

N° 3702

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 décembre 2020.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA MISSION D'INFORMATION COMMUNE ⁽¹⁾

*relative aux **chambres d'agriculture**
et à leur **financement**.*

Président

M. Jean-PIERRE VIGIER

Rapporteurs

MME MARIE-CHRISTINE VERDIER-JOUCLAS ET M. STÉPHANE TRAVERT

Députés

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

La mission d'information commune est composée de : M. Jean-Pierre Vigier, *président*, Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas et M. Stéphane Travert, *rapporteurs*, M. Thierry Benoit, Mme Pascale Boyer, MM. Jean-René Cazeneuve, Philippe Chassaing, Rémi Delatte, Julien Dive, Jean-Paul Dufrène, Michel Lauzzana, Mme Lise Magnier, M. Didier Martin, Mme Graziella Melchior, M. Hervé Pellois, Mme Sylvia Pinel, MM. Dominique Potier, Jean-Bernard Sempastous, Mme Bénédicte Taurine et M. Nicolas Turquois, *membres*.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS DE M. JEAN-PIERRE VIGIER, PRÉSIDENT	7
INTRODUCTION	9
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	11
I. UN RÉSEAU CONSULAIRE QUI S’INTERROGE SUR SON IMPLANTATION TERRITORIALE ET SON ORGANISATION INTERNE	15
A. UNE STRUCTURE PYRAMIDALE	16
1. La pertinence de l’échelon départemental et interdépartemental	16
2. Les mutualisations possibles au plan régional	18
3. L’Assemblée permanente des chambres d’agriculture, une tête de réseau qui doit encore consolider son rôle fédérateur	21
B. UNE GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE À RAVIVER	23
1. Une forte abstention lors des élections	23
a. Les élections des chambres départementales d’agriculture.....	23
b. ... conditionnent celle des membres des chambres régionales et de l’APCA.....	25
c. Une abstention toujours plus marquée	25
2. Des collègues de poids inégal	27
a. La prédominance des exploitants.....	27
b. La représentation des salariés.....	27
c. Les organisations syndicales minoritaires.....	28
d. La parité dans le réseau consulaire	28
3. Les pistes d’élargissement et d’ouverture à la société civile	29
C. UN PERSONNEL AU STATUT DÉROGATOIRE	30
1. La persistance difficilement compréhensible d’un recrutement sous convention et d’un recrutement sous statut du personnel des chambres	30
2. Une structure et une échelle des rémunérations qui manque de transparence.....	32

a. Un salaire médian relativement faible, qui explique un taux de rotation du personnel élevé	32
b. La nécessité de limiter le taux de rotation du personnel et d’attirer les talents en rendant les conditions d’emploi davantage attractives	35
c. Le cas particulier du corps de direction	35
D. UNE TUTELLE DE L’ÉTAT À CONSOLIDER.....	36
II. DES MISSIONS PLUS LARGES QUE LA PRODUCTION AGRICOLE	39
A. LA REPRÉSENTATION DES INTÉRÊTS AGRICOLES.....	39
B. LES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC	40
C. L’ACCOMPAGNEMENT DE L’AGRICULTURE DANS SES TRANSITIONS ÉCONOMIQUES, AGROÉCOLOGIQUES, TECHNIQUES ET SOCIALES..	42
1. Conseiller les entreprises dans leurs projets dans la durée	42
a. Former les agriculteurs à être des employeurs et des chefs d’entreprise	42
b. Sécuriser les exploitants agricoles sur la réglementation.....	43
c. Délivrer un conseil d’entreprise personnalisé	43
2. Adapter les systèmes de production au changement climatique et promouvoir un usage limité des produits phytosanitaires.....	45
a. Promouvoir un usage limité des produits phytosanitaires et accompagner les transitions agroécologiques	45
b. Anticiper le réchauffement climatique et promouvoir l’autonomie des systèmes de production.....	49
3. Garantir la traçabilité alimentaire et la sécurité sanitaire.....	50
D. LA CONTRIBUTION AU DIALOGUE ENTRE LES AGRICULTEURS ET LA SOCIÉTÉ	52
1. La nécessité de davantage communiquer sur les métiers et les pratiques agricoles vis-à-vis du grand public	52
2. Aider les agriculteurs à mieux communiquer avec leur environnement local.....	53
E. LA PARTICIPATION À L’AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET À LA POLITIQUE DE L’EAU	53
1. Des relations étroites avec les collectivités territoriales au service des territoires et des filières	54
a. Des relations formalisées sous des formes variées	54
b. Valoriser les productions sur les marchés de proximité et dans les filières.....	55
c. Développer les filières et les projets créateurs de valeur ajoutée et d’emplois dans les territoires.....	57
2. Une implication croissante dans la politique foncière et l’aménagement du territoire.....	58
3. Des compétences forestières à mieux coordonner	60
4. Préserver la qualité des milieux et le patrimoine environnemental	61
a. La gestion de la ressource en eau	61

