) et à la DRFIP (drfip21.pgp.actioneconomique@dgfip.finances.gouv.fr).

La représentation de l'autorité de tutelle est assurée par la préfète de région, ou par le SGAR ou par un représentant de la DIRECCTE. La représentation par la DIRECCTE fera l'objet d'une information signée du SGAR à la chambre concernée et à la DIRECCTE.

La DIRECCTE peut assister l'autorité de tutelle pour lui apporter les éléments sur les politiques conduites par la DIRECCTE, la DGE et la DGEFP **en matière de compétitivité et emploi**.

La DIRECCTE assure la préparation du dossier d'Assemblée générale pour le représentant de l'Etat.

La DRFIP assiste aux séances de l'assemblée générale **au titre du suivi budgétaire**.

• Les CCIT :

En application de l'article R 712-20-1 du code de commerce, chaque CCIT doit transmettre pour avis de la CCIR, tous ses projets de délibérations relatifs aux investissements pluriannuels, **un mois avant l'assemblée générale** de la CCIT qui doit les adopter. Les observations éventuelles de la CCIR sont portées à la connaissance de l'assemblée générale de la CCIT.

Conformément au premier alinéa de l'article R 712-22-2 du code de commerce, les projets de budgets primitifs ou rectificatifs des CCIT sont transmis au président de la CCIR 15 jours au moins avant l'assemblée générale au cours de laquelle ils sont soumis au vote des membres de la CCIT. La CCIR vérifie la cohérence de ces projets de budgets avec les ressources qu'elle leur a allouées, le schéma régional d'organisation des missions, les schémas sectoriels, son propre budget et les orientations de la stratégie régionale commune. Ses observations sont communiquées, le cas échéant, aux membres de l'assemblée générale de la CCIT et à l'autorité de tutelle.

Les CCIT adressent par courrier à la préfète de région (avec copie transmise par voie dématérialisée à la préfecture de département concernée) les projets d'ordres du jour des assemblées et les documents correspondants au moins 7 jours ouvrés avant la date des séances. Elles déposent sur Territorial ces projets d'ordres du jour et les documents et envoient en parallèle ces mêmes informations par voie dématérialisée au SGAR (sebastien.tres@bfc.gouv.fr), à la DIRECCTE (stephanie.amyclas@direccte.gouv.fr) et à la Direction Régionale des Finances Publiques (drfip21.pgp.actioneconomique@dgfip.finances.gouv.fr).

Le préfet de région a accès de droit à toutes les séances des assemblées générales des établissements du réseau des chambres consulaires. Il peut faire ajouter un ou plusieurs sujets à l'ordre du jour de ces instances (Art R 712-6 et suivants du code de commerce).

Le Préfet de région peut se faire représenter par le préfet de département. Il peut être assisté par le directeur de l'unité départementale.

2-2 Le contrôle des actes financiers et budgétaires (Cf. annexes n° 1b et n° 2)

• La CCIR :

La DRFIP rend des avis au Préfet de région sur les actes budgétaires et financiers de la CCIR.

La DIRECCTE (Unité régionale/développement des territoires) émet un avis en tant que de besoin.

• Les CCIT :

La DRFIP, seule compétente pour contrôler les actes budgétaires et financiers, s'appuie sur le DDFIP, interlocuteur de proximité des chambres territoriales, qui dispose d'informations sur le contexte général dans lequel évolue la chambre.

L'avis du DDFIP sera demandé en particulier s'agissant de CCIT gérant des équipements et infrastructures (ports, aéroports...)

La DIRECCTE (Unité régionale/Développement des Territoires) émet un avis en tant que de besoin.

La tutelle financière étant assurée au niveau du SGAR, ni les DDFIP ni les Unités départementales de la DIRECCTE ne reçoivent directement les actes budgétaires et financiers soumis à la tutelle financière régionale.

3- Chambre régionale de l'agriculture

La chambre régionale d'agriculture Bourgogne-Franche-Comté résulte de la fusion des chambres de Bourgogne et de Franche-Comté fin 2015. Le décret du 10 mai 2016 renforce les prérogatives des chambres régionales qui doivent intégrer au plus tard au 15 mai 2017 les agents des chambres départementales exerçant des fonctions "support" (achat, comptabilité, gestion, informatique...).

