

Cour des comptes



DEUXIEME CHAMBRE

DEUXIEME SECTION

S2025-1229

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

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

LE RÉSEAU DES CHAMBRES D'AGRICULTURE DEPUIS LEUR RÉGIONALISATION

Exercices depuis 2017

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la Cour des comptes, le 22 JUILLET 2025.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	9
1 UNE RÉGIONALISATION INABOUTIE	12
1.1 Un objectif de renforcement du réseau par sa régionalisation qui se heurte au fait départemental	12
1.2 Une mutualisation régionale des services support des chambres départementales limitée et hétérogène	13
1.3 Une organisation institutionnelle en chambres de région à généraliser	16
1.4 Une légitimité électorale à régionaliser	18
1.5 Une répartition de l'impôt qui devrait relever de l'échelon national	20
2 UNE DYNAMIQUE D'INTÉGRATION DONT LA TÊTE DE RÉSEAU ET L'ÉTAT DOIVENT ENCORE PLEINEMENT S'EMPARER.....	24
2.1 Un effet intégrateur du projet stratégique et du COP à consacrer avec leur renouvellement en 2025	24
2.2 Une tête de réseau insuffisamment outillée et respectée	26
2.2.1 Faire respecter le pouvoir normatif de la tête de réseau.....	26
2.2.2 Aller au bout de l'unification nationale des systèmes d'information.....	27
2.2.6.1 Des progrès effectifs vers la mutualisation des ressources et l'incitation à la mise en réseau	35
2.2.6.2 Des interrogations sur le fonctionnement du FNMPP	38
2.2.6.3 Une contribution aux objectifs de mise en réseau encore limitée.....	38
2.3 Une tutelle trop peu interventionniste	42
2.4 Des irrégularités récurrentes dans le réseau à combattre plus fermement	46
3 DES MISSIONS À RECENTRER SUR L'ACCOMPAGNEMENT DE L'AGRICULTURE FRANÇAISE DANS LES TRANSITIONS	52
3.1 Maîtriser l'expansion des missions de service public confiées aux chambres.....	52
3.2 Recentrer l'activité de conseil aux agriculteurs dans le cadre d'un conseil stratégique global	55
3.2.1.1 Sur un marché concurrentiel, des avantages comparatifs à faire valoir.....	56
3.2.1.2 Mettre en place le conseil stratégique et global.....	58
3.3 Amplifier l'accompagnement aux transitions environnementales	61
3.3.2 Renforcer l'implication du réseau dans la gestion de la ressource en eau	62

3.3.3 Une attitude généralement réservée et procyclique à l'égard de l'agriculture biologique	63
3.4 Poursuivre l'engagement forestier des chambres d'agriculture	64
4 UNE LISIBILITÉ FINANCIÈRE ET UNE EFFICIENCE DU RÉSEAU QUI DOIVENT PROGRESSER.....	67
4.1 Justifier de la hausse atypique des ressources publiques affectées au réseau agricole	67
4.2 Donner plus de fiabilité économique et financière au réseau des chambres.....	71
4.3 Retracer l'affectation des ressources publiques aux seules missions d'intérêt général à tous les niveaux des chambres	75
4.4 Systématiser la mesure de l'efficacité du réseau	76
ANNEXES.....	83
Annexe n° 1. Lexique.....	84
Annexe n° 2. Contrôles des chambres d'agriculture réalisés par la Cour.....	87
Annexe n° 3. État d'avancement des projets informatiques à fort impact économique	89
Annexe n° 4. Éléments relatifs au FNSP/FNMPP	90
Annexe n° 5. Comparaison des trois réseaux consulaires : Compétences de l'échelon national dans le cadre du pilotage et de l'animation du réseau.....	93
Annexe n° 6. Spécificités de certaines organisations consulaires agricoles régionales	99
Annexe n° 7. Suivi du COP et du projet stratégique.....	101
Annexe n° 8. Principales missions des chambres d'agriculture fixées par le CRPM.....	105
Annexe n° 9. Données économiques et financières du réseau des chambres d'agriculture	108
Annexe n° 10. Données sur la situation patrimoniale des établissements du réseau.....	109
Annexe n° 11. Classification des dépenses des chambres	112
Annexe n° 12. Évolution comparée des charges des chambres régionales et des chambres départementales de leur ressort 2017/2023 (millions d'euros)	115
Annexe n° 13. Actes relatifs aux tutelles budgétaire et juridique	116
Annexe n° 14. Prises de participations de CDAF autorisées par le MASA.....	117

SYNTHÈSE

Une régionalisation inaboutie

Dès 2016, à des fins de plus grande efficacité, l'État a fixé comme objectif au réseau des chambres d'agriculture de renforcer sa dimension régionale en mutualisant à cet échelon les moyens consacrés aux services « supports » par les chambres départementales et en encourageant leur fusion. En 2025 le niveau de régionalisation reste pourtant disparate et globalement faible. Le décret de mai 2016, pourtant d'application obligatoire, n'a provoqué qu'une mutualisation limitée et hétérogène. 5 chambres de région fusionnées ont bien été constituées et les chambres de niveau régional se sont partout renforcées, mais le nombre des chambres s'est peu réduit et les moyens se sont superposés. Le niveau départemental reste prépondérant et entrave souvent la régionalisation. Les dispositions du décret de mai 2016 doivent donc enfin être respectées sans plus de délai et à l'issue de la période couverte par le COP en cours de préparation, l'organisation en chambres de région avec des chambres territoriales comme outil de proximité devrait être généralisée, l'élection des élus des différents échelons s'effectuer dans le ressort régional et une réforme de la répartition de la taxe de frais de chambres (TFCA autrement dénommée taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti - TAFNB - dont elle constitue une fraction) devrait être engagée pour qu'elle s'effectue au niveau national comme dans les deux autres réseaux consulaires, à défaut dans un premier temps au niveau régional.

Une dynamique d'intégration dont l'État et la tête de réseau doivent encore pleinement s'emparer

Le renforcement de l'efficacité des chambres passe également par celui de la tête de réseau (chambre d'agriculture France ou CDAF) et de ses moyens d'action, ainsi que par l'effectivité de la tutelle confiée à l'État nationalement et localement. L'élaboration en 2019 d'un premier projet stratégique commun à l'ensemble des chambres et en 2021 du premier contrat d'objectifs et de performances (COP), signé avec l'État par la tête au nom du réseau, constituent les premières bases de ces évolutions recommandées par la Cour. L'existence et les moyens d'animation de la tête de réseau ont été formalisés à partir de 2022 dans le code rural et ont commencé à se déployer.

CDAF ne parvient toutefois pas encore à faire respecter ses décisions en matière de normes communes, de gestion des ressources humaines et des systèmes d'information, d'audit ou d'incitations financières à l'intégration. Pour corriger cette situation, elle doit mettre pleinement en œuvre le pouvoir normatif et de sanction que lui confère l'article 53 de la loi d'orientation agricole du 24 mars 2025, disposer d'un fonds d'incitation financière élargi et d'une base législative pour négocier un régime conventionnel commun aux salariés de l'ensemble du réseau.

Le plein exercice par l'État, au niveau national et local, d'une tutelle encore trop peu effective et efficace, est le nécessaire corolaire de cette montée en intégration. La tutelle budgétaire doit pouvoir mieux opérer dans les situations financières particulièrement dégradées.

La tutelle juridique doit être clarifiée pour mieux s'appliquer sur les actes litigieux des chambres corrigés par des arrêtés préfectoraux plutôt que par des décrets ministériels. Le prochain COP devra constituer la base d'une tutelle « métiers » nationale et locale cohérente autour des objectifs assignés contractuellement par l'État au réseau via CDAF, et dont le respect sera assuré par l'ensemble des services de l'État à travers un guide en cours d'élaboration. Les chambres et la tutelle devront enfin exercer leur vigilance, de manière rigoureuse, sur des irrégularités régulièrement constatées par la Cour dans les chambres d'agriculture, s'agissant notamment de l'absentéisme dans les gouvernances, des subventions à un syndicat, des prises de participation dans d'autres organismes, de la prise en compte de la TVA ou des atteintes à la probité. A ce dernier égard le réseau devra se doter, notamment par le biais de règlements intérieurs des chambres conformes à un modèle national rendu obligatoire, de normes relatives aux droits et aux obligations des élus et au régime de sanctions applicables en cas d'atteinte à la probité

Des missions à recentrer sur l'accompagnement des transformations de l'agriculture française dans les transitions

Le réseau des chambres exerce une grande diversité de missions qui mériteront, sous l'empire du nouveau COP, d'être recentrées sur quelques priorités autour de l'accompagnement des agriculteurs dans les transitions économiques, sanitaires et environnementales.

S'agissant des missions de service public qui lui sont confiées, le réseau devra à compter du 1^{er} janvier 2026 exercer de nouvelles responsabilités pour l'identification animale et améliorer sa contribution à l'installation et à la transmission dans le cadre de France Agriculture Services à compter de 2027. Le réseau et la tutelle devront s'assurer des moyens nécessaires à l'exercice de ces missions, en retraçant mieux l'évolution de l'impact de celles qui sont abandonnées ou transférées vers les chambres.

Afin de mieux accompagner les agriculteurs dans les transitions, le déploiement d'un conseil global et stratégique dans le cadre d'une offre nationale de services rationalisée doit devenir une priorité du réseau et de la tutelle. La stratégie numérique devra s'amplifier notamment autour du portail « Mes Parcelles ». Le réseau devra mieux répondre aux enjeux environnementaux des transitions en cours par un engagement plus marqué autour de l'agroécologie et notamment de l'agriculture biologique, de l'eau et de la forêt.

Une lisibilité financière et une efficacité du réseau qui doivent progresser

Au plan financier, les difficultés rencontrées par la Cour pour dégager une vision consolidée de la situation du réseau des chambres d'agriculture dans son ensemble illustrent le chemin qui reste à parcourir vers sa pleine intégration. Cette exigence s'impose d'autant plus qu'il reste financé pour les $\frac{3}{4}$ par des ressources publiques dont un impôt (TATFNB) dont le produit augmente, de manière atypique, depuis 2023 après dix années de stabilité en volume. Les difficultés rencontrées par les chambres, pour compléter ce financement par des prestations facturées aux agriculteurs et aux collectivités locales, méritent un examen et un accompagnement. La soutenabilité financière du réseau reste hétérogène et fragile avec des

charges principalement salariales qui ne baissent pas et des résultats variables selon les chambres mais déficitaires en nombre croissant. Ces traits sont particulièrement marqués pour certaines chambres, principalement en Corse et Outre-mer en raison de la conjonction de choix de gestion discutables et de difficultés structurelles des agricultures locales. Ces situations locales suscitent à la fois des besoins d'accompagnement plus importants et une moindre capacité contributive à la taxe comme aux prestations facturées. La hausse de la ressource publique consacrée aux chambres par agriculteur suppose la mise en place d'un suivi exigeant de son utilisation à travers le prochain COP avec des objectifs plus ambitieux, une comptabilité analytique pour s'assurer que les ressources publiques ne subventionnent pas des prestations concurrentielles ; la généralisation de la certification du service rendu ; et un suivi opérationnel à tous les échelons des gains attendus de la mutualisation du réseau. Le réseau devra se doter en 2026, comme annoncé, d'une capacité de consolidation automatisée de sa situation financière.

Une redéfinition concomitante, cohérente et ambitieuse du COP et du projet stratégique du réseau des chambres d'agriculture doit intervenir en 2025. Prenant appui sur les progrès réalisés depuis 2022 à l'instigation de l'État et de Chambres d'agriculture France, cette échéance doit comporter et ouvrir les nécessaires et structurantes évolutions recommandées dans le présent rapport afin que les chambres exercent mieux et collectivement leurs missions en concordance avec les attentes des politiques publiques.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (MASA, MINEFI, CDAF) : Dans le délai du prochain COP, organiser l'ensemble du réseau consulaire en chambres de région dotées de chambres territoriales en application de l'ordonnance du 20 janvier 2022.

Recommandation n° 2. (MASA) : Au cours du prochain COP, instaurer, pour les prochaines élections, un scrutin régional pour l'élection des membres des sessions des chambres territoriales et des chambres régionales.

Recommandation n° 3. (MASA, MINEFI, CDAF) : Dans le délai du prochain COP, proposer une modification des articles 1604 du CGI et L. 514-1 et D.511-72 du code rural afin de transférer la détermination et la répartition du produit de la TFCA à l'établissement public CDAF.

Recommandation n° 4. (MASA) : Dans un délai d'un an, préparer les dispositions législatives permettant à CDAF de négocier un nouveau régime conventionnel commun à l'ensemble des agents du réseau.

Recommandation n° 5. (MASA, CDAF) : Dans un délai d'un an et dans la durée du COP, donner une plus grande ampleur financière et une pleine effectivité aux volets d'incitation à la performance, de péréquation et de modernisation du FNMPP.

Recommandation n° 6. (MASA) : Dans un délai d'un an, modifier l'article D.511-60 du CRPM afin de confier à des arrêtés préfectoraux la compétence d'annulation des délibérations des chambres.

Recommandation n° 7. (MASA, CDAF) : Dans un délai d'un an, édicter par décret les normes relatives à la gouvernance des chambres et au statut des élus pour la prévention et de sanction des atteintes à la probité, applicables à l'ensemble du réseau des chambres, et s'assurer leur reprise dans le règlement intérieur de chaque chambre.

Recommandation n° 8. (MASA, CDAF) : En 2025, faire aboutir de manière concomitante et cohérente un nouveau COP et un nouveau projet stratégique clarifiant les objectifs et performances attendues dans quatre domaines prioritaires : le conseil stratégique global, la stratégie commerciale numérique, la stratégie de développement durable notamment pour le bio, l'eau et la forêt. et la mise en œuvre d'une comptabilité analytique ainsi que d'un suivi des gains d'efficacité résultant notamment de la mutualisation au sein du réseau.

RAPPEL AU DROIT

Rappel du droit n° 1 : (MASA, CDAF) Sans délai, mettre en œuvre dans toutes les chambres régionales les dispositions du décret n°2016-610 du 13 mai 2016 en matière de régionalisation des services support.

INTRODUCTION

Les chambres d'agriculture comptent parmi les principaux acteurs de l'accompagnement des agriculteurs qu'elles représentent depuis 1851. Elles se sont vues dotées progressivement, à partir de l'entre-deux guerres, d'institutions et de moyens pour devenir dans les années 1960 un vecteur majeur du conseil aux paysans. Elles ont alors pris toute leur place dans la modernisation de l'agriculture française en vue d'une expansion de la production malgré l'exode rural, avec une organisation syndicale unifiée de la profession agricole sous l'égide de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), le regroupement en coopératives, la première loi d'orientation agricole, le marché commun et la politique agricole commune (PAC).

Avec le présent rapport la Cour entend porter une appréciation sur le fonctionnement et l'action des chambres d'agriculture dans leur ensemble au regard des objectifs et des moyens qui leur sont assignés par la puissance publique. Elle fonde ses observations sur les contrôles des chambres de tous niveaux territoriaux effectués depuis 2017 (cf. Annexe n° 2), sur des investigations complémentaires et sur une comparaison avec les deux autres grands réseaux consulaires (chambres de commerce et d'industrie – CCI - et chambres des métiers et de l'artisanat – CMA). Il s'agit d'évaluer les progrès réalisés et ceux qui restent à accomplir au vu des constats et des recommandations effectués par la Cour notamment en 2017 puis en 2021¹. La période particulière de la crise sanitaire du Covid en 2020, pendant laquelle le réseau sous l'égide de son échelon national a joué pleinement son rôle de relai auprès des pouvoirs publics au bénéfice des agriculteurs, est prise en compte.

L'analyse porte principalement sur l'effectivité de la constitution par les chambres de tous niveaux territoriaux d'un « *réseau des chambres d'agriculture* » tel qu'il est consacré par le code rural et des pêches maritimes (CRPM)² dont les missions recouvrent « *la représentation des intérêts de l'agriculture auprès des pouvoirs publics et des collectivités territoriales* », « *l'amélioration de la performance économique, sociale et environnementale des exploitations agricoles et de leurs filières* » ainsi que « *le développement durable des territoires ruraux et des entreprises agricoles* »³. En 2025 il est constitué de 100 établissements dont 86 de niveau départemental (62 « *chambres départementales* », 5 « *interdépartementales* », 5 Outre-mer, 14 « *territoriales*⁴ »), 13 de niveau régional avec des « *chambres régionales* » ou des « *chambres d'agriculture de région* » et d'un établissement national « *Chambres d'agriculture France*⁵ ». Régies par le statut juridique d'établissements publics - départementaux, régionaux et national, les chambres sont gouvernées par des élus - principalement des chefs d'exploitation⁶. Elles emploient 8 200 salariés et sont dotées au total d'un budget annuel de près de 800 millions

¹ Rapports publics annuels de la Cour en 2017 et en 2021.

² Titre Ier du Livre V du CRPM.

³ Extraits de l'article L.510-1 du CRPM.

⁴ Chambres départementales fusionnées au sein des chambres de région.

⁵ Tête du réseau, Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) devenue Chambres d'agriculture France (CDAF) en 2022.

⁶ A l'issue des élections aux chambres de janvier 2025, 3 200 élus représentent 2,5 millions d'électeurs du monde agricole et rural.

d'euros qui résulte pour les $\frac{3}{4}$ de ressources publiques, parmi lesquelles une taxe pour frais de chambres (TFCA) correspondant à une fraction plafonnée de la taxe sur le foncier non bâti (TFNB) acquittée par les propriétaires fonciers⁷, pour le financement de politiques de service public ou d'intérêt général. S'y ajoute la facturation de prestations de conseil aux agriculteurs et aux collectivités locales sur des marchés concurrentiels.

Ces interventions des chambres s'effectuent dans un contexte marqué par la réduction constante du nombre des agriculteurs et leur vieillissement, la concentration des exploitations, le renforcement des disparités sectorielles et régionales des revenus agricoles, la pression foncière, les évolutions des politiques agricoles nationales, de la PAC et du commerce international. Le réseau est, comme l'agriculture et les politiques publiques, confronté aux conséquences et aux enjeux des transitions économiques, sanitaires, environnementales et de souveraineté. Elles représentent un monde agricole qui poursuit ses transformations marquées notamment par la montée du salariat sur les exploitations et la diversification des formes de propriété agricole.

Le contexte de l'action des chambres tel que défini par les politiques publiques⁸

« L'agriculture et la forêt françaises doivent s'adapter à de nombreux défis : aléas sanitaires, climatiques et économiques, nouvelles demandes sociétales, changement climatique, globalisation des échanges. Au-delà de la fourniture de produits alimentaires, l'agriculture a un rôle majeur à jouer en termes de gestion de l'eau, de développement de l'économie circulaire et de la bioéconomie et, plus généralement, de préservation de la cohésion des territoires. Pour faire face à ces défis, le secteur agricole doit engager une véritable transition agroécologique, qui doit permettre d'améliorer la résilience et la compétitivité des exploitations agricoles, dans un contexte de globalisation et de concurrence accrue. Cette transition, qui induit une montée en gamme de la production française, doit nécessairement s'accompagner d'une reconquête de la valeur par les producteurs. Le renouvellement des générations en agriculture représente également un enjeu fort ».

Les chambres d'agriculture et leur structuration collective se caractérisent par une grande diversité territoriale, qui reflète celle de l'agriculture. Les départements demeurent l'échelon de base du réseau, notamment par l'élection des exécutifs et la perception de l'impôt. Cette diversité résulte également d'une mise en œuvre disparate d'une intégration renforcée en réseau pourtant appelée de leurs vœux par les pouvoirs publics depuis le décret du 13 mai 2016 qui impose le transfert et la mutualisation au niveau régional des services d'appui des chambres (comptabilité, paye, ressources humaines, systèmes d'information, achats). L'élaboration d'un premier projet stratégique du réseau en 2019, la signature d'un premier Contrat d'objectifs et de performance (COP) avec l'État en 2021 et de nombreuses évolutions juridiques depuis 2022 s'inscrivent dans cette dynamique de renforcement du réseau par sa régionalisation et le confortement de sa tête de réseau. Ces avancées correspondent en partie aux recommandations antérieurement formulées par la Cour. Elles sont à mettre à l'actif du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (MASA) ainsi que de l'exécutif de la tête d'un réseau. Ces deux acteurs ne sont cependant pas au bout des nécessaires transformations, qu'il s'agisse du renforcement des chambres en tant que réseau pleinement cohérent, de l'exercice des missions

⁷ Article 1604 du Code général des impôts.

⁸ Selon le contrat d'objectifs et de performances signé par l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture avec l'Etat le 25 novembre 2021.

qui lui sont confiées, de l'amélioration de sa performance économique et financière ou encore de l'exercice par l'État de sa mission de tutelle.

La recherche d'une plus forte intégration au niveau régional des chambres d'agriculture, dont l'essence est historiquement départementale notamment dans leur mission de représentation des agriculteurs, constitue une première attente régulièrement soulignée par la Cour (*Partie I*). Elle résulte de préoccupations de cohérence, d'efficacité et de bonne articulation avec les politiques publiques. Elle se heurte cependant à des réticences qui ajoutent de nouvelles strates plutôt que de les rationaliser, d'autant que la recommandation de la Cour visant à régionaliser la perception de l'impôt n'a pas à ce stade été suivie d'effets. Il ressort de ces constats une série de recommandations structurantes pour l'avenir de ce réseau.

Il en va de même du renforcement des capacités d'action de la tête de réseau en lien avec le plein exercice par l'État de sa mission de tutelle (*Partie II*). Ce dernier a en effet la responsabilité de s'assurer du respect par ces établissements publics de leurs obligations juridiques et financières mais aussi de l'atteinte des objectifs de politique publique qu'il est supposé leur assigner. Le code rural confie depuis 2022 à Chambres d'agriculture France (CDAF), maintenant appuyée sur un COP, une fonction d'accompagnement aux politiques publiques, d'appui et d'animation de l'ensemble du réseau notamment à travers un projet stratégique national qui a vocation à être décliné depuis 2020 dans leur ressort par les chambres locales. A bien des égards la mise en œuvre de ces évolutions récentes se trouve encore dans une phase d'apprentissage qui mérite maintenant d'être dépassée, et qui a conduit la Cour à un certain nombre d'autres recommandations.

Les activités des chambres sont particulièrement foisonnantes entre missions de service public (l'installation et l'identification animale sont ici prioritairement examinées) et prestations aux agriculteurs, voire aux collectivités locales (*Partie III*). Elles sont examinées et font l'objet de recommandations pour l'avenir à l'aune de leur contribution à l'accompagnement des agriculteurs dans une phase de transitions selon les objectifs de politique publique réaffirmés par les lois d'orientation agricole successives jusqu'à celle votée par le Parlement en 2025.

Au plan des performances financières une attention apparaît d'autant plus nécessaire que, de manière atypique dans la période, la ressource publique consacrée au réseau des chambres d'agriculture a été stabilisée en volume et même augmente en valeur en fin de période (*Partie IV*). Au même moment le nombre de paysans en France continue à se réduire et la part de la production agricole dans le PIB s'est stabilisée à moins de 2 %⁹. Les enjeux économiques, territoriaux, de souveraineté, sanitaires et environnementaux qui s'attachent à l'activité agricole peuvent justifier cet effort budgétaire. Mais il impose une plus grande responsabilité aux chambres et à l'État dans sa mise en œuvre qui doit être appréciée au regard de l'atteinte des objectifs assignés par le COP. Les chambres Outre-mer et la Corse justifient au regard des difficultés structurelles de leurs agricultures une attention particulière.

Ces constats et recommandations sont formulés au moment de la redéfinition du COP et du projet stratégique du réseau des chambres d'agriculture sous l'égide de l'État et des exécutifs des chambres nouvellement élus en janvier 2025.

⁹ 3,6 % du PIB avec la transformation des produits agricoles.

1 UNE RÉGIONALISATION INABOUTIE

Depuis le redécoupage des régions administratives en 2016¹⁰, les pouvoirs publics ont poussé les chambres d'agriculture à renforcer leur échelon régional afin de gagner en efficacité dans une logique de réseau, en lien avec le confortement de la tête de réseau assise sur un projet stratégique puis sur un COP (cf. *infra* Partie II). Mais hormis dans les cinq circonscriptions désormais instituées en « chambres de région »¹¹ où s'est produite la fusion des chambres départementales, cette évolution relève plus d'une superposition de strates territoriales que d'une rationalisation des moyens d'intervention. Les chambres départementales restent ainsi nombreuses et d'autant plus décisionnaires qu'elles demeurent, en dépit des recommandations antérieures de la Cour, la source de la légitimité électorale et de la répartition de l'impôt pour le compte de l'ensemble du réseau.

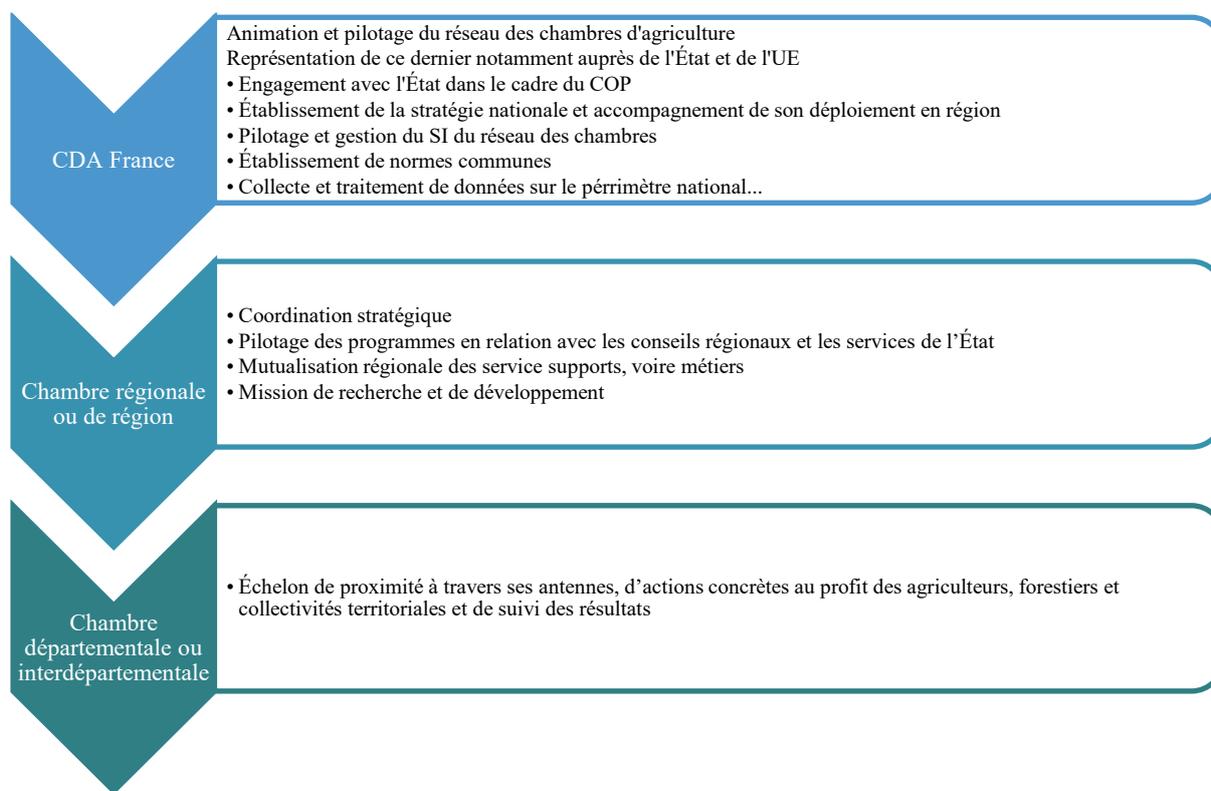
1.1 Un objectif de renforcement du réseau par sa régionalisation qui se heurte au fait départemental

Si les chambres d'agriculture ont engagé à partir de 2009 de premières démarches de regroupements départementaux ou régionaux, c'est en 2016 que les pouvoirs publics ont enclenché, dans le cadre des régions fraîchement redécoupées, une dynamique de restructuration du réseau des chambres au niveau régional. Deux éléments composent cette dynamique. Le premier, obligatoire, résulte du décret n°2016-610 du 13 mai 2016 qui impose aux chambres départementales et interdépartementales le transfert de leurs compétences et de leurs moyens de support vers les chambres régionales d'agriculture (cf. *infra* 1.2). Le second, à la carte, offrait aux chambres la faculté de faire évoluer, y compris à titre expérimental jusqu'en janvier 2024, leur organisation institutionnelle vers une plus grande intégration régionale avec une fusion plus ou moins complète des chambres départementales (cf. *infra* 1.3).

Ces innovations visaient à renforcer l'intégration du réseau des chambres en même temps qu'une clarification de la répartition des fonctions et des moyens selon les niveaux territoriaux. Conformément aux dispositions du CRPM qui précisent les attributions des différentes chambres (cf. Annexe n° 8), le niveau départemental doit demeurer celui de la proximité. Les chambres régionales sont dédiées à la vision stratégique et portent les services supports mutualisés en application du décret de 2016, tandis qu'une tête de réseau aux moyens et aux compétences étendus développent une stratégie nationale en lien avec les pouvoirs publics. Ce dispositif est semblable à celui en vigueur dans les deux autres réseaux consulaires pour les chambres de commerce et d'industrie (CCI) et les chambres des métiers et de l'artisanat (CMA) (cf. Annexe n° 5). Le graphique ci-dessous illustre les missions confiées aux différents échelons du réseau.

¹⁰ [Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral](#) et [Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République](#).

¹¹ Bretagne, Pays-de-Loire, Normandie, Ile-de-France, Corse.

Graphique n° 1 : Organisation du réseau des chambres d'agriculture

Source : Cour des comptes à partir du bilan COP – CDAF

En 2025 le paysage institutionnel des chambres d'agriculture fait apparaître des niveaux encore limités et disparates d'intégration régionale. Les dispositions du décret de mutualisation sont faiblement et inégalement appliquées. Un nombre limité de régions s'est emparé de la possibilité de fusionner l'échelon départemental. Hors des cinq chambres de région, qui sont aussi celles qui comptent le plus faible nombre de départements, la plupart des chambres départementales ont conservé leur existence juridique pleine et entière. La dynamique de régionalisation voulue par les pouvoirs publics se heurte à la persistance d'un fait départemental qui reste dominant. Les obstacles sont divers mais dans certaines régions les chambres départementales sont allées jusqu'à faire directement obstacle à l'intégration régionale comme dans les [Hauts-de-France](#).

1.2 Une mutualisation régionale des services support des chambres départementales limitée et hétérogène

Les chambres régionales ont été érigées depuis le décret de mai 2016 en instances de mutualisation des services support pour leur propre compte et pour celui des chambres départementales. La Cour soulignait déjà en 2021 « *un degré de mutualisation inégal d'une région à l'autre* ». Au mépris du décret de mai 2016 qui l'impose pourtant, la réticence de nombre de chambres départementales explique encore, dans bien des cas, les retards enregistrés

dans la mise en œuvre des compétences régionales. Le bilan révèle de grandes différences selon les régions et les fonctions concernées.

L'appui régional en matière de gestion du personnel et de la paie¹² est ainsi d'une ampleur différente selon les territoires. Si la gestion de la paie et dans une moindre mesure celle des cotisations sociales obligatoires sont largement assurées par les chambres régionales (la CRA Provence-Alpes-Côte-d'Azur se distingue, en n'assurant pas la paie de trois chambres départementales de son ressort), il en va différemment pour les autres fonctions liées aux ressources humaines. Les chambres départementales rechignent trop souvent encore à confier la gestion administrative du personnel, et notamment le recrutement à leur chambre régionale.

Les contrôles de la Cour comme les audits menés par CDAF soulignent les insuffisances de la régionalisation de la fonction achat¹³. Cette fonction repose sur un « référent achat régional », placé auprès du responsable des finances, membre d'un groupe de travail dédié animé par CDAF chargé de promouvoir l'adhésion aux marchés nationaux et, dans l'autre sens, de collecter les besoins exprimés dans sa circonscription en vue d'alimenter la passation de ces procédures nationales. Au-delà de ce cadre, le niveau de mutualisation est très variable selon les régions. Dans des organisations plus avancées (Chambre régionale de Bourgogne-Franche-Comté, [chambre régionale d'agriculture Grand-Est - GRAGE](#), [CRA Nouvelle-Aquitaine](#)), la chambre régionale assure la mission de coordonnatrice au sein d'un groupement de commandes institué pour la fourniture des biens courants comme, par exemple, les boucles pour l'identification animale. Plus rarement, le soutien de la cellule régionale s'étend à des achats propres à une seule chambre dans le cadre de besoins spécifiques (GRAGE). À l'opposé, la mutualisation régionale des achats est inexistante dans d'autres régions ([CRA Corse](#) jusqu'à ce jour et CRA PACA). La chambre régionale est souvent réduite à un rôle d'interface entre les référents départementaux et CDAF. La promotion des bonnes pratiques et la formalisation des procédures ne sont pas valorisées et les chambres régionales n'ont pas de vision, ni de prise, sur les procédures d'achat passées par les chambres départementales. La faiblesse des moyens humains, souvent limités à moins d'un équivalent-temps-plein (ETP) en région, nuit à la coordination et à l'harmonisation des pratiques d'achats. La plupart des chambres n'ont pas saisi les opportunités qui s'offrent à elles pour rationaliser leur charge de travail en la matière. Excepté en Bourgogne Franche-Comté et dans le Grand-Est, le taux de recours aux marchés mutualisés reste faible¹⁴. De plus, elles maîtrisent mal les règles de la commande publique ou s'en exonèrent. Certains établissements, y compris des chambres régionales (CRA PACA¹⁵), s'affranchissent encore du recours obligatoire aux marchés informatiques nationaux. Ces interventions de prestataires externes non habilités par la DNSI freinent les efforts d'intégration vers un système d'information unique et peut aboutir à un empiètement sur ces compétences nationales (CRA PACA)¹⁶.

Le décret de 2016 charge également les chambres régionales d'assurer les opérations comptables. Le COP vise l'harmonisation des pratiques par la mise en place d'un nouveau système d'information financière (Qualiac) sur l'ensemble du réseau. Le recours à un progiciel de gestion intégré (ERP) national a contraint à un changement de méthode de travail. Les

¹² Article D 512-1-2-2° du CRPM ((Décret 2016).

¹³ Article D. 513-1-20° du CRPM.

¹⁴ Cartographie des risques 2024, dernière page.

¹⁵ Audit des SI CRA PACA, avril 2024, page 6.

¹⁶ Audit des SI CRA PACA, avril 2024, page 18.

avantages liés à la mutualisation des compétences sont encore limités. Après un déploiement laborieux, Qualiacc est désormais installé dans 100 établissements. Malgré le transfert de personnels vers les services financiers régionaux, les opérations comptables sont encore exécutées par des agents qui exercent, pour la plupart, les mêmes fonctions au service de leur établissement d'origine par transposition de l'existant sans organisation innovante du type « pôle de compétences ». L'appropriation des fonctionnalités du système d'information (SI) n'est pas totalement acquise par tous les acteurs de la chaîne financière¹⁷, notamment les agents comptables en adjonction de service qui dépendent de l'ordonnateur pour formuler une demande auprès du guichet de service de la DNSI comme certains contrôles de la Cour l'ont mis en évidence. L'ampleur du travail d'harmonisation des processus comptables a pu être perçu comme un frein à la mise en place de groupements comptables régionaux ([GRAGE](#)). Le plan de formation mis en place en la matière en 2024 par CDAF devra rapidement produire ses effets de montée en compétence. Selon la tête de réseau, le coût cumulé de Qualiacc depuis son déploiement en 2016 jusqu'à fin 2025 pour l'ensemble des chambres du réseau (102 chambres, plus de 8 000 collaborateurs et 4 000 élus) atteint « *un peu moins de 9,3 M€* ».

Les premiers groupements comptables ont été initialement créés à une échelle infrarégionale ([GRAGE](#), [AURA](#)) et certains le restent à ce jour ([CRANA](#)). Certaines régions évoquent leur taille comme un frein à leur mise en place (CRA Occitanie¹⁸) mais d'autres moins étendues ([Corse](#)) n'ont pas pour autant fait usage de ce levier. L'absence de groupements comptables régionaux intégrant l'ensemble des chambres de la région constitue encore un obstacle à la fiabilisation des comptes et à la mise en place de pratiques de gestion et de dispositifs de contrôle interne partagés¹⁹. La nomination d'agents comptables issus du réseau de la DGFIP contribue à garantir leur indépendance vis-à-vis de l'ordonnateur. Cependant, certains sont nommés en adjonction de fonctions, sans décharge horaire, dans des petits établissements, sans prise en considération des difficultés attachées au poste comptable et à l'investissement demandé. Les relations peuvent être difficiles avec l'ordonnateur ([CDA 47](#)) et la qualité comptable très dégradée (CDA [Corse-du-sud](#)). **La Cour demande à la tutelle et à l'administration des Finances de prendre les mesures nécessaires pour remédier à cette situation.**

Les contrôles de la Cour montrent que les dispositifs de contrôle interne budgétaire et comptable²⁰ prévus pourtant depuis 2012, sont insuffisants voire inexistantes. Elle a maintes fois recommandé leur mise en place. Le transfert de cette compétence aux chambres régionales a peu modifié cette situation. Leur action se limite à l'adoption par la session d'un dispositif formel (cartographie des risques et plan d'actions) qui n'a pas prospéré au-delà²¹. Sa mise en œuvre s'est heurtée, elle aussi, au manque d'harmonisation des procédures financières et à la mobilisation des équipes par le changement de SI financier.

¹⁷ CF 2023, CRANA, annexe de l'AC.

¹⁸ Rapport de la Cour, CRA Occitanie : le Bureau du 16 décembre 2019 a confié aux agents comptables des établissements la réalisation d'une étude d'opportunité sur la création d'un groupement comptable régional.

¹⁹ Rapport de la Cour, CRA Grand-Est : « *Le groupement comptable, mis en place en 2019, n'intègre toujours pas l'ensemble des chambres de la région. Cette situation pèse financièrement sur la CRAGE et constitue un véritable obstacle à la fiabilisation de la comptabilité analytique et à la mise en place de pratique de gestion et de dispositifs de contrôle interne partagés* ».

²⁰ Article D 512-1-2-5° du CRPM (Décret 2016).

²¹ [Note de service DGPAAT/SDGN 2013-3036 du 13 novembre 2013.](#)

Aucune chambre régionale n'est parvenue à se positionner dans le domaine de l'appui juridique. Faute de compétence régionale, la saisine de CDAF est privilégiée sans prise en compte du risque d'encombrement qui en découle. La tête de réseau, elle-même faiblement dotée ne peut pourtant pas assumer les saisies directes par les chambres départementales.

La Cour constate que CDAF mesure désormais systématiquement lors de ses audits le niveau de conformité des chambres au décret de 2016 et prend note de la volonté du ministère en charge de l'agriculture de « *se saisir du prochain COP pour aboutir rapidement à sa pleine application* ». **Au vu des constats qui demeurent, près de dix ans après l'édiction du décret, la Cour rappelle aux chambres du réseau, à CDAF et à la tutelle l'obligation qui leur est faite de mettre en œuvre sans plus de délai, dans toutes les chambres régionales, les dispositions du décret n°2016-610 du 13 mai 2016.**

Rappel du droit n° 1 : (MASA, CDAF) Sans délai, mettre en œuvre dans toutes les chambres régionales les dispositions du décret n°2016-610 du 13 mai 2016 en matière de régionalisation des services support.