b. La préservation des milieux	62
III. UN FINANCEMENT RÉCEMMENT STABILISÉ MAIS QUI APPELLE CERTAINES CLARIFICATIONS	65
A. DES RECETTES EN MAJORITÉ PUBLIQUES.....	65
1. La taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non-bâties	65
a. Une affectation déterminante	65
b. Un mécanisme complexe	67
2. Les subventions.....	71
a. Les financements européens.....	71
b. L’effort important du ministère de l’agriculture et de l’alimentation.....	71
c. La participation des collectivités territoriales.....	72
B. LES RESSOURCES TIRÉES DE LA VENTE DE SERVICES	72
1. Des prestations rémunérées en développement	72
a. L’offre destinée aux agriculteurs	73
b. L’offre destinée aux forestiers.....	74
c. L’offre destinée aux collectivités territoriales	74
2. Les limites de ces prestations.....	75
a. L’instabilité et la faiblesse du revenu de certains professionnels.....	75
b. La question du droit de la concurrence	76
C. UNE SITUATION COMPTABLE HÉTÉROGÈNE	78
1. Des résultats imparfaitement lisibles, marqués par des perspectives tendues et des disparités territoriales.....	78
a. Un manque de consolidation des états financiers	78
b. Un bilan variable d’un établissement à l’autre.....	79
c. Le levier de la péréquation	81
2. Les insuffisances de la comptabilité analytique.....	83
EXAMEN PAR LA MISSION D’INFORMATION COMMUNE.....	87
EXAMEN PAR LES COMMISSIONS	89
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	91
ANNEXE : PROJET STRATÉGIQUE DE L’ASSEMBLÉE PERMANENTE DES CHAMBRES D’AGRICULTURE POUR 2019-2025.....	95

AVANT-PROPOS DE M. JEAN-PIERRE VIGIER, PRÉSIDENT

L'attachement aux chambres d'agriculture dépasse les appartenances politiques, ainsi que l'a démontré l'engagement de députés de l'ensemble des groupes afin de préserver, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2020, les ressources fiscales qui leur sont affectées.

C'est donc dans cet esprit transpartisan que la présente mission d'information, commune à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire et à la commission des affaires économiques, a mené ses travaux entre les mois de juin et de décembre 2020.

Il m'appartient de saluer les rapporteurs et les dix-sept autres membres pour la fluidité de la conduite de la mission et de souligner la qualité de nos échanges au cours de la trentaine d'auditions tenues, pour l'essentiel, par visioconférence ou, lorsque les circonstances sanitaires l'ont permis, sous la forme d'un déplacement à Albi et de réunions physiques à l'Assemblée nationale.

En particulier, doivent être remerciés pour leur disponibilité MM. Julien Denormandie, ministre de l'agriculture et de l'alimentation, et Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics : à mi-étape, leur audition respective a utilement contribué à nos réflexions.