3-1 Les séances de l'assemblée générale

La chambre adresse par courrier au Préfet de région (avec copie au secrétariat général pour les affaires régionales) le projet d'ordre du jour de l'assemblée et les documents correspondants au moins 7 jours ouvrés avant la date de la séance. En parallèle, elle dépose sur Territorial ce projet d'ordre du jour et les documents et envoie ces mêmes informations par voie dématérialisée au SGAR (sebastien.tres@bfc.gouv.fr), à la DRFIP (drfip21.pgp.actioneconomique@dgfip.finances.gouv.fr) et à la DRAAF (srea.draaf-bourgogne-franche-comte@agriculture.gouv.fr).

La représentation de l'autorité de tutelle est assurée par le SGAR ou un représentant de la DRAAF.

La DRAAF peut assister l'autorité de tutelle pour lui apporter les éléments sur les politiques conduites par la DRAAF et la DGPE en matière de politique agricole et agro-alimentaire.

La DRAAF assure la préparation du dossier de session pour le représentant de l'Etat.

La DRFIP assiste aux séances de l'assemblée générale au titre du suivi budgétaire.

3-2 Le contrôle des actes financiers et budgétaires

La DRFIP et la DRAAF rendent des avis au Préfet de région sur les actes budgétaires et financiers de la CRA (cf. annexes 1c, 3a et 3b).

B - Les modalités d'élaboration et de transmission des informations budgétaires.

(cf annexes 4, 5 et 6 : schémas de l'organisation de la tutelle financière exercée sur les CCI, sur la CMAR et la CRA).

Le dispositif mis en place par les circulaires interministérielles du 26 juillet 2011 et DGFIP du 30 août 2011 organisent l'élaboration des informations budgétaires sous format papier et sous format électronique, ainsi que leur transmission aux autorités de tutelle.

1- Les supports de transmission de l'information budgétaire

Les établissements du réseau transmettent leur budget à l'autorité de tutelle sous format papier et sous format électronique.

Dans leur version papier, les documents budgétaires se composent de tableaux habituels figurant en annexe de la circulaire 111 du 30 mars 1992, ainsi que d'une courte note décrivant les principales caractéristiques de l'exercice, des décisions d'investissement et des éléments remarquables.

Dès que les chambres disposent des données chiffrées définitives et sans nécessairement attendre l'approbation de l'assemblée générale, elles déposent leurs fichiers électroniques sur Territorial et les adressent au SGAR par courriel (sebastien.tres@bfc.gouv.fr) avec copie à la DIRECCTE (stephanie.amycolas@direccte.gouv.fr), à la DRFIP (drfip21.pcp.actioneconomique@dgfip.finances.gouv.fr) et à la DRAAF (srea.draaf-bourgogne-franche-comte@agriculture.gouv.fr) pour la chambre d'agriculture.

Dans l'hypothèse où des corrections interviendraient après l'envoi et pour éviter une divergence entre la version papier et la version électronique, les chambres envoient un exemplaire corrigé suivant le même circuit, en signalant dans le message, les données modifiées.

2- Le circuit des documents budgétaires

• CCIR et CCIT :

Dans les 15 jours qui suivent leur adoption (le délai habituel : au plus tard le 30 novembre pour le budget primitif et le 30 juin, pour le budget exécuté), la CCIR et les CCIT adressent par courrier au Préfet de région, en deux exemplaires, les documents budgétaires soumis à son approbation. Parallèlement, elles déposent ces mêmes documents sur Territorial et transmettent ces mêmes documents, par voie électronique au SGAR, à la DIRECCTE et à la DRFIP (cf. Adresses mail citées en B1).

A réception des documents papier, le SGAR effectue l'enregistrement et accuse réception auprès de la CCIR ou des CCIT en apposant la date d'arrivée sur la 1^{ère} page à l'aide d'un chronodatour et en transmettant aux chambres un accusé de réception par voie électronique.

Cette date constitue le point de départ du délai réglementaire de deux mois dont dispose l'autorité de tutelle pour se prononcer sur les actes.

Si le dossier de la CCIT est complet, la DRFIP prend le cas échéant, l'attache du DDFIP et procède à son instruction. La DRFIP s'assure notamment que les ressources fiscales prévues par la CCIT sont conformes à la répartition des ressources décidée par la CCIR. Elle dispose de 30 jours ouvrés à partir de la date de l'accusé de réception pour transmettre son avis budgétaire et financier au Préfet de région, par l'intermédiaire du SGAR.