1.3 Une organisation institutionnelle en chambres de région à généraliser

Certaines régions ont décidé, en intégrant plus fortement les chambres départementales, d'aller au-delà du socle commun de mutualisation fixé par le décret de 2016 qui repose sur une simple adjonction d'entités départementales et régionale disposant chacune d'une existence juridique, d'un budget, d'un employeur. Elles ont fait pour cela usage de trois statuts possibles dont deux restent encore ouverts autour du modèle des chambres de région (cf. Annexe n° 6). La Bretagne²², la Normandie²³ et les Pays-de-Loire²⁴ ont expérimenté jusqu'en 2024 une organisation héritée de la loi « *pour un Etat au service d'une société de confiance* » (ESSOC)²⁵ de janvier 2018 et d'une ordonnance de janvier 2022²⁶. Elle autorise une nouvelle configuration régionale en conservant des entités juridiques, des budgets et des taux de TAFNB départementaux mais en instituant un employeur et un budget de fonctionnement régionaux uniques.

Elles ont évolué depuis le 1er janvier 2024 en faisant usage d'une ordonnance de janvier 2022²⁷ vers le statut de « *chambre d'agriculture de région* » avec des « *chambres territoriales* » leur permettant d'aller plus loin dans l'intégration en fusionnant en une entité, un budget, un employeur et un taux de taxe régionaux uniques. Elles conservent bien l'échelon départemental avec les chambres territoriales, gage de proximité du service aux agriculteurs, ainsi que des élus par département - un président de chaque chambre territoriale siégeant en outre à Chambres

²² [Décret n° 2023-1283 du 26 décembre 2023 portant création de la chambre d'agriculture de région Bretagne.](#)

²³ [Décret n° 2023-1284 du 26 décembre 2023 portant création de la chambre d'agriculture de région Normandie.](#)

²⁴ [Décret n° 2023-1285 du 26 décembre 2023 portant création de la chambre d'agriculture de région Pays de la Loire.](#)

²⁵ [Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 « pour un Etat au service d'une société de confiance ».](#)

²⁶ [Ordonnance n° 2022-43 du 20 janvier 2022 relative à l'organisation du réseau des chambres d'agriculture à l'échelle régionale.](#)

²⁷ [Ordonnance n° 2022-43 du 20 janvier 2022 relative à l'organisation du réseau des chambres d'agriculture à l'échelle régionale.](#)

d'agriculture France. Cette nouvelle configuration place les trois chambres du Grand Ouest parmi les établissements de plus grande taille du réseau avec des budgets respectifs de 48, 40 et 64 M€ en 2023. La comparaison avec les autres régions fait apparaître que les chambres plus intégrées disposent en général par rapport aux chambres régionales « classiques » d'une avance en matière de recherche et développement (quatre stations expérimentales en Bretagne), d'une animation de groupes plus active (176 groupes en Bretagne et 169 en Pays de Loire en 2021) ainsi que de compétences spécifiques favorisées par la fusion des moyens. Elles permettent à CDAF de mieux se positionner en tant que structure faîtière et entretiennent un dialogue de gestion nourri avec elle. Les gains de mutualisation au niveau régional n'apparaissent cependant pas encore nettement et devront désormais être réalisés (cf. *infra* 4.4.4).

[L'Île-de-France](#) et la [Corse](#) ont opté pour un statut de chambre de région plus adapté à leur taille : les chambres départementales y ont fusionné pleinement – avec la possibilité de maintenir des antennes dépourvues d'existence juridique. La Chambre de région d'Ile-de-France (CARIF) est née du regroupement en 2018²⁸ d'une chambre régionale, d'une chambre interdépartementale et d'une chambre départementale. Elle se substitue à ces dernières en remplissant ces missions au sein d'un établissement public unique dont le président, seul, siège à l'échelon national. Cette voie est également choisie en [Corse](#) où la chambre d'agriculture de région a finalement été créée le 8 février 2025²⁹ selon une évolution recommandée par la Cour et grâce à l'implication du MASA et de CDAF, pour mieux s'adapter à l'organisation institutionnelle particulière de la Corse et aux défis de l'agriculture insulaire.

La structuration du réseau consulaire agricole en chambres de région disposant d'antennes départementales, comme dans le Grand Ouest, permet de progresser en termes d'intégration et d'efficacité tout en veillant à conserver un échelon départemental de proximité et d'appui pour les agriculteurs, d'autant plus nécessaire au vu des tensions inhérentes aux transitions que traverse le monde agricole et rural et du repli des services déconcentrés. La prise en charge mutualisée des dépenses de support au niveau régional dégage des ressources pour permettre à l'échelon départemental de se consacrer pleinement, à commencer par l'action des conseillers, à l'accompagnement de proximité des agriculteurs, voire des collectivités. L'organisation des chambres peut dans cette configuration conserver des relais départementaux sous la forme d'antennes hébergeant les conseillers et de représentants élus régionalement mais identifiés localement, comme cela s'est produit en Normandie avec l'ouverture de quatre nouvelles antennes locales. L'ensemble des régions devrait, à l'issue de la période couverte par le prochain COP et le nouveau projet stratégique des chambres en préparation, avoir adopté ce mode d'organisation.

Recommandation n° 1. (MASA, MINEFI, CDAF) : Dans le délai du prochain COP, organiser l'ensemble du réseau consulaire en chambres de région dotées de chambres territoriales en application de l'ordonnance du 20 janvier 2022.

²⁸ [Décret no 2017-1823 du 28 décembre 2017 portant création de la chambre d'agriculture de région Ile-de-France.](#)

²⁹ [Décret n° 2024-645 du 29 juin 2024 portant création de la chambre d'agriculture de région Corse.](#)

1.4 Une légitimité électorale à régionaliser

Les conditions de l'élection des membres des sessions des chambres³⁰ qui ont une mission ancienne de « *représentation des intérêts de l'agriculture auprès des pouvoirs publics et des collectivités territoriales* » aux niveaux national, régional et départemental, méritent une attention particulière notamment au vu des évolutions du monde agricole et du renforcement attendu de l'intégration du réseau.

Le mode d'élection des chambres ne facilite pas la dissociation des responsabilités syndicales d'une part et la conduite d'un établissement public, avec ses missions de service public, d'autre part. Elle conduit régulièrement les pouvoirs publics ainsi que la Cour à rappeler l'exigence de neutralité des chambres³¹ et de spécialité de leurs dépenses (cf. *infra* 2.4.2 sur les *subventions des chambres aux syndicats*). Ces contradictions se manifestent par exemple par l'adoption fréquente par les sessions des chambres de motions hostiles à la réduction de l'usage des produits phytosanitaires directement inspirées des éléments de langage syndicaux s'opposant à des politiques publiques que les chambres doivent dans le même temps mettre en œuvre. Les contrôles de la Cour mettent régulièrement en évidence une confusion dans certaines sessions et certains bureaux de chambres entre les fonctions résultant du code rural et celles de responsables syndicaux qui se joignent sans titre à ces instances³².

Le mode de scrutin pour le principal collège (n°1), celui des chefs d'exploitation, accorde à la liste majoritaire la moitié des sièges. Il garantit ainsi la stabilité de la gouvernance des chambres mais aboutit à une faible représentation des minorités. La composition des bureaux, y compris celui de CDAF, ne permet cependant pas de refléter le scrutin dès lors que leurs modalités d'élection par les sessions est laissée à leur appréciation par le code rural³³. Il en résulte que les syndicats minoritaires ne sont que très rarement représentés au sein des bureaux des chambres au détriment du pluralisme, de la transparence du fonctionnement de ces organes de gouvernance des chambres, comme l'illustrent les constats issus des nombreux contrôles de régularité de la Cour concernant des décisions des bureaux des chambres³⁴ et de l'acceptation des décisions de CDAF par l'ensemble du réseau. Le bureau de la chambre départementale d'Indre et Loire fait à cet égard figure d'exception depuis 2013. Ce décalage dans la représentation perdure alors que le paysage syndical se diversifie³⁵. La prédominance de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) associée aux Jeunes

³⁰ Qui déterminent par ailleurs la représentativité nationale et le financement public des organisations syndicales.

³¹ Ainsi la loi du 24 mars 2025 « *d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture* » souligne-t-elle la nécessité « de proposer un accueil, une orientation et un accompagnement personnalisés, pluralistes et coordonnés à l'ensemble des personnes projetant de cesser leur activité et des personnes ayant un projet d'installation, issues ou non du milieu agricole, via le réseau France services agriculture » (nouvelle rédaction du IV de l'article L.1 du CRPM).

³² Présence de représentants FNSEA/JA aux bureaux de la [CRA Hauts de France](#), de la [CDA de l'Oise](#), de la [CIA du Nord-Pas-de-Calais](#).

³³ Article D 511-63 du CRPM « *Il est procédé à un scrutin pour désigner chacun de ces autres membres ; toutefois la chambre peut décider de recourir à un scrutin de liste pour l'ensemble des autres membres du bureau* ».

³⁴ Voir *infra* Partie 2.4.

³⁵ Au niveau départemental FNSEA et JA ont perdu 11 chambres au bénéfice de la Coordination rurale (qui en dirige 14 au total), 2 à celui de la Confédération paysanne (3 au total) et 2 au bénéfice de « listes syndicales » (3 au total). La FNSEA conserve donc une implantation très dominante et pilotera 67 des 88 chambres départementales.

agriculteurs (JA), passée de 60 % en 1983 à un peu plus de 46 % en 2025³⁶, demeure mais est en baisse régulière. Cette évolution s'effectue au bénéfice de la Coordination rurale qui progresse jusqu'à atteindre 30 % des voix en 2025, tandis que la Confédération paysanne se maintient à 20 %.

La structure des collèges électoraux quant à elle, correspond au système institutionnel (MSA, Crédit Agricole, coopératives, FNSEA) qui a porté la modernisation de l'agriculture française. Elle n'apparaît plus pleinement représentative des évolutions du monde agricole alors que sur les 34 à 37 membres élus que compte une chambre départementale³⁷, 18 relèvent du collège des chefs d'exploitation. Cette prédominance électorale correspond à un caractère familial de l'agriculture française³⁸ consacrée à l'article L. 1 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) qui reflète la production agricole primaire assurée majoritairement encore aujourd'hui par ce type d'exploitations. Cependant le nombre d'exploitants ou de co-exploitants familiaux s'est réduit de 27 % entre 2010 et 2020, tandis que celui des salariés extérieurs à la famille a augmenté de plus de 8 %³⁹. Aux côtés du modèle traditionnel de la ferme familiale, les modèles d'exploitations agricoles et les formes d'emploi de la main d'œuvre marquée par le développement du salariat permanent non familial, se diversifient⁴⁰. Le modèle d'une agriculture familiale, largement identifié aux chambres, est en déclin. Plus de la moitié des revenus des foyers agricoles sont désormais non agricoles⁴¹.

On relève par ailleurs qu'à l'issue des élections de 2025, le réseau compte 11 femmes présidentes de chambres, (8 en 2019) soit moins de 10 % des exécutifs. Dans les bureaux des chambres d'agriculture, les femmes représentent environ 18 % des effectifs, soit moins que leur part parmi les actifs agricoles (30 %) ou les chefs d'exploitation (23 %). Le conseil d'administration de CDAF comprend 3 femmes (2 sur 34 membres lors de la précédente mandature) et une seule au bureau.

Au-delà de ces différents points d'analyse, l'impact des modalités d'organisation des élections sur la structuration du réseau doit enfin être souligné. L'un des freins à une plus grande intégration régionale tient en effet au caractère principalement départemental de la légitimité électorale des élus des chambres. Hormis dans les actuelles chambres de région, les exécutifs des chambres départementales, régionales et nationale procèdent en effet pour l'essentiel – part du collège des chefs d'exploitation⁴² - d'une élection dans le cadre de circonscriptions départementales désignant simultanément les élus départementaux⁴³ et les élus régionaux, tandis que la tête de réseau réunit ensuite l'ensemble des présidents des chambres. Si les élus départementaux et régionaux sont donc bien élus en même temps, ils le sont dans un cadre départemental et non régional : leur légitimité procède du département. Ce dispositif contredit

³⁶ Collège 1 « chefs d'exploitation et assimilés ».

³⁷ 33 membres élus auxquels s'ajoutent selon les départements de 1 à 4 représentants du centre de propriété forestière.

³⁸ Habituellement définie par la superposition de l'entreprise et de la famille dans l'entité de production.

³⁹ « Recensement agricole 2020 Main-d'œuvre et externalisation des travaux », Agreste, n°11, juillet 2022.

⁴⁰ Conduisant à pouvoir estimer que « les familles ne constituent plus nécessairement la structure de base des actifs et l'acte de production n'est plus réductible au seul travail des chefs d'exploitation » ; « Une agriculture sans agriculteurs », Berrand Hervieu et François Pursegile, 2022.

⁴¹ Les auteurs précités estiment que « le nombre des exploitations authentiquement familiales ne représentent plus que 30 % des exploitations et 28 % de la production ».

⁴² Pour les autres collèges, de taille réduite, l'élection des élus régionaux se fait sur des listes régionales.

⁴³ Conformément à l'article L.511-7 du CRPM, les 33 membres d'une chambre d'agriculture sont élus au scrutin de liste départementale à un tour, pour une durée de six ans et répartis dans dix collèges.

le principe de régionalisation du réseau, inscrit dans la loi. Lors des prochaines élections et en lien avec la généralisation des chambres de région, la Cour recommande donc une inversion de ce dispositif électoral avec l'élection de l'ensemble des élus des chambres régionales et territoriales au niveau d'une circonscription régionale, les élus en tête de liste siégeant à la fois au niveau régional et territorial, les autres au seul niveau territorial.

Recommandation n° 2. (MASA) : Au cours du prochain COP, instaurer, pour les prochaines élections, un scrutin régional pour l'élection des membres des sessions des chambres territoriales et des chambres régionales.

1.5 Une répartition de l'impôt qui devrait relever de l'échelon national

Un autre obstacle à la bonne intégration du réseau réside dans le caractère départemental, hormis dans les cinq chambres de région, de la fixation du produit et de la répartition de la « *taxe pour frais de chambres d'agriculture* » (TFCA) constituée par une fraction plafonnée de la taxe sur le foncier non bâti (TAFNB), qui finance en partie les chambres d'agriculture.

Article 1604 du code général des impôts (extraits)– Taxe pour frais de chambres d'agriculture

« Une taxe calculée sur la même base que la taxe foncière sur les propriétés non bâties est perçue au profit des établissements du réseau dans la limite d'un plafond annuel. La taxe est établie dans la circonscription territoriale de chaque chambre départementale d'agriculture ou, le cas échéant, de chaque chambre interdépartementale d'agriculture ou de chaque chambre d'agriculture de région. Les chambres d'agriculture arrêtent, chaque année, le produit de la taxe. Le ministre chargé de l'agriculture notifie préalablement à chaque chambre d'agriculture, sur la base d'un tableau de répartition établi après avis de CDAF, le montant maximal de la taxe qu'elle peut inscrire à son budget. Le produit à recouvrer au profit de chaque chambre d'agriculture départementale, interdépartementale ou de région est transmis aux services fiscaux par l'autorité de l'État chargée de la tutelle de la chambre ».

La Cour a recommandé sans succès depuis 2017 de faire des chambres régionales les bénéficiaires directes de cette taxe en cohérence avec la régionalisation du réseau. Elle reste cependant encore établie par les chambres départementales, interdépartementales ou de région. Depuis l'exercice 2023 les chambres régionales sont certes assurées de disposer de 10 % du produit de la taxe départementale par l'intermédiaire d'un fonds national de modernisation, de performances et de péréquation (FNMPP) (*cf. infra 2.2.6*). Il s'agit d'un progrès, qui ne règle cependant pas l'ensemble des difficultés identifiées par la Cour. La nécessité demeure d'une autre modalité pour arrêter le produit fiscal qui garantirait aux chambres régionales et à la tête de réseau les moyens de leur financement. Cette disposition fiscale nouvelle permettrait en outre d'allouer aux chambres territoriales les ressources nécessaires pour assumer leurs missions de proximité dans le respect de la stratégie définie en commun à l'échelon régional et national, et de disposer d'un levier de transformation du réseau en lien avec les attentes du projet stratégique et du COP que la mise en place du FNMPP ne suffit pas à garantir. Le mode de fixation actuel du produit de la taxe distingue au surplus le réseau agricole de ses homologues des CCI et des CMA pour lesquels la tête de réseau arrête et répartit au niveau national l'intégralité de la ressource fiscale, en lien avec la contractualisation avec l'État (*cf. Annexe n° 5*).

Des obstacles juridiques ont été opposés à un transfert au niveau régional ou national de la TFCA. Ils tiendraient au risque constitutionnel, souligné par l'administration fiscale, de mise en cause de l'égalité des contribuables devant l'impôt en raison de la diversité des taux d'imposition du foncier dans les départements (de 5,73 % dans la Marne à 48,7 % en Corse-du-Sud en 2024). Il apparaît cependant que ces objections ne sont pas dirimantes dès lors que, sur l'exemple des deux autres grands réseaux consulaires, la répartition de la taxe depuis le niveau national ou régional s'accompagnerait d'un processus temporaire de convergence nationale ou régionale des taux d'imposition à la TFNB. L'administration fiscale reconnaît d'ailleurs que, sous l'angle constitutionnel, la répartition à l'échelle nationale peut être faite dès lors que le produit de l'impôt est lui-même déterminé à cette échelle. Elle souligne au total qu'il résulte de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel que des différences de traitement ne dérogent pas au principe d'égalité devant les charges publiques s'ils sont, temporaires⁴⁴, conformes à un objectif d'intérêt général poursuivi par le législateur et qu'ils ne produisent pas d'effets induits pérennes.

Cet alignement du mode de financement du réseau agricole sur celui des deux autres grands réseaux consulaires implique la mise en place d'un dispositif temporaire complexe en raison non seulement de la dispersion des taux d'imposition, mais aussi des bases cadastrales départementales. Selon une simulation produite par le ministère en charge de l'agriculture et CDAF en date de 2021, une telle évolution au niveau national pourrait conduire, en l'absence d'aménagements, à un surcroît d'imposition pour un tiers des contribuables – les deux autres tiers voyant leur impôt se réduire ou rester stable.

Il incombe donc aux administrations concernées, avec l'appui de CDAF, sans arguer d'une impossibilité juridique qui n'existe pas, de définir les modalités de réalisation de cette indispensable réforme du financement du réseau. L'analyse plus fine de l'impact de la réforme sur la variation de la charge fiscale mais aussi la détermination de dispositifs permettant de lisser cet impact doivent être engagées. Plusieurs étapes pourraient être explorées à cet égard : ménager éventuellement une phase transitoire prévoyant la perception de la taxe à l'échelon régional⁴⁵; mise en œuvre progressive de la convergence des taux sur une durée raisonnable ; déploiement d'éventuelles compensations des ressauts d'imposition. Ces travaux pourront notamment être confiés à la mission inter-inspections envisagée par le ministère en charge de

⁴⁴ Ainsi, concernant les dispositifs transitoires existants de lissage des taux en fiscalité locale, dans le cas particulier des restructurations d'EPCI (code général des impôts - CGI, art. 1638-0 bis ; art. 1609 nonies, III, 1^o, b) ou de fusion de communes (CGI, art. 1638), un tel dispositif peut être mis en œuvre afin d'éviter des ressauts d'imposition pour certains contribuables. Ce mécanisme consiste à rapprocher chaque année, par parts égales sur une durée maximum de douze ans, les taux votés l'année de référence par les EPCI/communes ayant fusionné du taux moyen qui aurait été applicable, la même année, dans l'EPCI/commune issu de la fusion, à produits et bases constants. La durée du lissage de taux a pu même être fixée à 17 ans dans le cas particulier de la création de la métropole du grand Paris (loi n°2015-991 du 7 août 2015, art. 59, XV, B-2-a).

Par ailleurs, l'institution de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) par un EPCI conduisant à l'application d'un taux unique sur l'ensemble de son territoire, il peut en résulter des augmentations de cotisations pour les redevables de certaines communes qui finançaient jusqu'alors le service au moyen de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) ou de leur budget général. Le deuxième alinéa du 2 de l'article 1636 B undecies du CGI permet aux EPCI de voter des taux différents sur leur périmètre afin de limiter les hausses de cotisations de TEOM liées à l'harmonisation du mode de financement du service d'enlèvement et de traitement des déchets ménagers au sein de leur périmètre sur une période n'excédant pas dix ans.

⁴⁵ En veillant alors à donner sans tarder à la tête de réseau les moyens financiers de faire respecter son pouvoir normatif.

l'agriculture et dédiée à ce sujet. Les inspections, dans leurs travaux, pourront prendre en compte les enseignements de la mise en place de la centralisation de la perception et de la distribution du produit de la taxe par les deux autres réseaux consulaires⁴⁶, mais aussi par la chambre de région d'Île-de France⁴⁷.

Recommandation n° 3. (MASA, MINEFI, CDAF) : Dans le délai du prochain COP, proposer une modification des articles 1604 du CGI et L. 514-1 et D.511-72 du code rural afin de transférer la détermination et la répartition du produit de la TFCA à l'établissement public CDAF.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Dès 2016, à des fins de plus grande efficacité, l'État a fixé comme objectif au réseau des chambres d'agriculture de renforcer sa dimension régionale en mutualisant à cet échelon les moyens consacrés aux services « supports » par les chambres départementales et en encourageant leur fusion. En 2025 le niveau de régionalisation reste disparate et globalement faible. Le décret de mai 2016, pourtant d'application obligatoire, n'a provoqué qu'une mutualisation limitée et hétérogène. 5 chambres de région fusionnées ont bien été constituées et les chambres de niveau régional se sont partout étoffées, mais le nombre des chambres s'est peu réduit et les moyens se sont superposés. Le frein à la réforme reste d'origine départementale. Les dispositions du décret de mai 2016 doivent enfin être respectées sans plus de délai. A l'issue de la période couverte par le COP en cours de préparation, l'organisation en chambres de région avec des chambres territoriales comme outil de proximité devrait être généralisée, l'élection des élus des différents échelons s'effectuer dans le ressort régional et une réforme de la répartition de la taxe de frais de chambres devrait être engagée pour qu'elle s'effectue au niveau national comme dans les deux autres réseaux consulaires.

⁴⁶ Le mode de financement des CCI ainsi est passé d'une taxe (taxe additionnelle à la taxe professionnelle) dont les taux étaient fixés par CCI territoriale (en général des départements) à une taxe affectée aux CCI de région par une loi de 2010 avec une régionalisation progressive des taux sur plusieurs années. La réforme de la taxe professionnelle a conduit à la création de la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (TACFE avec des taux régionaux) et de la TACVAE (taxe sur la cotisation sur la valeur ajoutée, taux national dès l'origine). La loi PACTE et la loi de finances pour 2020 ont prévu l'affectation de la TACVAE puis de la TACFE à CCI France. Les taux de TACFE sont restés régionaux de 2019 à 2023. A partir de 2024 le taux de TACFE est devenu national. Un dispositif de convergence progressive des taux a été prévu en loi de finances. La répartition nationale de la ressource fiscale a été définie par les composantes du réseau avec une matrice partant de références historiques pour évoluer progressivement en fonction des choix du réseau (performance, péréquation, modernisation). Ces évolutions vers un système national n'ont pas donné lieu à des débats juridiques.

⁴⁷ Conformément au dernier alinéa du II de l'article 1604 du CGI, les chambres interdépartementales d'agriculture ou les chambres d'agriculture de région créées avant le 1^{er} janvier 2020 peuvent arrêter, pour les impositions établies au titre des six années suivant celle de leur création, « des produits différents pour chaque département de leur circonscription afin de permettre une harmonisation progressive du taux de la taxe dans la circonscription de la chambre. La somme de ces produits ne peut dépasser le montant maximal défini au premier alinéa du présent II. Des taux différents de la taxe sont alors calculés dans chaque département en divisant le produit arrêté par la chambre pour chaque département par le total des bases d'imposition de taxe foncière sur les propriétés non bâties du département » (loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, art. 83). Lors de la session du 30 novembre 2021, la CARIF a décidé de maintenir les taux historiques des chambres fusionnées jusqu'en 2025 (délibération n°21-078).

2 UNE DYNAMIQUE D'INTÉGRATION DONT LA TÊTE DE RÉSEAU ET L'ÉTAT DOIVENT ENCORE PLEINEMENT S'EMPARER

Les bases d'une plus grande intégration du réseau des chambres d'agriculture par le renforcement de sa tête et l'affermissement de la relation avec la tutelle ont été posées conformément à certaines recommandations de la Cour. Un premier COP est signé le 25 novembre 2021 par l'État et « Chambres d'agriculture France » (CDAF). Cette dernière succède à l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) et est explicitement placée par l'ordonnance n°2022-583 du 20 avril 2022 « à la tête du réseau »⁴⁸. Elle élabore un premier projet stratégique et dispose de compétences d'animation et de pilotage étendues. Ses interventions s'amplifient mais demeurent contenues. La tutelle reste trop peu interventionniste alors que la Cour constate régulièrement des irrégularités au sein du réseau.

2.1 Un effet intégrateur du projet stratégique et du COP à consacrer avec leur renouvellement en 2025

Le projet stratégique établi par l'APCA à la fin de 2019 ainsi que le contrat d'objectifs et de performance (COP) signé par l'État et CDAF en novembre 2021 « valent orientations nationales au sens de l'article L.512-1 du code rural et de la pêche maritime » comme le COP le précise lui-même. Recommandés par la Cour, ces documents ont posé les bases, en lien avec les objectifs de politique publique, d'un renforcement de l'intégration du réseau qui devra désormais produire pleinement ses effets.

2.1.1 Un premier projet stratégique dont la déclinaison par le réseau devra être effective

Les contrôles effectués par la Cour avant 2020 avaient illustré l'absence de projet stratégique du réseau. Ce n'est que fin 2019 qu'a été adopté par l'APCA un projet stratégique pour la durée de la mandature 2019-2025⁴⁹. Il fixe trois axes d'action (« accompagner l'agriculture dans ses transitions économiques, sociétale et climatiques » ; « créer plus de valeurs dans les territoires » ; « Faire dialoguer agriculture et société ») qui ont vocation à être déclinés nationalement, régionalement et départementalement en 16 domaines d'activités stratégiques (DAS), auxquels sont rattachés des constats, des « ambitions », des « actions phare » et des objectifs chiffrés à atteindre d'ici 2025 (cf. Annexe n° 7). Conformément aux dispositions de l'article L. 512-1 du CRPM, l'ensemble du réseau a suivi une évolution semblable en se dotant de projets stratégiques régionaux, voire départementaux, supposément

⁴⁸ Article L513-1 du CRPM.

⁴⁹ Selon une approche également à l'œuvre dans le réseau des CMA (« plan stratégique Cap 2027 ») et des CCI (plan stratégique pour la période 2022-2027).

articulés à travers les DAS. La consolidation des données départementales incombe aux chambres régionales, associées à la tête de réseau par des référents. La déclinaison des DAS au niveau départemental reste cependant hétérogène comme l'ont souligné les contrôles effectués par la Cour.

2.1.2 Un COP qui devra engager pleinement l'ensemble du réseau

La conclusion, conformément aux recommandations de la Cour, du premier contrat d'objectifs et de performance (COP) entre l'État et le réseau des chambres d'agriculture le 25 novembre 2021 pour une période de 5 ans (2021-2025) doit être saluée. Elle rejoint la pratique des relations entre l'État et les réseaux consulaires des CCI et des CMA redéfinies par la loi PACTE. Signé par la tête de réseau, il « *s'impose également aux établissements du réseau* ».

Un premier COP structurant pour le réseau

Le COP se compose de trois parties : « *accompagner l'agriculture et les territoires dans les transitions économiques, environnementales et climatiques* » (A) ; « *mettre en œuvre le programme pluriannuel des chambres d'agriculture en faveur du développement agricole et rural* » (B). Ces deux parties abordent l'ensemble des actions que les chambres financent en majeure partie grâce à la taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti (TATFNB) et au fonds du compte d'affectation spéciale développement agricole et rural (CASDAR). Elles recouvrent les orientations « métiers » que le réseau se doit de mettre en œuvre et pour lesquelles des indicateurs d'atteinte des objectifs ont été définis. La partie C est relative à « *la rénovation de la gouvernance, l'organisation et l'optimisation des ressources du réseau* ».

Ce premier COP vise à provoquer une accélération de la mise en réseau des chambres en disposant notamment que sa tête « *doit veiller à accompagner le réseau dans les projets de restructuration visant à une optimisation des moyens* ». Il comporte un dispositif de suivi avec « *un dialogue de gestion annuel (qui) permet à CDAF d'évaluer le fonctionnement du réseau et de compléter les indicateurs du COP* ». Le suivi de l'exécution du COP fait l'objet de deux temps d'échange par an entre CDAF et le MASA. L'instauration d'un dialogue de gestion annuel entre chaque chambre de niveau régional et CDAF a d'autant plus de portée depuis 2022 qu'il constitue un élément de la répartition de l'enveloppe du FNMPP. La Cour encourage CDAF et les chambres concernées à mettre en place comme annoncé, en 2025, ces dialogues de gestion avec les cinq chambres d'agriculture des départements d'outre-mer.

Pour être pleinement prescripteurs au sein de l'ensemble du réseau, le COP comme le projet stratégique devront faire l'objet d'un dispositif opérationnel de remontée automatisée des données d'activité des chambres régionales et départementales qui fait encore défaut comme la Cour a pu le constater lors de ses contrôles⁵⁰. Un prometteur outil « SID COP » est bien en cours de déploiement par CDAF depuis 2022. Il repose sur un logiciel de relation avec les clients (OCTAGRI) qui prend en compte directement la facturation en ce qui concerne les

⁵⁰ Le réseau des CCI prépare pour 2025 une plateforme nationale semblable en vue notamment d'un rapport mensuel vers la tutelle par CCI France. Le directeur général de CMA France indique disposer d'une même capacité de remontée des données du réseau.

prestations des chambres. Des améliorations sont en cours pour intégrer les activités non facturées notamment pour l'animation de groupes d'agriculteurs ou les démarches auprès des collectivités. Son entrée en fonctionnement complète donnera plus de portée au renouvellement du COP et du projet stratégique en 2025. CDAF s'efforce en effet de reconstituer sur la base des DAS une cohérence entre des indicateurs établis de manière décalée en 2019, 2021 et 2022 (cf. Annexe n° 7). Il conviendra d'assurer pour l'avenir la bonne articulation du suivi du projet stratégique, du COP et du volet « performance » du FNMPP.

Il revient en effet au MASA et à CDAF de mener à bien en 2025, de manière concomitante et cohérente, l'élaboration d'un nouveau COP et d'un nouveau projet stratégique, qui devront engager chaque chambre du réseau. La Cour prend note de la volonté exprimée par le MASA de finaliser le COP pour une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2026 et de veiller en lien avec CDAF à sa cohérence avec le nouveau projet stratégique. Cette responsabilité incombe également à la tête de réseau.

2.2 Une tête de réseau insuffisamment outillée et respectée

Tant l'État que la tête de réseau ont fait depuis 2022 le nécessaire pour doter juridiquement cette dernière des compétences nécessaires à l'exercice d'une fonction d'animation du réseau. À l'issue de ce qui s'apparente à une phase d'apprentissage, ces outils doivent maintenant être effectivement mis en œuvre dans une logique de réseau. D'autant que la loi du 24 mars 2025 attribue désormais un véritable pouvoir de sanction à sa tête, dont elle doit désormais faire pleinement usage.

2.2.1 Faire respecter le pouvoir normatif de la tête de réseau

La capacité d'élaboration par CDAF de normes communes au titre de sa mission d'animation et de pilotage du réseau a été notablement renforcée. Avant 2018, l'APCA élaborait des normes non contraignantes et peu appliquées en vue de l'homogénéisation de la présentation budgétaire (2017) et de l'enregistrement des achats dans le logiciel financier (2017). Elles deviennent obligatoires et assorties d'indicateurs de gestion en 2018 pour l'établissement des données budgétaires et comptables consolidées⁵¹, mais leur application reste limitée et très inégale. Depuis 2022 le champ d'application obligatoire du code rural concerne un périmètre administratif et immobilier plus large. Il est assorti d'objectifs de performance qui font écho au COP. Sur cette base, CDAF a édicté des normes portant sur la politique de sécurité des systèmes d'information (SI), les modalités d'affectation de la TATFNB, le calcul des coûts complets, la prévention des pratiques anticoncurrentielles et le traitement des données à caractère personnel.

CDAF dispose désormais de la base juridique qu'elle réclamait avec l'article 53 la loi du 24 mars 2025 « *d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des*

⁵¹ Article L.513 13° du CRPM.

générations en agriculture »⁵². Il lui confère la possibilité de sanctionner les récalcitrantes en disposant que CDAF «*adopte des normes d'intervention pour les établissements du réseau et s'assure du respect de ces normes* ». Il incombe désormais à la tête de réseau de le mettre en œuvre. Il devra notamment et par exemple être mobilisé, à l'image des normes d'intervention établies par CCI France⁵³ (cf. Annexe n° 5), pour obtenir des chambres des données complètes, harmonisées, continues et fiables⁵⁴. Ces données concernent l'activité et la situation de chacune des chambres d'agriculture que CDAF doit établir en application du code rural⁵⁵ et dont la Cour se préoccupe de la disponibilité de longue date. Leur principale source réside dans les « *données financières et sociales* » recueillies chaque année par la tête de réseau dans le cadre d'une enquête annuelle. Pour l'enquête portant sur 2023, si 98 établissements ont bien transmis des réponses complètes, les [chambres de La Réunion](#) et de la Guadeloupe ont transmis des données partielles et le [Lot-et-Garonne](#) et la Martinique n'ont pas répondu, pour l'heure sans conséquences pour ces chambres. **Cette capacité de sanction en cas de non-respect des normes établies par la tête de réseau doit maintenant devenir pleinement effective sur la base de l'article 53 de la loi du 24 mars 2025, de son décret d'application en cours d'élaboration et si nécessaire d'actes d'application pris par la tête de réseau.**

2.2.2 Aller au bout de l'unification nationale des systèmes d'information

La création en 2018 de la direction nationale des systèmes d'information (DNSI) en tant que service commun national sous l'égide de CDAF constitue une évolution structurante majeure. Elle exerce depuis lors la compétence auparavant assurée par les chambres régionales. Les postes d'informaticiens lui ont été transférés. Au-delà de la gestion opérationnelle des SI assurée dans un premier temps sur la base de conventions de services, CDAF est désormais compétente pour déterminer et mettre en œuvre la stratégie informatique du réseau et gérer celui de tous les établissements⁵⁶ (conception, développement, déploiement et maintenance). La baisse du temps passé par la DNSI à la convergence des services régionaux existants et à la maintenance en condition opérationnelle (MCO) des applications locales traduit les progrès obtenus depuis les difficultés soulevées par la Cour en 2021. Mais il traduit aussi les blocages auxquels la DNSI se heurte depuis lors. Le temps passé à faire converger les services régionaux existants n'évolue pas. L'inventaire des applications redondantes est encore en cours⁵⁷.

52

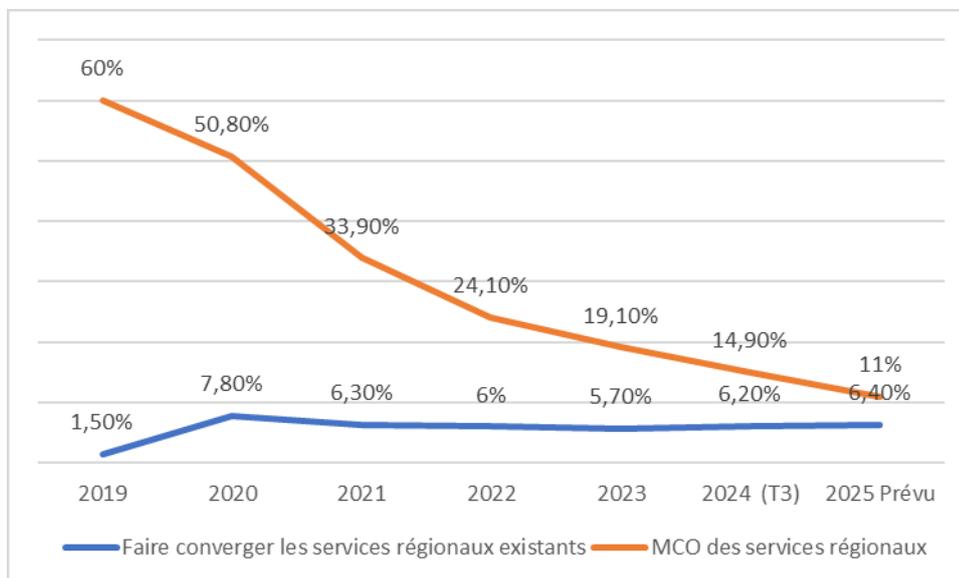
⁵³ [Article L711-16 2° du code de commerce](#) : CCI France « *adopte les normes d'intervention pour les établissements membres du réseau et s'assure du respect de ces normes* » et [article R711-55-1](#).

⁵⁴ Depuis 2019, l'essentiel des données sociales est obtenu de manière automatique par une requête sur le nouveau logiciel SIRH (HR Access). Pour les données financières elles demeurent déclaratives mais CDAF prévoit sur la base de la généralisation de Qualiacc depuis la fin 2023, une automatisation de la collecte des données en 2026 après une phase de test en 2025.

⁵⁵ Article L513-2 13 « *Il réalise des traitements sur les données, y compris à caractère personnel, détenues par les établissements du réseau, notamment aux fins d'établissement d'un état financier et d'un bilan social consolidés du réseau ou de l'exécution de missions d'intérêt public* » et R513-34 du CRPM.

⁵⁶ Article L 513-2 10° et R. 513-3 du CRPM.

⁵⁷ Bilan Convergence DNSI jan. 2025.

Graphique n° 2 : Part du temps passé par la DSNI pour faire converger les services régionaux existants et assurer leur MCO

Source : Cour des comptes à partir des indicateurs de convergence retenus par la DNSI.

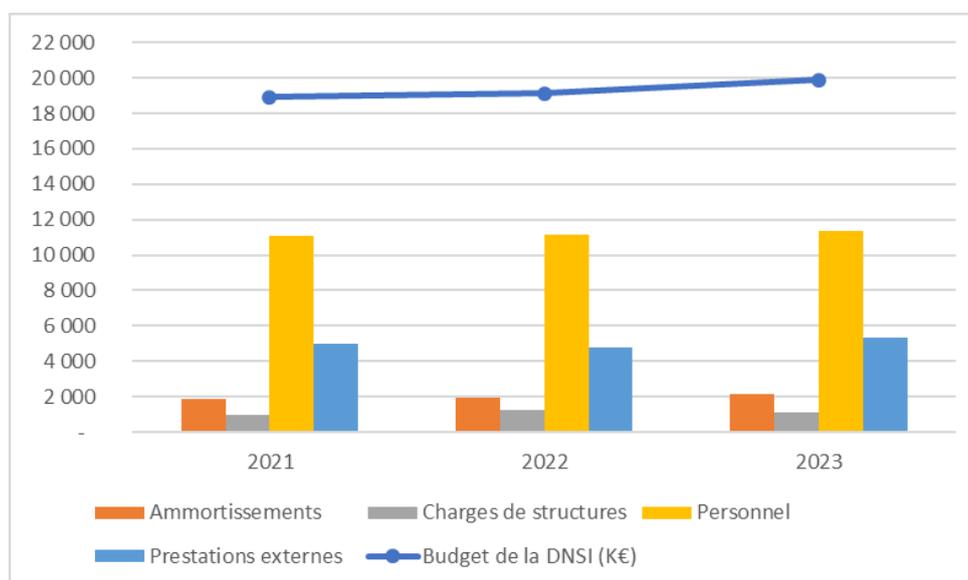
La cible d'un SI national n'est en réalité pas encore atteinte. La DNSI ne dispose pas encore de la gestion globale de l'ensemble du réseau, même si elle s'efforce d'y parvenir. Les Chambres départementales et régionales ont conservé une partie de budget leur permettant de réaliser notamment certains investissements. Les chantiers à plus un fort impact économique du plan de convergence⁵⁸ portent d'une part sur l'intégration totale vers l'unité d'assistance centrale au service des utilisateurs, laquelle suppose une harmonisation des matériels et des logiciels, et d'autre part sur la rationalisation des applications qui passe notamment par la suppression des outils redondants **L'adoption d'un schéma directeur des systèmes d'information (SDSI), complet et formalisé, tel que recommandé par la Cour en 2021, est prévu en 2025. Cette échéance devra être tenue.** La convergence totale vers un système d'information national doit permettre à la DNSI d'assurer pleinement ses missions notamment pour la production automatisée de données fiables et complètes nécessaires à l'optimisation des procédures de gestion, à l'efficacité du pilotage du réseau et, plus largement, à la maîtrise des risques.