Des discussions riches et intéressantes ont par ailleurs eu lieu avec les chambres des trois départements du Tarn, de la Haute-Loire et de la Manche, la tête de réseau de ces établissements, l'ensemble des organisations syndicales des exploitants comme des salariés, les représentants de la filière de la forêt et du bois, des associations de défense de l'environnement ainsi que, naturellement, les services administratifs de tutelle.

Avec la loi de finances pour 2021 qui devrait être adoptée dans les jours suivant la remise du rapport ci-après, la taxe affectée aux chambres d'agriculture voit son niveau maintenu. Notre volonté commune est de pérenniser le budget de ces établissements, confrontés à d'importantes transitions.

La mission d'information formule 30 recommandations : je les fais miennes et souhaite qu'elles contribuent à l'efficacité de l'action du réseau consulaire agricole et, partant, à la performance des entreprises de l'élevage, des cultures et de la sylviculture aux plans économique, social et environnemental.

INTRODUCTION

Les chambres d'agriculture sont, avec leurs élus et leurs salariés, des structures majeures de l'animation des zones rurales et du développement d'un secteur économique intimement lié à l'histoire et à la géographie de notre pays.

Au cœur des territoires et au plus près des agriculteurs, elles devront, dans le cadre du prochain contrat d'objectifs et de performance signé avec le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, répondre à de lourds défis, dont l'adaptation au changement climatique, l'évolution des attentes des consommateurs, la volatilité des marchés internationaux et, naturellement, la relance après la crise liée à l'épidémie de la covid-19.

La présente mission d'information commune a, dès le lancement de ses travaux, réaffirmé le rôle essentiel et nécessaire de ces établissements.

Pendant près de six mois, ses membres se sont intéressés aux attributions des chambres d'agriculture, qui à la fois contribuent à des missions de service public et s'exercent dans le champ concurrentiel, à leur gouvernance, avec des collègues électoraux qui pourraient être simplifiés et un mouvement de régionalisation qui suscite des avancées aussi bien que des inquiétudes, et enfin, à l'efficacité de leurs moyens humains et financiers.

Constitué des chambres départementales, interdépartementales, régionales et de région, ainsi que d'une assemblée permanente, le réseau affiche en effet d'importantes spécificités organisationnelles : si la plupart sont justifiées, certaines modernisations peuvent être envisagées **(I)**.

Les missions des établissements consulaires agricoles ne se limitent pas à l'accompagnement des éleveurs et cultivateurs : la préservation des milieux, l'accompagnement de la transition agroécologique, l'aménagement du territoire constituent quelques-unes des missions fondamentales du réseau **(II)**.

Majoritairement assis sur des ressources fiscales ou budgétaires et donc sur la solidarité de la collectivité publique, les moyens des chambres d'agriculture s'appuient de plus en plus sur la vente de prestations de droit privé. Leur développement doit être encadré, tandis que la péréquation entre établissements gagnerait à être consolidée **(III)**.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

1. Pour les fonctions « métier », préserver l'échelon départemental ou interdépartemental des chambres d'agriculture, seul à même de garantir le lien entre les élus et les professionnels et d'apporter des solutions rapides sur le terrain.
2. Assortir d'indicateurs précis les effets anticipés puis constatés de la régionalisation au plan des charges de personnel et de fonctionnement et réorienter les économies ainsi réalisées vers le financement de priorités stratégiques.
3. Encourager davantage les rapprochements interdépartementaux et infrarégionaux, en formalisant leurs modalités dès lors qu'ils impliquent la mise à disposition de personnels de manière fréquente ou longue.
4. En lien avec le réseau consulaire, ouvrir une réflexion sur une évolution du mode de scrutin dans les chambres départementales d'agriculture.
5. En lien avec le réseau consulaire, lancer une réflexion relative à l'ajustement de la composition des collèges au sein des chambres départementales d'agriculture.
6. Associer davantage la société civile aux délibérations des chambres en utilisant le statut de membres associés.
7. Consulter davantage les organisations syndicales des salariés au sujet des enjeux structurants de politique agricole.
8. Inviter les bureaux des chambres départementales d'agriculture à ouvrir leurs travaux aux organisations syndicales minoritaires.
9. Rendre les bureaux des chambres d'agriculture plus respectueux de l'exigence de parité.
10. Rapprocher significativement les règles applicables aux agents du réseau du droit du travail et unifier le statut de l'ensemble des personnels.
11. Accélérer le déploiement par le réseau des chambres d'un logiciel de ressources humaines unique, facilitant la transparence de la politique salariale.
12. Revenir sur le statut des directeurs des chambres d'agriculture, en supprimant les parachutes dorés en cas de licenciement.