Si le dossier est incomplet, la DRFIP contacte directement par voie électronique la CCIT, en mentionnant les pièces manquantes, et en mettant en copie le SGAR. Ce courriel suspend le délai de deux mois précité.

La CCIT dépose sur Territorial ou envoie une version dématérialisée des pièces manquantes à la DRFIP, ainsi qu'au SGAR. Elle transmet en parallèle ces mêmes documents en version papier au SGAR et à la DIRECCTE. Le cours du délai reprend à la date de réception par le SGAR des documents papier (notification par voie électronique de la date de réception à la CCIT, ainsi qu'à la DRFIP).

Après instruction du premier budget et du budget voté, le SGAR transmet par envoi postal un exemplaire du document budgétaire signé à la CCIR/CCIT, et adresse le dernier exemplaire à la DGE (bureau de tutelle des chambres de commerce et d'industrie (bureau.cci@finances.gouv.fr), en l'accompagnant de la note d'analyse effectuée par la DRFIP et/ou de la note d'approbation comportant, le cas échéant, ses observations

La note d'approbation signée du SGAR est transmise pour information à la DRFIP et à la DIRECCTE

- **CRMA et CMAI :**

Aux termes de l'article 28 al 2 du code de l'artisanat, le budget est voté par l'assemblée générale de la CRMA et des deux CMAI et transmis à l'autorité de tutelle trois exemplaires avant le 1^{er} décembre de chaque année. Parallèlement, elles déposent ces mêmes documents sur Territorial et transmettent ces mêmes documents, par voie électronique au SGAR, à la DIRECCTE et à la DRFIP (cf. Adresses mail citées en B1).

A réception du document papier, le SGAR effectue l'enregistrement et accuse réception auprès de la CRMA ou des CMAI en apposant la date d'arrivée sur la 1^{ère} page à l'aide d'un chronodateur et en transmettant aux chambres un accusé réception par voie électronique.

L'approbation est acquise si l'autorité de tutelle n'a pas dans le mois de sa saisine, transmis à la chambre sa demande de procéder aux rectifications qu'elle estime nécessaires. La réponse à cette demande fait courir un nouveau délai d'approbation ou non du budget.

Avant le 1^{er} juillet de chaque année et dans les quinze jours suivant son adoption, les Présidents des CMAI et de la CRMA adressent en trois exemplaires à l'autorité de tutelle, le **compte de gestion** et les comptes annuels de l'année précédente, accompagné de ses annexes et du rapport du commissaire aux comptes. Parallèlement, elles déposent ces mêmes documents sur Territorial ou transmettent ces mêmes documents, par voie électronique au SGAR, à la DIRECCTE et à la DRFIP (cf. Adresses mail citées en B1).

A réception des documents papier, le SGAR effectue l'enregistrement et accuse réception auprès de la CRMA ou des CMAI en apposant la date d'arrivée sur la 1^{ère} page à l'aide d'un chronodateur et en transmettant aux chambres un accusé de réception par voie électronique.

Le compte de gestion et ses annexes font l'objet d'une décision d'approbation de l'autorité de tutelle sous un délai de deux mois. Si celle-ci ne peut pas donner son approbation, elle adresse au Président de la chambre, **dans les 30 jours de sa saisine**, une demande de modification du ou des documents qui le justifient. La réponse à cette demande fait courir un nouveau délai d'approbation du compte de gestion et de ses annexes.

Si le dossier de la CRMA/CMAI est complet, la DRFIP dispose de 15 jours ouvrés à partir de la date de l'accusé de réception pour transmettre au Préfet de région, par l'intermédiaire du SGAR, son avis budgétaire et financier.

Si le dossier est incomplet, la DRFIP contacte directement par voie électronique, la CRMA/CMAI en mentionnant les pièces manquantes, et en mettant en copie le SGAR et la DIRECCTE. Ce courriel suspend le délai d'un mois précité.

La CRMA/CMAI dépose sur Territorial et envoie une version dématérialisée des pièces manquantes à la DRFIP, ainsi qu'au SGAR et à la DIRECCTE. Elle transmet en parallèle ces mêmes documents en version papier à ce dernier. Le cours du délai reprend à la date de réception par le SGAR des documents papier (notification par voie électronique de la date de réception à la CRMA/CMAI, ainsi qu'à la DRFIP).