Lors de ses contrôles récents, concernant notamment la [CRANA](#) et la [CRACVL](#), la Cour a pu prendre la mesure du risque inhérent aux attaques informatiques contre le réseau des chambres. CDAF a adopté une politique de sécurité des systèmes d'information (PSSI-RCA 2023-2025) et un référentiel des services portant engagements réciproques entre la DNSI et les utilisateurs du réseau (octobre 2024), mais leur périmètre ne s'étend pas encore à l'ensemble du réseau. Il ne couvre pas l'Outre-mer où les outils communs ne sont pas totalement déployés. La [chambre départementale du Lot-et-Garonne](#) en refuse la mise en œuvre comme la Cour l'a constaté. La sécurisation des moyens d'information et de communication s'en trouve compliquée comme en témoigne la gestion des cyberattaques récentes. La maîtrise en a été

⁵⁸ Plan de convergence et de sécurisation des services, état d'avancement au 16 janvier 2025.

facilitée par l'hébergement des données sur le serveur central dans le cas de la chambre régionale de Nouvelle-Aquitaine ([CRANA](#)). Le non-respect des compétences confiées à la DNSI par certains établissements nuit à la convergence et impacte financièrement le réseau, à l'image de l'accompagnement effectué lors des cyber attaques subies par le réseau en 2024⁵⁹. Pour les chambres, au-delà d'une obligation, le recours aux fournisseurs et aux prestataires informatiques de la DNSI rejoint l'intérêt du réseau et de sa sécurité dont la poursuite du renforcement devra faire l'objet d'un effort financier commun. D'autant que les coûts estimés de la mise en place complète d'une base de données pour l'identification animale par CDAF (entre 10 et 20 millions d'euros. cf. *infra* 3.1.2) pourraient conduire jusqu'à un doublement de son budget actuel – 20 millions d'euros. Outre les crédits du fonds national de modernisation, de performance et de péréquation (FNMPP) (cf. *infra*) affectés à l'informatique, CDAF consacre actuellement 5,8 % de la taxe unique à la DNSI.

Graphique n° 3 : Évolution des moyens financiers consacrés à la DNSI



Source : Chambres d'agriculture France

La pleine unification des systèmes d'information des chambres devrait conduire à ce que l'ensemble des moyens informatiques soient confiés à la DNSI, les enveloppes financières de matériels et les applications informatiques locales transférées à la tête de réseau.

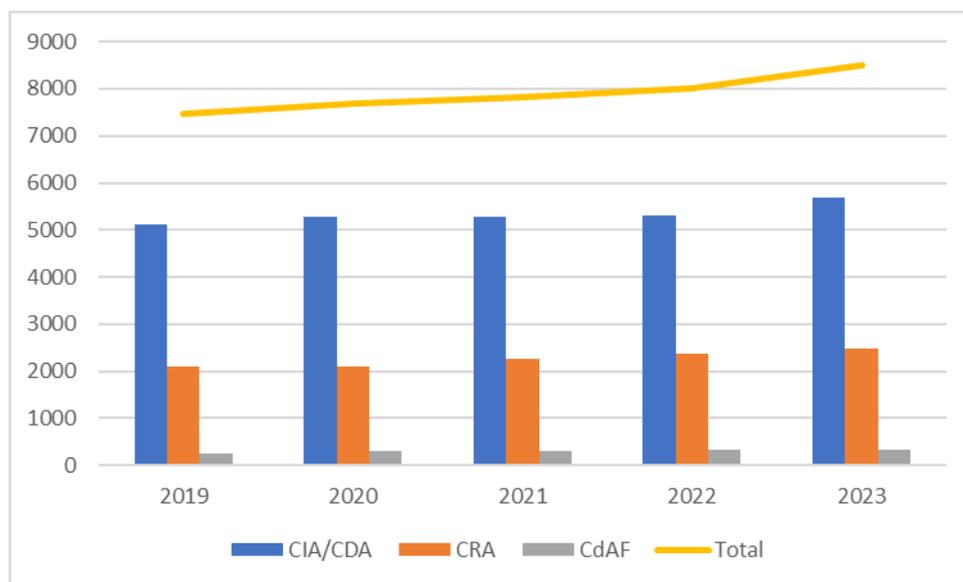
2.2.3 Unifier nationalement le cadre de gestion des ressources humaines

La gestion des ressources humaines est un enjeu quantitatif et qualitatif essentiel pour des chambres qui compte au total 8 432 collaborateurs en 2023, dont 6 710 cadres et

⁵⁹ Estimé à 600 000 € par CDAF. Bilan non finalisé.

techniciens, avec des effectifs en hausse sur la période. Elle ne peut être efficacement appréhendée qu'au niveau du réseau dans son ensemble.

Graphique n° 4 : Évolution des ETP dans le réseau des chambres d'agriculture (en ETP)



Source : Cour des comptes à partir des données de Chambres d'agriculture France

Les frais de personnel du réseau sont en conséquence également en hausse et la part des chambres départementales reste dominante (64 % en 2023) même si elle se réduit au profit des chambres régionales.

Tableau n° 1 : Frais de personnel des chambres d'agriculture (millions d'euros, 2017-2023).

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>CDA</i>	296	300	301	302	318	308
<i>CRA</i>	138	134	132	150	147	148
<i>CDAF</i>	12	18	22	22	22	25
Total réseau	446	452	455	474	487	481

Source : Cour des comptes d'après CDAF

En 2023, les frais de personnel représentent plus de 50 % des charges des chambres d'agriculture (cf. *infra 4.2.1 pour l'analyse des charges*). À ces enjeux s'ajoutent ceux de l'évolution des métiers au sein du réseau en lien avec ses missions (cf. *infra 3.2 les missions des chambres et notamment le conseil stratégique global*).

Tableau n° 2 : Profil des ressources humaines du réseau des chambres d'agriculture (2023)

Cadres	Non cadres
54% - Bac + 5	46%
32% < 5 ans d'ancienneté et parmi eux 16% < 30 ans	36% < 5 ans d'ancienneté
32% < 5 ans d'ancienneté et parmi eux 16% < 30 ans	36% < 5 ans d'ancienneté
Âge médian : 44 et ancienneté médiane : 13 ans	Âge médian : 47 et ancienneté médiane : 12 ans
Concentration des effectifs sur les tranches de salaire inférieures : 10% < 30 k€, 41% entre 30 et 39 k€, 32% entre 40 et 49 k€	Concentration des effectifs sur les tranches de salaire comprises entre 25 et 34 k€ (62%)

Source : Cour des comptes à partir des données de Chambres d'agriculture France

Alors que l'APCA ne disposait en matière sociale que d'une mission de représentation des chambres pour négocier et signer les accords nationaux, CDAF s'est vu confier l'animation et le pilotage des ressources humaines du réseau. À ce titre, elle doit mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) et contribuer à l'harmonisation national des conditions d'emploi et de travail des agents du réseau⁶⁰. Le déploiement réussi du SI des ressources humaines (SIRH Acces) constaté par la Cour lors du contrôle de l'APCA en 2020, constitue l'outil de gestion et de suivi commun au réseau. Il permet, sous réserve de certains retraitements, de collecter les données sociales à partir desquelles CDAF établit l'état des besoins (emplois actuels) et des ressources disponibles (effectifs et compétences) pour conduire une gestion prévisionnelle du réseau et établir des bilans sociaux consolidés au niveau national. Cependant les moyens nécessaires à la mise en œuvre de ces nouvelles attributions ne sont pas à la hauteur des objectifs assignés par le COP.

Le rapprochement des règles applicables aux agents de droit public, qui relèvent d'un statut particulier, et aux agents de droit privé, régis par le code du travail, bien que recommandé par la Cour en 2021, n'est pas mis en œuvre. L'ordonnance qui déterminerait ses modalités et autorisant CDAF à négocier, à l'instar de CCI France, l'ensemble des conditions d'emploi et de garanties sociales dans le cadre d'une convention collective, n'a pas été publiée⁶¹, ce que la Cour déplore. La tête de réseau fait certes usage de la possibilité de s'appuyer sur les outils existants pour négocier des accords sociaux relatifs à des thèmes spécifiques. Elle mène des actions en faveur d'une plus grande attractivité des métiers. Cette démarche reste cependant en décalage par rapport à l'ampleur des enjeux relatifs à l'évolution des métiers et du profil des salariés, qui impose aux chambres de faire évoluer la gestion de leurs ressources humaines dans le cadre d'un travail en réseau.

Les chambres doivent pouvoir attirer, retenir les salariés et favoriser le développement de leur potentiel. Pour les y accompagner, CDAF modernise la politique de ressources

⁶⁰ Art. L 513-2 12° modifié par Ordonnance n°2022-583 du 20 avril 2022.

⁶¹ Autorisée par la loi du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique, [article 79](#).

humaines : révision du processus de recrutement en septembre 2023 (diffusion nationale des postes, présence sur les salons, opération de communication sur les métiers proposés⁶²...), partage des compétences entre établissements (nomination de directeurs partagés entre plusieurs chambres⁶³, conseillers spécialisés mobiles...). Elle se heurte néanmoins aux obstacles opposés par certaines chambres qui, en dépit de la loi et des moyens financiers engagés pour sa mise en œuvre, demeurent en marge du partage des informations et des outils mis à leur disposition (Outre-mer, [CDA 47](#)). La procédure de nomination des directeurs généraux des chambres l'illustre. Malgré son coût pour la tête de réseau (évaluation des candidatures comprise), estimé à 12 000 €⁶⁴, l'avis de la tête de réseau est finalement sans incidence sur le choix des présidents des chambres départementales ou régionales. La proposition formulée par le MASA visant à introduire une validation préalable par une commission indépendante adjointe à CDAF mériterait d'être prise en compte. La Cour recommande à nouveau la mise en place d'une politique nationale unifiée de gestion des ressources humaines conduite par CDAF qui suppose notamment que les textes nécessaires à la négociation par la tête de réseau d'un régime conventionnel commun à l'ensemble du réseau soient pris.

Recommandation n° 4. (MASA) : Dans un délai d'un an, préparer les dispositions législatives permettant à CDAF de négocier un nouveau régime conventionnel commun à l'ensemble des agents du réseau.

2.2.4 Remédier à l'impuissance immobilière

Dix ans après les recommandations du Comité de l'immobilier de l'État (CIE), la stratégie immobilière du réseau des chambres d'agriculture n'est pas mise en œuvre. CDAF envisage certes de déployer un outil métier « immobilier » permettant de gérer de manière digitale toutes les données d'exploitation des sites, mais elle n'a pas fiabilisé l'inventaire du patrimoine immobilier du réseau qui repose sur des données déclaratives des établissements collectées via un simple tableau Excel. La valorisation financière du parc immobilier du réseau n'est pas connue. Le Comité des investissements et des participations (CNIP) créé en juin 2023 pour assister les chambres dans la conduite des projets d'acquisition, d'apport ou d'échange d'une valeur supérieure à 500 000 €, ne s'est jamais tenu à date. Faute de réunir cette instance et de disposer de données consolidées, la tête de réseau n'a pas défini les orientations de la stratégie nationale prévue par les textes⁶⁵. Un groupe de travail chargé de réfléchir collectivement à une stratégie immobilière efficiente ne sera créé qu'en 2025. Les restructurations à l'échelon régional et départemental se sont dès lors effectuées en marge de la compétence générale confiée depuis 2016 à CDAF - qui justifie son retard par la multiplicité des chantiers de transformation à mener au sein du réseau et par la compétence dévolue en la

⁶² « Travailler dans le réseau des chambres d'agri. Mon métier, ma passion ».

⁶³ Directeur de la CDA 65 et de la CDA 32.

⁶⁴ PV du comité de gestion du FNMPP (19 juin 2024), page 10/20.

⁶⁵ Article D513-1 der alinéa du CRPM modifié par le décret de 2016.

matière au niveau régional. Or, avec une surface bâtie totale de 580 468 m²⁶⁶⁻⁶⁷ sur 590 sites, l'immobilier représente des enjeux importants (financiers, juridiques, environnementaux, humains, d'aménagement du territoire) au plan national et à l'échelle de chaque établissement. Selon leurs déclarations, 87 % des chambres sont propriétaires d'au moins un site, 23 % de l'intégralité et 9/10 sont propriétaires de leur siège.

À l'occasion de ses contrôles, la Cour a plusieurs fois souligné les défaillances de la gestion immobilière des chambres : dispersion des sites à la fois défavorable au management interne et à l'ancrage territorial ([CARIE](#)), gestions locatives peu rigoureuses ([Corse du Sud](#)), demande d'assistance couvrant des manœuvres visant à faire adopter un projet dont la présentation aux élus, à la tutelle et à la tête de réseau, ne correspond pas à la réalité de la conduite du projet ([Haute Corse](#)).

Quant à la cession du bail emphytéotique d'UniLasalle, il est regrettable que les délais de réalisation de cette opération ait conduit à un montant de la vente de 2,2 millions d'euros⁶⁸ conforme à une évaluation des domaines du 3 janvier 2023 mais inférieure à l'évaluation de France Domaine du 23 août 2020 qui fixait la valeur vénale des droits réels détenus à 2,9 millions⁶⁹.

De la tête de réseau à l'échelon départemental, les chambres gèrent les questions immobilières à leur niveau, parfois avec l'appui d'un cabinet de conseil, sans vision stratégique globale. CDAF a commandé une étude d'opportunité sur la pérennité de l'implantation actuelle de son siège (6 500 m²) à Paris (8^{ème}) au regard des investissements à réaliser⁷⁰. L'absence de schéma directeur régional⁷¹ et, par conséquent, de vision pluriannuelle d'investissement est quasi-systématique. Le cas de deux des chambres d'agriculture [corses](#) est édifiant. La chambre régionale et celle de Haute-Corse ont mené leur projet respectif isolément alors qu'au regard des enjeux de viabilité de ces établissements leur fusion – intervenue en 2025 – était inéluctable. Le CNIP a vocation à assister les établissements dans l'élaboration, le suivi et la gestion de leur patrimoine. Le succès semble cependant compromis dans la mesure où sa saisine demeure à la discrétion des intéressés qui, jusqu'ici, ont défendu le maintien exclusif à leur niveau de la prérogative immobilière. Les éventuels avis et recommandations ne sont pas contraignants. **CDAF, si nécessaire avec l'appui de la tutelle, doit maintenant surmonter ces obstacles et réunir le CNIP afin que la tête de réseau exerce la plénitude de ses compétences immobilières** en prenant notamment appui sur le réseau des « référents immobiliers » des chambres désormais en place.

⁶⁶ Chambre d'agriculture France, Note du 6 juillet 2023.

⁶⁷ DIE, 94M m² de surface utile brute occupée par les ministères et les opérateurs.

⁶⁸ Rapport de gestion, Compte financier 2024.

⁶⁹ Cour des comptes, Observations définitives (S2020-1936), APCA.

⁷⁰ Parella Group, restitution finale du 4 juillet 2024, « Stratégie immobilière à moyen-terme pour CDAF ».

⁷¹ Notamment [chambres Centre-Val-de-Loire](#), Pays-de-Loire, Nouvelle-Aquitaine, Bourgogne-Franche-Comté, Auvergne-Rhône-Alpes et Corse aux dates des contrôles de la Cour.

2.2.5 Tirer les conséquences de la compétence d'audit

CDAF peut désormais mener des audits de sa propre initiative ou à la demande d'une chambre. Leur périmètre est étendu au-delà de la seule situation financière pour toucher à leur fonctionnement (ressources humaines, pilotage, organisation...). Au niveau national, cette nouvelle compétence repose sur une cellule d'audit interne (CAI) créée en 2021. Comme le prévoit CDAF, son positionnement devrait être reconsidéré pour la rattacher directement à la direction générale en application du principe d'indépendance de la fonction⁷². La définition de la politique d'audit, l'approbation des programmes annuels et pluriannuels et le suivi des recommandations relèvent d'un comité d'audit dont la composition, indépendamment de l'adoption d'une charte de déontologie, ne présente pas toutes les garanties d'indépendance exigées par le cadre international de référence des pratiques professionnelles⁷³. Ses membres sont en effet soit directement issus de CDAF (président, secrétaire général, directrice générale et directrice ressources) soit dans un lien de dépendance avec la tête de réseau (deux directeurs généraux et deux présidents de chambres). La charte d'audit interne prévoit, en tant que de besoin, la participation aux réunions de toute personnalité qualifiée mais leur présence n'est jamais mentionnée dans les comptes rendus. La Cour prend bonne note des intentions formulées par CDAF pour désigner une personnalité qualifiée, indépendante du réseau des chambres, au sein du comité d'audit. Elle invite la tête de réseau à s'entourer de toutes les garanties d'indépendance nécessaire dans la composition et le fonctionnement de ce comité.

Le bilan de ces audits souligne des insuffisances du point de vue du rôle prescripteur de la tête de réseau. Sur la base d'une cartographie des risques applicable à l'ensemble du réseau, la CAI propose au comité d'audit une programmation dont elle assure la conduite, le cas échéant en recourant à un prestataire⁷⁴. La déclinaison du dispositif au sein du réseau est confiée à des référents régionaux. Les évolutions institutionnelles récentes ainsi que la « réactivation » en 2024 d'un groupe de travail « contrôle interne » au sein du comité de pilotage devraient conforter la démarche. Parmi les audits inscrits au programme prévisionnel 2022-2024, cinq figurent à l'initiative du préfet⁷⁵, deux à la demande des chambres intéressées et treize sur la base d'une analyse de risques effectuée par la cellule d'audit. Celui des établissements identifiés « à risque » est incomplet. Deux chambres y échappent en raison de l'absence de directeur, alors même que ce paramètre constitue l'un des 18 indicateurs d'appréciation des risques. L'audit d'une chambre refusant de s'y soumettre est supprimé du programme. Le droit d'accès aux documents, registres et pièces justificatives⁷⁶ se heurte à des refus de réponse ou à des transmissions tardives. Les échanges au sein du comité d'audit attestent de la recherche de moyens d'action face à ces résistances⁷⁷ mais aucun dispositif de sanctions et/ou de pénalités pécuniaires n'a été adopté pour y remédier. Il incombe à CDAF de les mettre en place sur la

⁷² IFACI, [Normes internationales d'audit interne](#).

⁷³ IFACI, [Normes internationales d'audit interne](#).

⁷⁴ Deux marchés ont été notifiés en octobre 2023 (volet financier : KPMG, volet organisationnel : Willing & Able).

⁷⁵ Article D 513-21 du CRPM.

⁷⁶ Article D 513-20 du CRPM.

⁷⁷ Impact sur la réserve de performance du FNMPP ou saisine de l'inspection des finances évoqués le 24 octobre 2022, refus d'étalement des dettes et réflexion sur d'éventuelles sanctions financières le 28 septembre 2023, facturation de l'audit à la charge de l'établissement le 22 mai 2024.

base des compétences de contrôle du respect des normes communes désormais dévolues par la loi.

Le cadre législatif prévoit que certaines des recommandations formulées, soumises à une procédure contradictoire, peuvent s'imposer aux établissements audités⁷⁸ sans en définir le cadre réglementaire. Il n'existe pas de dispositif *ad hoc* pour les audits diligentés à l'initiative de CDAF. Leur mise en œuvre repose le plus souvent sur la volonté de l'audité alors que dans le réseau des CCI, la sanction peut aller jusqu'à la retenue d'un montant du produit de la taxe⁷⁹. Malgré le coût qu'ils représentent pour le réseau, CDAF n'a pas connaissance des actions envisagées par la tutelle suite aux audits diligentés à sa demande ([CDA La Réunion](#), 2023). L'implication de la tutelle dans le suivi des mesures d'accompagnement n'est pas davantage perceptible. Le refus de contradiction de la part d'une chambre auditée (CDA Alpes-Maritimes) et le refus d'être audité par une autre ([CDA Lot-et-Garonne](#)) sont restés sans réponse des préfets. La Cour constate que ni la chambre départementale et le Préfet des Alpes-Maritimes, ni le Préfet du Lot-et-Garonne, n'ont jugé utile de répondre à la Cour pour justifier leurs positions.

2.2.6 Donner une plus large ampleur aux incitations financières à l'intégration

2.2.6.1 Des progrès effectifs vers la mutualisation des ressources et l'incitation à la mise en réseau

Le réseau des chambres a progressivement mutualisé une partie des ressources fiscales issues de la taxe sur le foncier non-bâti (TAFNB) - qui reste intégralement répartie par les chambres départementales (cf. *Supra* 1.5) - afin de financer de manière plus stable les échelons régionaux et national et de donner à la tête de réseau les moyens d'encourager des dynamiques d'intégration. À partir de 2012, un fonds national de solidarité et de péréquation (FNSP) financé par diverses cotisations obligatoires des chambres départementales en introduit de premiers éléments. Depuis 2023, une cotisation unique des chambres locales englobe de manière simplifiée la quasi-totalité des financements mutualisés du réseau. Elle est portée à hauteur de 30 % du produit de la taxe pour alimenter un fonds national de modernisation, de performance et de péréquation (FNMPP) en remplacement du FNSP. Placé auprès de CDAF, il est destiné à soutenir la participation des chambres à des programmes définis à l'échelon national et à conduire des actions de péréquation et de modernisation du réseau⁸⁰ selon des circuits décrits dans le schéma n°1 ci-dessous. Déduction faite des versements destinés au financement

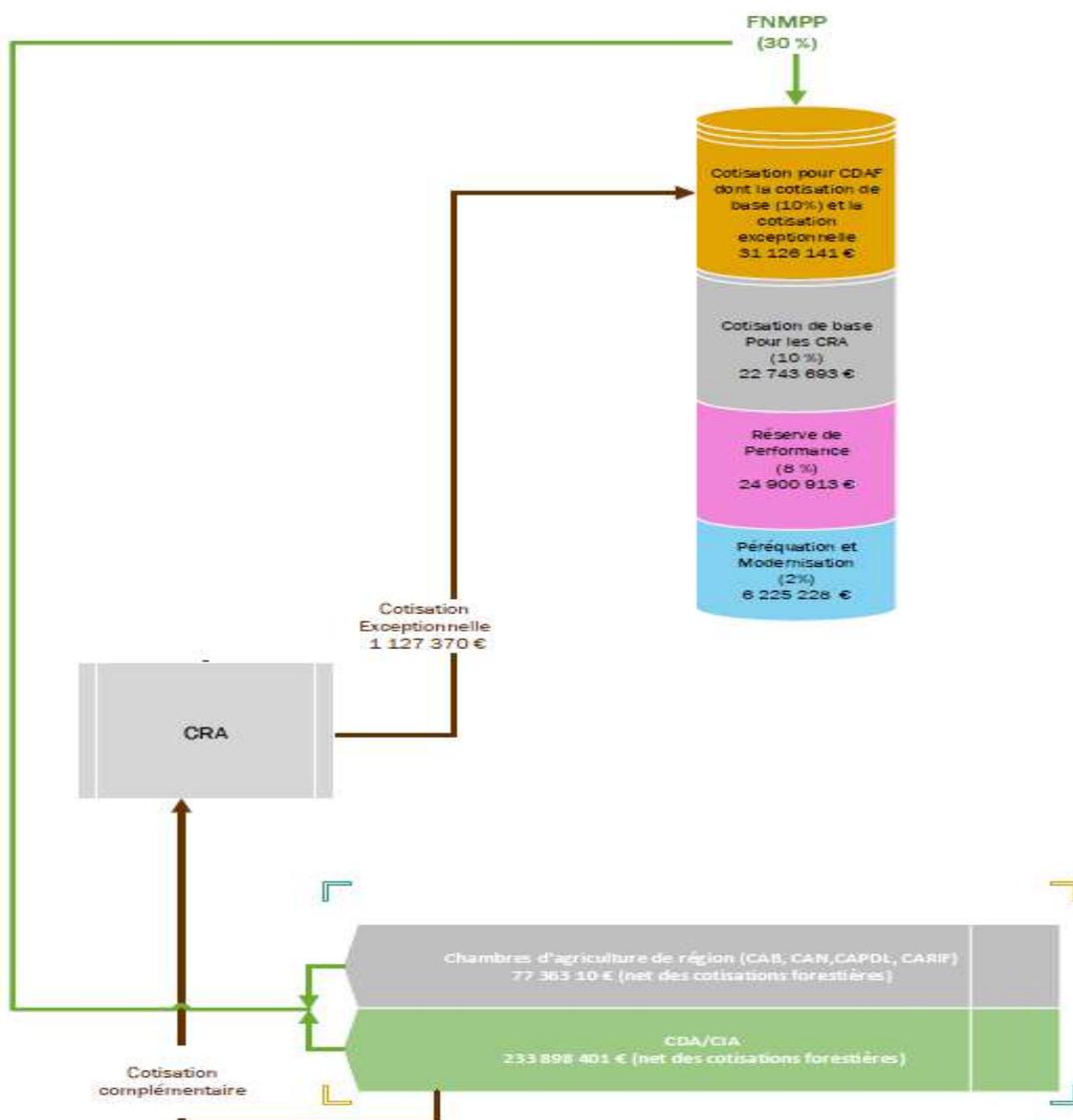
⁷⁸ Article L. 513-2-8° du CRPM.

⁷⁹ [Article R711-55-3 du code de commerce](#), « Les recommandations s'imposent à l'établissement audité dans les conditions de délai et de mise en œuvre prévues dans le rapport définitif, sous réserve de leur approbation par l'autorité de tutelle. Le défaut de respect par l'établissement audité des recommandations qui lui ont été adressées peut donner lieu à une révision du montant du produit de la taxe pour frais de chambres qui lui est affecté ... Si l'audit a été demandé à CCI France par un établissement du réseau, une convention peut déterminer les conditions de son financement et le remboursement des frais qu'elle a avancés pour sa réalisation... »

⁸⁰ [Décret n° 2023-539 du 29 juin 2023 relatif au Fonds national de modernisation, de performance et de péréquation.](#)

d'actions communes forestières⁸¹, cette ressource collective⁸² finance le réseau depuis les chambres départementales (flèche verte) avec quatre composantes : 10 % à CDAF⁸³ (cylindre jaune), 10 % minimum aux chambres régionales en gris), 8 % à une réserve de performance destinée à être redistribuée aux chambres régionales en fonction de l'atteinte des résultats de performance par les chambres de la circonscription⁸⁴ (violet), 2 % au financement d'actions de modernisation et de péréquation menées par les chambres (bleu). Il s'y ajoute une composante forfaitaire pour compenser les effets de la réforme du fonds (autre cylindre en bleu).

Schéma n° 1 : Présentation des flux d'appels de cotisations vers le FNPP au sein du réseau (2024)



Source : Cour des Comptes

⁸¹ Article L251-1 et article L321-13 du code forestier (cf. infra).

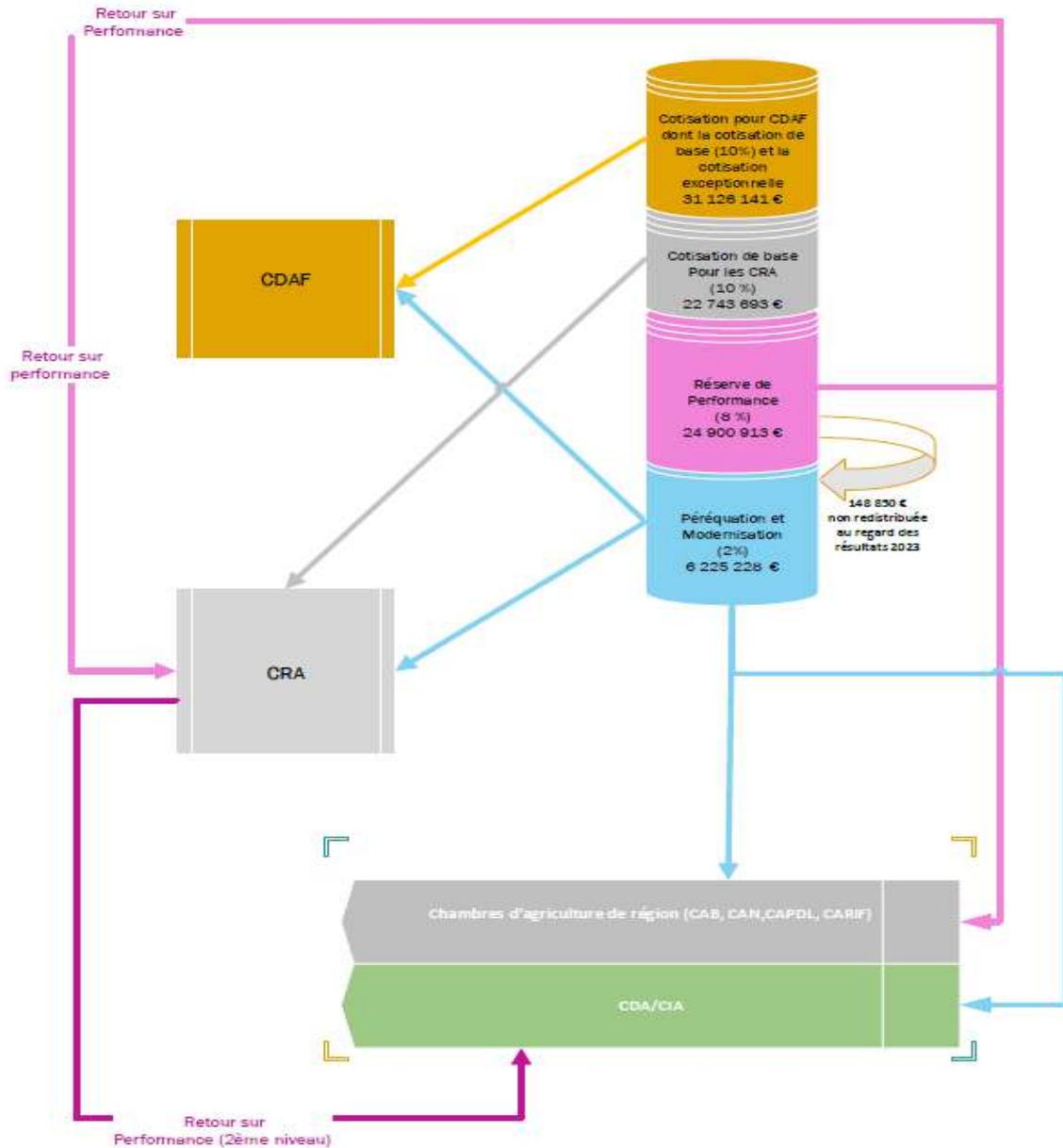
⁸² Dont 0.7 % à CDAF pour les frais de fonctionnement du fonds.

⁸³ Dont 3,85% au titre de la cotisation historique à CDAF, 5,8% au profit de la DNSI et 0,35% au titre des cotisations obligatoires versées au profit des services communs (Résolia, DQS, et Pro-Agri réglementaire).

⁸⁴ Délibération n°22-51 du 29 septembre 2022 relative à la répartition de la réserve de performance.

Les montants du fond sont répartis, comme indiqué dans le schéma ci-après, vers CDAF (flèches jaunes), vers les chambres régionales (gris), vers les chambres régionales et départementales au titre de la « performance » (flèches violettes), vers les chambres de tous niveaux y compris CDAF pour financer des actions de « péréquation et de modernisation » et pour compenser l'effet de la réforme du fonds entre les chambres (bleues).

Schéma n° 2 : Présentation des reversements effectués par le FNMP au profit du réseau (2024)



Source : Cour des Comptes

2.2.6.2 Des interrogations sur le fonctionnement du FNMPP

La mise en place du FNMPP depuis 2023 constitue un progrès mais elle suscite des interrogations et comporte des insuffisances.

Elle s'est produite de manière anticipée en 2022 sans base légale (cf. Annexe n° 4). Enregistrée sous la rubrique « projet stratégique » pour un montant de 13 226 550 €⁸⁵, son bilan est difficile à établir. CDAF confirme que la réserve de performance de 2022 n'a pas donné lieu à des retenues financières au regard des résultats observés en 2021⁸⁶. Pourtant, une note interne du 24 janvier 2023 signale que deux régions n'ont pas reçu la totalité des contributions issues des départements faute d'avoir atteint au moins 80 % des résultats pour un domaine d'action stratégique (DAS).

La mise en place du FNMPP s'accompagne de difficultés de lecture comptable alors que les produits du fonds ont été multipliés par cinq entre 2019 à 2024. Cette évolution souligne l'élargissement bienvenu de la part mutualisée du financement du réseau qui résulte de l'augmentation de la part du produit de la taxe affectée au FNSP (1 % en 2019, 1,5 % en 2020, 2 % en 2021 et 5 % en 2022) puis de l'instauration du FNMPP en 2023 (30 %). Elle correspond aussi au relèvement du montant de la taxe elle-même (+ 3 % en 2023 puis + 7,1 % en 2024). Enfin, les variations du résultat s'expliquent par les évolutions de pratiques comptables elles-mêmes liées à la mise en place d'un budget annexe (cf. Annexe n° 4). Jusqu'en 2024, le FNMPP comptabilisait une provision pour risque en lieu et place des charges à payer. Le non rattachement des opérations comptables à l'exercice engendre un déficit de 2,1 M€ en 2022⁸⁷ tandis que la correction apportée par le changement de méthode, qui implique une reprise importante de provisions (15,6 M€), conduit à un résultat bénéficiaire de 4,75 M€ en 2024.

2.2.6.3 Une contribution aux objectifs de mise en réseau encore limitée

La mise en place du FNMP constitue un progrès du point de vue de la stabilisation d'une partie du financement des chambres régionales et de CDAF, mais n'en règle pas toutes les limites. Elle substitue utilement une cotisation unique à un système complexe de cotisations spécifiques en direction des chambres régionales et de CDAF. L'appel à cotisation effectué par CDAF au moyen d'un prélèvement mensuel en principe automatique⁸⁸ sécurise la contribution de la recette fiscale départementale via le FNMPP à la tête de réseau et aux établissements régionaux⁸⁹. Cette modernisation du mode de paiement réduit aussi la charge de gestion des flux financiers entre les chambres. Le réseau connaît néanmoins encore des retards de paiement de cotisations qui constituent pourtant des charges obligatoires au sens de [l'article D511-72 du CRPM](#). Malgré les difficultés de trésorerie qui peuvent en découler, la procédure de

⁸⁵ Compte financier 2022, rapport de gestion.

⁸⁶ Compte rendu du FNMPP de 2024.

⁸⁷ « Ce déficit est lié aux versements effectués au titre du projet stratégique dont les encaissements et les versements ont été effectués sur 2 exercices (2020 et 2021) avec des décalages ».

⁸⁸ Dispositif refusé par la [CDA 47](#).

⁸⁹ Article 2 du règlement intérieur du FNMPP.

mandatement d'office est peu activée. Il revient à la tutelle d'y veiller⁹⁰. La contribution de base (minimum de 10 %) destinée aux chambres régionales d'agriculture n'est pas toujours suffisante pour financer à la fois, les activités de représentation, les frais de fonctionnement et les fonctions supports transférées. Dès lors certaines d'entre elles comme en Nouvelle-Aquitaine appellent des fonds complémentaires auprès des chambres départementales pour financer les besoins non couverts. Les chambres de région érigées en établissement unique échappent à cette difficulté en prenant en charge la totalité des dépenses grâce au produit de la TATFNB collectée qui leur est directement versé.

La contribution effective du FNMPP aux objectifs de performance et de péréquation qui lui sont assignés restent limitée. La fixation des règles de répartition du fonds est confiée à CDAF, le règlement intérieur du FNMPP⁹¹⁻⁹² se limitant à préciser les modalités de reversement aux chambres régionales. La réserve de performance constitue une subvention « plafond » à laquelle les chambres régionales peuvent prétendre en fonction de l'atteinte d'objectifs définis par délibération de CDAF, avec un niveau d'exigence différencié pour les chambres d'Outre-mer. Son versement est conditionné à l'adoption préalable d'une délibération fixant, à son tour, les modalités de sa répartition entre les chambres départementales de la circonscription, comme le précise le COP des chambres (point 6).

Le fonctionnement de la réserve de performance selon le COP des chambres

« Chaque année l'APCA prend une délibération en session afin de fixer de façon transparente et claire les règles de répartition régionale de la « réserve de performance ». A l'échelle nationale, le niveau des indicateurs utilisés pour arbitrer annuellement la ventilation de la réserve de performance correspond aux cibles annexées au présent contrat, dont la déclinaison à l'échelle régionale est arrêtée en session de CDAF. À l'aune des résultats obtenus en année N-1 sur l'ensemble des indicateurs ainsi définis, le FNMPP formulera une proposition d'affectation de la réserve de performance de l'année N entre les chambres d'agriculture régionales et de région. Cette proposition sera soumise au vote de la session. En amont de cette procédure, chaque année les chambres d'agriculture régionales ou de région prennent une délibération en session afin de fixer de façon transparente et claire les règles de performance qui seront utilisées pour arbitrer et ventiler entre les établissements de la région la répartition de la prochaine enveloppe qui sera obtenue au titre de la réserve de performance. Ces règles devront, entre autres, prendre en compte l'atteinte des cibles des indicateurs précisés (par le COP) ».

Le montant des retenues est peu incitatif. Le total annuel est inférieur au frais de gestion retenus par CDAF (cf. Annexe n° 4) et des incohérences apparaissent entre les retenues appliquées pour la répartition de la réserve de performance et les conclusions des rapports d'audits. Les six entités départementales auditées en 2023 qui cumulent 48 recommandations ne font l'objet d'aucune retenue. Une chambre régionale (CRA Provence-Alpes-Côte-d'Azur), pour laquelle l'engagement de certaines chambres départementales dans la dynamique de mutualisation est particulièrement défaillant ne subit de retenue qu'au titre de l'une d'elles. Les objectifs de performance retenus suscitent des interrogations : ils sont appréciés sur une base

⁹⁰ CRANA : Au regard des difficultés de trésorerie suscitées par un an de retard de deux établissements, des recouvrements forcés ont été mis en œuvre par CDAF en 2023 avec un mandatement d'office pour l'un.

⁹¹ Adopté par le comité de gestion du 26 septembre 2023.