13. Publier dans le plus bref délai le contrat d'objectifs et de performance négocié entre l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) et le ministère de l'agriculture et de l'alimentation et le projet stratégique de l'APCA puis assurer la concordance des temps entre ces documents.
14. Intégrer l'APCA et les chambres dans le périmètre des opérateurs de la mission budgétaire *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*.
15. Conforter le rôle des chambres dans le conseil en transition agroécologique et la promotion de la réduction de l'usage des produits phytosanitaires.
16. Saisir l'opportunité du volet agricole du plan « France relance » pour accélérer les transitions et les innovations dans les territoires.
17. Faire de la sensibilisation à la biosécurité un axe substantiel d'intervention des chambres, en lien avec les groupements de défense sanitaire.
18. Communiquer davantage sur les métiers et les pratiques agricoles, en recrutant dans chaque chambre un chargé de communication.
19. Former les salariés et exploitants agricoles à la communication vers les publics non agricoles.
20. Valoriser les circuits courts ainsi que les projets alimentaires territoriaux et promouvoir l'approvisionnement local dans la restauration collective.
21. Développer et accompagner les filières ainsi que les projets innovants créateurs de valeur ajoutée dans les territoires.
22. Renforcer les liens existants entre les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) et les chambres, en généralisant la signature de conventions entre les deux réseaux.
23. Clarifier les compétences respectives de l'Office national des forêts, du Centre national de la propriété forestière et des chambres, tout en renforçant les synergies entre les acteurs de la filière de la forêt et du bois.
24. Conforter le rôle essentiel des chambres dans la gestion locale de la ressource en eau.
25. Ériger les chambres d'agriculture en acteurs de la préservation de la qualité des milieux et des ressources ainsi que du patrimoine environnemental.
26. Sanctuariser le plafond d'affectation de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TATFNB) aux chambres d'agriculture pour la durée du contrat d'objectifs et de performance.

27. En garantissant le maintien de sa clef de répartition, réfléchir au remplacement de l'étape des versements de la TATFNB par les chambres départementales aux chambres régionales, à l'APCA et aux organismes forestiers au profit d'une attribution directe par les services fiscaux.
28. Assurer une meilleure correspondance entre l'assiette cadastrale forestière soumise à la TATFNB et les surfaces estimées par l'Institut géographique national.
29. Rétablir la perception triennale de la TATFNB sur les parcelles forestières lorsque le montant dû est inférieur à 12 euros par an.
30. Porter progressivement au plafond légal de 5 % la participation des chambres au fonds national de solidarité et de péréquation afin de le doter, à TATFNB constante, de 14,6 millions d'euros.

I. UN RÉSEAU CONSULAIRE QUI S'INTERROGE SUR SON IMPLANTATION TERRITORIALE ET SON ORGANISATION INTERNE

Les chambres d'agriculture constituent un maillage d'une centaine d'établissements (A), dont le fonctionnement affiche des particularités, tant au plan électoral (B) qu'à celui du statut des agents (C). La révision du contrat d'objectifs et de performance avec l'État sera une étape majeure (D).