Après instruction, le SGAR conserve un exemplaire du document budgétaire signé, transmet le deuxième exemplaire par envoi postal à la CRMA/CMAI, et adresse le dernier exemplaire à la DGE (soit par envoi postal à l'adresse suivante : bureau CC1, Télédéc 152, 61, boulevard Vincent-Auriol 75703 Paris cedex 13 soit par mail : joelle.guy@finances.gouv.fr), en l'accompagnant de la note d'analyse effectuée par la DRFIP et/ou de la note d'approbation comportant, le cas échéant, ses observations.

La note d'approbation signée du SGAR est transmise pour information à la DRFIP et à la DIRECCTE.

- **CRA**

D'après les articles 176 et 177 du décret GBCP, l'approbation est acquise si l'autorité de tutelle n'a pas dans le mois de sa saisine, transmis à la chambre sa demande de procéder aux rectifications qu'elle estime nécessaires.

La réponse à cette demande fait courir un nouveau délai d'approbation ou non du budget.

Le budget initial devant être exécutoire au 1^{er} janvier de l'exercice auquel il se rapporte, celui-ci doit être approuvé en session avant le 30 novembre de l'année précédente.

Conformément à l'article 212 du décret GBCP, le compte financier de l'année n-1 doit être voté **avant fin février de l'année en cours**, et conformément à l'article 214 du décret GBCP, les agents comptables devront transmettre de manière dématérialisée les comptes financiers de l'exercice n-1 à la cour des comptes avant le **28 avril de l'année n**.

Le compte financier et ses annexes font l'objet d'une décision d'approbation de l'autorité de tutelle. Si celle-ci ne peut pas donner son approbation, elle adresse au Président de la chambre, **dans les 30 jours de sa saisine**, une demande de modification du ou des documents qui le justifient. La réponse à cette demande fait courir un nouveau délai d'approbation du compte de gestion et de ses annexes.

La CRA peut aussi établir un budget rectificatif en cours d'année, qui doit être approuvé en session et pour lequel l'autorité de tutelle a aussi un mois à compter de sa réception pour faire part de sa décision d'approbation à la chambre

Elle transmet les documents budgétaires en six exemplaires. Parallèlement, elle dépose ces mêmes documents sur Territorial et transmet ces mêmes documents, par voie électronique au SGAR, à la DRAAF et à la DRFIP (cf. Adresses mail citées en B1).

A réception des documents papier, le SGAR effectue l'enregistrement et accuse réception auprès de la CRA en apposant la date d'arrivée sur la 1^{ère} page à l'aide d'un chronodateur et en transmettant à la chambre un accusé réception par voie électronique.

Si le dossier de la CRA est complet, la DRFIP et la DRAAF disposent de **15 jours ouvrés** à partir de la date de l'accusé de réception pour transmettre au Préfet de région, par l'intermédiaire du SGAR, son avis budgétaire et financier.

Si le dossier est incomplet, la DRFIP contacte directement par voie électronique la CRA en mentionnant les pièces manquantes, et en mettant en copie le SGAR et la DRAAF. Ce courriel suspend le délai d'un mois précité.

La CRA dépose sur Territorial et envoie une version dématérialisée des pièces manquantes à la DRFIP, ainsi qu'au SGAR et à la DRAAF. Elle transmet en parallèle ces mêmes documents en version papier à ce dernier. Le cours du délai reprend à la date de réception par le SGAR des documents papier (notification de la date de réception à la CRA, ainsi qu'à la DRFIP).

Après instruction, le SGAR conserve un exemplaire du document budgétaire signé, transmet le deuxième exemplaire par envoi postal à la CRA, et adresse le dernier exemplaire à la DGPE (soit par envoi postal à l'adresse suivante : à l'attention de Marie-Pierre GAYA Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises SGPAC – SDGP Bureau Budget et établissements publics 3 rue Barbet de Jouy, 75349 Paris SP 07 soit par mail : marie-pierre.gaya@agriculture.gouv.fr), en l'accompagnant de la note d'approbation envoyée à la chambre comportant, le cas échéant, ses observations.

La note d'approbation signée du SGAR est transmise pour information à la DRFIP et à la DRAAF.