⁹² De même, les bilans d'activité du FNMPP présentent peu d'éléments (1 page sur 11 dans le bilan 2024).

déclarative et ne visent qu'au simple respect de la réglementation existante – comme pour l'assiduité aux instances qui relève d'une obligation fixée par le CRPM.

Tableau n° 3 : Objectifs de performance 2022, 2023 et 2024

	Hors Outre-Mer		Outre-Mer ⁹³	
	Cotation	Objectifs	Cotation	Objectifs
Enveloppe 2022 <i>Délibération n°22-51 du 29 septembre 2022</i> - <i>Pas de délibération pour les DOM</i>	6 %	Sur la base de l'atteinte des cibles de 14 actions phares du projet stratégique de réseau		Néant
	2 %	Sur la base de l'engagement des établissements départementaux à s'inscrire dans la dynamique et le fonctionnement du réseau (critères : adhésion au prélèvement automatique, assiduité aux trois sessions et à la convention 2022, réponses à quatre enquêtes nationales)		Néant
Enveloppe 2023 <i>Délibération n°22-51 du 29 septembre 2022</i> - <i>Délibération n°23-32 du 13 avril 2023 (DOM)</i>	6 %	Sur la base de l'atteinte des cibles de 14 actions phares du projet stratégique de réseau	8 %	La montant de la subvention est lié à l'engagement de la Chambre départementale considérée pour la dynamique et au fonctionnement du réseau (critères : adhésion au prélèvement automatique, assiduité aux trois sessions et à la convention 2022, réponses à quatre enquêtes nationales)
	2 %	Sur la base de l'engagement des établissements départementaux à s'inscrire dans la dynamique et le fonctionnement du réseau (critères : adhésion au prélèvement automatique, assiduité aux trois sessions et à la convention 2022, réponses à quatre enquêtes nationales)		
Enveloppe 2024 <i>Délibération n°22-74 du 9 novembre 2022</i> - <i>Délibération n°23-32 du 13 avril 2023 (DOM)</i>	6 %	Sur la base de l'atteinte des cibles de 14 actions phares du projet stratégique de réseau	6 %	Cette enveloppe est liée aux remontées déclaratives des réalisations liées aux indicateurs des actions phares des DAS, dans l'attente du déploiement d'OCTAGRI
	2 %	Sur la base de l'engagement des établissements départementaux à s'inscrire dans la dynamique et le fonctionnement du réseau (critères : adhésion au prélèvement automatique, assiduité des présidents et des directeurs aux sessions nationales, réponses aux enquêtes nationales, adhésion aux marchés nationaux)	2 %	Cette enveloppe est liée à l'engagement de la Chambre départementale considérée pour la dynamique et au fonctionnement du réseau (critères : adhésion au prélèvement automatique, assiduité des présidents et des directeurs aux sessions nationales, réponses aux enquêtes nationales, adhésion aux marchés nationaux)

Source : Cour des comptes à partir des délibérations relatives aux règles de répartition de la réserve

⁹³ Délibération n°23-32 (DOM) du 13 avril 2023.

La contribution du fonds à un objectif de péréquation avec des sommes en hausse récente (cf. Annexe n° 4)⁹⁴ est en partie détournée de sa vocation alors que d'importantes différences de ressources, résultant de la capacité contributive des agricultures locales à la TAFNB, demeurent l'un des traits structurels du réseau⁹⁵. En 2023 le comité de gestion du fonds a ainsi consacré 983 000 €⁹⁶ et 58 000 €⁹⁷ de l'enveloppe de péréquation à l'organisation des élections consulaires au bénéfice de l'ensemble des chambres, sans distinction de leur situation de richesse. Depuis 2021, le volet péréquation sert également à compenser une partie des conséquences des variations de cotisations induites par le nouveau mode de financement du réseau. Ce système inclut une recette exceptionnelle versée par les chambres régionales qui correspond à la cotisation informatique (DNSI) qui leur aurait été demandée sans cette réforme.

En 2024, 75 % (3 517 647 €) des crédits de péréquation sont affectés à cette compensation. La part résiduelle consacrée à la réduction des inégalités entre chambres ne représente donc finalement que 25 % des crédits⁹⁸. L'objectif de péréquation devra mieux combiner la prise en compte des fragilités structurelles des agricultures locales et celle de l'impact des choix de gestion des chambres. Le comité de gestion satisfait les demandes d'aide d'une chambre ([La Réunion](#)) qui cumule les audits sans donner de gage quant à la mise en œuvre des recommandations. De même, l'attribution d'une avance dont le remboursement est compromis dès son attribution ([Nord-Pas-de-Calais et La Réunion](#)) ne constitue pas une solution durable pour réduire les disparités entre chambres et encourager les choix nécessaires.

Enfin, la contribution de certains financements accordés au titre de l'enveloppe « modernisation et actions d'intérêt commun » du FNMPP (1,98 M€ en 2024) est discutable. Cependant, avec l'adoption d'un nouveau règlement intérieur en 2024, le financement des séminaires, forums et conventions internes ainsi que les appuis à la réflexion stratégique sont mieux encadrés et plafonnés. Par ailleurs, d'autres besoins de financement sont nés de besoins régionaux inéligibles reformulés de manière à présenter un intérêt national pour être soumis à nouveau au comité de gestion par CDAF (réalisation d'un état des lieux des actions de coopération internationale, prestations de conseil juridique nées d'un litige avec un organisme privé de formation).

La Cour invite la tutelle, CDAF et le comité de gestion du FNMPP à donner une plus grande ampleur financière aux dimensions de performance, de péréquation et de modernisation du fonds et à s'assurer qu'il contribue effectivement et pleinement à ces objectifs en lien avec le COP et le projet stratégique.

⁹⁴ En 2024 une enveloppe de 7,5 M€ est répartie à 37 % (1,9 M€) pour des actions de modernisation et d'intérêt commun et à 63 % (4,7 M€) pour le financement d'actions de péréquation.

⁹⁵ Le produit de la taxe pour frais de chambres est par exemple en 2023 de 0,63 M€ à Mayotte, 1,2 M€ en Lozère, 1,3 M€ en Corse-du-Sud, 6,2 M€ en Gironde, 7,5 millions en Nord-Pas-de-Calais.

⁹⁶ Mise à disposition du logiciel d'établissement des listes « R 511 » (139 000 € HT) et d'une plateforme de vote électronique (450 000 € HT), accompagnement de par la tête de réseau (86 000 € HT), campagne de communication (170 000 € HT), appui par un directeur référent (30 000 € HT) et une enveloppe mobilisable en cas d'aléa (50 000 € HT).

⁹⁷ Module « Digital candidats potentiels » aux élections Chambres d'agriculture pour informer les candidats potentiels sur les rôles et activités d'une Chambre d'Agriculture et des élus qui composent son assemblée et pour éviter ainsi le plus possible les expériences « décevantes ».

⁹⁸ 487 928 € pour la réalisation d'audits et d'actions d'accompagnement au profit de chambres dont la situation financière est très dégradée et 747 000 € pour le déploiement du système d'information dans les DOM.

Recommandation n° 5. (MASA, CDAF) : Dans un délai d'un an et dans la durée du COP, donner une plus grande ampleur financière et une pleine effectivité aux volets d'incitation à la performance, de péréquation et de modernisation du FNMPP.

2.3 Une tutelle trop peu interventionniste

Lors du dernier contrôle de l'APCA (2020), la Cour avait estimé que le rôle de la tutelle devait être réaffirmé et que les services qui l'exercent devaient être mieux coordonnés. Ces constats demeurent d'actualité. D'autant plus que, comme le souligne CDAF elle-même, ce renforcement de la tutelle est indissociable de la nécessaire affirmation de son autorité au sein du réseau. Les contrôles des chambres départementales et régionales conduits par la Cour confirment la nécessité d'un renforcement de l'exercice de la tutelle nationale par le MASA mais aussi locale par les préfets et les services déconcentrés du ministère en charge de l'agriculture et des Finances.

2.3.1 Un objet juridiquement composite qui ne facilite pas l'exercice de la tutelle

Le législateur a confié à l'État la tutelle des organismes consulaires agricoles (article L. 510-1 du CRPM). Elle s'exerce à plusieurs niveaux : national par le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (MASA) et sa direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) ainsi que par le ministère en charge des finances et la DGFIP ; déconcentré par le préfet et ses services régionaux et départementaux. Elle concerne les registres budgétaire, juridique et « métiers » de l'activité des chambres. L'exercice de cette tutelle comporte un élément de complexité en raison de la nature juridique particulière des chambres, fruit de leur double légitimité électorale et d'établissement public. Alors qu'il s'agit d'établissements publics, le président est l'ordonnateur, le directeur général agissant par délégation. Ce dernier ne rend compte qu'au président de la chambre (pour sa nomination avec un simple avis de CDAF, sa rémunération, son évaluation) et en aucun cas à CDAF ou auprès de l'État. CDAF et les chambres ne sont pas formellement des opérateurs de l'État. Dans ce contexte particulier, l'alignement des attentes de la tutelle locale sous l'égide du MASA et de celles dirigées vers la tête de réseau est particulièrement nécessaire.

2.3.2 Une tutelle budgétaire peu adaptée aux situations difficiles

Le Code rural et de la pêche maritime (CRPM) établit la tutelle budgétaire sur les différents établissements publics du réseau dont le régime financier est régi par les articles D511-71 à D511-96 pour ce qui concerne les chambres d'agriculture et D513-22 pour CDAF. Les préfets de département et de région sont chargés de l'approbation des budgets et des comptes financiers des chambres, tandis que la DGPE est l'autorité de tutelle budgétaire de Chambres d'Agriculture France (CDAF). La DGPE édicte chaque année une instruction budgétaire qui constitue un outil utile pour l'exercice de la tutelle locale. Une clarification

réglementaire apparaît cependant nécessaire pour préciser les services extérieurs du MASA compétents pour assister le préfet de département dans cette tâche.

La procédure dont dispose la tutelle face aux situations budgétaires particulièrement dégradées de certaines chambres, qui apparaissent régulièrement dans le réseau, ne paraît pas adaptée. Elle comporte un dispositif en trois temps principalement sur la base de [l'article D. 513-21 du code rural](#) : recours à un audit ; mesures d'accompagnement ; « tutelle renforcée ». Elle est rarement mise en œuvre et ne permet pas de sortir durablement de difficultés structurelles. Comme le souligne le conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) il s'agit d'un « *dispositif particulier d'application complexe* »⁹⁹. Certaines chambres connaissent des déficits récurrents sans que la procédure de tutelle renforcée ne soit engagée. La chambre de Bretagne était ainsi déficitaire en 2017 et en 2018, cumulant des pertes de 3,85 M€. La Cour avait recommandé en 2019 de présenter sans délai un plan de retour à l'équilibre mais, même si le résultat est redevenu bénéficiaire, aucune procédure de tutelle renforcée n'a été engagée¹⁰⁰.

À La Réunion, une accumulation d'audits sans résultats à ce stade

La [chambre d'agriculture de La Réunion](#) connaît depuis de nombreuses années des difficultés structurelles, organisationnelles et financières identifiées par une série d'audits- y compris le plus récent réalisé à la demande de CDAF - ainsi que par la Cour [dans son rapport de 2024](#). Les recommandations n'ont pas été mises en œuvre. La chambre de la Réunion « *est en situation de cessation de paiement avec une capacité d'autofinancement régulièrement négative*¹⁰¹ ». Une augmentation des dépenses de personnel de plus de 1 M€ depuis 2015 s'est faite au détriment de la soutenabilité de la structure. Elles résultent d'un effectif de l'ordre de 160 agents nettement supérieur à la moyenne nationale et d'une base de rémunération dérogatoire. A défaut de mesures correctrices, les indicateurs du cycle d'exploitation et du bilan laissent augurer la poursuite des difficultés financières structurelles de la chambre, pourtant connues de longue date. CDAF a demandé au président de la Chambre d'établir un « plan de redressement » qui a été présenté fin janvier 2024 lors de la venue du président du réseau, en présence de la tutelle. Il fait suite à la restitution du dernier audit en date organisée par le préfet en novembre 2023 en présence des services de l'État ainsi que du Conseil départemental. Pour autant la tutelle n'a pas fixé le délai prescrit à l'article D. 513-21 du code rural. La Cour recommande d'y procéder immédiatement. A l'issue si la Chambre n'a pas amélioré sa situation financière, il conviendra en application de l'article D. 513-21 du code rural de mettre en place une tutelle renforcée.

Seulement cinq chambres ([Corse-du-Sud](#), Guyane, Alpes-Maritimes, La Réunion, Hauts-de-France) ont depuis 2017 fait l'objet d'un audit sollicité par les préfets. Les limites de cette procédure sont illustrées en Corse-du-Sud et dans le [Lot-et-Garonne](#). Pour ce dernier département, en 2024, le préfet a sollicité l'audit de la chambre départementale. Par courrier en date du 3 septembre 2024, CDAF informait le préfet du Lot-et-Garonne de l'impossibilité de le

⁹⁹ « *Audit interne de l'exercice de la tutelle de Chambres d'agriculture France et des chambres d'agriculture* », CGAEER, septembre 2022.

¹⁰⁰ Contrôle de la chambre régionale de Bretagne (2019).

¹⁰¹ Contrôle de la Cour (2024) précédemment cité.

conduire en raison de l'absence de réponse de la chambre départementale à ses sollicitations. De telles situations ne peuvent demeurer sans conséquences.

En Corse-du-Sud, une « tutelle budgétaire renforcée » pour rien

Comme indiqué par la Cour dans son rapport de contrôle 2024 la chambre de Corse-du-Sud a été placée sous tutelle budgétaire renforcée de décembre 2020 à septembre 2021¹⁰² au titre de l'article D 513-21-1 du CRPM en raison d'un déficit budgétaire chronique sans effort pour y remédier. Plutôt qu'un moment de prise de conscience partagée des fragilités de la chambre et des moyens d'en sortir durablement, le président et le directeur adjoint de la chambre retiennent surtout de cette période la lourdeur des procédures et la considèrent comme un « prétexte » lié à la procédure judiciaire engagée contre le directeur intérimaire, à l'envolée des primes animales voire comme le fruit d'un « régime de faveur réservé à la Corse ». La Cour a salué la constitution en 2025 d'une chambre de région unique en Corse au vu des enjeux structurels spécifiques de l'agriculture corse qui pèsent sur les moyens d'action des chambres. Cette restructuration devra notamment contribuer à sortir la chambre de Corse-du-Sud d'une fragilité structurelle particulièrement marquée ».

C'est pourquoi la tutelle budgétaire sur les chambres en difficultés doit être renforcée. Le CGAAER, suite à une réflexion de la DGPE, suggère une évolution réglementaire permettant de ne pas passer systématiquement par un audit préalable. Des pénalités pourraient être appliquées par CDAF en cas de non-respect des recommandations de ses audits ou des plans de redressement. Par ailleurs la mise sous tutelle budgétaire devrait pouvoir ouvrir la possibilité pour la tutelle de désigner un administrateur provisoire après consultation de CDAF notamment pour mettre directement en œuvre des plans de redressement.

2.3.3 Une tutelle juridique à renforcer

L'exercice par les services déconcentrés de l'Etat de la tutelle juridique prévue aux articles L511-10 et L. 511-1 du CRPM est moins accompagné qu'il ne l'est au plan budgétaire. L'usage du pouvoir d'annulation, qui relève d'un décret ministériel, est extrêmement peu fréquent, alors même que les contrôles de la Cour font apparaître régulièrement des décisions illégales pour des raisons de forme (notamment absence de quorum) ou de fond (subventions au syndicat). Aucune chambre d'agriculture n'a été dissoute sur la période. Depuis 2016 selon CDAF, seulement quatre délibérations ont été annulées (cf. Annexe n° 13-B). Le renforcement de l'exercice de cette tutelle est rendu d'autant plus nécessaire par les conséquences potentielles du nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics. Le MASA a utilement attiré l'attention des préfets sur ce point par une instruction technique de novembre 2023. Un président de chambre d'agriculture peut en effet, en tant qu'ordonnateur de l'établissement qu'il dirige, être mis en cause au titre de ce régime de responsabilité financière. La clarification de certaines ambiguïtés du cadre juridique à l'étude par le MASA¹⁰³ paraît nécessaire, tout comme une plus grande effectivité de la transmission des actes des chambres

¹⁰² Finalisée par une lettre du préfet de Corse-du-Sud à la chambre du 10 septembre 2021.

¹⁰³ Le CGAAER relève dans son contrôle de 2022 précité des « ambiguïtés » à l'article D511-60 du CRPM sur l'autorité de tutelle, s'agissant du Ministre et du préfet.

par les Préfets à la DGPE. Il apparaît également nécessaire, pour un exercice plus rapproché de la tutelle, qu'une modification de l'article D.511-60 du CRPM confère, non plus au ministre, mais à l'autorité préfectorale le soin de prendre des actes d'annulation au titre de la tutelle juridique.

Recommandation n° 6. (MASA) : Dans un délai d'un an, modifier l'article D.511-60 du CRPM afin de confier à des arrêtés préfectoraux la compétence d'annulation des délibérations des chambres.

2.3.4 Une tutelle « métiers » à structurer sur la base du COP

Le CRPM ne contient pas de disposition spécifique concernant la tutelle « métiers ». Le COP fournit le cadre de politique publique et administratif de cette tutelle ¹⁰⁴ et la confie à la DGPE au plan national, localement au préfet et aux services déconcentrés du MASA. Il convient de noter que la situation des services déconcentrés du MASA en charge de la tutelle métiers (réduction des effectifs et des moyens, concentration des activités sur les aides PAC, DRAAF plus lointaines) a un impact sur l'effectivité de cette mission. Il reste que la « *dispersion du cadre réglementaire et l'absence de document récapitulatif stabilisé* » constatées par le CGAAER¹⁰⁵ demeurent. Le COP a bien été diffusé par la DGPE aux services déconcentrés mais aucune circulaire ne stabilise ses attentes. La Cour prend note de la volonté de la DGPE de mettre à la disposition des services déconcentrés un « *guide complet doté de fiches thématiques précises et didactiques* », pendant de l'instruction budgétaire annuelle, qui constituerait en outre un point d'appui de l'administration centrale pour l'accompagnement de la tutelle locale.

2.3.5 Prendre en compte les conséquences de l'intégration régionale du réseau

L'exercice de la tutelle devra prendre en compte la plus grande intégration régionale du réseau qui plaide pour un renforcement de la tutelle des chambres d'agriculture par les préfets de région. Le dispositif contractuel avec l'État pourrait utilement, comme le MASA semble l'envisager au titre de « *déclinaisons territoriales des objectifs nationaux de rationalisation, de mutualisation et de modernisation du réseau* », s'étendre aux régions, sur le modèle du réseau des CCI, en prévoyant des conventions d'objectifs et de moyens au niveau régional entre les chambres et les préfets de région, associant CDAF afin d'en assurer la pleine cohérence avec le COP national. La tutelle de l'État devra également mieux prendre en compte le renforcement du rôle des régions dans des domaines de compétence des chambres. Cela vaut pour toutes les chambres avec les nouvelles compétences des régions au titre du FEADER et le développement des PRDAR. C'est tout particulièrement le cas en Corse au vu des compétences propres de la Collectivité.

¹⁰⁴ Comme indiqué précédemment, les Chambres d'agriculture d'Outre-Mer sont supposées décliner un contrat d'objectifs et de performance particulier avec l'Etat et les collectivités territoriales concernées.

¹⁰⁵ Eude précitée (2022).

La nécessité d'une clarification et d'une coopération territoriale en Corse¹⁰⁶

« Les rôles de l'office de développement agricole et rural de Corse (ODARC) et des chambres d'agriculture sont proches, suscitant des confusions voire une concurrence dont tous se montrent insatisfaits. Les champs de confusion voire de concurrence sont réels pour les prestations proposées aux agriculteurs. Cela concerne principalement l'accompagnement de l'installation des agriculteurs et des transmissions d'exploitations, compétence traditionnelle des chambres d'agriculture, d'autant plus stratégique qu'elle ouvre potentiellement la voie à d'autres prestations après l'installation grâce au contact établi avec l'exploitant. Cette compétence est désormais dévolue à la collectivité de Corse¹⁰⁷. Une clarification des rapports entre les différents acteurs – État, collectivité de Corse, chambres mais aussi filières- paraît indispensable à la bonne conduite de la politique agricole et rurale en Corse comme à la viabilité des chambres d'agriculture. trois niveaux doivent ainsi être clarifiés : les compétences respectives des institutions notamment en lien avec les discussions en cours autour d'un nouveau statut d'autonomie de la Corse pour lequel la collectivité de Corse a entamé une consultation des acteurs ; l'élaboration d'une stratégie de complémentarité des interventions entre les organismes ayants des compétences en agriculture et avec l'État, ; la finalisation de la chambre de région de Corse afin que les chambres disposent d'un outil efficace et la Collectivité de Corse et l'État d'un partenaire solide ».

2.4 Des irrégularités récurrentes dans le réseau à combattre plus fermement

Les contrôles effectués par la Cour (cf. Annexe n° 2) font apparaître de manière récurrente un certain nombre d'irrégularités au sein des chambres à l'égard desquelles CDAF et les tutelles devront accentuer leur vigilance.

2.4.1 Des dysfonctionnements des gouvernances

La Cour effectue régulièrement des constats d'absentéisme des élus aux sessions et aux bureaux des chambres, entraînant des défauts de quorum et des décisions illégales, sans que les dispositions du CRPM ne soient appliquées.

¹⁰⁶ [Rapport de contrôle de la Cour des chambres de Corse \(2025\)](#).

¹⁰⁷ Article L511-4-4 CRPM qui confie à l'ODARC l'accompagnement du parcours d'installation, conforté par la nouvelle loi d'orientation agricole.

2.4.2 Des subventions à un syndicat

En application du principe de spécialité des dépenses et au regard des compétences dévolues à un organisme public, comme les instructions budgétaires annuelles de la DGPE le rappellent inlassablement depuis 2016 aux préfets, les chambres d'agriculture ne doivent pas allouer des subventions de nature à constituer un avantage abusif accordé à un organisme tiers et/ou un abandon par la chambre d'une partie de ses missions¹⁰⁸. La Cour constate cependant la poursuite de ces pratiques, le plus souvent sans observation des préfetures. Suivant sa jurisprudence de 2010, la Cour de discipline budgétaire et financière a condamné plusieurs présidents de chambre d'agriculture dans le cadre de l'attribution de subventions aux organisations syndicales (cf. Annexe n° 2). Alors que les modalités de financement des organisations syndicales agricoles relèvent d'un dispositif législatif et réglementaire propre¹⁰⁹, ces subventions constituaient un soutien à leur fonctionnement.

Les contrôles de la Cour ont permis d'identifier plusieurs cas de figures. En Vendée¹¹⁰, en 2017, la Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles (FDSEA) bénéficiait d'une subvention de 66 300 €, reconduite chaque année et destinée à encourager et soutenir une mission de veille et d'écoute des agriculteurs vendéens. Une convention était bien signée annuellement, mais ses termes (objet, description de l'action...) sont restés identiques sur toute la période contrôlée et peu explicites au regard des obligations applicables aux subventions d'un montant supérieur à 23 000 €¹¹¹. Les procès-verbaux des sessions faisaient par ailleurs état de demandes récurrentes de la Confédération paysanne et de la Coordination rurale qui souhaitent également être attributaires de subventions, notamment en matière de sensibilisation des jeunes à l'installation. Cette subvention a depuis lors, d'après la chambre, cessé.

En [Ile de France](#), la subvention attribuée aux « Jeunes Agriculteurs d'Ile-de-France » en 2020, d'un montant de 54 830 €, dans le cadre d'une « *convention de partenariat contribuant à l'installation des jeunes agriculteurs* » comportait deux volets relatifs à la politique d'installation et à une subvention de 41 000 € pour l'organisation de manifestations en 2020 « les fêtes des moissons et des récoltes ». Or, ces deux subventions recouvrent des objets différents. La première subvention relève des missions de service public de la chambre et l'autre, sans lien direct avec l'installation, relève d'un choix de la chambre de soutenir une manifestation particulière organisée par un syndicat agricole¹¹².

En Occitanie¹¹³ des subventions, d'un montant certes marginal, étaient octroyées à des organisations syndicales de la région, essentiellement pour l'organisation de congrès nationaux. La Cour prend acte de ce que la chambre « n'attribue plus de subventions à ce titre ». Au niveau national, la Cour prend bonne note de l'intention de CDAF de fermer en 2025 le site « Agri' Collectif » développé en partenariat avec la FNSEA et de le remplacer par un site des chambres

¹⁰⁸ Ce qui ne fait pas obstacle par principe à ce que comme le rappelle le MASA une chambre puisse désigner en respectant les procédures en vigueur une organisation syndicale pour réaliser une prestation.

¹⁰⁹ Loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 de finances pour 2002 modifiée et décret n° 2002-451 du 2 avril 2002.

¹¹⁰ Cour des Comptes, Deuxième chambre, [Arrêt n° S2019-321, Chambre d'agriculture de Vendée](#).

¹¹¹ Article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et décret n° 2001-495 du 6 juin 2000.

¹¹² Contrôle de la CARIF (2023).

¹¹³ Contrôle de la CRA Occitanie (2021).

destiné à informer les agriculteurs de l'existence des cellules « Réagir »¹¹⁴. **L'attribution irrégulière de subventions doit disparaître des pratiques du réseau et la tutelle doit y veiller.**

2.4.3 La gestion défaillante de prises de participation

Les immobilisations financières des établissements du réseau constituent un axe de leur gestion patrimoniale. En 2023 elles s'élèvent à 59 M€¹¹⁵ pour l'ensemble du réseau. Au niveau national en application de l'article D513-2 du CRPM, le MASA a formulé 6 accords entre 2017 et 2023 à des prises de participation à la fondation ou au capital de sociétés par actions par CDAF (cf. Annexe n° 14). Les contrôles de la Cour ont mis à jour de nombreux cas de gestion défaillante de participations dans les chambres, dont l'inventaire est trop souvent inexistant : absence ou présentation erronée des états en session; non conservation des pièces justificatives des écritures comptables; écart débiteur ou créditeur de justification en plus ou en moins, faisant apparaître le cas échéant, un manquant en deniers ou en valeurs ; prise ou cession d'actions par le bureau au mépris de la compétence exclusive de la session ; absence d'accord de la tutelle pour participer à la fondation ou au capital de sociétés par actions; prise de participation dans des organismes dont l'objet n'est pas dans le cadre de leurs attributions légales. Ces failles sont d'autant moins compréhensibles que les chambres entretiennent souvent des liens étroits avec les organismes dans lesquels elles déclarent détenir des participations au capital.

CDAF note que « *tirant profit des contrôles réalisés par la Cour, des agents comptables ont mené un travail de mise à jour des écritures* », mais que « *les restitutions comptables relatives à l'actif financier du réseau doivent être appréhendées avec réserve* »¹¹⁶. Malgré l'engagement pris au titre du COP de créer un Comité national des investissements et des participations (CNIP) (cf. *supra* 2.2.4) chargé d'accompagner les chambres dans cette gestion, les présidents de chambres réunis au sein de CDAF ont refusé de reconnaître la compétence de cette instance en matière de prise de participations comme le prévoyait le projet initial¹¹⁷. CDAF s'engage à rendre le CNIP plus efficace dans l'accompagnement des chambres en matière de gestion et de stratégie immobilière sans reconsidérer le périmètre de ses attributions.

Le développement en cours de fonds relevant de compensations collectives notamment de projets d'artificialisation ou d'infrastructures ou d'installations photovoltaïques mérite également une attention particulière de la part du réseau, de CDAF et des tutelles. Ces dispositifs sont codifiés notamment à l'article D.112-1-22 du CRPM suite à un décret du 14 octobre 2021 en particulier pour prévoir une consignation auprès de la Caisse des dépôts et consignations. Ils ouvrent d'importantes et utiles perspectives pour les chambres mais ils doivent être encadrés pour éviter des dérives. La DGPE indique ainsi avoir précisé notamment dans son instruction technique DGPE/SDPE/2025-82 du 11 février 2025 (fiche 8.3) publiée au

¹¹⁴ Dispositif d'accompagnement des agriculteurs en difficultés.

¹¹⁵ Comptes financiers agrégés par la Cour en 2023 : 5,8 M€ (CDAF), 5 M€ (échelon régional), 48,5 M€ (échelon départemental).

¹¹⁶ « *Enquête sur les participations des établissements du réseau* », CDAF (septembre 2023).

¹¹⁷ Projet de délibération relative au Comité National des investissements et participations (CNIP) de CDA France, soumise en vain à la session du 28 juin 2023.

bulletin officiel agricole que les frais de gestion qui peuvent être perçus par les chambres sur ces fonds doivent être « *de l'ordre de 5 % maximum* ». Il s'agit aussi d'éviter le recours, croissant et dans des conditions de transparence parfois discutables, par des chambres à des groupements d'utilisation de financements agricoles (GUFA), structures permettant de financer des projets agricoles collectifs et innovants, en partenariat avec des sociétés d'investissement¹¹⁸, dont le MASA estime qu'il n'est juridiquement « *pas possible* » dans le cadre de fonds de compensation. La Cour engage CDAF et les tutelles à la vigilance sur le développement de ces dispositifs.

2.4.4 Le non-respect des règles d'assujettissement à la TVA

La Cour a constaté une mise en œuvre déficiente par certaines chambres des règles d'assujettissement à la TVA allant, pour l'une d'entre elles, jusqu'à considérer ne pas y être soumise du seul fait de sa qualité d'établissement public. La doctrine portée par la tête de réseau dans le cadre de sa mission d'animation et de pilotage, avec notamment la mise à disposition d'un guide fiscal, n'est pas suffisamment prise en compte. Pourtant, comme le rappelle la Direction de la législation fiscale du ministère des Finances, « *si les chambres d'agriculture, du fait de leur statut d'établissement public, ne sont pas assujettis à la TVA pour les activités qu'elles réalisent en tant qu'autorité publique en application des dispositions de l'article 256 B du code général des impôts (CGI), ces établissements doivent y être assujettis pour les activités qu'ils exercent dans les mêmes conditions juridiques que les opérateurs économiques privés (CJCE, 17 octobre 1989, aff. 231/87 et 129/88, communes de Carpaneto, Piacentino et de Rivergaro). C'est le cas notamment lorsqu'ils facturent des prestations de conseil aux agriculteurs et aux collectivités locales sur des marchés concurrentiels* ». Ce point doit faire l'objet d'une vigilance accrue des chambres et de la tutelle.

2.4.5 Les atteintes à la probité

Le comité d'audit de CDAF a identifié certains risques d'atteintes à la probité¹¹⁹ dans le cadre de la cartographie des risques encourus par le réseau, notamment en matière de corruption.

Cartographie des risques en matière de corruption établie par le comité d'audit de CDAF

1. Carence des dispositifs de prévention, détection et lutte contre la corruption ; 2. Incompatibilité des mandats ; 3. Cadeaux aux élus ; 4. Élus intéressés ; 5. Absence de sensibilisation des élus à la notion de conflit d'intérêt ; 6 Emplois fictifs ou emplois de

¹¹⁸ Avec l'accord de l'autorité de tutelle, les membres du réseau des chambres d'agriculture peuvent, dans le cadre de leurs compétences, participer au capital d'une société par actions régie par le livre II du code du commerce. Ces groupements sont compétents pour réaliser toutes opérations destinées à contribuer à l'amélioration de la performance économique, sociale et environnementale des exploitations agricoles et de leurs filières et accompagner la démarche entrepreneuriale et responsable des agriculteurs dans les territoires.

¹¹⁹ L'atteinte à la probité recouvre les infractions suivantes : corruption, trafic d'influence, concussion, prise illégale d'intérêt, détournement de fonds publics et favoritisme.

complaisance ; 7. Emplois familiaux ; 8. Octroi illégal d'une subvention par un élu ; 9. Conflit d'intérêt dans le cadre de la commission d'appel d'offres ; 10. Malversation sur des marches hors appel d'offres.

Source : CDAF

En ce qui concerne les membres de la tête de réseau, une charte de déontologie annexée au règlement intérieur de CDAF a été adoptée le 9 décembre 2021 qui précise un certain nombre de dispositions relatives aux valeurs et principes déontologiques des élus au sein des instances de CDAF, aux conflits d'intérêts et à leur prévention. Elle définit certaines notions, leur interprétation et les mesures qu'il convient de prendre en compte. Un modèle de déclaration d'intérêt y est annexé. Elle ne concernait initialement que les membres du bureau de CDAF et a été étendue à l'ensemble de ses membres élus par une délibération de la session du 24 avril 2025. La même délibération prévoit l'adoption d'une procédure relative au recueil des signalements des lanceurs d'alerte prévue par la loi du 9 décembre 2016 « *relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique* ». Elle comporte également des dispositions relatives aux déclarations d'intérêt et aux règles de déport.

Le réseau doit désormais sous l'impulsion de CDAF et de la tutelle compléter ce dispositif et l'appliquer à toutes ses composantes territoriales notamment au titre de leur règlement intérieur – dont l'existence est imposée par le CRPM mais dont quelques chambres n'ont toujours pas prévu l'adoption. La charte devra comme l'indique CDAF être diffusée au réseau des chambres d'agriculture dans la perspective d'une adoption par leurs membres et une intégration à leur règlement intérieur. CDAF en a établi et diffusé en mars 2025 un « modèle » que les chambres ont pour l'heure la liberté de prendre ou non en compte. Il convient, comme l'indique le MASA, qu'à l'occasion du décret en cours de préparation pour l'application de la loi du 15 février 2025 « *visant à adapter le fonctionnement des instances de gouvernance des chambres d'agriculture et de la Mutualité Sociale Agricole* », le contenu des règlements intérieurs des chambres soit strictement encadré pour comporter une série d'exigences en matière de gouvernance et de probité, notamment en s'inspirant du plan de prévention établi par la cellule d'audit de CDAF le 25 novembre 2022 pour la mise en œuvre de la loi du 9 décembre 2016 (commission de déontologie, référent déontologue et « lanceur d'alerte »). Le décret devrait permettre de rendre obligatoire pour toutes les composantes du réseau un « *référentiel de règlement intérieur* », c'est-à-dire un modèle.

S'agissant des salariés, un code de conduite (notamment concernant les invitations et cadeaux), fondé sur le pouvoir normatif reconnu à la tête de réseau devra être élaboré conformément à la recommandation émise par la cellule d'audit interne de CDAF. En ce qui concerne les élus, devront être précisées les modalités de contrôle et de démission en cas de condamnation pénale définitivement jugée. Au vu des lenteurs constatées, aux différents niveaux du réseau des chambres, dans la mise en œuvre de dispositions de nature à prévenir et sanctionner efficacement les atteintes à la probité, la prise d'un acte réglementaire constitutif d'un statut des élus des chambres s'impose pour déterminer leurs droits et leurs obligations ainsi qu'un régime de sanctions.

Recommandation n° 7. (MASA, CDAF) : Dans un délai d'un an, édicter par décret les normes relatives à la gouvernance des chambres et au statut des élus pour la prévention et de sanction des atteintes à la probité, applicables à l'ensemble du réseau des chambres, et s'assurer leur reprise dans le règlement intérieur de chaque chambre.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le renforcement de l'efficacité du réseau des chambres passe également par celui de la tête de réseau et de ses moyens d'action, ainsi que par l'effectivité de la tutelle confiée à l'État nationalement et localement. L'élaboration en 2019 d'un premier projet stratégique commun à l'ensemble des chambres et en 2021 du premier contrat d'objectifs et de performances (COP) signé avec l'État par la tête au nom du réseau, en constituent des bases importantes, recommandées par la Cour. L'existence et les moyens d'animation de la tête de réseau ont été formalisés à partir de 2022 dans le code rural et ont commencé à se déployer.

La tête de réseau devra être en mesure de mieux faire respecter ses normes communes, la gestion des ressources humaines et des systèmes d'information, , les audits ou les incitations financières à l'intégration. Elle doit pour cela mettre pleinement en œuvre le pouvoir normatif et de sanction que lui confère l'article 53 de la loi d'orientation agricole du 24 mars 2025, disposer d'un fonds d'incitation financière élargi et d'une base législative pour négocier un régime conventionnel commun aux salariés de l'ensemble du réseau.

Le plein exercice par l'État, au niveau national et local, d'une tutelle encore trop peu interventionniste, est le nécessaire corolaire de cette montée en intégration. La tutelle budgétaire doit pouvoir mieux opérer dans les situations financières particulièrement dégradées. La tutelle juridique doit être clarifiée pour mieux s'appliquer sur les actes litigieux des chambres notamment par le recours à des arrêtés préfectoraux plutôt qu'à des actes ministériels. Le prochain COP devra constituer la base d'une tutelle « métiers » nationale et locale cohérente autour des objectifs assignés contractuellement par l'État au réseau via CDAF, partagée dans l'ensemble des services de l'État à travers un guide en cours d'élaboration. Les chambres et la tutelle devront enfin exercer leur vigilance, de manière rigoureuse, sur des irrégularités régulièrement constatées par la Cour dans les chambres d'agriculture, s'agissant notamment de l'absentéisme dans les gouvernances, des subventions à un syndicat, des prises de participation dans d'autres organismes, de la prise en compte de la TVA ou des atteintes à la probité. A ce dernier égard, le réseau devra être doté et mettre en place, notamment par le biais de règlements intérieurs harmonisés des chambres, les normes relatives aux droits et aux obligations des élus et au régime de sanctions applicables en cas d'atteinte à la probité.

3 DES MISSIONS À RECENTRER SUR L'ACCOMPAGNEMENT DE L'AGRICULTURE FRANÇAISE DANS LES TRANSITIONS

Les missions des chambres d'agriculture sont nombreuses. Elles résultent des compétences assignées par le code rural (cf. Annexe n° 8) et sont encadrées par le COP qui met l'accent sur l'accompagnement des paysans dans les transitions économiques et environnementales. Ce socle ainsi qu'une couleur syndicale dominante contribuent à de fortes similitudes entre les chambres. Mais, à l'image de la diversité naturelle et économique de l'agriculture et des territoires concernés, une grande hétérogénéité prédomine dans la mise en œuvre de leurs compétences et de leurs moyens d'action.

3.1 Maîtriser l'expansion des missions de service public confiées aux chambres

À l'inverse des deux autres grands réseaux consulaires (CCI et CMA) dont les missions de service public ont été réduites voire sont devenues marginales¹²⁰, celles confiées au réseau agricole se sont étendues au cours des dernières années, le plus souvent par transfert depuis les services déconcentrés du ministère en charge de l'agriculture.

3.1.1 Amplifier les effets de la politique d'installation et de transmission

L'accompagnement à l'installation des agriculteurs et à la transmission de leurs exploitations est une mission de service public confiée aux chambres départementales d'agriculture¹²¹. Au titre du code rural et du programme pour l'accompagnement à l'installation et la transmission en agriculture (AITA), ces dernières animent 66 points d'accueil et d'installation (PAI) et 87 centres d'élaboration de plan de professionnalisation (CEPPP)¹²². Elles conduisent des actions pour favoriser la transmission en mettant en contact des exploitants qui cessent leur activité avec des repreneurs potentiels. Elles poursuivent, comme d'autres structures de conseil, l'accompagnement des installés notamment à travers les plans d'entreprise financés par les agriculteurs. Elles sont au cœur du dispositif d'aides à l'installation prévues par le code rural¹²³. L'installation et la transmission constituent un axe prioritaire du COP et du projet stratégique au titre du premier domaine d'activité stratégique (DAS1). Le

¹²⁰ Ainsi les CMA ne conservent plus à titre de missions régaliennes que l'examen de chauffeurs de taxi notamment depuis la constitution d'un guichet unique des entreprises avec la loi PACTE en 2019.

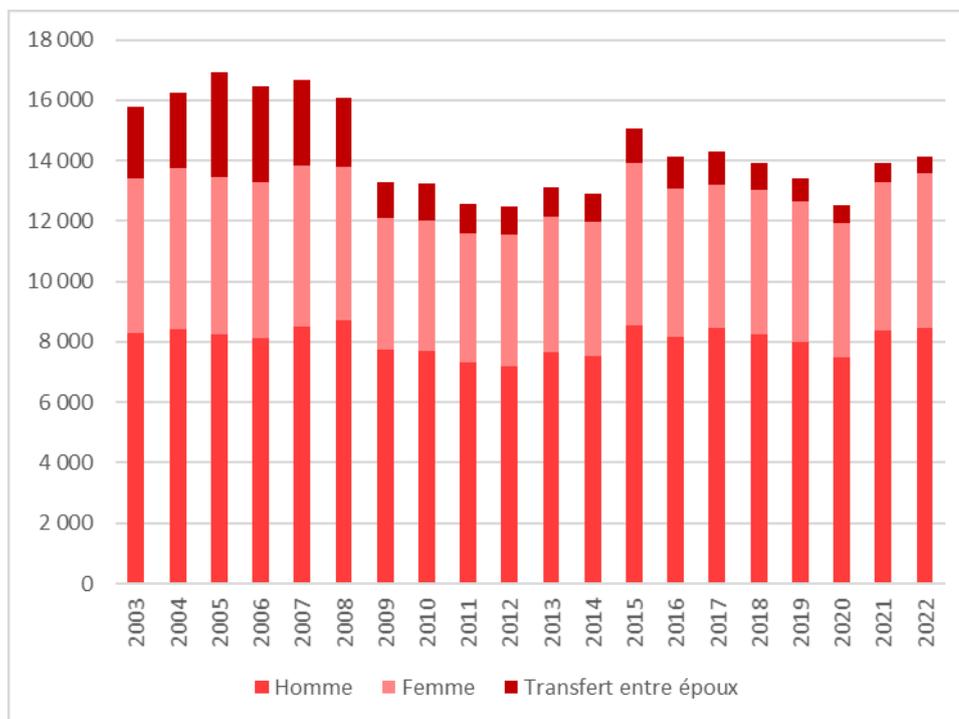
¹²¹ Ou à la chambre régionale lorsque cette activité a été transférée comme en Corse en 2022 avant même la constitution de la chambre de région.

¹²² Dans 74 % des départements ce sont les chambres (départementales) qui sont labellisées PAI comme porte d'entrée pour assurer l'information et l'orientation des candidats à l'installation. Dans 95 % des départements elles sont labellisées CEPPP pour élaborer les plans de professionnalisation personnalisés (PPP) des candidats à l'installation.

¹²³ Principalement la dotation pour jeunes agriculteurs – DJA qui a donné lieu à environ 35 000 dossiers sur la période 2017-2023.

nombre des installations en France métropolitaine est revenu en 2022 et en 2023 aux niveaux constatés depuis 2015 (hormis 2020), eux-mêmes en hausse par rapport à la période 2009-2014, sans toutefois retrouver les niveaux antérieurs.

Graphique n° 5 : Nombre d'installations en France métropolitaine (2003-2022)



Source : Agreste.

Le nombre des départs à la retraite reste supérieur à celui des installations : les données 2022 correspondent à la moyenne annuelle depuis 2015 avec 21 000 départs¹²⁴ et 14 000 installations par an¹²⁵.

Les évolutions de la démographie agricole, un défi pour l'installation

En 2020¹²⁶, un exploitant sur cinq avait 60 ans ou plus. La moitié avait plus de 50 ans. En 2020, un tiers des exploitants de plus de 60 ans ne savait pas ce que deviendrait leur exploitation dans les trois prochaines années et n'avait pas identifié de repreneur. Ce taux augmente lorsque la dimension économique des exploitations diminue. D'autre part, l'origine des actifs agricoles se diversifie. L'enseignement agricole reste le principal pourvoyeur des emplois de l'agriculture. Mais pour l'année scolaire 2022-2023 seulement 20 % des élèves des filières de productions et 9 % de ses élèves toutes filières confondues sont issus du milieu agricole. La proportion des installations hors cadre familial et de personnes non issues du monde agricole est croissante,

¹²⁴ Source rapport CGAAER/IGF « évaluation des freins fiscaux et non fiscaux au renouvellement des générations en matière agricole », juillet 2024.

¹²⁵ Données Agreste 2022.

¹²⁶ Dernier recensement agricole en date.

sans être encore majoritaire au plan national. 50 % des installations se réalisent hors du cadre familial.

Se fixant comme objectif de « *compter au moins 400 000 exploitations agricoles et 500 000 exploitants agricoles (d'ici à 2035)* », la loi d'orientation agricole du 24 mars 2025 institue au 1^{er} janvier 2027 dans chaque département un « *réseau France services agriculture* ». Il a vocation à accompagner les projets d'installation, les agriculteurs installés et ceux qui souhaitent transmettre leur exploitation. Les chambres sont appelées à y jouer un rôle central, en tant que « *point d'accueil départemental* » unique, pour orienter les partants et les candidats à l'installation, mais aussi parmi les structures de conseil agréées. Cette évolution du dispositif a pour vocation à répondre à certaines lacunes soulignées par le conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) et l'inspection générale des finances (IGF) en 2024¹²⁷ : parmi les 20 000 candidats en moyenne chaque année à l'installation, six sur dix ne terminent pas leur parcours d'installation. Il reviendra à la tutelle et au réseau d'assurer la bonne participation des chambres au réseau France services agriculture à l'horizon 2027.

3.1.2 Assurer l'exercice de nouvelles compétences pour l'identification animale

Le réseau des chambres se voit confier des attributions supplémentaires en matière d'identification animale. Cette perspective a donné lieu à la création d'un service « *identification et traçabilité des animaux d'élevage* » de CDAF en 2023. La gestion de l'identification animale et de la certification des filiations bovines est confiée localement depuis 2008 par agrément de la direction générale de l'alimentation (DGAL) du ministère en charge de l'agriculture et de l'alimentation à des établissements départementaux ou régionaux de l'élevage (EDE/ERE). Ce sont le plus souvent des services des chambres départementales voire régionales d'agriculture (38 sur 48). Les chambres d'agriculture contribuent à la collecte et au traitement des données relatives à l'identification et à la traçabilité des animaux des espèces bovines, ovines et caprines ainsi qu'à la délivrance et à la gestion des matériels et procédés d'identification et des documents d'identification des animaux de ces espèces. À la demande des opérateurs, les chambres d'agriculture peuvent collecter des informations complémentaires, concernant notamment la parenté des bovins à leur naissance.

Les contrôles de la Cour illustrent les difficultés rencontrées par les chambres et leurs établissements de l'élevage dans l'exercice de ces missions, notamment dans un contexte de régionalisation¹²⁸. En Corse l'ERE est en cours d'agrément alors que l'EDE de la [chambre de Corse-du-Sud](#) (2025) fait l'objet d'un constat suite à un audit de « *non-conformité majeure* » en matière de recherche et de correction des cas de gestion suspicieuse des élevages. La sécurisation de l'identification est également défailante. Avec la constitution de la chambre de région, l'établissement régional de l'élevage devra corriger ces lacunes.

¹²⁷ « *Évaluation des freins fiscaux et non fiscaux au renouvellement des générations en matière agricole* », CGAAER et IGF, juillet 2024.

¹²⁸ Par exemple lors des contrôles de la chambre régionale des Hauts-de France et de la chambre de l'Isère sous l'angle des évolutions organisationnelles et des enjeux d'harmonisation des tarifs pratiqués en direction des éleveurs.

En outre, suite à l'abrogation de l'article L.653-12 par la Loi DDADUE du 22 avril 2024, la mission de développement de l'élevage des espèces bovines, ovines, caprines, porcines, cunicoles et avicoles confiée par la loi Polly de 1966 aux établissements de l'élevage sera au 1er janvier 2026 confiée aux chambres d'agriculture dans le cadre de leurs missions définies à l'article L.510-1 du CRPM. Pour accomplir cette mission, elles devront associer l'ensemble des acteurs des filières dans le cadre des commissions d'orientation départementales de l'élevage. CDAF se substituera à la DGAL pour la centralisation des données relatives aux opérateurs collectées par les établissements de l'élevage (hormis les carnivores domestiques et équidés). Cette évolution correspond aux exigences du règlement (UE) 2016/429 du 21 avril 2021. Comme le rappelle CDAF, la refonte en cours du système d'information correspondant (SINEMA) devra permettre la simplification des interfaces entre les acteurs et la convergence des nombreux outils et bases de données locales vers un outil unique et une base de données nationale (éleveurs, établissements de l'élevage, abattoirs). Cette prise en charge par les chambres est évaluée par CDAF à 10 millions d'euros. Dans le même temps, les établissements de l'élevage seront, non plus agréés, mais directement rattachés aux chambres d'agriculture comme l'impose l'article 40 de la loi du 22 avril 2024. Le réseau et la tutelle devront prendre en compte ces évolutions au titre du prochain COP et des moyens financiers afin que les chambres puissent exercer ces missions régaliennes dans les conditions requises.

Plus généralement, la Cour encourage CDAF et le MASA dans le cadre d'une revue des dépenses des chambres à mieux identifier l'impact financier des transferts et des abandons de missions de service public des chambres qu'elles ont aujourd'hui la plus grande difficulté à retracer.

3.2 Recentrer l'activité de conseil aux agriculteurs dans le cadre d'un conseil stratégique global

L'activité de conseil, principalement aux agriculteurs mais aussi aux collectivités locales, financée sur fonds publics ou facturée aux bénéficiaires, constitue une mission historique des chambres d'agriculture¹²⁹. Fortement concurrencées par d'autres acteurs, elles doivent pouvoir l'exercer dans le cadre d'un conseil global et stratégique adapté aux transitions en cours qui reste à mettre en place et à financer de manière cohérente par le réseau.

¹²⁹ Elles sont constitutives d'un « système de conseil agricole » (SCA) régies par le droit de l'Union européenne au titre du règlement européen n°1306/2013 et organisées par l'instruction technique DGPE/SDPE/2015-823.

3.2.1 Une priorité à mettre en œuvre : le conseil stratégique global

3.2.1.1 Sur un marché concurrentiel, des avantages comparatifs à faire valoir

Même si elles disposent de nombreux atouts, les chambres affrontent une vive concurrence sur ce qui est devenu un « marché du conseil » de la part de plusieurs entités (coopératives, centres de gestion Cerfrance¹³⁰, entreprises de l'agro-alimentaire, structures de contrôle laitier, coopératives d'utilisation de machines agricoles - CUMA, entreprises de travaux agricoles, sociétés qui assemblent du conseil stratégique, patrimonial, administratif et agronomique, voire de plateformes numériques). Un certain nombre apparaissent sous la forme d'organismes nationaux à vocation agricole et rurale (ONVAR¹³¹). Les parts de marché du conseil aux agriculteurs ne sont pas mesurées. Le sondage effectué par la Cour à l'occasion de son évaluation des politiques de l'innovation en agriculture¹³² fait cependant apparaître que les chambres sont la première source de conseil (44 % des agriculteurs sondés), avec 41 % de satisfaits et seulement 6 % d'insatisfaits, les acheteurs (négoce et coopératives) étant cités par 34 % des répondants. Certains agriculteurs ont recours à la fois aux chambres et aux coopératives, même s'ils se tournent le plus souvent d'abord vers les secondes pour des questions techniques.

Dans ce contexte concurrentiel il apparaît que les chambres doivent mettre l'accent sur trois éléments principaux, à commencer par la compétence généraliste de leurs conseillers,¹³³ en particulier leur capacité à faire émerger et prendre en compte les besoins des agriculteurs. Il revient aux chambres de mobiliser dans ce cadre la diversité de leurs compétences : conseil agronomique, politique agricole commune, gestion économique, information réglementaire¹³⁴. Elles disposent du programme INOSYS qui produit des références techniques et économiques pour les exploitations dans les différents secteurs de production.

Le programme de références techniques et économiques INOSYS

INOSYS vise à établir des références techniques et économiques pour des systèmes de production plus durables. En collectant des données sur des exploitations pilotes, il aide à développer des modèles économiques viables en prenant en compte la diversité des systèmes agricoles français. Centré sur la performance économique en intégrant la dimension des transitions du point de vue des coûts de production, c'est une réussite¹³⁵ dont le réseau des chambres peut être crédité en lien avec les instituts techniques. Il devra être pleinement mobilisé dans le cadre du conseil stratégique global.

¹³⁰ Longtemps proche des chambres d'agriculture, ce qu'il demeure dans certains départements, il s'en est largement autonomisé pour développer des prestations de conseil en gestion des entreprises agricoles en partant de compétences d'expertise comptable et fiscale d'entreprises.

¹³¹ Comme Coop de France, FNCUMA, association nationale des GAEC, FNAB, CIVAM, etc

¹³² « L'innovation en agriculture », EPP, Cour des Comptes, 2025.

¹³³ De nombreux contre-exemples peuvent être cités comme le travail consulaire mené en Corse sur l'oléiculture.

¹³⁴ Les chambres se voient confiées réglementairement cette mission exercée notamment via le site « PROAGRI Info réglementaire ».

¹³⁵ Par exemple mis en œuvre sous l'égide de la chambre régionale d'agriculture de Corse.

Les chambres doivent également veiller à préserver la neutralité de leurs conseillers par rapport aux ventes d'intrants portés par les coopératives¹³⁶. La Cour observe que cet avantage comparatif ne semble pas avoir disparu avec la mise en place de la loi EGALIM du 30 octobre 2018 instaurant la séparation des activités des coopératives pour le conseil et pour la vente des produits phytopharmaceutiques, qui visait la réduction de l'usage de ces substances. Comme le signale l'Académie d'agriculture¹³⁷, « *il est difficile d'avoir une vision claire des conséquences à court et moyen terme de telles mesures* ». Après avoir pour la plupart choisi de conserver des activités de vente, nombre de coopératives poursuivent des activités de conseil non formalisées, dont le prix reste inclus dans leurs activités de vente ou d'achat. La Cour invite le ministère de l'agriculture à évaluer les effets de cette réglementation de l'activité des coopératives en tant que concurrentes des chambres.

Les chambres doivent revivifier la dimension collective de leur conseil dans le cadre d'un dispositif stratégique et global. Selon CDAF et le sondage effectué par la Cour¹³⁸, les collectifs touchent entre 5 et 10 % des agriculteurs. Ils sont déterminants pour faire évoluer les pratiques agricoles en phase de transitions. La fonction d'animation des collectifs est centrale dans l'activité des conseillers des chambres lors notamment des « tours de plaine » réguliers qui comporte des réunions collectives chez un exploitant. Le projet stratégique des chambres vise à promouvoir cette dimension (DAS 3). Les chambres devront pour y parvenir revitaliser les acquis de l'animation des groupements de développement agricole (GDA)¹³⁹ qui ont joué un rôle central dans la modernisation de l'agriculture française. Ces associations héritières de groupes de vulgarisation agricole financées par les cotisations des agriculteurs sont plus ou moins présentes ou liées aux chambres selon les départements. Elles sont constituées autour d'un conseiller qui procure du conseil technique territorialisé et collectif. Les liens entre les chambres et ces associations font l'objet d'une attention particulière de la Cour comme lors du contrôle de la chambre interdépartementale du [Nord-Pas-de-Calais](#) (2023) qui leur accorde 3 000 € de subvention annuellement. Le temps passé auprès des GDA par les conseillers est facturé par la chambre. À l'issue d'un contrôle précédent la Cour avait recommandé à la chambre de revoir l'ensemble des conventions avec les GDA afin qu'elles précisent de manière exhaustive les obligations réciproques de la chambre et de ces associations, ce qu'elle n'avait toujours pas fait en 2023.

Ces groupes sont souvent en perte de vitesse. Il conviendrait de les relancer sous l'égide des chambres dans le cadre du conseil stratégique global en prenant appui sur le numérique, le partage de références, l'évaluation, l'accompagnement aux politiques de transition. La timidité

¹³⁶ La tutelle devra cependant veiller aux conditions de mise en œuvre de la loi du 15 février 2025 « *visant à adapter le fonctionnement des instances de gouvernance des chambres d'agriculture et de la mutualité sociale agricole* » qui inscrit à l'article L. 510-2 du CRPM la possibilité pour un dirigeant d'une société du secteur des phytosanitaires de siéger au sein des instances des chambres. Le règlement intérieur des chambres en fixe les modalités d'application et prévoit les conditions de publication des procès-verbaux dressés après chaque réunion de la session et du bureau de l'établissement. Ces dispositions complètent l'obligation faite aux membres des sessions de prendre des déclarations d'intérêt en la matière, dont la Cour a pu vérifier la mise en œuvre dans plusieurs chambres.

¹³⁷ Lettre de mission du groupe de travail « *l'avenir du conseil en agriculture* » constitué par l'Académie d'agriculture en juin 2021.

¹³⁸ Précité.

¹³⁹ Dans certains départements des GFDA composés de femmes permettent d'apporter d'autres préoccupations concernant notamment la santé et l'organisation du travail.

de l'engagement des chambres en faveur des modes de production agroécologiques (cf. *infra* 3.3) les handicape pour capter les dynamiques locales en la matière, laissant la place à d'autres réseaux comme Inter-Bio ou les CIVAM¹⁴⁰.

Le bilan du développement des collectifs qu'elles animent est décevant. Celui du réseau Dephy¹⁴¹ réalisé en 2021¹⁴² est certes positif au vu de l'atteinte de l'objectif intermédiaire du plan Écophyto, mais le réseau reconnaît qu'il « *n'a pas été le point de départ d'un mouvement de massification des changements de pratiques* ». Les groupements d'intérêt économique et environnemental (GIIE) et le dispositif « 30 000 fermes » souffrent d'une faible dynamique, d'une absence de structuration nationale et d'un déficit de pilotage et de coordination des acteurs. Dans certains départements, comme dans la Marne, des collectifs nés dans les chambres prennent leur autonomie, notamment avec le passage en Bio pour lequel l'action collective apparaît particulièrement importante au vu de la technicité requise. Ces collectifs ont souvent pour particularité de mettre en commun les résultats économiques. La vocation des chambres devrait être de fédérer ces initiatives qui peuvent concerner également des coopérations existantes entre des groupes des chambres (comme pour la CDA 89) et des coopératives pour des expérimentations sur l'AB, les associations de cultures.

3.2.1.2 Mettre en place le conseil stratégique et global

La loi d'orientation du 24 mars 2025 fixe comme perspective la « *réorientation* » de l'intervention des conseillers et des techniciens agricoles « *vers un conseil stratégique et global* ». CDAF et le MASA affichent leur adhésion à un tel outil individuel et collectif prenant en compte l'approche globale de l'exploitation dans ses dimensions économiques, techniques, sanitaires et environnementales afin de mieux accompagner les agriculteurs face à l'impact des transitions. Cette proposition des chambres n'existe cependant pas encore sous une forme unique et/ou rationalisée au plan national même si de nombreuses initiatives et offres existent localement. Un projet financé par le FNMPP au sein du réseau intitulé « *déploiement d'un conseil stratégique de transition* » révèle de nombreuses offres de conseil global et/ou stratégique au sein du réseau des Chambres mais sous des dénominations, périmètres et cibles diverses. Le contrôle de la chambre régionale des [Hauts-de-France](#) (2023) par la Cour offre une illustration de cet éclatement de l'offre en la matière¹⁴³. Elle ne fait pas non plus l'objet d'un

¹⁴⁰ Le réseau des CIVAM « *met en lien les agriculteurs, les ruraux et la société civile pour promouvoir une agriculture plus économe, autonome et solidaire visant à nourrir, préserver et employer dans les territoires* ».

¹⁴¹ « *Démonstration, expérimentation et production de références dans les systèmes économes en phytosanitaires* ».

¹⁴² Cellule d'Animation Nationale Dephy, *Fermes du réseau Dephy : 10 ans de résultats*, Ecophytopic, 2021.

¹⁴³ [La CRA Hauts-de-France](#) s'est fixée en 2020 au titre du DAS 2 du projet stratégique un objectif qui peut paraître relativement modeste de couverture de 20 % à 30 % des agriculteurs de la région d'ici à 2025, soit 6 000 conseils stratégiques. Elle met en exergue une série de « facteurs bloquants » : coût des prestations qui restent à la charge des exploitants, insuffisance des moyens des chambres en ETP. L'articulation de ce conseil stratégique avec les conseils plus spécialisés (phyto, HVE, etc.) reste un enjeu. Son objectif demeure la mise en place d'un dispositif global « à tiroirs » permettant de répondre aux spécificités et aux attentes de chaque exploitation. En 2020, 281 conseils stratégiques ont été réalisés, ce qui correspond à l'objectif fixé en dépit du poids de la crise sanitaire, 300 en 2021. En 2020, la plupart l'ont été sur les phytosanitaires (34 %), la HVE (33 %) et le conseil global (27 %).

portage de politique publique en dépit des objectifs affichés par le COP et le projet stratégique¹⁴⁴. Le plan global d'accompagnement des exploitations agricoles au changement climatique « *ClimaTerra* » proposé par CDAF s'en veut le précurseur mais il ne comporte pas tous les éléments attendus et son financement public n'est pas garanti. La massification du conseil stratégique global doit devenir une priorité du réseau dans son ensemble et de la tutelle. Comme son nom l'indique, il doit porter sur plusieurs enjeux de transformation de moyen et long terme du système des exploitations agricoles (économique, environnemental, social) décliné en fonction des besoins des agriculteurs.

Il incombe à CDAF et au ministère en charge de l'agriculture d'accompagner ces évolutions et d'intégrer le conseil global et stratégique comme priorité dans une démarche de rationalisation de l'offre de conseil des chambres¹⁴⁵, au titre de « *l'offre nationale de services* », dont la tête de réseau a la responsabilité de la mise en place conformément au code rural et au COP. Ils devront veiller à la cohérence de cette offre avec la mise en place en 2027 d'un « *diagnostic modulaire* », en application de la loi d'orientation agricole, de France services agriculture (cf. *supra* 3.1.1). Centré sur l'accompagnement global et stratégique des exploitants, au moment de leur installation, ce diagnostic est d'autant plus essentiel que d'ici 2030, 30 % des paysans vont partir à la retraite. Comme la Cour le recommande s'agissant de l'innovation en agriculture, il conviendrait de « *cibler davantage les aides du programme national de développement agricole et rural sur les innovations transformantes, sur le conseil stratégique global et sur la formation continue* »¹⁴⁶. Pour les exploitations les plus fragiles et les plus vulnérables à la transition climatique, il conviendra que le prochain COP « *visé le déploiement d'un service de conseil global* » comme l'annonce le ministère de l'agriculture. Il devra également constituer un élément central de la redéfinition au même moment en 2025 des objectifs stratégiques du réseau des chambres d'agriculture.

3.2.2 Relancer la stratégie numérique du réseau

L'activité de conseil des chambres doit combiner la proximité et le numérique. Les réseaux ont d'ores et déjà transformé les échanges avec et entre les agriculteurs, comme la généralisation de groupes « WhatsApp » à des fins de partage d'informations techniques entre exploitants. Un enjeu pour les chambres consiste à lutter contre la désinformation numérique y compris sur les gestes techniques et à s'ériger en tiers de confiance. Tout en rappelant que l'accès aux réseaux reste une difficulté pour un certain nombre d'agriculteurs¹⁴⁷, le développement de l'agriculture de précision et numérique sont deux objectifs déclarés de la

¹⁴⁴ DAS 2. « *Conseil stratégique : multi-performance et transitions agricoles* » avec pour objectif « *d'ici fin 2023 (de) proposer à chaque agriculteur un conseil stratégique en lien avec le projet d'entreprise sur la base d'un audit individualisé. « Action phare du réseau » : « proposer d'ici à 2023 à chaque exploitant un conseil stratégique sur la base d'un audit individualisé* ».

¹⁴⁵ Le développement du catalogue des prestations des chambres « ProAgri » illustre les progrès effectués et à poursuivre en termes de rationalisation de l'offre de conseil des chambres.

¹⁴⁶ « L'innovation en agriculture », évaluation de politique publique, Cour des comptes, 2025.

¹⁴⁷ Selon le sondage effectué au titre de l'évaluation sur l'innovation en agriculture, tous les agriculteurs ne disposent pas d'un accès internet de qualité au siège de leur exploitation et au champ et 15 % d'entre eux ne disposent d'aucune connexion.

stratégie de conseil des chambres. Elle contribue aussi à renforcer l'intégration du réseau autour de CDAF et de certains de ses outils comme « Mes parcelles ».

Une réussite du réseau à amplifier : Mes Parcelles.

« Mes Parcelles » est un portail lancé en 2016 dans le prolongement d'un logiciel de gestion parcellaire qui donne accès à différents ressources numériques pour la conduite des exploitations. Ce logiciel permet aux agriculteurs de gérer leur parcellaire, la traçabilité de leurs productions, d'en optimiser la fertilisation ou de calculer les indicateurs technico-économiques tout en répondant aux obligations réglementaires. Il comporte également des alertes réglementaires, des éléments de gestion des stocks, de cartographie, mais pas de module pour le Bio. L'application, disponible sur « Google play » et « Apple store », permet de contacter rapidement un conseiller de chambre en cas de besoin. Le logiciel est mis à disposition des exploitants agricoles par abonnement payant. Il peut également être utilisé pour des prestations facturées aux agriculteurs. Développé par des prestataires externes, il est intégré par CDAF et distribué par les chambres départementales et les conseillers. Il s'agit d'une réussite en dépit de la concurrence d'autres logiciels d'aide à la décision comme « *Smart farmer* » : plus de 40 000 clients (occasionnels ou récurrents), 10 % de la population agricole, 37 % des exploitants connectés. Il bénéficie d'un réseau de distribution structuré au travers des chambres d'agriculture. En 2023 le chiffre d'affaires atteint 10 Millions d'euros pour les CDA, 3 millions pour CDAF.

Le modèle économique de « Mes parcelles » repose sur une prise en charge des dépenses de développement par CDAF financées par des cotisations spécifiques des chambres (correspondant à une quote-part du prix facturé aux agriculteurs) et par la facturation aux agriculteurs (abonnement). Les prix sont fixés par chaque chambre, même si CDAF recommande un tarif harmonisé. Un audit diligenté par CDAF¹⁴⁸ souligne « *la complexité dans le modèle de rémunération de CDAF* » et la nécessité de le faire évoluer dans une logique de réseau. L'étude recommande que les agriculteurs souscrivent directement leur abonnement auprès de CDAF qui reverserait une commission aux CDA locales. Il revient à CDAF de fixer à tout le moins des recommandations de tarifs. La refonte du modèle économique de cette prestation recommandée par cet audit devrait être mise en œuvre.

Cette évolution devra prendre place dans une stratégie numérique du réseau, dans le prolongement de l'actuel DAS 6, consacrée à l'accompagnement du développement numérique avec des moyens adaptés et des objectifs dotés d'indicateurs associés. Une pleine articulation fonctionnelle et économique devra s'opérer entre les activités de conception et d'édition de produits confiées depuis 2023 au service « produits et services numériques » de la direction « services » de CDAF et les activités de distribution des chambres départementales. L'audit précité souligne notamment les limites d'un modèle de financement qui repose pour une année donnée sur la capacité d'autofinancement dégagée au cours de l'exercice précédent, faute de moyens stables de financement.

¹⁴⁸ Audit du « service commun développement des services marchands » conduit par la cellule audit de CaF en juin 2024 (KPMG, rapport provisoire).

3.3 Amplifier l'accompagnement aux transitions environnementales

Le réseau devra sortir de sa timidité en ce qui concerne l'accompagnement des transitions environnementales pourtant affiché comme priorité par le COP.

3.3.1 La timidité du réseau au regard de l'accompagnement des transitions environnementales

Les chambres d'agriculture sont chargées par les pouvoirs publics nationaux et régionaux de mettre en œuvre les politiques publiques d'accompagnement aux transitions notamment environnementales via le développement de pratiques de production issues de l'agroécologie. La tête de réseau s'y est engagée depuis la fin 2021, plus sous l'impulsion du COP¹⁴⁹ que de son propre projet stratégique¹⁵⁰. Si le ministère en charge de l'agriculture estime qu'« *entre 2017 et 2023, les chambres d'agriculture françaises ont intensifié leurs actions en faveur de l'agroécologie* », cette mobilisation du réseau est restée timide. Le bilan à mi-parcours du COP établi par CDAF fait apparaître des progrès pour la certification environnementale (50% des agriculteurs certifiés HVE accompagnés par une Chambre d'agriculture) ou pour « *proposer le conseil stratégique phytosanitaire* », mais les résultats sont réduits pour des ambitions limitées.

L'impulsion effectivement donnée par CDAF en faveur de l'agroécologie a connu des fortunes variables dans le réseau régional et départemental. Certaines chambres apparaissent en pointe, avec des techniciens soutenus, présents, formés, animant des groupes (par exemple Pays de Loire, Maine et Loire, Occitanie avec la région, Haute Marne, Aveyron, Bouches du Rhône). D'autres plus nombreuses sont en retrait. Dans un réseau encore très marqué par l'empreinte départementale, l'engagement des élus demeure un facteur déterminant de l'implication de techniciens dans la durée. C'est notamment le cas pour la réduction de l'usage des intrants chimiques qui demeure un enjeu majeur de l'évolution des modes de production. Les chambres ont là aussi été le plus souvent réservées, mais ont aussi reçu des signaux de politique publique erratiques.

Les difficultés inhérentes aux variations des orientations en matière de conseil stratégique phytosanitaire (CSP)

Le plan Ecophyto comporte des éléments précurseurs du conseil global avec le conseil stratégique phytosanitaire (CSP). La réglementation prévoit la réalisation de deux CSP par période de cinq ans pour tous les exploitants en accompagnement du certificat individuel produits phytopharmaceutiques « Certiphyto » indispensable pour pouvoir utiliser ces produits à titre professionnel. Ce conseil doit être délivré par des structures de conseil indépendant, agréées par l'État, qui incluent notamment le réseau des chambres d'agriculture¹⁵¹ qui en ont

¹⁴⁹ Axe prioritaire « *transition agroécologique des systèmes de production agricoles* » avec un objectif articulé à la mise en place du conseil global.

¹⁵⁰ Qui comporte des objectifs plus larges ou plus spécifiques comme le DAS 2 sur le conseil global ou le DAS 10 sur l'agriculture biologique.

¹⁵¹ La liste des entreprises agréées figure sur un site internet du MASA : <https://e-agre.agriculture.gouv.fr/>.

effectué la moitié depuis 2021. Le nombre d'agriculteurs ayant bénéficié d'un CSP était très inférieur, à la mi-2023, à ce qui était attendu. Au total, 9 280 conseils stratégiques avaient été effectués par les chambres d'agriculture au 22 mai 2023. Si ce nombre était en forte croissance depuis 2021 (398 en 2021, 3 738 en 2022, 5 144 en 2023), il restait très en deçà des besoins globaux, puisqu'à terme 235 000 exploitations sont concernées¹⁵². Le CSP devait devenir, à compter de 2024, une condition de renouvellement du Certiphyto, amplifiant le recours à ce type de conseil. L'annonce par le ministère de l'agriculture en février 2024 de la suppression du caractère obligatoire de cette prestation « *sous sa forme actuelle* »¹⁵³ a suscité comme dans l'Yonne de réelles difficultés pour les chambres et leurs conseillers les plus engagés dans ce dispositif.

Il est souhaitable au regard des enjeux de santé publique que les chambres contribuent à lever le silence qui entoure encore dans le monde agricole l'impact des phytosanitaires sur la santé des agriculteurs et de leurs familles.

3.3.2 Renforcer l'implication du réseau dans la gestion de la ressource en eau

Les enjeux quantitatifs et qualitatifs de l'eau conduisent le réseau des chambres à s'impliquer à des degrés divers auprès des exploitants mais aussi des collectivités locales. L'optimisation de l'irrigation, la promotion de pratiques agronomiques favorables à la valorisation de l'eau font l'objet des conseils délivrés par les chambres départementales. Elles accompagnent les exploitants agricoles pour la contractualisation des mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) sur les aires de captage prioritaires au vu de l'impact des nitrates ou des phytosanitaires.

Après avoir fixé un niveau d'ambition élevé avec « *la mise en place d'une base réglementaire mutualisée au sein du réseau couvrant l'ensemble des activités des chambres en matière de gestion des eaux avec un volet local* », CDAF renvoie désormais au dispositif généraliste « *ProAgri Info réglementaire* ». Cette ambition en retrait est à l'image de l'engagement d'un réseau qui reste limité et variable selon les chambres, surtout lorsqu'il s'agit d'entrer dans des dispositifs de partage de la ressource notamment en lien avec les agences de l'eau. Ainsi en Isère la chambre a été désignée par le Préfet « organisme unique de gestion collective » (OUGC) en charge de gérer les prélèvements d'eau pour l'usage agricole et de veiller à la qualité de l'eau. Les résultats de cette politique interventionniste, initiée dès les années 2000, sont tangibles : d'une consommation d'eaux agricoles de 60 Mm³ en 2004, le département est passé à une consommation de 40 Mm³ aujourd'hui, par l'introduction de meilleurs matériels ou systèmes mais aussi par une meilleure régulation (répartition des volumes prélevables aux irrigants, substitution sur les sites sensibles). La lecture des procès-

¹⁵² Rapport de la commission d'enquête parlementaire sur l'usage des pesticides en France (décembre 2023).

¹⁵³ Un assouplissement temporaire des délais a été mis en place jusqu'au 31 décembre 2027, « *en raison d'un nombre insuffisant de structures agréées pour répondre à la demande* ». Les agriculteurs et autres utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques qui n'auraient pas réussi à obtenir un rendez-vous de conseil stratégique préalablement à leur demande de renouvellement de certiphyto recevront un certificat provisoire, d'une année au lieu de cinq.

verbaux de la session montre que cette politique est très favorablement accueillie par les agriculteurs.

Dans l'[Oise](#) la chambre participe aux travaux en vue de la mise en place d'un projet territorial de gestion de l'eau (PTGE) sur le bassin de l'Aronde, dans le bassin Seine-Normandie. En [Île-de-France](#) comme dans les [Hauts-de-France](#) les chambres régionales, confrontées à une régulation de plus en plus exigeante de la ressource hydrique de leur bassin, s'opposent de manière constante à ce type de dispositif. La Nouvelle-Aquitaine étant une région exposée, notamment aux contentieux dans ce domaine, la chambre régionale est bien placée pour porter une réflexion avancée sur la problématique de l'eau dans l'agriculture, qui devrait profiter au niveau national, notamment dans le cadre du groupe national sur la gestion de l'eau qui réunit les responsables régionaux. Au vu des tensions actuelles et à venir autour des usages agricoles et non-agricoles de l'eau, le réseau doit être encouragé à développer une stratégie en la matière dans son prochain projet stratégique et dans le COP, comme le MASA l'envisage « *à travers la réduction de la pression sur les milieux* ». Il pourrait également contribuer à une gestion partagée de la ressource dans le cadre de doctrines nationale et régionales d'action en lien avec les comités de bassin, et les agences de l'eau. L'élaboration des SDAGE, la participation aux instances locales de régulation et une déclinaison de l'offre de services des chambres départementales aux agriculteurs et aux collectivités locales, avec un appui pour la maîtrise de l'irrigation et de développement de l'agroécologie seraient autant d'occasions d'une plus grande implication.

3.3.3 Une attitude généralement réservée et procyclique à l'égard de l'agriculture biologique

Le projet stratégique des chambres comporte un DAS 10 « *Agriculture biologique* » pour « *accompagner au moins 40 000 agriculteurs dans leurs démarches bio en 2025* », relayé par le COP. CDAF, membre fondateur de l'Agence Bio et participant aux commissions de l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO), fait valoir que 550 conseillers du réseau des chambres ont été mobilisés pour accompagner les agriculteurs dans la mise en place de « *pratiques bio et alternatives* ». Un « *réseau bio des ctafnbambres d'agriculture* » s'organise au niveau de CDAF.

L'action du réseau des chambres d'agriculture auprès de l'agriculture biologique (AB) est cependant d'ampleur limitée, surtout depuis son entrée en crise en 2019/2020. Les contrôles de la Cour ont mis en évidence des choix variés sur l'agriculture biologique mais qui restent dans une échelle modeste et largement procyclique. Dans le [Nord-Pas-de-Calais](#) (2022), les effectifs qui lui sont consacrés passent de 3,25 à 6,5 ETP entre 2016 et 2022, sur les 200 ETP que compte la chambre. En région [Nouvelle Aquitaine](#) (2022) l'AB est considérée comme une action prioritaire. En [Grand-Est](#) (2022) le réseau consulaire emploie pour le Bio entre 5 et 10 % de ses moyens humains dont seulement 1,5 ETP pour la seule chambre régionale, mais le réseau consulaire est le premier accompagnateur des conversions en agriculture bio. En Occitanie (2021) le taux de conversion était deux fois supérieur à la moyenne nationale. La coordination régionale y est assurée par la chambre régionale qui a consolidé l'expertise technique au sein du réseau pour accompagner les conversions (acquisition de références, bulletins techniques spécialisés, expérimentations, fiches techniques, animation de groupes techniques d'agriculteurs). La [CRA de Corse](#) (2025) estime « *pouvoir affirmer que la quasi-*

totalité de (ses) actions participent de l'agroécologie » alors que les moyens qu'elle consacre effectivement aux pratiques agroécologiques entre 2017 et 2022 sont limités, même s'ils ne sont pas négligeables au vu de la modestie des moyens de la chambre régionale. À [la Réunion](#) (2025) le nombre d'exploitations en Bio continue de progresser : 529 exploitations en 2022 (contre 341 en 2019), sur une surface de 2 200 ha (contre 1 242 ha en 2019). En Bourgogne-Franche-Comté (2025) des espaces de concertation existent réunissant les CDA et les structures spécialisées en Bio pour partager le bilan de l'année passée, les prévisions, la recherche de complémentarités. La dernière réunion s'est tenue en 2023 et les comités départementaux prévus par une convention avec le conseil régional et la DRAAF n'ont pas vu le jour. La même convention lie la région, la chambre régionale et InterBio pour mettre en œuvre les axes d'action et de financement de la région sur la Bio. L'action des chambres auprès du secteur est surtout procyclique. D'abord timide, il est venu accompagner le succès du marché Bio jusqu'en 2020 avant de se mettre en retrait alors que le secteur entrait en difficultés, faisant peser un risque de déconversions. Un engagement dans la durée du réseau des chambres d'agriculture pour accompagner les conversions et produire des audits complets, en lien avec l'analyse technico-économique et les partenaires (banques, Cerfrance, Interbio), serait de nature à favoriser l'appréciation plus fine des évolutions de la production Bio.