Annexe 5 : Obligations de l' APCA vis à vis du réseau des CA

1. Les principaux textes en vigueur

1.1 Textes d'ordre législatif

L'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) est citée au premier alinéa de l'article L. 510-1 du CRPM comme une **composante** du « réseau des chambres d'agriculture »³⁰.

Cependant, il est indiqué au premier alinéa de l'article L.513-2 du même code que « L'Assemblée permanente des chambres d'agriculture **assure l'animation de l'ensemble du réseau** des chambres d'agriculture et représente ce dernier auprès des pouvoirs publics. »³¹.

Les alinéas suivants de cet article L. 513-2 précisent les différentes catégories de missions dévolues à l'APCA au titre de sa mission d'animation du réseau :

- élaborer et mettre en œuvre, seule ou conjointement avec d'autres établissements du réseau, des programmes d'intérêt général dont le champ excède le cadre régional,
- créer au bénéfice de l'ensemble des établissements du réseau des services communs, dont les règles de fonctionnement et de financement sont fixées par décret ;
- élaborer des normes communes pour l'établissement des données budgétaires et comptables et des indicateurs communs de gestion, applicables à tous les établissements du réseau, après approbation par l'autorité de tutelle,
- apporter aux chambres d'agriculture le concours nécessaire à leur fonctionnement et à leurs actions dans les domaines technique, juridique, économique et financier,
- représenter l'ensemble des établissements du réseau en matière sociale et signer, en leur nom, tout accord national qu'elle a négocié.

Les articles législatifs mentionnés ci-dessus renvoient à plusieurs articles d'ordre réglementaire modifiés en dernier lieu par le décret N° 2016-610 du 13 mai 2016 relatif au réseau des chambres d'agriculture.

30 Article L.510-1 du CRPM, 1^{er} alinéa : « Le réseau des chambres d'agriculture se compose des chambres départementales d'agriculture, des chambres régionales d'agriculture et de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture. Il comprend également des chambres interdépartementales, des chambres interrégionales d'agriculture et des chambres d'agriculture de région créées, après avis concordants des chambres d'agriculture concernées, de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture et des autorités de tutelle, 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 ».

31 Le statut « d'établissement public doté de la personnalité civile » de l'APCA et sa composition – l'APCA regroupe les présidents des chambres départementales, interdépartementales, régionales et interrégionales d'agriculture ainsi que les présidents des chambres d'agriculture de région- sont fixés respectivement par les articles L.513-2 et L.513-4 du CRPM.

2.Textes d'ordre réglementaire

En ce qui concerne le processus de régionalisation des chambres d'agriculture, le rôle d'animation du réseau confié à l'APCA tel qu'il est précisé par le décret N° 2016-610 du 13 mai 2016 peut se subdiviser en quatre volets:

- les missions relatives aux orientations nationales du réseau,
- les missions d'appui à la mutualisation des fonctions support,
- les missions d'appui à la régionalisation des fonctions métiers,
- les mesures d'accompagnement du réseau pour réussir sa restructuration.

2. Orientations nationales du réseau

L'article D.512-1-1 évoque des « orientations nationales définies par l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture », proposant aux CRA un cadre pour arrêter leurs priorités de mandature; il impose aux CRA la transmission annuelle à l'APCA d'un compte rendu des résultats atteints ainsi qu'un bilan de la mandature dans l'année précédent le renouvellement des membres. Il charge l'APCA de transmettre un bilan annuel du fonctionnement du réseau au MAA ;

Le paragraphe II de l'article D.513-1 charge l'APCA de veiller à la cohérence des programmes régionaux de développement et des programmes de recherche et d'innovation du réseau ; il lui impose en outre de coordonner leur capitalisation ainsi que les partenariats avec les organismes de recherche ;

Aux termes d'un autre alinéa du même article, l'APCA doit définir la stratégie immobilière du réseau et réaliser un inventaire actualisé du patrimoine immobilier du réseau ;

3. Appui à la mutualisation des fonctions support

En application de l'article L.513-2 (cf. ci-dessus) un article D.512-1-3 spécifie que les systèmes d'information des CDA du réseau doivent être gérés (par les CRA) dans le respect des orientations définies pour le réseau par l'APCA³² ;

Par ailleurs l'article D.513-1, 20° permet à l'APCA de délibérer sur les cas dans lesquels l'assemblée permanente peut offrir les services d'une centrale d'achat (au sens du code des marchés publics) pour le compte des établissements du réseau ; il précise que, lorsqu'un accord-cadre ou un marché est passé par l'APCA, ces établissements doivent y recourir lorsqu'ils décident de procéder à l'achat des fournitures ou des services concernés.