3.4 Poursuivre l'engagement forestier des chambres d'agriculture

Le code forestier (article L322-1) confère des compétences aux chambres d'agriculture pour « contribuer à la mise en valeur des bois et forêts et promouvoir les activités agricoles en lien avec la forêt » – il s'agit des forêts privées (75 % des forêts françaises). Les relations entre agriculture et forêt sont marquées par une forte imbrication et par une multiplicité d'acteurs traditionnellement sources de dysfonctionnements et de tensions. Conformément à l'article 1604 du code général des impôts, le financement du développement forestier repose sur la perception de « centimes forestiers » qui désignent la part « forêt » de la taxe additionnelle sur le foncier non bâti (TATFNB). Elle est versée après prélèvement des cotisations au Centre national de la propriété forestière (CNPF), à la fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR) et au fonds stratégique de la forêt et du bois (FSFB), pondérées par l'application d'une formule de péréquation des chambres (article R321-28 du code forestier). Sur les 20 millions d'euros de produits bois annuels de la TATFNB, 15 millions d'euros reviennent directement à la forêt privée et sont à ce titre répartis entre les chambres départementales d'agriculture (CDA) pour 5 M€ et le Centre national de la propriété forestière (CNPF) pour environ 10 M€. Le solde finance pour 1 M€ la FNCOFOR, et pour 3,5 M euros la ligne du Fonds stratégique forêt bois consacrée à l'animation du secteur, à laquelle les chambres d'agriculture et le CNPF émargent également.

Comme le souligne le CGAAER¹⁵⁴, « depuis la création du CNPF en 1963, cette répartition a toujours été une question sensible ». Il est traditionnellement reproché aux chambres d'agriculture de ne pas utiliser totalement, avec de fortes différences locales, les

¹⁵⁴ « Évaluation des programmes régionaux valorisation bois et territoire 2018-2024 des Chambres d'agriculture », CGAAER, avril 2024.

« *centimes forestiers* » qui abondent leurs ressources propres, au bénéfice du développement forestier. Au point que la Cour dans une enquête de mai 2020¹⁵⁵ préconisait de « *décharger les chambres du développement des forêts privées* » ou au moins de « *renforcer la coordination avec les centres régionaux de la propriété forestière (CRPF)* ». Il apparaît qu'à la suite de mesures prises en 2018¹⁵⁶, ces relations ont été largement pacifiées¹⁵⁷. Ainsi les discussions entre les chambres et les partenaires forestiers au sein du comité national d'orientation "Valorisation du bois et territoire" ont abouti à la validation d'un nouveau cadrage national VBT 2025-2030 structuré autour de 6 actions de développement forestier, s'appuyant largement sur les recommandations du CGAAER. Comme le recommande ce dernier, il conviendrait d'entreprendre la révision du cadrage national en élaborant un nombre plus restreint d'actions, en laissant une réelle latitude aux partenaires régionaux pour les adapter à leurs contextes, en adoptant une approche large et intégrée des risques (climatique et sanitaire, incendies, équilibre sylvo-cynégétique, ...) et en mettant notamment l'accent sur le développement des actions des chambres à l'interface agriculture-forêt notamment en lien avec l'agroforesterie.

L'élaboration concomitante et cohérente d'un nouveau COP et d'un nouveau projet stratégique du réseau des chambres d'agriculture devra permettre d'identifier ces priorités d'action auxquelles le MASA indique souscrire (cf. recommandation n°8 *in fine*). Comme le souligne la Direction du Budget du ministère en charge des Finances, ces exercices devront être conduits avec le souci de s'assurer de la cohérence et de l'absence de doublon avec l'action dans ces domaines des administrations centrales, des services déconcentrés et des opérateurs publics.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le réseau des chambres exerce une grande diversité de missions qui mériteront, sous l'empire du nouveau COP, d'être recentrées sur quelques priorités autour de l'accompagnement des agriculteurs dans les transitions économiques, sanitaires et environnementales.

S'agissant des missions de service public qui lui sont confiées, le réseau devra à compter du 1^{er} janvier 2026 exercer de nouvelles responsabilités pour l'identification animale et améliorer sa contribution à l'installation et à la transmission dans le cadre de France Agriculture Services à compter de 2027. Le réseau et la tutelle devront s'assurer des moyens nécessaires à l'exercice de ces missions, en retraçant mieux l'évolution de l'impact de celles qui sont abandonnées ou transférées vers les chambres.

Afin de mieux accompagner les agriculteurs dans les transitions, le déploiement d'un conseil global et stratégique dans le cadre d'une offre nationale de services rationalisée doit

¹⁵⁵ « La structuration de la filière de la forêt et du bois », Cour des comptes, 2020.

¹⁵⁶ Mise en place d'un comité national d'orientation - CNO - constitué, au sein de CDAAF de l'ensemble des parties prenantes de l'amont forestier qui propose une répartition des crédits entre les services communs des chambres régionales « valorisation du bois et territoire »

¹⁵⁷ Selon le CGAAER 2024 précité « *la gouvernance, qui s'est mise en place progressivement, a contribué à répondre aux attentes des partenaires et des parties prenantes. L'utilisation des centimes forestiers par les chambres a gagné en transparence et cohérence. Il reste des irritants résiduels, sur lesquels des solutions pragmatiques sont à trouver au niveau local. Enfin, à due proportion de leur moyens, les programmes contribuent et sont de surcroît conformes aux orientations régionales des politiques en faveur de la forêt et du bois* ».

devenir une priorité du réseau et de la tutelle. La stratégie numérique devra s'amplifier notamment autour du portail « Mes Parcelles ». Le réseau devra mieux répondre aux enjeux environnementaux des transitions en cours par un engagement plus marqué autour de l'agroécologie et notamment de l'agriculture biologique, de l'eau et de la forêt.

4 UNE LISIBILITÉ FINANCIÈRE ET UNE EFFICIENCE DU RÉSEAU QUI DOIVENT PROGRESSER

La Cour a procédé à une tentative de consolidation des comptes des chambres d'agriculture agréant les trois niveaux départemental, régional et national à partir des données comptables enregistrées sur Infocentre. Cet exercice n'est pas conduit par le réseau. Il s'avère complexe en raison d'un défaut d'homogénéité, de transparence et de lisibilité des données comptables des différents niveaux consulaires. Si elle a été possible avec quelques réserves méthodologiques pour les comptes de résultat par la neutralisation de l'essentiel des flux internes à partir de l'exercice 2018, elle ne l'a pas été pour les bilans, notamment faute de comptes de classe 4 consacrés à l'enregistrement des flux (dettes et créances) au sein du réseau. La Cour prend note des travaux engagés par CDAF et par l'ensemble du réseau pour automatiser la remontée des données financières du réseau dans le cadre du déploiement de Qualiatic et de son engagement à finaliser en 2026 la consolidation automatisée des comptes de l'ensemble du réseau. Les difficultés rencontrées à ce titre par la Cour illustrent le chemin qui reste à accomplir en vue d'une pleine intégration du réseau. L'examen de sa situation financière, avec les précautions dès lors requises, confirme cependant les constats antérieurs : elle est hétérogène, globalement fragile et manque globalement de fiabilité. Les hausses récentes du produit de l'impôt devront correspondre à des exigences d'efficience des chambres pleinement mesurables au titre du prochain COP.

4.1 Justifier de la hausse atypique des ressources publiques affectées au réseau agricole

4.1.1 Une progression limitée des produits d'exploitation qui restent principalement issus des ressources publiques vers le niveau départemental

Les produits réalisés par l'ensemble des chambres d'agriculture ont faiblement augmenté, de 770 millions d'euros en 2018¹⁵⁸ à 794 millions en 2023. Près des 2/3 demeurent le fait des chambres départementales et interdépartementales¹⁵⁹. Leur part se réduit légèrement (de 68 % à 64 %) au bénéfice des chambres de niveau régional (passées de 28 % à 29 % du total des produits du réseau) et principalement de deux des chambres les plus intégrées (Normandie et Pays-de-Loire) et surtout de la tête de réseau (passée de 4 % à 7 % de l'activité de l'ensemble du réseau).

¹⁵⁸ Faute de continuité dans les inscriptions comptables la consolidation n'est pas réalisable en l'état avant 2018.

¹⁵⁹ Dont l'Aveyron, le Drôme, la Gironde, l'Isère, Moselle, Saône et Loire sont au-dessus de 10 millions d'euros chacune.

Tableau n° 1 : Produits d'exploitation consolidés¹⁶⁰ du réseau des chambres d'agriculture (2018-2023, millions d'euros et %).

	2018	%	2019	2020	2021	2022	2023	%
CDA	525	68%	537	590	520	515	510	64%
CRA	218	28%	215	180	220	225	230	29%
CDAF	27	4%	40	40	45	48	53	7%
Total	770	100%	792	810	785	788	793	100%

Source : Cour des comptes d'après comptes des chambres (Infocentre)

Le réseau est financé aux 3/4 sur crédits publics (impôt, subventions de l'État et des collectivités locales) et pour un quart par des prestations facturées. Cette répartition est stable durant la période, avec une légère remontée de la part de la facturation des prestations au regard de la TATFNB, la part de subventions restant constante. Le niveau des ressources publiques annuelles affectées au réseau a augmenté depuis 2017 (+ 7,4 %) et surtout depuis 2022, passant de 529 millions à 583 puis à 598 millions d'euros en 2023 (cf. Annexe n° 9- A et B).

4.1.2 Un financement par l'impôt en augmentation après plusieurs années de stabilisation

La première ressource des chambres reste l'impôt à travers la TATFNB qui représente en moyenne 40 % des produits de l'ensemble du réseau sur la période¹⁶¹. Peu d'entre elles sont nettement moins dépendantes de l'impôt (5 chambres en dessous de 25 %¹⁶²), un plus grand nombre est nettement plus dépendantes (8 chambres au-dessus de 50 %¹⁶³). Via les contributions obligatoires mutualisées des CDA, l'impôt représente 45 % des produits de CDAF et 33 % des chambres régionales (Pays-de-Loire se distingue à 25 %, Auvergne-Rhône-Alpes et Hauts-de-France à 47 % et 59 %).

Cette ressource fiscale est restée stable en volume de 2012 à 2022 à près de 292 millions d'euros, avant d'augmenter de 3 % en 2023 (300,47 millions d'euros), de 7,1 % en 2024 (à 32,156 millions d'euros) et de 3,9 % pour 2025 en loi de finances initiale. Cette dernière introduit une indexation sur l'évolution générale des prix. Pour CDAF il s'agit d'un rattrapage

¹⁶⁰ La consolidation suppose d'éviter les doubles comptabilisations. Pour les CDA : Produits consolidés = Produits – cotisations obligatoires au bénéfice des CRA et de CDAF (compte 65781) ; Pour les CRA : Produits - cotisations obligatoires au bénéfice de CDAF ; Pour CDAF : produits = produits. La méthode est semblable pour les charges.

¹⁶¹ Source : données financières et sociales CDAF.

¹⁶² Hautes-Alpes, Lozère, Haute-Marne, Hautes-Pyrénées, Réunion.

¹⁶³ Alpes de Haute Provence, Haute Garonne, Haute Saône, Hautes Alpes, Vienne, Doubs-Belfort, Charente-Maritime-Deux Sèvres.

après dix années de stabilisation en volume¹⁶⁴. S'y ajouterait le coût de nouvelles missions de service public, sans qu'ils puissent être identifiés avec précision. Ce surcroît d'impôt permet également de prendre en compte la hausse de la valeur du point d'indice et de la masse salariale entre 2022 et 2025 (+5,25% pour un montant total de 26,25 M€ selon CDAF). Ces augmentations se sont cependant produites indépendamment de l'engagement pris par l'État en 2021 au titre du COP, selon lequel « à l'issue de la période initiale 2021-2023, la poursuite de cette trajectoire sur la seconde période 2024-2025 fera l'objet d'une clause de revoyure en 2023 et sera conditionnée à l'atteinte des cibles et du respect du calendrier des évolutions structurelles prévues dans le présent contrat ». La Cour rappelle que cette cohérence devra être rétablie sous l'empire du prochain COP.

4.1.3 Des subventions publiques en hausse modérée

Les subventions représentent en moyenne 30 % des produits des chambres du réseau (23 % des produits des chambres départementales et interdépartementales). 7 chambres départementales sont en dessous de 13 %, 3 chambres métropolitaines autour de 40 %¹⁶⁵. Les chambres d'Outre-mer dépendent nettement plus des subventions publiques (54 %). 42 % des produits des chambres régionales sont subventionnés (31 % sans prendre en compte la situation particulière des Pays de Loire à 172 %) et 17 % pour CDAF¹⁶⁶.

L'État est le premier financeur public du réseau en moyenne à hauteur de 40 % des subventions : 55 % des ressources de CDAF, 42 % pour les chambres régionales et 40 % pour les chambres départementales et interdépartementales (29 % Outre-mer). Ces financements proviennent pour l'essentiel du compte d'affectation spéciale pour le développement agricole et rural (CASDAR) dans le cadre du programme national de développement agricole et rural (PNDAR 2014-2021 puis 2022-2027) dont la vocation est de mutualiser les moyens des agriculteurs dans le but de renforcer leur capacité d'innovation. La Cour rappelle ses constats critiques et recommandations réitérées concernant le CASDAR dont l'exécution et la contribution à l'innovation en agriculture ne sont pas satisfaisants. Le CGAAER conduit des audits réguliers de conformité des financements CASDAR accordés aux chambres régionales. Il en résulte des constats de progrès en termes de lisibilité, de réduction du nombre des priorités, d'amélioration du suivi du travail des collaborateurs. Ils soulignent des difficultés dans les régions où le fait départemental est dominant, avec une juxtaposition des programmes départementaux. En ce qui concerne le financement accordé aux chambres d'agriculture dans le cadre du programme AITA pour l'installation (cf. *infra* 3.1.1), elles ont reçu annuellement, sur la période 2018-2023, en moyenne 7,8 M€, soit 77 % du montant total versé à l'ensemble des structures concernées par ces actions. L'État a en outre versé en 2023, 9,7 millions d'euros (8,2 millions en 2024) à CDAF résultant de 74 subventions, dont 3,6 millions au titre du

¹⁶⁴ Le montant de TFNB augmentant au rythme du taux de revalorisation cadastrale, il s'est produit un « décrochage » avec le plafond de la taxe pour frais de chambres par rapport à la TAFNB. Une simulation de l'application du taux de revalorisation cadastrale de la TFNB à la TATFNB à partir de 2015 correspond à un montant de la TATFNB en 2023 de 336 M€ (pour 301 M€ autorisés).

¹⁶⁵ Bouches du Rhône, Corse du Sud et Haute-Corse.

¹⁶⁶ Voir notes d'exécution budgétaires et évaluation de politique publique de la Cour des comptes sur le soutien à l'innovation en agriculture.

CASDAR. Ces subventions apparaissent sur deux lignes du compte de résultat de CDAF dont l'une est impropre au regard des normes comptables¹⁶⁷.

Les collectivités locales réalisent 35 % des subventions au réseau en 2023, niveau à peu près comparable pour les départements et les régions. Elles représentaient 87 millions d'euros en 2023 pour ces chambres dont 60 % proviennent des régions, 30 % des départements, 10 % des communes (cf. Annexe n° 9-C). L'Union européenne contribue à hauteur de quelques 10 millions d'euros par an aux ressources des chambres.

4.1.4 Tirer les enseignements des difficultés à promouvoir la facturation des prestations

Les prestations facturées aux agriculteurs et aux collectivités représentent en 2023 en moyenne moins de 30 % des produits des chambres du réseau : 33% pour les chambres de niveau départemental (hors Outre-mer à 10 %), 23 % pour les chambres régionales, 21 % pour CDAF. Les 10 millions d'euros de prestations de services de CDAF résultent principalement de ses services numériques (3,5 millions d'euros en 2024) et de RESOLIA (4,6 millions d'euros) (cf. Annexe n° 9-D). La progression de ces produits ralentit au cours des dernières années, nécessitant un nouvel élan.

En 2023, 55 % des prestations des chambres départementales et 32 % de celles des chambres régionales concernent des agriculteurs, tandis que les collectivités bénéficient de 9 % de ces prestations des chambres départementales, 18 % des chambres régionales¹⁶⁸ (cf. Annexe n° 9-D). Les chambres d'agriculture sont appelées à se tourner de plus en plus vers le développement des prestations pour augmenter leur chiffre d'affaires. Ces activités, pour l'essentiel de proximité, notamment celles accompagnées dans le domaine numérique par le service commun des services numériques (DSM) de CDAF recèlent un potentiel commercial pour les chambres départementales. Leur développement, régulièrement recommandé, se heurte cependant à des limites tenant à la capacité de financement de certains agriculteurs et aux moyens des chambres pour les promouvoir. En [Corse-du-Sud](#) en dépit d'objectifs ambitieux régulièrement réitérés, les facturations représentaient seulement 10 % des revenus de la chambre en 2023, confirmant une difficulté de nature structurelle. La [chambre d'île de France](#) a accru de manière modérée la part des prestations dans ses produits (19 % en 2021 après 17 % en 2018) du fait d'une plus grande diversification conjuguée à une hausse des tarifs. L'évolution est plus marquée dans l'[Oise](#), de moins de 18 % en 2016 et 2017 à un maximum d'un peu plus de 22 % en 2022.

La capacité de tout ou partie des chambres à porter simultanément le développement de prestations rémunérées sur des marchés fortement concurrentiels d'une part et des objectifs de politique publique en phase de transitions d'autre part, suscite des interrogations. La Cour

¹⁶⁷ Pour l'essentiel sur une ligne « *subvention pour charges de service public* » (4,7 puis 6.4 millions d'euros en 2023 et en 2024) dont l'intitulé est impropre dès lors que CDAF n'est pas un opérateur de l'État et dans une moindre mesure sur une ligne « *subventions de fonctionnement en provenance de l'État et des autres entités publiques* » qui correspond pour l'essentiel aux 30 millions d'euros résultant des transferts de la TATFNB depuis les chambres locales.

¹⁶⁸ Données sociales et financières CDAF.

observe que le financement public d'une bonne partie de ces prestations, relevant de l'accompagnement aux transitions¹⁶⁹, vient souvent compenser des coûts environnementaux ou sanitaires pour les agriculteurs relevant d'externalités qui ne sont pas prises en compte par le marché. Cette difficulté à faire contribuer les agriculteurs au financement de ces prestations sont accentuées lorsque, comme c'est le plus souvent le cas, ils sont eux-mêmes confrontés à des difficultés économiques structurelles. C'est le cas dans les secteurs (principalement de l'élevage extensif) ou pour les territoires (Outre-mer, Corse, mais aussi chambres métropolitaines en zones intermédiaires ou méridionales) où les niveaux de performance économique sont moindres pour des raisons principalement inhérentes aux dotations naturelles. La [chambre de Corse-du-Sud](#) en fournit une illustration avec les difficultés croissantes de l'élevage. La [chambre de Haute-Corse](#) souligne la nécessité comme la difficulté de développer simultanément des activités rémunérées auprès des exploitants et des filières végétales en dynamique de la plaine orientale et des éleveurs en difficultés en zones de relief. Le réseau devra être accompagné par la tutelle et par CDAF dans le développement adapté des prestations facturées tant en termes d'objectifs que de financements dans le cadre de la régionalisation, du nouveau projet stratégique et du prochain COP.

4.2 Donner plus de fiabilité économique et financière au réseau des chambres

4.2.1 Des charges d'exploitation dominées par des frais de personnel qui ne se réduisent pas

Tableau n° 2 : Charges d'exploitation¹⁷⁰ consolidées du réseau des chambres d'agriculture (2018-2023, millions d'euros)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Charges CRA</i>	218	217	198	217	226	230
<i>Charges CDA</i>	530	538	541	516	517	522
<i>Charges CDAF</i>	28	40	39	44	46	52
<i>Total des Charges du réseau</i>	776	795	778	777	789	804

Source : Cour des comptes d'après comptes des chambres (Infocentre/CAM)

Même si l'évolution du nombre de salariés est maîtrisée - de 8286 en 2018 à 8389 en 2024, les coûts salariaux du réseau ont augmenté depuis 2018¹⁷¹, les hausses liées au

¹⁶⁹ On notera qu'une partie de ces ressources financières, s'agissant du CASDAR, sont financées par les agriculteurs eux-mêmes.

¹⁷⁰ Pour CDA et CRA charges consolidées = charges totales – cotisations obligatoires.

¹⁷¹ Impossibilité de consolidation avant 2018.

renforcement des échelons régionaux et nationaux n'étant pas pleinement compensées par les baisses au niveau départemental. Hormis Outre-mer où elle atteint 70 % des charges, la part des frais de personnel se situe en moyenne à 56 % pour les chambres départementales et interdépartementales comme pour les chambres régionales et à 42 % pour CDAF. L'impôt perçu par le réseau finance en 2023 près de 74 % en moyenne des charges salariales, en hausse sur la période (67 %).

Les cotisations obligatoires des chambres départementales à l'intégration régionale et nationale du réseau constituent désormais en 2023, 20 % de leurs charges (3% pour les chambres régionales) contre 13 % en 2018, passant de 89 millions à 132 millions d'euros.

De manière récurrente, le réseau évoque une augmentation de dépenses liées au renforcement de ses missions de politique publique. Il apparaît difficile de se fonder sur l'enquête déclaratoire menée par CDAF dans le réseau portant sur la période 2016-2021 qui concluait à une hausse de 190 ETP dans les chambres imputée à de nouvelles missions : accompagnement de la réduction des produits phytosanitaires (+90 ETP), des projets alimentaires territoriaux et de la restauration collective (+ 42 ETP), information réglementaire générale et PAC (+ 25 ETP), forêt (+ 20 ETP), élaboration des « Plans Climat Air Energie Territorial » (+ 13 ETP). La Cour observe que les attentes de politique publique, la réglementation et les dispositifs reposant plus ou moins exclusivement sur les chambres se sont accrus. La dernière loi d'orientation agricole n'y déroge pas. Ces axes sont cependant ceux du projet stratégique du réseau, suggérant une difficulté à faire évoluer et à prioriser ses actions.

4.2.2 Des résultats d'exploitation qui soulignent une fragilité du réseau et un pilotage financier insuffisant

La tête de réseau a dégagé un résultat bénéficiaire entre 2021 et 2023 mais a renoué en 2024 avec des pertes comme en 2019 et en 2020. CDAF met ce déficit imprévu sur le compte de près d'1 million d'euros de dépenses de sécurité informatique et de la non comptabilisation d'une recette de plus d'1 million d'euros sur le FNMPP. Le résultat bénéficie cependant du fruit d'une cession immobilière (cession d'UniLassalle avec un abondement de 2,2 millions d'euros au compte de résultat).

Tableau n° 3 : Résultat net de l'exercice de CDAF (2016-2024, euros)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Résultat de l'exercice</i>	+286 021	-51 619	-273 747	+968 626	+979 702	+920 494	-21 3752

Source : Cour des comptes d'après comptes CDAF.

La performance d'exploitation du réseau dans son ensemble est difficile à appréhender en termes de consolidation, renvoyant aux insuffisances du pilotage financier global du réseau. CDAF produit des éléments financiers contribuant à ce pilotage mais ne dispose pas de vision consolidée dont elle devra comme elle s'y engage se doter en 2026. Sous ces réserves méthodologiques, la consolidation des résultats d'exploitation fait apparaître des pertes et une forte dégradation en 2018 et 2019, une nette amélioration avec des bénéfices en 2020 et 2021

qui se réduisent cependant en 2022 et en 2023. La situation des chambres de niveau départemental, qui représentent l'essentiel de l'activité, est redevenue déficitaire en 2023.

Les situations sont hétérogènes¹⁷² : en 2023, 5 chambres ont un résultat excédentaire important (représentant plus de 4% des produits) dont un résultat exceptionnel lié à des cessions (de l'ordre de 1,5 M€), 3 chambres présentent un résultat déficitaire important voire très important (représentant plus de 4% des produits). Près de 42 % des chambres étaient déficitaires en 2023¹⁷³ contre 37 % en 2022 et 23 % en 2021. L'évolution récente est d'autant plus problématique que si les chambres ont fait face à des hausses de coûts notamment salariaux, elles ont aussi bénéficié d'un relèvement de leur ressource fiscale en 2023 et en 2024. Cette situation doit constituer une incitation pour la tutelle et pour CDAF à aller au bout d'une logique de réseau pour rechercher des économies d'échelle et choisir l'utilisation de la ressource autour de priorités de politique publique plus clairement définies.

4.2.3 Une situation patrimoniale qui traduit l'évolution des missions

Les chambres présentent des situations patrimoniales diverses notamment selon leur taille et leur positionnement au sein du réseau (cf. Annexe n° 10). Des trajectoires propres à chaque échelon territorial se dessinent en lien avec les récentes réformes. Il n'est pas apparu possible de procéder à une consolidation patrimoniale du réseau dans son ensemble en l'état des imprécisions dans les inscriptions comptables et notamment faute de comptes de classe 4 consacrés à l'enregistrement des flux (dettes et créances) en son sein.

4.2.3.1 À l'échelon départemental, une stabilité

La situation patrimoniale agrégée des établissements départementaux est stable : le montant passe de 573 à 574 M€ entre 2016 et 2023. Sa structure reste marquée par une prépondérance des capitaux propres au passif et des immobilisations à l'actif. Le ratio de couverture des emplois stables par les ressources stables (1,7 % en moyenne¹⁷⁴) présente une garantie de financement des actifs immobilisés par les capitaux permanents. La gestion à court terme des chambres départementales, dans leur ensemble, est facilitée par un niveau d'actif circulant suffisant pour honorer les dettes courantes (ratio de liquidité de 1,1 en moyenne¹⁷⁵).

4.2.3.2 À l'échelon régional, la traduction d'une croissance sans stabilité des ressources

L'évolution de la situation patrimoniale des établissements régionaux reflète le renforcement récent de leurs compétences avec un transfert d'activités antérieurement assurées

¹⁷² Source : données sociales et financières annuelles APCA-CDAF.

¹⁷³ 36 chambres sont déficitaires en 2023 dont 33 chambres régionales ou interdépartementales et 3 chambres régionales (PACA, Pays de Loire, Nouvelle Aquitaine).

¹⁷⁴ (Capitaux propres, Provisions, Dettes financières et autres emprunts) / Actif Immobilisé net

¹⁷⁵ Actif circulant (stocks, créances) / dettes non financières

par les chambres départementales. Sous l'effet d'une croissance des créances et des dettes à court-terme, le bilan agrégé des chambres régionales augmente de 162 %, passant de 108 M€ en 2016 à 282 M€ en 2023. L'actif circulant net hors trésorerie a triplé et sa part dans le bilan est passé de 67 % en 2016 de l'actif à 75 % en 2023. Dans le même sens, les dettes non financières, inférieures à un an, sont multipliées par trois en prenant une place grandissante dans le passif : 72 % en 2016 puis 78 % en 2023. Comme le montre la faiblesse du ratio de liquidité (0,92 en moyenne¹⁷⁶), le poids croissant des dettes obère la capacité des établissements régionaux à y faire face : le montant des créances à recouvrer est inférieur à celui des dettes à payer.

4.2.3.3 À l'échelon national, une clarification comptable nécessaire

La restitution de la situation patrimoniale de la tête de réseau est rendue difficile par la production d'états différents, selon les années et, au sein d'un même exercice, selon les pièces du compte financier. Jusqu'à une date récente, les pièces consolidées, retraçant les comptes de l'établissement et des fonds dont il assure la gestion, nécessitaient des retraitements manuels. Depuis 2024, cet obstacle est surmonté. La gestion du FNMPP prend la forme d'un budget annexe¹⁷⁷. Outre la différence de nature, sur le plan comptable et conceptuel, la distinction à opérer par CDAF entre la gestion de l'établissement proprement dite et celle du FNMPP est d'autant plus nécessaire que ce dernier occupe une place importante dans le bilan : 26,9 M€ (26 %) en 2023 et 18,6 M€ (21 %) en 2024.

Dans ces conditions, la situation patrimoniale consolidée de CDAF augmente de 33% entre 2016 à 2024, passant de 67 à 89 M€. La part relative du FNMPP modifie la structure même du bilan de la tête de réseau. À l'actif, la baisse des immobilisations entre 2022 et 2024 (-20 M€) liée à des cessions de baux (cf. *supra* 2.2) est largement compensée par une hausse de l'actif circulant (10 M€) et de la trésorerie (20 M€). Le structure du passif évolue quelque peu différemment dans la mesure où, sur la même période, les capitaux propres restent stables (-1,3 M€) tandis que les dettes d'exploitation augmentent respectivement de 14 M€. Dans ces circonstances, CDAF voit le taux de recouvrement des biens durables par les capitaux permanents se conforter (de 1,31 en 2021 à 2,16 en 2024). À l'inverse, malgré un niveau élevé de trésorerie, la gestion à court terme est marquée par le poids croissant des dettes par rapport aux créances (ratio de liquidité de 0,97 en 2022 et de 0,63 en 2024). L'autonomie établie dans le cadre du budget annexe participera à un meilleur suivi de la soutenabilité financière. Il appartient à l'établissement de veiller à l'application de la réglementation comptable et financière, afin d'éviter la situation de 2022 (cf. *infra*) où la gestion déficitaire du FNNSP a généré une capacité d'autofinancement négative (-3,2 M€).

¹⁷⁶ Actif circulant (stocks, créances) /dettes non financières

¹⁷⁷ Article D. 514-6 du CRPM. Précédemment, le FNNSP prenait la forme d'un compte ouvert dans les écritures de l'agent comptable de l'établissement national.

4.3 Retracer l'affectation des ressources publiques aux seules missions d'intérêt général à tous les niveaux des chambres

Le réseau des chambres est tenu de veiller à la bonne affectation de ses ressources publiques à la fois du point de vue des missions de politique publique qui lui sont assignées et du respect des règles de non-concurrence garanties par le droit communautaire¹⁷⁸. Les progrès attendus de la comptabilité analytique sont indissociables du respect de ces exigences.

4.3.1 Partager dans l'ensemble du réseau la classification des missions du réseau au regard des aides d'État

Pour respecter les exigences d'une concurrence loyale sanctuarisée par le droit européen sur les aides d'État, les chambres devraient être en situation de distinguer le financement de leurs activités de service public ou d'intérêt général par les ressources publiques, des prestations financées sur des marchés concurrentiels par leurs « clients ». Cette classification de missions aux appellations diverses (d'intérêt général, de service public, services commerciaux) est complexe. Elle est intégrée depuis 2024 aux travaux de la cellule d'audit de CDAF en matière de cartographie des risques par la prévention des subventions croisées (cf. Annexe n° 11-B). Dans le prolongement d'une tentative du CGAAER¹⁷⁹, CDAF s'est efforcée depuis 2023 de mettre en place des règles pour l'ensemble du réseau par une instruction technique (cf. Annexe n° 11-A), dont l'application doit maintenant être assurée.

4.3.2 Se doter d'une comptabilité analytique fiable à tous les échelons du réseau

La mise en place d'une comptabilité analytique fiable dans chaque chambre est indissociable du respect de ces exigences. Un référentiel de répartition analytique des coûts et une méthodologie de comptabilisation des activités est proposé depuis 2008¹⁸⁰ par la tête de réseau. Mais de nombreuses chambres ne disposent toujours pas de comptabilité analytique opérationnelle et fiable comme la Cour l'a régulièrement constaté. Certaines chambres régionales avaient établi une comptabilité analytique sur la base du cadre national mais l'adaptation des référentiels régionaux n'a été envisagée qu'après le déploiement de Qualiacc. La Cour a souligné des avancées dès 2020 et 2021 (CRA Normandie 2020 et [CRA Grand Est 2021](#)), mais aussi les travaux de fiabilisation qui restaient à mener. En 2023 certaines chambres

¹⁷⁸ Comme le soulignent de récentes démarches contentieuses finalement infructueuses concernant le financement de « Mes parcelles » ou encore la jurisprudence de l'Autorité de la concurrence sanctionnant en 2013 l'Ordre des experts-comptables pour avoir cherché à rendre leur portail de télédéclaration incontournable pour les professionnels comptables et les organismes de gestion agréés.

¹⁷⁹ Rapport n°18068, « *Missions dites de service public confiées au réseau des chambres d'agriculture* », 2018 (dans le cadre de la préparation de la loi ESSOC).

¹⁸⁰ Cité par la délibération n°23-79 du 30 novembre 2023.

(CDA Loir-et-Cher¹⁸¹ et [CDA Lot-et-Garonne](#)) ne l'avaient toujours pas mis en place ou de manière très imparfaite ([CDA Corse-du-Sud](#)¹⁸²). Elle fait pourtant l'objet d'une note de CDAF du 2 février 2023 valant mode d'emploi afin d'accompagner la classification de leurs missions par les chambres. Elle doit désormais s'appliquer pleinement au sein du réseau en tirant avantage du déploiement de logiciels communs¹⁸³¹⁸⁴. Elle permettra également de s'assurer de l'efficacité des actions des chambres y compris par comparaison avec des dispositifs portés par le ministère en charge de l'agriculture.

4.4 Systématiser la mesure de l'efficacité du réseau

4.4.1 Une exigence au vu de la hausse de la ressource publique par agriculteur

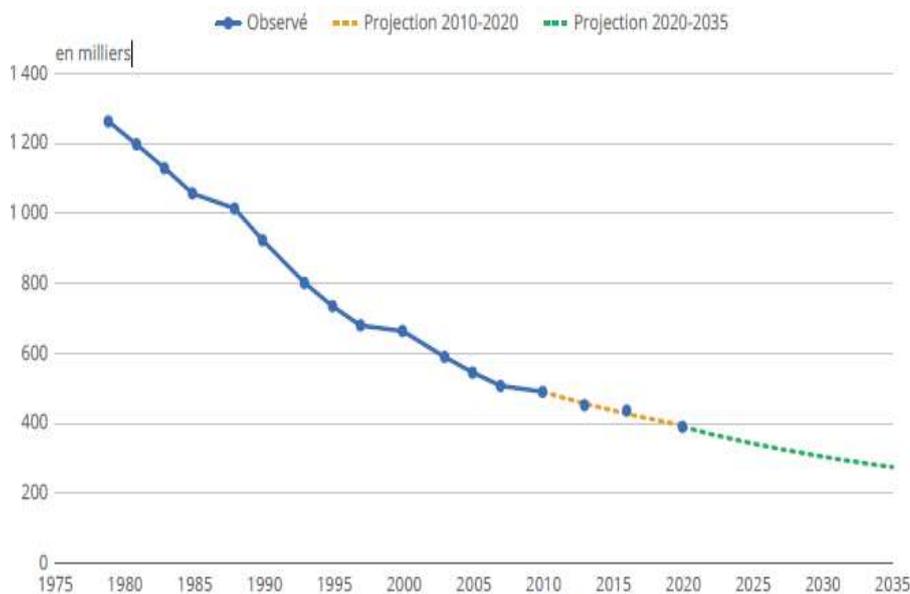
La recherche d'une plus grande efficacité dans l'utilisation par le réseau des chambres d'une ressource publique en hausse depuis 2023 se justifie d'autant plus que tous les indicateurs soulignent un recul du secteur agricole dans l'économie française que ce soit pour l'emploi (de 761 000 personnes en 2010 à 752 000 en 2017 et à 746 000 en 2022, soit de 1,8 % à 1,5 % de l'emploi total entre 2016 et 2019), le nombre des exploitations (de 664 000 en 2000 à 390 000 en 2020), la surface agricole utile (passée de 28,7 millions en 2018 à 26,8 millions en 2020). La part de l'agriculture dans la production résiste mieux (autour de 3,8 % du PIB pendant la période, pour moitié production primaire et pour l'autre moitié en transformation). Les projections de l'INSEE, plus pessimistes que les objectifs fixés par la loi d'orientation agricole de 2025 (entre 400 000 exploitations agricoles en 2035), prolongent cette évolution à la baisse du nombre des exploitations jusqu'en 2035

¹⁸¹ Rapport - synthèse des rapports d'audits, 2023 : CADF recommande à la CDA Loir-et-Cher de mettre en place une comptabilité analytique.

¹⁸² KPMG, 2021 : « 86,2 % des recettes et 90,8 % des dépenses sont affectées à un seul pôle, le pôle indirect ».

¹⁸³ Octagri pour la saisie des temps passés sur les activités et facturation des prestations ; XRP Ultimate /Qualiac pour l'affectation des charges et produits sur les sections analytiques représentant les activités de l'établissement.

¹⁸⁴ En l'état incomplet de sa comptabilité analytique le réseau selon une enquête réalisée en 2022 et en 2023 par CDAF auprès de 84 puis de 52 chambres indique que la TATFNB serait répartie à hauteur de 46 % (50 % en 2022) au financement d'actions relatives au domaine mission de service public et consulaire, 48 % (40 % en 2022) au financement d'actions relatives au domaine mission d'intérêt général et 6 % (9 % en 2022) au financement de prestations concurrentielles.

Graphique n° 6 : Projection du nombre d'exploitations agricoles en France métropolitaine à l'horizon 2035

Source : « transformations de l'agriculture et des consommations alimentaires », INSEE références, juillet 2024

La Cour observe que cette évolution déconnectée de la ressource publique d'une part et de son importance économique d'autre part peut se justifier par l'ampleur des difficultés rencontrées par les agriculteurs au regard des transitions et par des impératifs de politique publique. Ces motivations ne font que renforcer les exigences d'efficacité pour l'usage de la ressource publique au regard des priorités fixées par les pouvoirs publics notamment dans le cadre du COP. Or, lors de ses précédents contrôles la Cour constatait « l'impossibilité d'évaluer avec précision l'efficacité et l'efficacité du réseau des chambres d'agriculture ». Le MASA avait alors précisé qu'était attendu « un déploiement rapide » au sein du réseau des outils stratégiques apportant une meilleure information sur l'activité et sur sa situation financière et sociale. Des progrès sont intervenus avec des éléments structurants. Mais leur mise en place complète reste à effectuer afin de pouvoir assurer un suivi précis et exigeant des gains d'efficacité attendus du réseau dans son ensemble.

4.4.2 Généraliser les outils d'évaluation du service rendu

Le réseau s'est engagé depuis 2021 dans une démarche de contrôle de la qualité des prestations des chambres sur la base d'un référentiel commun donnant lieu à une certification AFNOR renouvelée pour chaque chambre concernée tous les 3 ans. 65 Chambres d'agriculture

sont ainsi certifiées, ainsi que 3 organismes de formation départementaux¹⁸⁵ et RESOLIA¹⁸⁶, sous l'impulsion du service « Qualité des services réseau » de CDAF. En complément l'AFNOR audite chaque année un échantillon de chambres et le service pilote « Qualité des services réseau ». Dans ce cadre, des enquêtes de satisfaction régulières auprès des agriculteurs et des collectivités locales sont portées par la tête de réseau. La Cour rappelle qu'à l'occasion du COP, ce dispositif d'évaluation devra couvrir le réseau dans son ensemble. Il est également à noter que, pour les chambres incluses à ce jour dans la démarche, aucune sanction n'a jusqu'à présent été jugée nécessaire par CDAF qui privilégie des appuis en cas de difficulté à répondre aux exigences du référentiel. Le dispositif est maintenant assez mûr pour comporter des sanctions en cas de non-coopération en application du pouvoir normatif confié à la tête de réseau qui devra au préalable édicter des normes communes en la matière (cf. *infra* 2.2.1).

4.4.3 Rendre plus exigeants les objectifs assignés par le projet stratégique et le COP

En se dotant d'un COP en 2021, l'État et le réseau ont posé les éléments permettant d'introduire une évaluation de la performance des chambres au regard des objectifs de politique publique. CDAF et la DGPE peuvent à bon droit estimer dans le bilan intermédiaire effectué en 2024 au titre de la clause de revoyure du COP que « *les objectifs assignés sont globalement atteints* » dès lors que « *les cibles ont été quasiment toutes atteintes, voire dépassées, et que les travaux en cours sont très bien engagés* » (cf. Annexe n° 7-B). Ce constat mérite cependant d'être contrasté au vu des limites constatées jusqu'à une date récente dans la remontée depuis certaines chambres départementales vers les régions, du défaut de cible pour certains objectifs¹⁸⁷ et du caractère peu ambitieux de la plupart des indicateurs retenus. C'est par exemple le cas de celui retenu pour le DAS 2 relatif au nombre d'agriculteurs bénéficiant d'un conseil global ou thématique (18 444 en 2024 pour une cible de 16 197) qui fait surtout apparaître la mobilisation des chambres autour de la certification environnementale et le caractère encore limité, bien que croissant, du conseil stratégique global. Après cette phase visant à permettre l'appropriation collective de la démarche et des outils, des objectifs plus ambitieux devront être introduits dans le prochain COP et dans le nouveau projet stratégique. Le déploiement complet de la base de données SID COP (cf. *supra* 2.1.2) devra permettre un suivi complet de la mise en œuvre du projet stratégique et du COP à tous les échelons.

CDAF et la DGPE peuvent à bon droit estimer à l'occasion du bilan intermédiaire effectué en 2024 au titre de la clause de revoyure du COP que « *les objectifs assignés sont globalement atteints* » dès lors que « *les cibles ont été quasiment toutes atteintes, voire dépassées, et que les travaux en cours sont très bien engagés* » (cf. Annexe n° 7-B). Cependant ce constat mérite d'être doublement remis en question au vu des insuffisances

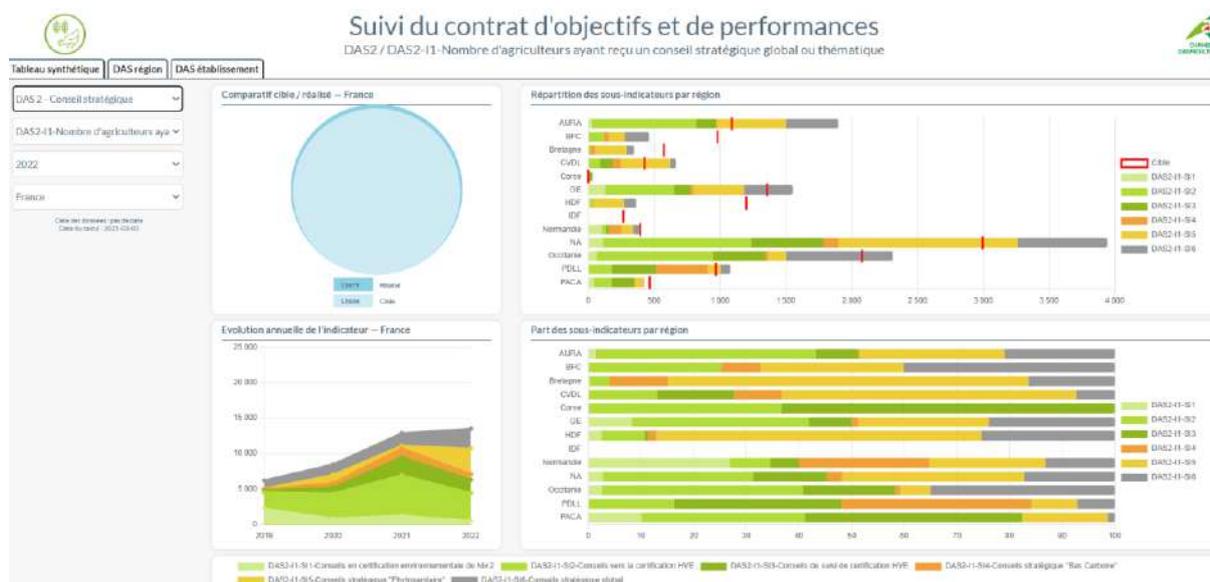
¹⁸⁵ Association Départementale de Promotion Sociale Agricole de l'Aveyron, Association pour la Formation et le Perfectionnement des Agriculteurs et Salariés de Haute-Saône, Association Départementale de Promotion Sociale et de Perfectionnement Agricole de Tarn et Garonne.

¹⁸⁶ Service de formation continue de CDAF.

¹⁸⁷ Comme le DAS 1-I2 sur le nombre d'installés installés, le DAS 4-II-S13 sur le nombre d'éleveurs ayant bénéficié du conseil spécialisé, le DAS 7 pour le nombre d'agriculteurs formés, DAS 14 nombre de programmes alimentaires territoriaux).

méthodologiques¹⁸⁸, des limites constatées jusqu'à une date récente dans la remontée depuis certaines chambres départementales vers les régions, du défaut de cible pour certains objectifs¹⁸⁹ et du caractère peu ambitieux de la plupart des indicateurs retenus. C'est par exemple le cas de l'objectif retenu pour le DAS 2 relatif au nombre d'agriculteurs bénéficiant d'un conseil global ou thématique (18 444 en 2024 pour une cible de 16 197) qui fait surtout apparaître la mobilisation des chambres autour de la certification environnementale et le caractère encore limité, bien que croissant, du conseil stratégique global.

Graphique n° 7 : Contrat d'objectifs et de performance résultant du dispositif SID COP



Source : CDAF

4.4.4 Obtenir les gains d'efficacité attendus de la mutualisation

La Cour avait relevé en 2021 « qu'aucun outil ne mesure les économies réalisées grâce à la mutualisation ni les progrès d'efficacité ou d'efficacité imputables aux organisations mises en place ». Ce constat a été régulièrement réitéré lors des contrôles réalisés par la Cour aux différents niveaux du réseau (par exemple celui de la [chambre régionale de Centre-Val-de-Loire 2021](#) ou [Hauts-de-France](#)). Cette exigence figure pourtant au point 6 du COP 2021-2025 conclu entre l'État et l'APCA : « au cours du bilan annuel du COP, le MASAF aura accès à une évaluation du FNMPP qui permettra d'établir un état des lieux des mutualisations et des fusions, et donc des éventuels gains afférents ». Cette évaluation ne semble pas avoir été produite. Selon le MASA il incombe au FNMPP de prendre en charge le suivi de la mutualisation et de ses effets, ce qu'il semble bien en peine de réaliser et que conteste CDAF. **La Cour demande à la tutelle en lien avec CDAF de clarifier ce point afin d'y répondre dans les délais nécessaires au renouvellement du COP.**

¹⁸⁸ CDAF prévoit de remédier par l'automatisation des données

Il apparaît que l'augmentation du budget des chambres régionales depuis 2017 (+ 50 à 70 millions d'euros par an par rapport à 2017) s'est certes accompagnée d'une réduction de celui des chambres départementales des régions concernées, mais dans des proportions qui restent modestes (- 3 millions d'euros par an) et qui ne permettent pas globalement de réduire le niveau des charges qui augmentent de 57 millions d'euros entre 2017 et 2022 (s'y ajoute une hausse de 26 millions pour CDAF).

Dans aucune région ne s'est produite entre 2017 et 2023 la réduction globale des charges attendue d'une mutualisation (cf. Annexe n° 12). Seule la Bretagne présente un bilan favorable avec une baisse du coût annuel du réseau régional de 3 millions d'euros et une réduction des charges similaire au niveau régional. La Normandie et les Pays-de-Loire ont bien connu une baisse des charges au niveau des départements tandis que les charges régionales augmentaient, mais le bilan global ne fait pas apparaître d'économies. En Nouvelle Aquitaine, [Centre Val de Loire](#), Occitanie, [Grand Est](#) et [Hauts-de-France](#), ce sont à la fois les charges régionales et départementales qui ont augmenté. En Auvergne Rhône Alpes, Bourgogne Franche-Comté et surtout PACA, les charges régionales baissent ou sont stables tandis que celles des chambres départementales augmentent, à rebours de l'évolution attendue. Dans toutes les régions hormis en Pays-de-Loire et en Normandie, les chambres régionales conservent une taille nettement réduite par rapport au réseau départemental. Les chambres soulignent à bon droit qu'un certain nombre d'évolutions au sein du réseau avec des transferts de charges (notamment pour l'informatique vers le niveau national), des compétences ou organisations nouvelles (par exemple l'intégration d'un ERE en Auvergne) conduisent à nuancer ce bilan. Mais le constat est univoque et demeure : la régionalisation n'a pas encore produit les effets d'économies de charges attendues. Les gains d'efficacité peuvent ne pas apparaître lors du lancement des processus de mutualisation. Mais la Cour rappelle que la prochaine mandature devra voir les chambres d'ores et déjà avancées dans les mutualisations traduire ces évolutions en économies globales toutes choses égales par ailleurs, tout en bénéficiant d'effets d'encouragement de la part du réseau. Les autres régions doivent maintenant sans plus tarder entrer dans ce processus.

Recommandation n° 8. (MASA, CDAF) : En 2025, faire aboutir de manière concomitante et cohérente un nouveau COP et un nouveau projet stratégique clarifiant les objectifs et performances attendues dans quatre domaines prioritaires : le conseil stratégique global, la stratégie commerciale numérique, la stratégie de développement durable notamment pour le bio, l'eau et la forêt. et la mise en œuvre d'une comptabilité analytique ainsi que d'un suivi des gains d'efficacité résultant notamment de la mutualisation au sein du réseau.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Au plan financier, les difficultés rencontrées par la Cour pour dégager une vision consolidée de la situation du réseau des chambres d'agriculture dans son ensemble illustrent le chemin qui reste à parcourir vers sa pleine intégration. Cette exigence s'impose d'autant plus qu'il reste financé pour les ¾ par des ressources publiques dont un impôt (TATFNB), dont le produit augmente, de manière atypique, depuis 2023 après dix années de stabilité en volume. Les difficultés rencontrées par les chambres pour développer en complément des prestations

facturées aux agriculteurs et aux collectivités locales méritent un examen et un accompagnement. La soutenabilité financière du réseau reste hétérogène et fragile avec des charges principalement salariales qui ne baissent pas et des résultats variables selon les chambres mais souvent déficitaires.

Ces traits sont particulièrement marqués pour certaines chambres, principalement en Corse et Outre-mer en raison de la conjonction de choix de gestion discutables et de difficultés structurelles des agricultures locales. Elles suscitent à la fois des besoins d'accompagnement plus importants et une moindre capacité contributive à la taxe comme aux prestations facturées. La hausse de la ressource publique consacrée aux chambres par agriculteur suppose la mise en place d'un suivi exigeant de son utilisation à travers le prochain COP avec des objectifs plus ambitieux, une comptabilité analytique pour s'assurer que les ressources publiques ne subventionnent pas des prestations concurrentielles ; la généralisation de la certification du service rendu et un suivi opérationnel, à tous les échelons, des gains attendus des mutualisations au sein du réseau.

CONCLUSION

Une redéfinition concomitante, cohérente et ambitieuse du COP et du projet stratégique du réseau des chambres d'agriculture doit intervenir en 2025. Prenant appui sur les progrès réalisés depuis 2022 à l'instigation de l'État et de Chambres d'agriculture France, cette échéance doit comporter et ouvrir de nécessaires et structurantes évolutions afin que les chambres exercent mieux et collectivement leurs missions en concordance avec les attentes de politiques publiques :

- En finalisant la régionalisation par la mise en œuvre des dispositions du décret de mai 2016, la généralisation de l'organisation en chambre de région, la tenue des élections au niveau régional et la répartition nationale de la ressource fiscale ;
- En confortant la tête de réseau en lui donnant les moyens de faire respecter y compris par le pouvoir de sanction dont elle est désormais dotée, ses compétences notamment pour les ressources humaines, et un FNMPP d'une ampleur lui donnant les moyens d'atteindre ses finalités ;
- En renforçant l'exercice de la tutelle nationale et locale afin qu'elle s'assure du bon fonctionnement du réseau et contribue à la disparition des irrégularités et des risques notamment du point de vue du respect de la probité ;
- En donnant la priorité au développement du conseil stratégique et global dans le cadre d'une offre nationale de services rationalisée comportant une stratégie numérique et de développement durable notamment en faveur de l'agriculture biologique, de l'eau et de la forêt ;
- En mettant en place une comptabilité analytique et en assurant un suivi effectif des gains d'efficacité attendus de la mutualisation.

ANNEXES

Annexe n° 1. Lexique	84
Annexe n° 2. Contrôles des chambres d'agriculture réalisés par la Cour.....	87
Annexe n° 3. État d'avancement des projets informatiques à fort impact économique	89
Annexe n° 4. Éléments relatifs au FNSP/FNMPP	90
Annexe n° 5. Comparaison des trois réseaux consulaires : Compétences de l'échelon national dans le cadre du pilotage et de l'animation du réseau.....	93
Annexe n° 6. Spécificités de certaines organisations consulaires agricoles régionales	99
Annexe n° 7. Suivi du COP et du projet stratégique.....	101
Annexe n° 8. Principales missions des chambres d'agriculture fixées par le CRPM ...	105
Annexe n° 9. Données économiques et financières du réseau des chambres d'agriculture	108
Annexe n° 10. Données sur la situation patrimoniale des établissements du réseau	109
Annexe n° 11. Classification des dépenses des chambres	112
Annexe n° 12. Évolution comparée des charges des chambres régionales et des chambres départementales de leur ressort 2017/2023 (millions d'euros)	115
Annexe n° 13. Actes relatifs aux tutelles budgétaire et juridique	116
Annexe n° 14. Prises de participations de CDAF autorisées par le MASA.....	117

Annexe n° 1. Lexique

AFNOR : association française de normalisation (qui porte notamment la certification des chambres d'agriculture).

AITA : programme pour l'accompagnement à l'installation et la transmission en agriculture.

APCA : assemblée permanente des chambres d'agriculture (tête du réseau des chambres d'agriculture, devenue Chambres d'agriculture France en 2022).

CAI : cellule d'audit interne de CDAF

CARIF : chambre d'agriculture d'Ile de France

CCI : chambres de commerce et d'industrie.

CDA : chambre départementale d'agriculture.

CDAF : Chambres d'agriculture France (appellation depuis 2022 de la tête de réseau des chambres).

CASDAR : compte d'affectation spéciale de développement agricole et rural (compte du budget de l'État en faveur de l'innovation en agriculture pour partie versé aux chambres d'agriculture)

Chambres de région : chambres d'agriculture de niveau régional avec fusion des chambres départementales (actuellement en Ile de France, Normandie, Bretagne, Pays de Loire, Corse).

CNPF : centre national de la propriété forestière

CIA : chambre interdépartementale d'agriculture.

CEPP : centres d'élaboration de plan de professionnalisation (installation).

CRA : chambre régionale d'agriculture.

CRANA : chambre régionale Nouvelle Aquitaine

CMA : chambres de métiers et de l'artisanat.

CNIP : Comité des investissements et des participations de CDAF créé en juin 2023 pour assister les chambres dans la conduite des projets immobiliers

COP : contrat d'objectif et de performances (document signé par l'État et des établissements publics fixant des objectifs et un suivi des performances ; un premier contrat de cette nature a été signé en 2021 par l'État et la tête de réseau des chambres d'agriculture en 2021 pour la période 2021-2025).

CRPM : code rural et de la pêche maritime.

CSG : conseil stratégique et global (approche du conseil prenant en compte l'exploitation et son évolution dans toutes ses dimensions)

CSP : conseil phytosanitaire (en accompagnement du certificat pour l'usage de produits phytosanitaires)

DAS : domaines d'action stratégique (16 priorités fixées par le projet stratégique des chambres 2019-2025).

DGAL : direction générale de l'alimentation du ministère de l'agriculture

DGPE : direction générale de la Direction Générale de la Performance Économique et Environnementale des Entreprises du ministère de l'agriculture (en charge de la tutelle sur le réseau des chambres d'agriculture).

DNSI : direction nationale des systèmes d'information de CDAF

DRAAF : directions régionales de l'agriculture et de l'alimentation (services du MASA en régions).

EDE : établissement départemental de l'élevage.

ERE : établissement régional de l'élevage.

ESSOC : intitulé de la loi « *pour un État au service d'une société de confiance* » instituant la possibilité de constituer des chambres de niveau régional avec entités départementales fusionnées

ETP : équivalent temps plein (mesure des effectifs)

FNCOFOR : fédération nationale des communes forestières

FNMP : fonds national de modernisation, de performances et de péréquation (placé depuis 2022 auprès de CDAF, alimenté par 30 % de la taxe pour frais de chambres pour répartition dans le réseau)

FNSEA : fédération nationale de syndicats d'exploitants agricoles

FDSEA : fédérations départementales de syndicats d'exploitants agricoles

FNSP : fonds national de solidarité et de péréquation (prédécesseur du FNMP)

FSFB : fonds spécial forêt-bois

GDA : groupe de développement agricole (groupes d'agriculteurs sur des territoires animés par les chambres)

GFDA : groupes de femmes de développement agricole (GDA composée de femmes exploitantes agricoles)

GVA : groupe de vulgarisation agricole (prédécesseurs des GEDA)

INOSYS : programme des chambres d'élaboration de références techniques et économiques pour l'accompagnement des agriculteurs

LOA : loi d'orientation agricole (la dernière en date votée par le Parlement en février 2025).

MASA : ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (MASA).

Mes parcelles : portail numérique de prestations des chambres en accompagnement des agriculteurs.

OCTAGRI : logiciel de relations clients des chambres d'agriculture.

OUGC : organisme unique de gestion collective (de l'eau).

PAI : points d'accueil et d'installation.

PNDAR : programme annuel de développement agricole et rural (financements pluri-annuels de l'État en faveur de l'innovation agricole).

PROAGRI : dispositif national regroupant certaines prestations des chambres d'agriculture.

PROAGRI info réglementaire : site d'informations réglementaires tenu par les chambres d'agriculture

PTGE : projet territorial de gestion de l'eau

QUALIAC : logiciel de gestion financière et comptable

RESOLIA : service de la formation continue de la tête de réseau.

SIRH : système d'information RH des chambres

TACFE : taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises affectée aux CCI

TACVAE : taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises affectée aux CCI

TATFNB : taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti correspondant à la taxe pour frais de chambres d'agriculture pour leur financement.

TVA : taxe à la valeur ajoutée (impôt)

Annexe n° 2. Contrôles des chambres d'agriculture réalisés par la Cour

Contrôles des comptes et de la gestion :

Période contrôlée		Type d'établissement	Départ. /Région
2007	2019	CDA	Vendée
2008	2018	CDA	Isère
2008	2018	CDA	Ain
2009	2016	CDA	Aveyron
2009	2017	CDA	Côte d'Armor
2010	2017	CA	La Martinique
2011	2016	CIA	IDF
2011	2017	CDA	Morbihan
2011	2019	CA	Guadeloupe
2012	2017	CDA	Loire atlantique
2013	2017	CRA	Pays de Loire
2013	2018	CRA	Bretagne
2013	2020	CDA	Hérault
2013	2021	CRA	Centre Val de Loire
2015	2020	CDA	Drôme
2015	2023	CDA	Lot et Garonne
2015	2022	CA	La réunion
2016	2018	CRA	Bourgogne Franche Comté
2016	2019	CRA	Auvergne Rhône Alpes
2016	2020	APCA	APCA/CDAF
2016	2020	CRA	Occitanie
2016	2020	CRA	Normandie
2016	2021	CRA	Grand Est
2016	2021	CRA	Nouvelle Aquitaine
2016	2022	CDA	Oise
2016	2022	CRA	Hauts de France
2016	2022	CIA	Nord-Pas-de-Calais
2018	2021	Chambre d'agriculture de région	Ile de France
2017	2023	CDA	Corse du Sud
2017	2023	CDA	Haute Corse
2017	2023	CRA	Corse

Source : Cour des comptes

Arrêts :

CDBF, [Arrêt N° 173-666 du 22 décembre 2010, Chambre régionale d'agriculture de la région Midi-Pyrénées](#)

CDBF, [Arrêt N° 225-790 du 13 décembre 2018, Chambre départementale d'agriculture de Tarn-et-Garonne](#)

CDBF, [Arrêt N° 226-79 du 13 décembre 2018, Chambre départementale d'agriculture du Puy-de-Dôme](#)

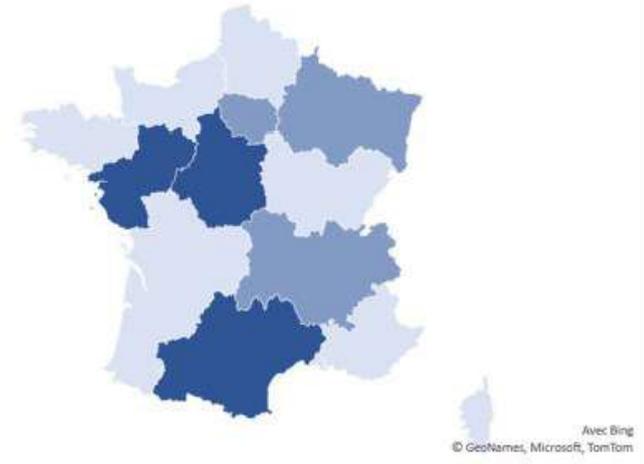
CDBF, [Arrêt N° 231-770 du 22 mars 2019, Chambre départementale d'agriculture de la Gironde](#)

CDBF, [Arrêt N° 232-792 du 22 mars 2019, Chambre départementale d'agriculture de la Corrèze](#)

CDBF, [Arrêt N° 237-772 du 14 novembre 2019, Chambre départementale d'agriculture du Finistère](#)

Cour des comptes, [Arrêt n° S-2024-0696 du 3 mai 2024, Chambre régionale d'agriculture de Bretagne / Association pour la traçabilité et le développement d'outils pour l'identification et de logiciels d'élevage \(E-TOILE\)](#)

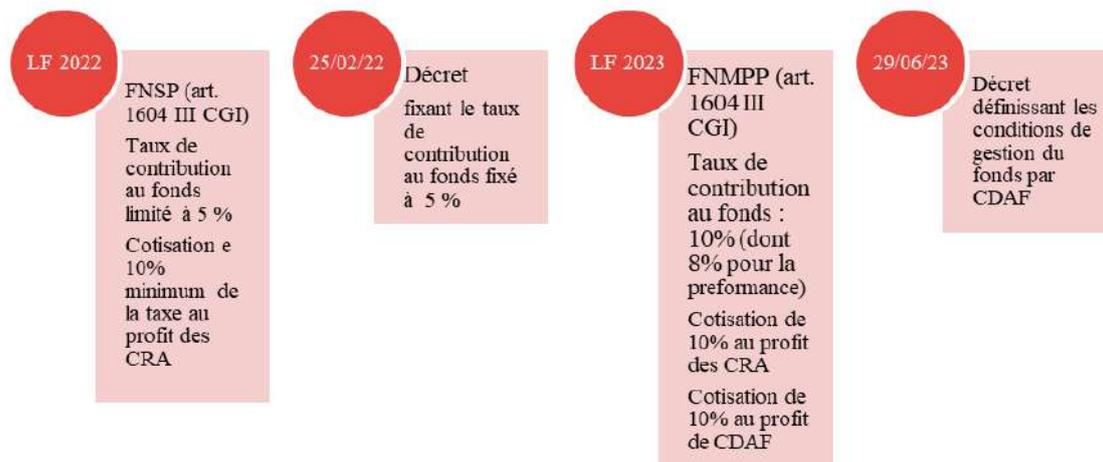
Annexe n° 3. État d'avancement des projets informatiques à fort impact économique

Projets	Objectif	État d'avancement
<p><i>Poste de travail (2021-2027)</i></p>	<p>Dans le cadre de ma mise en place du centre de service, déployer et maintenir l'ensemble des postes de travail et leurs applications, au moyen d'une équipe nationale spécialisée.</p> <p>Harmoniser les matériels et logiciels.</p>	 <p>Avec Bing © GeoNames, Microsoft, TomTom</p> <p> Région Convergée Région en cours de convergence Région planifiée d'ici 2027 </p>
<p><i>Outils développés dans NosTerritoires /GEO (2021-2026)</i></p>	<p>Supprimer 42 outils redondants sur les 152 applications recensées tout en élargissant l'accès aux outils maintenus à toutes les régions et en arrêtant des instances régionales</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Arrêt de trois instances régionales NosTerritoires - Application générique nationale : Application finalisée - Fourniture de flux de données nationaux vers MesP@rcelles et les SIG locaux - Suivi de captages : Application finalisée - Caves/Coopératives : Application finalisée (MesParcelles Vision) - Référentiel pédologique : Note d'opportunité en cours - Urbanisme : Note de cadrage - Irrigation : Note de cadrage - Observatoire Méthanisation et Pastoralisme : Non engagé (mobilisation MOA)
<p><i>Convergence applications locales (2024-2030)</i></p>	<p>Réduire le nombre d'applications couvrant un même périmètre fonctionnel Simplifier l'exploitation et la gestion du parc applicatif</p>	<p>À partir d'un état des lieux effectué en région, identification d'une trentaine d'applications ou de thématiques pour lesquelles il y aurait un intérêt à converger nationalement (Étude en cours)</p>

Source : Cour des comptes à partir de l'état d'avancement du plan de convergence au 16 janvier 2025

Annexe n° 4. Éléments relatifs au FNSP/FNMPP

Évolution des textes relatifs à la réforme du FNSP.



Source : Cour des Comptes

Tableau n° 4 : Évolutions des produits et des charges du FNSP puis du FNMPP (2019 à 2024)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Produits	25 983 257	28 579 917	27 651 230	41 829 461	102 013 023	118 428 698
<i>Dont autres produits de gestion (c/75)</i>	<i>21 812 947</i>	<i>23 689 924</i>	<i>25 167 923</i>	<i>33 991 354</i>	<i>96 048 963</i>	<i>102 861 010</i>
<i>Dont reprises sur provisions (c/78)</i>	<i>4 170 310</i>	<i>4 889 993</i>	<i>2 483 307</i>	<i>7 838 107</i>	<i>5 964 060</i>	<i>15 567 689</i>
Charges	25 763 244	27 874 415	26 927 942	43 933 715	101 764 050	113 670 928
<i>Dont autres services extérieurs (c/62)</i>	<i>79 169</i>	<i>74 395</i>	<i>74 929</i>	<i>76 328</i>	<i>220 290</i>	<i>224 553</i>
<i>Dont autres charges de gestion (c/65)</i>	<i>21 279 641</i>	<i>23 779 214</i>	<i>21 630 682</i>	<i>37 081 037</i>	<i>85 976 071</i>	<i>113 446 375</i>
<i>Dont dotations aux provisions (c/68)</i>	<i>4 404 434</i>	<i>4 020 806</i>	<i>5 222 331</i>	<i>6 776 350</i>	<i>15 567 689</i>	
Résultat	220 012	705 502	723 288	-2 104 255	248 973	4 757 770

Source : Balances, Comptes financiers de CDAF

Tableau n° 5 : Financements accordés par le FNSP puis le FNMPP (€)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Péréquation - équilibre financier	562 000	582 534	988 000	612 000	2 895 972	1 322 269	5 885 922	4 742 602
<i>Audits</i>	562 000	10 000	588 000	10 000	60 000	170 000	294 000	487 928
<i>Transfert mission installation et SI DOM</i>				2 000	266 300		737 000	737 000
<i>Réforme cotisations*</i>					1 399 672	1 152 269	3 871 922	3 517 674
<i>DNSI, outils nationaux</i>			400 000	600 000	1 170 000			
<i>Élections</i>		572 534					983 000	
Modernisation - Actions d'intérêt commun	4 468 319	2 286 126	1 983 156	727 125	1 472 952	732 616	1 294 500	1 979 558
<i>Enveloppe nationale (DNSI - RH- Contrôle interne)</i>		800 000			80 000	12 000	640 000	703 000
<i>Organisation des chambres (régionalisation fusion)</i>	1 907 873	137 995	509 000	54 170	335 000	83 608	40 000	579 188
<i>Séminaire forum</i>		178 631		90 000		265 525	229 000	115 719
<i>Indemnisation / coordination MOA</i>		730 000	457 500	183 750				250 000
<i>Actions d'intérêt en commun</i>	2 560 446	439 500	1 016 656	399 205	1 057 952	371 483	385 500	331 652
AAP							946 082	785 000
<i>Frais de gestion</i>	174 909	90 000	70 000	85 619	75 000	76 139	220 000	217 883
<i>Projet stratégique</i>				146 000	292 000	1 167 998		
<i>Projet stratégique - Performance à partir de 2023</i>				1 315 430	2 629 428	10 511 985	23 215 956	24 900 913
<i>Complément FNSP</i>				187 880	185 452			
TOTAL	5 205 227	2 958 660	3 041 156	3 074 054	7 550 804	13 811 007	31 562 460	32 625 956

*mise en œuvre en 2022 avec un financement débuté en 2021

Source : Chambres d'agriculture France

Tableau n° 6 : Présentation des retenues appliquées sur la réserve de performance

<i>FNMP</i>	Réserve de performance (8%)		Montant retenu au titre des résultats n-1		
	2022		Retenue en 2022 (sur les résultats 2021)	-	-
<i>23 100 100 €</i>	2023	18 480 080 €	Retenue en 2023 (sur les résultats 2022)	162 366 €	0,878 %
<i>24 900 913 €</i>	2024	19 920 730 €	Retenue en 2024 (sur les résultats 2023)	148 851 €	0,747 %
<i>24 830 260 €</i>	2025	19 864 208 €	Retenue en 2025 (sur les résultats 2024)	154 760 €	0,779 %

Source : Cour des comptes avec le bilan FNMP 2024

Annexe n° 5. Comparaison des trois réseaux consulaires : Compétences de l'échelon national dans le cadre du pilotage et de l'animation du réseau

<i>CdAF</i>	CCI France	CMA France
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Élaboration de la stratégie nationale dont il accompagne le déploiement en région</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Élaboration de la stratégie nationale qui est le cadre de référence de la stratégie des chambres de commerce et d'industrie de région 	<ul style="list-style-type: none"> • Élaboration de la stratégie nationale
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Accompagnement des projets de réorganisation (portée non nationale)</i> • <i>Émission d'observations sur tout projet visant à faire évoluer le périmètre d'une ou de plusieurs chambre</i> 		
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Gestion de projets de portée nationale intéressant le réseau et possibilité de confier la maîtrise d'ouvrage à une autre chambre</i> <p><i>Le financement des dépenses relatives à ces projets constitue pour les établissements du réseau des dépenses obligatoires</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gestion de projets de portée nationale intéressant le réseau et possibilité de confier la maîtrise d'ouvrage à une autre chambre <p>Le financement des dépenses relatives à ces projets constitue pour les établissements du réseau des dépenses obligatoires</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gestion de projets de portée nationale intéressant le réseau et possibilité de confier la maîtrise d'ouvrage à une autre chambre
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Développement d'une offre nationale de services mise en œuvre, éventuellement, avec des adaptations locales</i> • <i>Suivi de la mise en œuvre</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Développement d'une offre nationale de services mise en œuvre, éventuellement, avec des adaptations locales 	
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Élaboration et mise en œuvre des programmes d'intérêt général dont le champ excède le cadre régional</i> 		
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Possibilité de créer au bénéfice du réseau des services communs</i> 		

CdAF	CCI France	CMA France
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Adoption de normes d'intervention pour les établissements du réseau dont elle s'assure du respect</i> • <i>Elles peuvent être assorties d'indicateurs d'activité et de performance pour le suivi de l'activité et la consolidation des données et des comptes</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Adoption de normes d'intervention pour les établissements du réseau dont elle s'assure du respect • Elles peuvent être assorties d'indicateurs d'activité et de performance et préciser les conditions de leur mise en œuvre • Elles concernent : <ul style="list-style-type: none"> - Les missions qui sont confiées aux établissements du réseau - Les missions prioritaires du COP et celles exercées dans le cadre de l'offre nationale de service - Les conditions et les modalités communes d'organisation et de fonctionnement des établissements du réseau (RI des établissements, organisation budgétaire, comptable et financière...) • Votées en session, elles s'imposent à tous les établissements publics du réseau dès leur approbation par l'autorité de tutelle et leur publication sur le site Internet de CCI France¹⁹⁰ • Élaboration et transmission au ministre de tutelle d'une synthèse relative à leur application 	<ul style="list-style-type: none"> • Adoption de normes d'intervention pour les établissements du réseau dont elle s'assure du respect • Elles sont assorties d'indicateurs d'activité, de qualité et de performance • CMA France veille au respect par les chambres des dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables¹⁹¹

¹⁹⁰ [Article R711-55-1 du code de commerce.](#)

¹⁹¹ Article R332-1 du code de l'artisanat.

CdAF	CCI France	CMA France
<ul style="list-style-type: none"> • Possibilité de diligenter des audits (fonctionnement, situation financière) • Conclusions transmises à l'audité et à la tutelle • Certaines recommandations peuvent s'imposer¹⁹² • A cet effet, « ainsi que pour toutes les missions dont il a la charge », droit d'accès aux documents et bases de données 	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilité de diligenter des audits (fonctionnement, situation financière). • Conclusions transmises à l'audité et à la tutelle • Certaines recommandations « s'imposent à l'établissement audité dans les conditions de délai et de mise en œuvre prévues dans le rapport définitif, sous réserve de leur approbation par l'autorité de tutelle » au risque notamment de voir le reversement de la taxe affectée diminuée¹⁹³ 	
<ul style="list-style-type: none"> • Soutien dans les domaines technique, juridique, financier et communication institutionnelle 	<ul style="list-style-type: none"> • Soutien dans les domaines technique, juridique, financier et communication institutionnelle 	<ul style="list-style-type: none"> • Soutien dans les domaines techniques, juridiques, financiers et en matière de RH¹⁹⁴
<ul style="list-style-type: none"> • Définit des orientations et mise en œuvre de la stratégie informatique du réseau • Conception, développement, déploiement et maintenance des SI du réseau • Gestion des SI du réseau 		
<ul style="list-style-type: none"> • Définition de la politique achat du réseau 	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilité de passer, pour son propre compte ou pour celui de tout ou partie des chambres du réseau, des marchés ou des accords-cadres 	<ul style="list-style-type: none"> • Décision de passer des marchés ou accords-cadres relatifs aux achats de fournitures ou de prestations de services qu'il passe au

¹⁹² Article D513-21 du CRPM : « Le rapport d'audit précise les mesures d'accompagnement nécessaires. Il est transmis à la chambre concernée, à l'autorité de tutelle et au ministre chargé de l'agriculture.

Si les mesures mises en œuvre n'ont pas permis à l'établissement de redresser sa situation dans le délai fixé, l'autorité de tutelle peut mettre en place une tutelle renforcée sur cet établissement, après information de Chambres d'agriculture France et, le cas échéant, de la chambre régionale de la circonscription de l'établissement concerné ».

¹⁹³ [Article R711-55-3 du code de commerce.](#)

¹⁹⁴ Article R332-1 1° du code de l'artisanat.

<i>CdAF</i>	CCI France	CMA France
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Assure la fonction de centrale d'achat pour le compte des chambres</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilité d'assurer la fonction de centrale d'achat au sens du code des marchés publics pour le compte de tout ou partie établissements du réseau 	<p>nom et pour le compte des établissements du réseau</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ces décisions s'imposent à ceux qui ne sont pas, à la date à laquelle elles sont prises, déjà engagés dans un marché ou un accord-cadre portant sur les mêmes achats
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Définition et suivi de la mise en œuvre de la politique générale du réseau en matière de gestion des personnels des chambres</i> • <i>Négociation et signature – y compris pendant l'intervalle des sessions en cas d'urgence - des accords sociaux applicables aux personnels des chambres</i> • <i>Mise en place d'une GPEC au niveau national</i> • <i>Contribution à l'harmonisation nationale et à la simplification de gestion des conditions d'emploi et de travail des agents du réseau</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Définition et suivi de la mise en œuvre de la politique générale du réseau en matière de gestion des personnels des chambres • Négociation et signature des conventions et accords collectifs applicables aux personnels des chambres. Négociations dans les matières relevant des conventions et accords d'entreprises. • Mise en place d'une GPEC au niveau national • Animation et présidence de l'instance nationale représentative du personnel • Possibilité de créer un système d'intéressement aux résultats et un dispositif d'épargne volontaire et de retraite 	<ul style="list-style-type: none"> • Définition et suivi de la mise en œuvre de la politique générale du réseau en matière de gestion des personnels des chambres • Négociation et signature des accords nationaux en matière sociale applicables aux personnels des chambres
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Établissement de la liste et nomination des membres du comité des sélections chargé de donner un avis sur la nomination des directeurs généraux</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Détermination des conditions de recrutement, de rémunération et de fin d'activité des directeur généraux. • Avis sur les nominations des directeurs territoriaux et régionaux et sur les ruptures de contrat à l'initiative de l'employeur 	

<i>CdAF</i>	CCI France	CMA France
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Traitements des données des établissements (état financier et bilan social consolidés...)</i> • <i>Établissement de statistiques sur l'organisation, le fonctionnement et le missions de service public du réseau</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Traitements des données des établissements du réseau et synthèse des positions adoptées • Consolidation à des données nécessaires à l'animation et au pilotage du réseau¹⁹⁵ 	<p>Traitements des données des établissements du réseau aux fins, notamment, de recensement, de statistiques, d'information, de publicité et, dans des conditions restrictives, de mise à disposition des tiers¹⁹⁶</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Coordination des actions du réseau avec les CCI françaises à l'étranger 	
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Fonction de conciliation entre les chambres du réseau</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Fonction de conciliation entre les chambres du réseau 	
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Remise du rapport annuel sur la contribution du réseau à la réduction des produits phytopharmaceutiques¹⁹⁷.</i> 		
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Diffusion des connaissances acquises par les chambres, par les stations et fermes expérimentales</i> 		
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Définition de la stratégie immobilière du réseau ; chargée l'inventaire du patrimoine immobilier des établissements du réseau (information du MASA)¹⁹⁸</i> 	<p>Définition de la stratégie immobilière du réseau en s'appuyant sur l'inventaire détaillé des actifs des établissements publics du réseau¹⁹⁹</p>	
<p><i>Perception de la taxe pour frais de chambre par les chambres départementales, avec transfert de 30 % à CDAF.</i></p>	<p>Perception par la tête de réseau (CCI France) d'une « taxe pour frais de chambre » (article 1600 du CGI) constituée d'une taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises et d'une taxe additionnelle à la</p>	<p>Perception par la tête de réseau (CMA France) d'une « taxe pour frais de chambre » (régie par les articles L. 312-1 et -2 du code de l'artisanat)</p>

¹⁹⁵ Article R711-55 du code du commerce.

¹⁹⁶ Article R332-1 7° du code de l'artisanat.

¹⁹⁷ Article L. 510-1 du CRPM.

¹⁹⁸ Article D513-1-1 du CRPM.

¹⁹⁹ Article R711-55 du code du commerce.

<i>CdAF</i>	CCI France	CMA France
	cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.	
<p><i>Transfert de 30 % du produit de la taxe vers le FNMPP pour répartition vers les chambres régionales (10 %), CDAF (10%) et un fonds mutualisé (10%).</i></p>	<p>Répartition par la tête de réseau aux chambres régionales, déduction faite d'une quote-part nécessaire au financement du fonctionnement de la tête de réseau dont le montant minimal est fixé par arrêté du ministre de tutelle en fonction de la réalisation des objectifs fixés dans le cadre de COP entre les têtes de réseau et l'État, et de conventions d'objectifs et de moyens entre les préfets de région, les chambres régionales et la tête de réseau et des besoins des chambres pour assurer leurs missions, de leur poids économique, de la péréquation nécessaire entre les chambres²⁰⁰</p>	<p>Répartition par la tête de réseau aux chambres régionales, déduction faite d'une quote-part nécessaire au financement du fonctionnement de la tête de réseau dont le montant minimal est fixé par arrêté du ministre de tutelle en fonction de la réalisation des objectifs fixés dans le cadre de COP entre les têtes de réseau et l'État, et de conventions d'objectifs et de moyens entre les préfets de région, les chambres régionales et la tête de réseau et des besoins des chambres pour assurer leurs missions, de leur poids économique, de la péréquation nécessaire entre les chambres</p>
	Signature d'un COP entre les têtes de réseau et l'État, et de conventions d'objectifs et de moyens entre les préfets de région, les chambres régionales et la tête de réseau	Signature d'un COP entre les têtes de réseau et l'État, et de conventions d'objectifs et de moyens entre les préfets de région, les chambres régionales et la tête de réseau

²⁰⁰ Pour les CCI cette répartition est adoptée chaque année par l'assemblée générale de CCI France à la majorité simple des membres présents ou représentés. Elle n'a pas varié depuis 2022 et prend en compte des références historiques (pour 30 %), le poids économique des régions (30 %), la performance (30 %) et une péréquation (10 %).