32 Dans la pratique ce sont principalement le SI de gestion des ressources humaines (SIRH) et celui de la gestion budgétaire et comptable (SI finances) pilotés par l'APCA qui concrétisent cette mission d'appui de l'APCA aux échelons régionaux du réseau. De plus, l'APCA a créé une direction nationale des SI (DNSI) qui intégrera à court terme tous les services SI des CRA.

4. Appui à la régionalisation des fonctions métiers³³

Dans sa version initiale (Décret n° 2016-610 du 13 mai 2016), l'article D.512-1-3 implique la définition par l'APCA d'orientations pour le réseau auxquelles les CRA devront se conformer, pour exercer différentes missions « métiers » qu'elles effectueront pour le compte des CDA de leur circonscription.

Les domaines concernés par cet article sont :

- l'analyse des politiques publiques, la participation à leur élaboration, leur suivi et leur évaluation* ;
- le suivi des marchés agricoles et la réalisation d'études économiques et prospectives* ;
- l'élaboration, la coordination et la promotion d'une offre de formation adaptée, axée notamment sur la triple performance des exploitations agricoles et de leurs filières* ;
- la mise au point des prestations certifiées et des outils performants couvrant les domaines technique, économique, environnemental, réglementaire et stratégique* ;
- la conception et la mise en œuvre des actions et outils de communication ;
- la promotion, la création et la reprise d'entreprises agricoles en encourageant les projets agro-écologiques*.

5. Actions d'accompagnement du réseau pour réussir sa restructuration

L'article D.511-69 introduit la création d'un comité des nominations des directeurs généraux des chambres d'agriculture du réseau dont l'APCA a la charge d'en fixer la composition et d'en assurer la nomination des membres.

L'article D.513-20 autorise l'APCA à réaliser des audits auprès de tous les établissements du réseau selon des modalités d'organisation qu'il lui appartient de fixer.

³³ Les dispositions ci-dessous marquées du signe* ont été annulées par décision n° 404914 du Conseil d'État en date du 9 février 2018.

Annexe 6 : Liste des personnes rencontrées

1. Au plan national

Cabinet du ministre de l'agriculture et de l'alimentation

Bruno Ferreira, directeur-adjoint du cabinet

Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises

- Sous direction «gouvernance et pilotage (bureau du budget des établissements publics)

Yves Auffret, sous-directeur

Manon Huré, cheffe du bureau du budget et établissements publics

Flavien Sampierri, chargé de mission

Maire-Pierre Gaya, chargée de mission

- Sous-direction de la performance environnementale et valorisation des territoires

Pierre Schwartz, sous-directeur

Thierry Thuriot, chef du bureau du développement agricole et chambres d'agriculture

Stéphane Accorsini, adjoint au chef de bureau

Direction générale des entreprises

Sous-direction des chambres consulaires

Thierry Geeraert, sous-directeur

Alexandre Bordes, chef du bureau des CMA

Sylvie Thivel, chargée de mission au bureau des CCI

Service du contrôle général des finances publiques

Guy Correa, contrôleur général

APCA

Claude Cochonneau, président

Dominique Chalumeau, secrétaire général

Régis Dubourg, directeur général

Frédéric Ernou, directeur en charge des instances et du réseau

2. En région Bretagne

à Rennes

Préfecture

- Christophe Mirmand, préfet de la région Bretagne, préfet d'Ille-et-Vilaine

Conseil régional

Olivier Allain, vice-président en charge dl' agriculture

DRAAF

Philippe de Guénin, directeur

Didier Maroy, chef du SREA

DRFiP

M Labayen, responsable mission régionale d'audit

Chambre régionale d'agriculture

Jacques Jaouen, président

Pascal Gourain, directeur général

à Vannes

Préfecture du Morbihan

Raymond Ledeun, préfet

Gwénaél Dreano, chef du service aménagement du territoire, développement économique et emploi, chef du pôle régional en charge du contrôle financier des chambres consulaires