Annexe n° 6. Spécificités de certaines organisations consulaires agricoles régionales

Chambre de région (Ile-de-France et Corse)

- Un seul établissement public
- Un seul budget
- Un seul employeur
- Un seul taux pour la TATFNB au terme de 6 ans à compter de leur création pour harmoniser le taux (cf. art. 1604 II der. Al du CGI.)
- Des antennes départementales (et/ou locales) possibles
- Élections : au choix des élus, listes départementales ou liste régionale

Chambres régionales expérimentales permise par la Loi ESSOC et mise en place en Bretagne, Pays de la Loire et Normandie²⁰¹

- Plusieurs établissements publics distincts : une chambre régionale et des chambres départementales
- Des budgets distincts, mais des budgets départementaux limités car ne supportant ni la masse salariale, ni les charges de fonctionnement
- Un employeur unique, la chambre régionale, toute la masse salariale est supportée par le budget de la chambre régionale
- Des directeurs au statut particulier, pouvant être différent selon les régions
- Plusieurs taux de TATFNB, les taux historiques

Chambre de région avec chambres territoriales, modèle encadré par l'ordonnance 2022²⁰²

- Un seul établissement public avec personnalité juridique
- Un seul budget
- Un seul employeur
- Un seul taux de TATFNB à terme
- Des chambres territoriales, avec une assemblée, des élus par département dont un président de chaque chambre territoriale qui siège à Chambres d'agriculture France
- Élections : organisation des élections similaire à celle d'une chambre régionale : élections départementales au niveau des chambres territoriales avec fléchage des élus²⁰³

²⁰¹ En extinction.

²⁰² Statut vers lequel ont évolué les chambres expérimentales.

²⁰³ Pour le collège 1.

Tableau n° 7 : Étendue de l'expérimentation (volets organisationnel et missions)

	Bretagne	Normandie	Pays-de-Loire
<i>Établissement unique</i>	Non	Non	Non
<i>Budget unique</i>	Non	Non	Non
<i>Transfert des agents à la CRA employeur unique</i>	Oui	Oui	Oui
<i>Patrimoine</i>	Non transféré	Non transféré	Non transféré
<i>Transfert des missions normalement attribuées aux CDA</i>	Toutes, sauf la représentation et les avis consultatifs à formuler sur le foncier agricole, y compris installation, EDE, CFE, R&D, stations expé.	Toutes, sauf la représentation, y compris installation, EDE, CFE, R&D, stations expé.	Toutes, sauf la représentation et les avis consultatifs à formuler sur le foncier agricole, y compris installation, EDE, CFE, R&D, stations expé.

Source : Chambres d'agriculture France

Annexe n° 7. Suivi du COP et du projet stratégique

A/ Indicateurs de suivi du COP et du projet stratégique.

<i>DAS (projet stratégique)</i>	Indicateurs & sous-indicateurs suivis par le SID COP	Origine de l'indicateur	Performance
<i>DAS1 – installation transmission</i>	Agriculteurs sensibilisés à la transmission <ul style="list-style-type: none"> • Directement par une action Chambre • Via une action commune avec un partenaire 	Stratégique et COP	Objectif donc cadre performance
	Accompagnements installation-transmission	COP	<i>Pas d'objectif. Obligation de suivi</i>
<i>DAS2 – conseils multiperformance (HVE, CSP, bas carbone...)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de CE • Nombre de conseils vers la certification HVE • Nombre de conseils de suivi de la certification HVE • Nombre de conseils bas carbone • Nombre de CSP • Nombre de conseils stratégiques globaux 	Stratégique et COP	Objectif donc cadre performance
<i>DAS3 – collectifs et optimisation éco</i>	Nombre de nouveaux collectifs innovants d'agriculteurs accompagnés (par thématique)	Stratégique et COP	Objectif donc cadre performance
<i>DAS4 – conseils élevage</i>	Nombre de conseils élevage pour la performance économique (par thématique)	Stratégique et COP	Objectif donc cadre performance
	Nombre d'éleveurs qui bénéficient de ces conseils pour la performance économique (par thématique)	COP	<i>Pas d'objectif. Obligation de suivi</i>
<i>DAS5 – IRD</i>	Nombre de réponses à des AAP nationaux et européens (par rôle partenaire / chefferie de projet, et par thématique)	Stratégique et COP (rôle)	Objectif donc cadre performance
<i>DAS6-Numérique</i>	<i>Pas d'indicateur, pas d'objectif</i>	Stratégique	NC
<i>DAS7-Formation</i>	% du chiffre d'affaires des Chambres aux formations VIVEA	Stratégique	Objectif donc cadre performance
	Nombre de stagiaires aux formations VIVEA Chambres (par thématique)	COP	<i>Pas d'objectif. Obligation de suivi</i>
<i>DAS8 – conseils et information réglementaire</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre d'agriculteurs qui bénéficient d'une prestation à la déclaration PAC • Nombre d'agriculteurs qui bénéficient d'une formation à la déclaration PAC • Nombre d'agriculteurs qui bénéficient d'un accompagnement Chambre sur la déclaration PAC via une sous-traitance • Nombre d'agriculteurs qui ont utilisés MesParcelles pour la déclaration PAC en autonomie ou semi-autonomie en dehors de tous les cas ci-dessus 	Stratégique et COP	Objectif donc cadre performance

LE RÉSEAU DES CHAMBRES D'AGRICULTURE DEPUIS LEUR RÉGIONALISATION

<i>DAS (projet stratégique)</i>	Indicateurs & sous-indicateurs suivis par le SID COP	Origine de l'indicateur	Performance
<i>DAS9 - filières</i>	Nombre de nouveaux projets de filière accompagnés (par thématique)	Stratégique et COP	Objectif donc cadre performance
<i>DAS10 – BIO</i>	Nombre d'agriculteurs BIO accompagnés et d'agriculteurs accompagnés sur la BIO <ul style="list-style-type: none"> • prestation, formation, groupes techniques • bulletins d'informations techniques • journées techniques 	Stratégique et COP	Objectif donc cadre performance
<i>DAS11 – circuits courts</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre d'adhérents Bienvenue à la ferme (BAF) • Nombre de partenaires BAF marchés de producteurs de pays (MPP et événements) • Nombre de partenaires points de vente à la ferme • Nombre de partenaires Fermes & Co • Nombre de partenaires magasins adhérents • Nombre de partenaires drives fermiers 	Stratégique et COP	Objectif donc cadre performance
<i>DAS12 – forêt et agroforesterie</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de m3 de bois en forêt mobilisables (via chantiers groupés, visites conseils, accompagnement de SCIC bois, animation) • Nombre de m3 de bois hors forêt mobilisables (haies via un label, autres projets agroforestiers hors label) 	Stratégique et COP	Objectif donc cadre performance
<i>DAS13 – agriculture urbaine</i>	Nombre de nouveaux projets d'agriculture urbaine accompagnés	Stratégique et COP	Objectif donc cadre performance
<i>DAS14 – projets de territoires</i>	Nombre d'EPCI rencontrées chaque année	Stratégique et COP	Objectif donc cadre performance
	Nombre de PAT accompagnés chaque année	COP	<i>Pas d'objectif. Obligation de suivi</i>
<i>DAS15 – représentation et mission consulaire</i>	<i>Pas d'indicateur et pas d'objectif</i>	Stratégique	<i>Obligation de suivre la procédure de dépôt des délibérations</i>
<i>DAS16 – communication</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre d'agriculteurs sensibilisés à la communication positive • Nombre d'élus sensibilisés à la communication positive • Nombre de collaborateurs sensibilisés à la communication positive 	Stratégique	Objectif donc cadre performance

Source : CDAF à la demande de la Cour

B/ Extraits du tableau de suivi des indicateurs du COP (2021/2023)

<i>Indicateurs</i>	Résultat/cible 2023	Commentaires
Nombre agriculteurs potentiels cédants repérés et sensibilisés	11 712/10 021	Globalement les performances des chambres sont plutôt bonnes et au moins 90% des agriculteurs cédants sont repérés et contactés chaque année.
<i>Nombre d'agriculteurs ayant bénéficié d'un accompagnement collectif ou individuel sur installation/transmission</i>	59/33	Cet indicateur n'est pas doté de cible.
<i>Nombre d'agriculteurs ayant reçu un conseil stratégique global ou thématique</i>	33 454/15 068	Une dynamique forte d'accompagnement appuyée sur le déploiement entre 2021 et 2023 du CSP. Les prévisions 2024 et 2025 sont en nette baisse du fait de la révision du Cahier des charges HVE en 2022 et de l'arrêt du CSP annoncé début 2024.
<i>Nombre de nouveaux collectifs d'agriculteurs accompagnés dans la transition agroécologique</i>	168/86	Cet indicateur intéressant, méritera au prochain mandat d'être complété du nombre en valeur absolue de collectifs d'agriculteurs.
<i>Nombre d'agriculteurs ayant bénéficié d'un accompagnement à la transition en agriculture biologique</i>	55 619/40 010	La diminution du nombre d'agriculteurs entre 2022 et 2023 est la conséquence directe de l'effondrement des marchés BIO (ex : lait), traduite par une moindre dynamique de conversion, voire des déconversions / faillites.
<i>Nombre de conseils pour la performance économique du système d'élevage</i>	35 645/22 199	Douze types de conseils sont suivis.
<i>Nombre d'agriculteurs ayant bénéficié de ces conseils.</i>	27 717 (pas de cible)	Le travail de collecte des données via l'outil de GRC (OCTAGRI) a permis de préciser le nombre d'agriculteurs ayant bénéficié de ces conseils
<i>Nombre d'agriculteurs participant à des formations organisées par les chambres d'agriculture</i>	58 783 (pas de cible)	L'activité de formation des Chambres d'agriculture est stable, ce qui n'est pas reflété par cet indicateur. En effet, l'indicateur est lacunaire, ces chiffres sont issus exclusivement des données de VIVEA.
<i>Nombre d'agriculteurs accompagnés dans leurs télédéclarations PAC</i>	71 582/ 78 911	Cet indicateur traduit une dynamique importante d'accompagnement des agriculteurs, cet indicateur est en hausse progressive depuis plusieurs années.
<i>Nombre de projets européens et nationaux déposés chaque année</i>	132/51	Il s'agit de suivre le nombre de projets déposés par le réseau chaque année. Dynamique très positive dans le réseau.
<i>Nombre de projets alimentaires territoriaux accompagnés par les chambres</i>	307	Cet indicateur n'est pas doté de cible. Il traduit le fort engagement des Chambres d'agriculture dans les PAT : à l'échelle nationale, le réseau est engagé dans 2/3 des PAT.
<i>Nombre de collectivités dont les chambres d'agriculture sont partenaires (relation formalisée)</i>	437/478	La baisse constatée depuis 2021 résulte essentiellement du passage depuis 2022 à une nouvelle méthode de collecte et de saisie de la donnée beaucoup plus précise qui a nécessité un fort accompagnement au changement. Certaines collectivités

<i>Indicateurs</i>	Résultat/cible 2023	Commentaires
		refusent de recevoir les Chambres malgré nos propositions : l'objectif de 100% d'intercommunalités rencontrées n'est dans ce contexte pas atteignable
<i>Nombre de projets de nouvelles filières accompagnées</i>	857/400	Forte dynamique d'accompagnement des projets de filières engagé par le Projet stratégique puis le COP.

Source : Chambres d'agriculture France

Annexe n° 8. Principales missions des chambres d'agriculture fixées par le CRPM

Les missions communes aux différentes composantes du réseau des chambres d'agriculture (article L.510-1 du CRPM)

« L'amélioration de la performance économique, sociale et environnementale des exploitations agricoles et de leurs filières et accompagnent, dans les territoires, la démarche entrepreneuriale et responsable des agriculteurs ainsi que la création d'entreprises et le développement de l'emploi » ;

« La représentation des intérêts de l'agriculture auprès des pouvoirs publics et des collectivités territoriales » ;

« Le développement durable des territoires ruraux et des entreprises agricoles, ainsi qu'à la préservation et à la valorisation des ressources naturelles, à la réduction de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et à la lutte contre le changement climatique ».

Les missions assignées au niveau départemental (articles L.511-3 et L.511-4 du CRPM)

La participation aux dispositifs d'animation territoriale départementale : « l'élaboration de la partie départementale du programme régional de développement agricole et rural » ; « l'animation et au développement des territoires ruraux » ; « la définition du projet agricole élaboré par le représentant de l'État dans le département » ; « association à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale, des schémas de secteur et des plans locaux d'urbanisme » ; « consultation par les collectivités territoriales, au cours de l'élaboration de leurs projets de développement économique » ;

Des actions « d'animation et de développement des territoires ruraux » : « élaboration et mise en œuvre des programmes d'intérêt général. Les services rendus par la chambre aux entreprises agricoles sont retracés dans ces programmes ; » mission d'appui, d'accompagnement et de conseil auprès des personnes exerçant des activités agricoles » ; « des tâches de collecte, de traitement et de conservation des données individuelles relatives aux exploitations agricoles aux fins de simplifier les procédures administratives qui leur sont applicables » « une mission de service public liée à la politique d'installation », « l'amélioration de l'accès des femmes au statut d'exploitante, par la mise en place d'actions et la diffusion d'informations spécifiques ».

Au niveau régional (articles L.512-1 à 512-2 du CRPM) ²⁰⁴

La participation aux dispositifs d'animation territoriale régionale : « l'élaboration et la coordination dans les régions des programmes régionaux de développement agricole et rural » ; « l'élaboration des orientations de la politique contractuelle entre l'État et les régions, des schémas d'aménagement du territoire et de gestion des ressources naturelles intéressant les régions » ; « consultation lors de l'établissement des contrats de plans régionaux de développement des formations et de l'orientation professionnelles des jeunes et des adultes » ; participation à l'élaboration des programmes régionaux européens et de la politique des régions dans le domaine économique » ; « tâches de collecte, de traitement et de conservation

²⁰⁴ Ordonnance no 2022-43 du 20 janvier 2022 relative à l'organisation du réseau des chambres d'agriculture à l'échelle régionale.

des données individuelles relatives aux exploitations agricoles aux fins de simplifier les procédures administratives qui leur sont applicables » ;

Des compétences auprès des chambres départementales: *« l'harmonisation des conditions d'emploi des personnels des chambres d'agriculture de la région »; « Elles orientent, structurent et coordonnent les actions des chambres départementales d'agriculture, en définissant une stratégie régionale, dans le respect des orientations nationales et assurent à leur bénéfice, dans des conditions définies par décret, des missions juridiques, administratives et comptables ainsi que des actions de communication » ; missions au bénéfice des chambres départementales : « analyse des politiques publiques qui relèvent de leurs missions et participe à leur élaboration, leur suivi et leur évaluation » ; « suivi des marchés agricoles ainsi que des études économiques et prospectives » ; élaboration d'une « offre de formation adaptée, axée notamment sur la triple performance économique, sociale et environnementale des exploitations agricoles et de leurs filières » ; mise au point « des prestations certifiées et des outils performants couvrant les domaines technique, économique, environnemental, réglementaire et stratégique » ; promotion de « la création et la reprise d'entreprises agricoles en encourageant les projets agroécologiques ».*

Au niveau national (article L.513-1 et L 513-2)²⁰⁵

Participation aux politiques nationales et européennes : *« Contribution à la définition des orientations et des conditions de mise en œuvre des politiques agricoles, du développement rural et de l'environnement, définies par l'État et l'Union européenne, ainsi que dans le cadre international ; Concours à la coopération pour le développement de l'agriculture des pays tiers ; Gestion d'un observatoire national de l'installation pour analyser les données relatives à l'installation et à la transmission; Collecte et traitement de données relatives aux exploitations, la collecte et le traitement de données relatives à l'identification et à la traçabilité des animaux ».*

Animation et représentation du réseau des chambres d'agriculture : *élaboration de « la stratégie nationale du réseau des chambres d'agriculture dont il accompagne le déploiement en région » ; « Il est informé des projets de réorganisation du réseau et les accompagne » ; « gestion des projets de portée nationale intéressant le réseau et peut en confier la maîtrise d'ouvrage à un autre établissement de ce réseau ».; « développement d'une offre nationale de services mise en œuvre, éventuellement avec des adaptations locales, par chaque établissement du réseau et en assure le suivi » ; élaboration de « programmes d'intérêt général dont le champ excède le cadre régional » ; « création du réseau des services communs »; adoption de « normes communes, qui peuvent être assorties d'indicateurs d'activité et de performance, pour le suivi de l'exercice des missions des établissements du réseau notamment pour l'établissement des données administratives, immobilières, budgétaires et comptables et la consolidation des comptes du réseau. Il s'assure, avec l'appui des autorités de tutelle, du respect de ces normes » ;« diligenter ou mener des audits, à son initiative ou à la demande d'un établissement du réseau, relatifs au fonctionnement ou à la situation financière des établissements » ; « Il définit les orientations et met en œuvre la stratégie du réseau en matière informatique. À ce titre, il gère le système d'information des établissements du réseau » ; « Il définit la politique d'achats du réseau et assure la fonction de centrale d'achats au sens du code de la commande publique*

²⁰⁵ Ordonnance no 2022-583 du 20 avril 2022 relative aux missions et compétences de l'établissement « Chambres d'agriculture France.

pour le compte des établissements du réseau » ; « Il définit et suit la mise en œuvre de la politique générale du réseau en matière de gestion des personnels des chambres et met en place une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences au niveau national. Il contribue à l'harmonisation nationale des conditions d'emploi et de travail des agents du réseau » ; « Il réalise des traitements sur les données, y compris à caractère personnel, détenues par les établissements du réseau, notamment aux fins d'établissement d'un état financier et d'un bilan social consolidés du réseau ou de l'exécution de missions d'intérêt public » ; « Il rend compte des actions menées par les établissements du réseau pour promouvoir la réduction de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques en application de l'article L. 510-1, dans le cadre d'un rapport remis chaque année aux ministres chargés de l'agriculture et de l'environnement ».

Annexe n° 9. Données économiques et financières du réseau des chambres d'agriculture

A/ Origine des produits du réseau des chambres d'agriculture

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
TATFNB	291,9	291,9	291,9	291,9	291,9	291,9	300,4
Subventions	237	280	274	Nc	263	291	298
Prestations ²⁰⁶	177	184	189	nc	198	207	222

Source : Cour des comptes d'après données Infocentre.

B/ Principaux crédits publics au réseau des chambres d'agriculture (millions d'euros, 2017-2024)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
TATFNB	291,9	291,9	291,9	291,9	291,9	291,9	300,4	322,1
Etat								
Dont CASDAR	37,8	40,1	38,5	38,5	38,5	38,6	38,4	40,5
Collectivités	53,9	52,3	62,3	57,7	57	62,6	87 ²⁰⁷	
UE	5,1	5,1	9,1	9,3	9,4	11	10,4	

Source : Cour des comptes d'après données économiques et financières CDAF

C/financement des collectivités locales au réseau des chambres d'agriculture (millions d'euros, 2017-2023).

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Régions	28,5	31,7	37,3	32,1	32,4	34,4	52	
Départements	25,4	20,6	25	25,6	24,6	28,2	25,8	
Communes	Nc	Nc	nc	Nc	Nc	Nc	9	

Source : Cour des comptes d'après données CDAF

D/ Principales prestations de services de CDAF (millions d'euros, 2017-2023).

	2020	2021	2022	2023	2024
RESOLIA	4,7	4,9	5	4,5	4,6
DSM	2,9	3,2	3,3	4,0	3,5
BAF	0,7	0,7	0,6	0,7	0,6

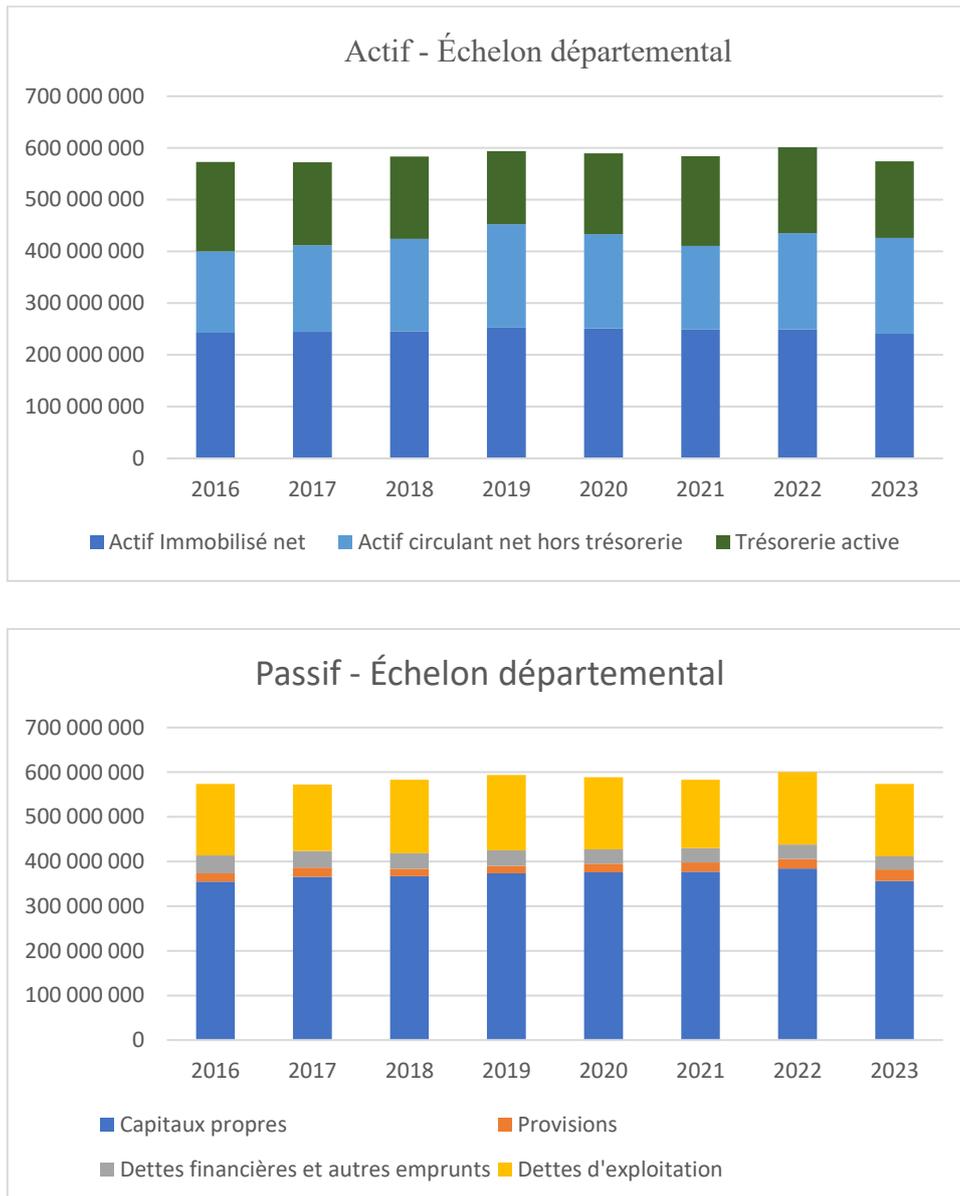
Source : Cour des comptes d'après comptes CDAF

²⁰⁶ Comptes 704, 705, 706.

²⁰⁷ Exercice incluant les communes.

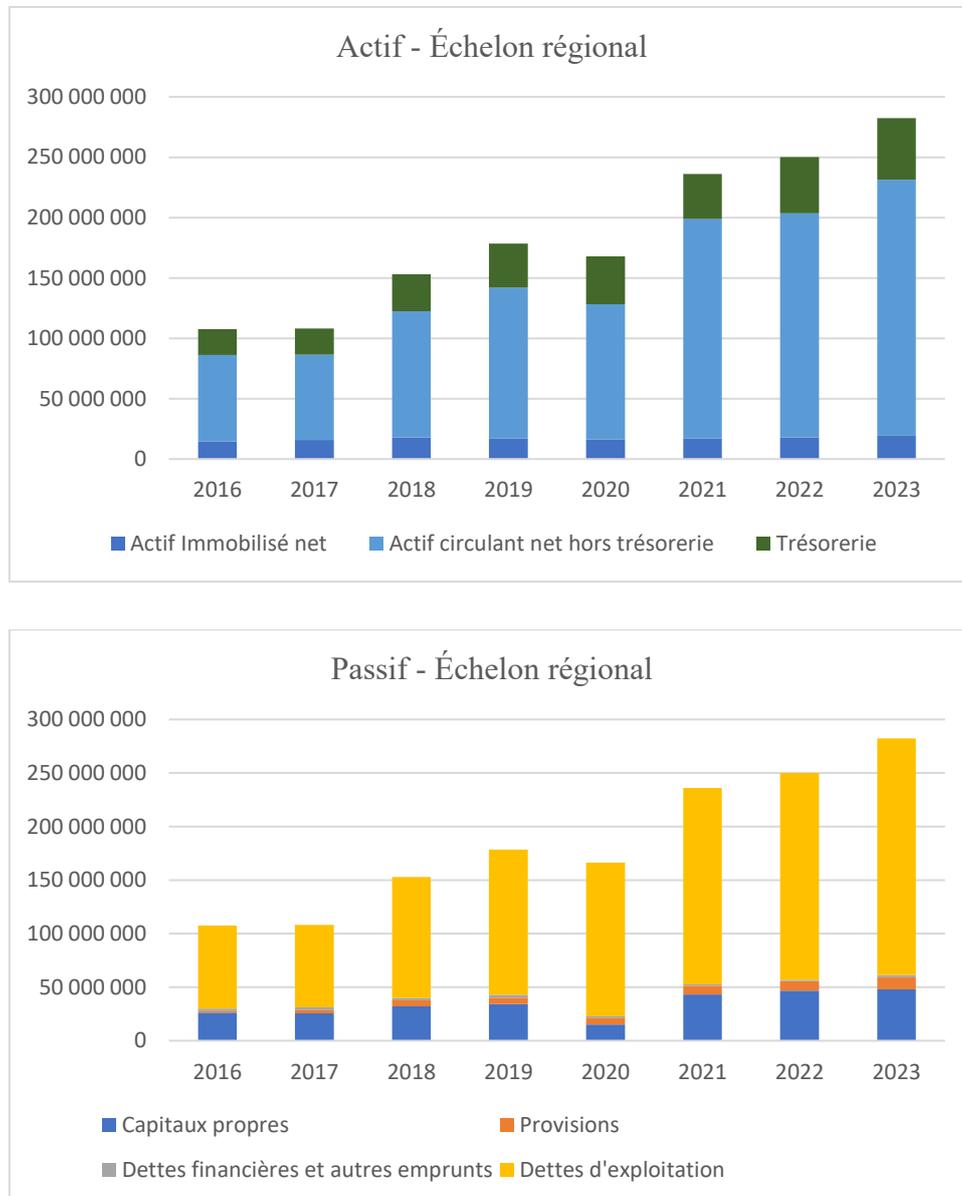
Annexe n° 10. Données sur la situation patrimoniale des établissements du réseau

Graphique n° 8 : Bilans agrégés des chambres à l'échelon départemental (€)



Source : Cour des comptes avec l'appui du CAM

Graphique n° 9 : Bilans agrégés des chambres à l'échelon régional (€)



Source : Cour des comptes avec l'appui du CAM

Tableau n° 8 : Bilans 2022 à 2024 consolidés à l'échelon national : CDAF, FNAGE et FNMPP (€)

	2022	2023	2024
<i>Actif Immobilisé net</i>	47 368 133	35 731 506	26 577 575
<i>Dont immobilisations corporelles</i>	33 087 342	29 928 382	11 809 318
<i>Dont immobilisations financières</i>	5 792 930	5 803 124	5 947 324
<i>Actif circulant net hors trésorerie</i>	17 188 531	29 676 467	27 080 355
<i>Dont créances nettes</i>	17 131 602	19 441 185	19 813 205
<i>Trésorerie</i>	14 972 857	36 785 528	35 374 997
<i>Total de l'actif</i>	79 529 521	102 193 501	89 032 927

	2022	2023	2024
<i>Capitaux propres</i>	53 451 734	51 232 819	52 148 286
<i>Provisions</i>	5 824 134	22 950 251	5 218 955
<i>Dettes financières, emprunts</i>	2 608 498	1 439 368	- 29 122
<i>Dettes non financières</i>	17 645 155	26 571 063	31 694 808
<i>Trésorerie passive</i>	53 451 734	51 232 819	52 148 286
<i>Total du passif</i>	79 529 521	102 193 501	89 032 927

Source : Contrôle général économique et financier (CGefi), rapport 2024 et CFAD, CF 2024

Annexe n° 11. Classification des dépenses des chambres

A/ Principales dispositions de « l'instruction technique aux établissements du réseau des chambres d'agriculture » « les modalités d'affectation de la taxe pour frais de chambres d'agriculture, de calcul des coûts complets et de prévention des risques d'atteinte à la concurrence » (CDAF, novembre 2023)

L'objectif assigné aux chambres est de classer en fonction de la nature de leurs activités et de mettre en œuvre des actions visant à prévenir les risques d'atteinte à la concurrence tenant à leur situation particulière de personne publique. Le réseau identifie ainsi trois catégories de missions ou domaines d'activités :

- des missions dites « consulaires » (représentation - consultation)
- des missions de service public et d'intérêt général agricole (installation, établissement de l'élevage ...)
- des missions pouvant entrer dans le champ concurrentiel autrement dit des activités économiques.

Pour réaliser les missions consulaires, de service public et d'intérêt général, l'article L 514-1 du code rural et de la pêche maritime mentionne qu'« *il est pourvu aux dépenses de fonctionnement des chambres départementales d'agriculture, notamment au moyen de la taxe pour frais de chambres d'agriculture prévue à l'article 1604 du code général des impôts* ».

Les établissements du réseau peuvent, en principe, exercer une activité économique à la double condition :

- que l'activité s'inscrive dans le cadre de leur champ de compétences (respect du principe de spécialité) ;
- qu'il existe un intérêt public résultant notamment de la carence de l'initiative privée ou de son insuffisance ou d'autres circonstances comme la satisfaction des besoins des exploitants agricoles.

Pour ce faire, les établissements du réseau doivent donc mettre en œuvre des actions de prévention de risques qui se traduisent par :

- la nécessité d'estimer de manière fiable les coûts totaux engagés pour les activités économiques de chaque chambre ;
- la nécessité d'établir une comptabilité analytique, élaborée de manière cohérente et justifiable.

En pratique, cela prend la forme d'une séparation comptable de l'exercice des missions de service public des activités commerciales à travers une délimitation fine et précise de chacune d'elles faisant en particulier ressortir les produits et les charges associés aux deux catégories d'activités et permettant une traçabilité de l'imputation ou la répartition des produits et charges. Chaque établissement au sein des activités marchandes doit être en capacité d'identifier le coût total de chaque prestation.

Cette comptabilité analytique vise notamment à s'assurer qu'un établissement public ne bénéficie pas, pour déterminer le prix qu'il a proposé, d'un avantage découlant des ressources ou des moyens qui lui ont été attribués au titre de sa mission de service public et qu'il puisse, si nécessaire en justifier par ses documents comptables ou tout autre moyen d'information

approprié Afin de respecter ces exigences, il est recommandé de mettre en place dès que possible une séparation fonctionnelle pour éviter que des moyens financiers, humains et matériels rattachés à ou issus des activités de service public ou d'intérêt général soient alloués à l'exercice de l'activité concurrentielle.

Pour ce faire, il convient de respecter la norme pour le calcul des coûts complets jointe en annexe n°1 de la présente. Cette norme spécifie la catégorisation des charges et les modalités de répartition des charges indirectes.

Les ressources publiques, et notamment la taxe pour frais de chambres d'agriculture dite TATFNB, sont affectées exclusivement sur l'exercice des missions :

- consulaires,
- de service public,
- d'intérêt général agricole.

Il est cependant rappelé que les Services d'Intérêt Économique Général (SIEG) qui sont des activités économiques qui remplissent des missions d'intérêt général et viennent combler une carence de l'initiative privée (soit que le service n'existerait pas, soit qu'il serait proposé dans des conditions incompatibles avec l'intérêt général) peuvent, à certaines conditions, bénéficier d'un financement à partir de ressources publiques (sans que celles-ci ne soient qualifiable d'aides d'État). Cela suppose notamment l'existence d'un mandat (acte législatif ou réglementaire ou contrat) conférant l'exercice de cette activité à l'entité concernée et précisant en particulier les méthodes de calcul de la compensation.

B/ Recommandations de la cellule d'audit (CDAF 2024)

Engagement n°1 : Respecter la présente instruction technique, et mettre en place les dispositifs nécessaires de prévention des risques concurrentiels

Engagement n°2 : Établir sa politique tarifaire en appliquant la méthode de calcul du coût complet

Engagement n°3 : S'assurer de la stricte séparation comptable voire fonctionnelle des activités

Engagement n°4 : Assurer un suivi des activités au sein du contrôle de gestion et être en mesure de produire les conclusions assurant une lecture directe et une traçabilité des moyens alloués à chacune des missions

Engagement n°5 : Intégrer dans la cartographie des risques du réseau et de chaque établissement le risque concurrentiel

Engagement n°6 : Intégrer dans le référentiel d'audit de CDA France le risque concurrentiel et, le cas échéant, diligenter des audits externes sur la comptabilité analytique

Engagement n°7 : Réaliser un bilan de l'application de la présente instruction avant la fin de la mandature ainsi qu'une revue intermédiaire à la fin du 1er semestre 2024.

Engagement n°8 : Passer en revue régulièrement la présente instruction afin de procéder à sa révision le cas échéant

Engagement n°9 : Conduire des opérations de formation en droit de la concurrence à destination des établissements du réseau

Engagement n°10 : Adopter un comportement à l'égard des exploitants agricoles évitant toute confusion entre l'exercice des missions de service public et d'intérêt général et les activités commerciales

Annexe n° 12. Évolution comparée des charges des chambres régionales et des chambres départementales de leur ressort 2017/2023 (millions d'euros)

	2017	2023	Variation en M€
Normandie	8	40	+ 32
<i>Cumul 5 CDA</i>	37	19	-18
Pays de Loire	21	64	+43
<i>5 CDA</i>	61	25	-36
Bretagne	50	47	-3
<i>4 CDA</i>	35	32	-3
Hauts-de-France	4	5	+1
<i>1 CIA+ 3 CDA</i>	39	46	+7
Nouvelle Aquitaine	21	23	+2
<i>11 CDA (sans 47)</i>	92	97	+ 5
Occitanie	8	12	+4²⁰⁸
<i>13 CDA</i>	88	99	+11
PACA	9	6	-3
<i>6 CDA</i>	27	32	+5
AURA	8	8	0
<i>12 CDA</i>	87	99	+12
BFC	11	10	-1
<i>8 CDA</i>	45	52	+7
Corse	1	2	1
<i>2 CDA²⁰⁹</i>	4	7	+3
CVL	5	9	+4
<i>6 CDA</i>	39	43	+4
GE	10	11	+1
<i>10 CDA</i>	67	78	+11
Ile de France	2	15	+ 13
<i>2 CDA</i>	12	0	-12

Source : données financières et sociales CDAF

²⁰⁸ Y compris 3 millions d'euros de retour de performance transitant par le budget de la CRA.

²⁰⁹ Données 2017 issues de la seule chambre de Haute-Corse faute de réponse de la Corse-du-Sud.

Annexe n° 13. Actes relatifs aux tutelles budgétaire et juridique**A/ Audits budgétaires de chambres d'agriculture sollicités par les préfets depuis 2017**

Date de la demande d'audit	Chambre d'agriculture concernée	Date du rapport provisoire	Date du rapport définitif
21/10/2020	Chambre départementale d'agriculture de Corse du Sud	/	19/05/2021
08/12/2021	Chambre d'agriculture de Guyane	15/06/2022	31/08/2022
12/04/2022	Chambre départementale d'agriculture des Alpes-Maritimes	17/07/2023	/
27/09/2022	Chambre d'agriculture de la Réunion	23/05/2023	03/10/2023
05/10/2022	Chambre régionale d'agriculture des Hauts-de-France et les autres chambres implantées dans cette région	31/12/2022	20/04/2023

Source : CDAF

B/ Actes des chambres annulés par la tutelle de l'État depuis 2016

- Le décret n°2018-72 du 7 février 2018 relatif à l'annulation de la délibération n°2017/20 de la chambre régionale d'agriculture d'Auvergne-Rhône-Alpes : la délibération de la CRA annulée fixait les modalités et barèmes de remboursement des frais de déplacement pour les salariés et les élus des chambres de la région Auvergne-Rhône-Alpes ;
- Le décret n°2023-79 du 8 février 2023 annulant une délibération de la chambre départementale d'agriculture du Lot-et-Garonne : la délibération de la CDA annulée s'opposait à un prélèvement obligatoire instauré par l'article 1604 du C.G.I en refusant en particulier le reversement d'une part du produit de la taxe au FNMPP ;
- Le décret n°2023-371 du 15 mai 2023 annulant une délibération de la chambre départementale d'agriculture de Lot-et-Garonne : la délibération de la CDA annulée s'opposait à un prélèvement obligatoire instauré par l'article 1604 du C.G.I en refusant en particulier le reversement d'une part du produit de la taxe au FNMPP ;
- Le décret n°2024-45 du 29 janvier 2024 portant annulation d'une délibération de la chambre départementale d'agriculture du Lot-et-Garonne : la délibération annulée portait sur le paiement par la chambre d'agriculture du nettoyage des routes départementales à Monflanquin.

Source : Cour des comptes

Annexe n° 14. Prises de participations de CDAF autorisées par le MASA

Date de l'approbation	Référence de la délibération approuvée	Objet de cette délibération
02/05/2017	Délibération 17/14 adoptée lors de la session de CDA France du 23/02/2017	Augmentation du capital social de CDA France au sein de la SAS API AGRO
27/03/2020	Délibération 20/17 adoptée lors de la session de CDA France du 26/03/2020	Augmentation du capital social de CDA France au sein de la SAS API AGRO
22/09/2020	Délibération 20/31 adoptée lors de la session de CDA France du 25/06/2020	Création de la SAS Fermes & co
05/09/2022	Délibération 22/22 adoptée lors du conseil d'administration de CDA France du 14/04/2022	Création de la SAS France Carbone Agri Association
02/11/2022	Délibération 22/50 adoptée lors de la session de CDA France du 29/09/2022	Augmentation du capital social de CDA France au sein de la SAS API AGRO
27/02/2023	Délibération 23/07 adoptée lors du conseil d'administration de CDA France du 12/01/2023	Augmentation du capital social de CDA France au sein de la SAS France Carbone Agri Association

Source : CDAF