DDTM

Patrice Barruol, directeur

Isabelle Marzin, chef du SDEA

Chambre départementale d'agriculture du Morbihan

Franck Gehennec, secrétaire général,

Hervé Cadoret, directeur général adjoint

3. En région Hauts de France

à Amiens

DRAAF

Luc Maurer, directeur

Mathieu Descamps, chargé de mission développement agricole et forestier

Chambre régionale d'agriculture

Christophe Buisset, président

Luc Delas, directeur général

Chambre départementale d'agriculture de la Somme

Alain Roguet, président (rencontré à Paris)

Alain Waymel, directeur général

à Lille

Préfecture

Mme Debatte, SGAR

Conseil régional

Marie-Sophie Lesne, vice-présidente en charge de l'agriculture et des IAA

Mariel Pierdet Sauverain, directrice de l'agriculture et pêche

Bruno Deffives, directeur adjoint

François Dhallui, délégué

Florian Wieckovski, délégué

DRFP (entretien téléphonique)

M Milh, directeur du pôle gestion publique

Hélène Marchand, responsable division économique

4. En région Nouvelle Aquitaine

à Bordeaux

SGAR

Alexandre Patrou, SGAR adjoint

Annie Rames, chargée de mission Agriculture, Eau, Forêt et IAA

DRAAF

Sabine Brun Rageul, directrice adjointe

Laurent Lherbette, chef du SREA

Sophie Beert, chargée de mission en charge de la tutelle des CRA et CDA de la Corrèze

Conseil régional (entretien téléphonique)

Thierry Mazet, directeur de l'agriculture

Chambre régionale d'agriculture

Pierre Henri Bousquet, directeur général

à Angoulême

Préfecture de la Charente (entretien téléphonique)

Pierre N'GAHANE, préfet

DDT:

Bénédicte Genin, directrice,

Stéphane Nucq, chef du service économie agricole

Chambre d'agriculture de la Charente

Xavier Desouche, président

François Lucas, président d'honneur

Marc Thomas, directeur général

DDFiP de la Charente

Mme Cordon, cheffe de service et agent comptable de la CDA

5. En région Bourgogne Franche-Comté

à Dijon

Préfecture

Sébastien Très, chef du bureau des affaires financières

Conseil régional (entretien téléphonique)

Sophie Fonquernie, vice-présidente en charge de l'agriculture

DIRECCTE

Jean-claude Morel, responsable adjoint conseil aux décideurs publics

DRAAF

Vincent Favrichon, directeur

Nadège Palandri, cheffe du SREA

DDT de Côte d'Or

Pierre Chatelon, chef du SDEA

DDT du Doubs (entretien téléphonique)

Christian Schwartz, directeur

Chambre régionale d'agriculture

Christian Decerle, président

JL Linard, directeur général

« G4 » de la chambre régionale

Dominique Chalumeau, président de la CDA du Jura

Étienne Henriot, président de la CDA de l'Yonne,

Michel Renevier, président CDA de Saône-et-Loire

Chambre départementale de la Côte d'or

François Depuydt, président

Vincent Lavier, directeur

Chambre interdépartementale du Doubs et du Territoire de Belfort

Daniel Prieur, président

Nadine Lods-Mercier, directrice générale

6. En région Provence Alpes Côte d'Azur

à Marseille

Préfecture

Thierry Queffelec, SGAR

Gérald Ambrosino, chef de division du Secteur Public Local

Conseil régional

Béatrice Martin, vice-présidente en charge de l'agriculture

DRFiP

M Bonnet, directeur

DRAAF

Patrice de Laurens, directeur

Claude Balmelle, chef du SREA

DDTM des Bouches du Rhône

Jean-Philippe d'Issernio, directeur

François Leccia, chef du SDEA

à Aix en Provence

Chambre régionale d'agriculture

Claude Rossignol, président

Jean-Pierre Bourdin, directeur général

Chambre départementale d'agriculture des Bouches du Rhône

Patrice Paradiso, directeur général

7. En région Grand Est

à Chalons-en-Champagne

Préfecture de la Marne

Didier Conus, préfet

DRAAF

Sylvestre CHAGNARD, directeur régional

Raphaël GUILLET, chef du SREAA

DDT de la Marne

Sylvestre DELCAMBRE, directeur adjoint

Simon Tranchant, chef du SDEA

Chambre régionale d'agriculture

Jean-Luc PELLETIER, président

Philippe VOINSON, directeur général

Chambre départementale d'agriculture de la Marne

Maximin CHARPENTIER, président

Luc MATHIS, directeur général

à Strasbourg

Préfecture

François Schricke SGAR, adjoint chargé du pôle « politiques publiques »

Andrea Vetwiller, cheffe du bureau des affaires administratives en charge de la tutelle des chambres consulaires

Laurent Khirchoffer, chargé de mission agriculture-forêt

Conseil régional (entretien téléphonique)

Mme Pascale Gaillot, vice-présidente en charge de l'agriculture

DRFiP

Bernard Houteer, directeur régional

Jean-Yves May, directeur du pôle pilotage des missions et animation du réseau

DDT du Bas-Rhin

Christophe FOTRÉ, directeur

Chambre interdépartementale d'agriculture du Bas-Rhin et du Haut Rhin

Laurent WENDLINGER, président

André JACOB, directeur général

Annexe 7 : Liste des sigles utilisés

Sigle	Signification
ACTA	Association de coordination technique agricole
AFNOR	Association française de normalisation
APCA	Assemblée permanente des chambres d'agriculture
ASP	Agence de services et de paiement
AURA	Région Auvergne-Rhône-Alpes
B	Région Bretagne
BFC	Région Bourgogne-Franche-Comté
C	Région Corse
CA	Chambres d'agriculture
CASDAR	Compte d'affectation spéciale développement agricole et rural
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CDA	Chambre départementale d'agriculture
CG	Commissaire du gouvernement
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGEFI	Contrôle général économique et financier
CGI	Code général des impôts
CMA	Chambre des métiers et de l'artisanat
CMPP	Conseil de modernisation des politiques publiques
COP	Contrat d'objectif et de performance
CR	Conseil régional
CRA	Chambre régionale d'agriculture
CRPM	Code rural et de la pêche maritime
CVL	Région Centre-Val-de-Loire
DDFiP	Direction départementale des finances publiques
DDT(M)	Direction départementale des territoires et de la mer
DGAL	Direction générale de l'alimentation
DGER	Direction générale de l'enseignement et de la recherche
DGPE	Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises
DNSI	Direction nationale des systèmes d'information
DOM/COM	Départements et collectivités d'outre-mer
DRAAF	Direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt
DRFiP	Direction régionale des finances publiques

DSI	Directeur des systèmes d'information
EGALIM (projet de loi)	Projet de loi issu des états généraux de l'alimentation
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
ESSoC (projet de loi)	Projet de loi pour un État solidaire et de confiance
ETP	Équivalent temps plein
FNAB	Fédération nationale d'agriculture biologique
FNSP	Fonds national de solidarité et de péréquation
GBCP	Gestion budgétaire et comptable publique
GE	Région Grand-Est
GEPEC	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
GESAF	Gestion des affaires financières
GIEE	Groupement d'intérêt économique et écologique
GRH	Gestion des ressources humaines
GUFA	Groupement d'utilisation de financements agricole
HdF	Région Hauts-de-France
IdF	Région Île-de-France
IFV	Institut français de la vigne et du vin
INRA	Institut national de la recherche agronomique
JA	Jeunes agriculteurs
LDAP	Lightweight directory access protocol
MAA	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation
MAAF	Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt
MINEFI	Ministère de l'économie et des finances
MRH	Management des ressources humaines
MSP	Mission de service publique
NA	Région Nouvelle Aquitaine
NOR	Région Normandie
NOTRe (Loi)	Nouvelle organisation territoriale de la République
OC	Région Occitanie
OIER	Organisme inter - établissements du réseau des chambres d'agriculture
PAC	Politique agricole commune
PACA	Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur
PdL	Région Pays-de-la-Loire
PE	Plan d'entreprise
PRDAR	Programme régional de développement agricole et rural
RDI	Recherche- Développement-Innovation
RGPP	Révision générale des politiques publiques

SDSM	Service développement des services marchands
SGAR	Secrétariat général aux affaires régionales
SI	Système d'information
SIRCA	Système d'information du réseau des chambres d'agriculture
SRADDT	Schéma régional d'aménagement durable du territoire
SRDEII	Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation
TATFNB	Taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti
VPN	Virtual private network