De 1851 à 1949 : des débuts mouvementés

La mise en place d'un système de représentation de la profession agricole remonte à la Seconde République : la **loi du 20 mars 1851** institue des comices – corps électoral –, des chambres consultatives et un conseil général de l'agriculture. Son application, toutefois, est restée partielle.

Poursuivant le but d'intensifier la production alimentaire au lendemain de la Première guerre mondiale, la **loi du 6 janvier 1919** crée de nouveaux offices agricoles, mais son article 2 dispose qu'ils ont vocation à être remplacés par des chambres d'agriculture.

Ces dernières sont établies par la **loi du 25 octobre 1919**, mais la pression de la Confédération nationale des associations agricoles parvient à empêcher son application jusqu'à l'adoption d'un nouveau texte.

Si la **loi du 3 janvier 1924** fixe, pour les chambres d'agriculture, un cadre proche de celui actuellement prévu par le code rural et de la pêche maritime (*cf. infra*), son entrée en vigueur a elle aussi connu des retards sous la Troisième République avant d'être suspendue par le régime de Vichy :

- le règlement d'administration publique déclinant certaines de ses modalités pratiques, prévu par son article 41 « *dans les trois mois* », n'est pris que le 16 décembre 1924 ;
- le régime financier des chambres, esquissé à son article 34, ne sera fixé que tardivement, sur le principe par le décret du 5 décembre 1927, puis de manière effective par la **loi du 27 décembre 1927** portant fixation du budget général de l'exercice 1928 ;
- l'assemblée des présidents des chambres d'agriculture voit seulement le jour à la faveur du **décret-loi du 30 octobre 1925** ;
- l'**acte dit loi du 2 décembre 1940** dispose qu'elles sont « *supprimées* » et remplacées par des structures techniques, ce que confirme un arrêté du 29 janvier 1944.

Avec son **ordonnance du 26 juillet 1944**, le Gouvernement provisoire de la République française déclare nuls les textes relatifs à l'organisation corporative de l'économie, mais son article 3 subordonne le rétablissement des organismes agricoles dissous par Vichy à une « *révision motivée du comité national d'action agricole* », lequel a été supprimé par la **loi du 12 mars 1946** rétablissant la liberté syndicale.

Saisi par le Gouvernement, le **Conseil d'État** relève, dans son **avis du 17 mai 1949**, que la loi du 31 décembre 1948 de finances pour 1949 a entendu déterminer les recettes des chambres et que, partant, la circonstance que le comité précité ne soit pas en mesure de se prononcer ne prive pas ces établissements d'existence légale. La Haute juridiction administrative va plus loin et affirme que « *faute d'intervention du décret prévu pour la fixation de la date de nouvelles élections, le mandat des membres [des chambres] en fonction au mois de décembre 1939 doit être regardé comme légalement prolongé* ».

A. UNE STRUCTURE PYRAMIDALE

Le premier alinéa de l'article L. 510-1 du code rural et de la pêche maritime dispose que « *le réseau des chambres d'agriculture se compose des chambres départementales d'agriculture, des chambres régionales d'agriculture et de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture* ».

Son deuxième alinéa indique qu'il « *comprend également des chambres interdépartementales d'agriculture, des chambres interrégionales d'agriculture et des chambres d'agriculture de région* ».

Il convient d'aborder successivement ces trois échelons de proximité **(1)**, de coordination **(2)** et de planification stratégique **(3)**.

1. La pertinence de l'échelon départemental et interdépartemental

Les chambres départementales sont le cadre de principe pour la mise en relation des agriculteurs :

– l'article L. 511-1 du code rural et de la pêche maritime, dont la rédaction a peu varié par rapport à celle de la loi de 1924, précitée, dispose qu'elles « *constitue[nt], dans chaque département, auprès de l'État ainsi que des collectivités territoriales et des établissements publics qui leur sont rattachés, l'organe consultatif, représentatif et professionnel des intérêts agricoles* » ;

– l'article L. 511-3 du même code prévoit qu'elles « *assurent l'élaboration de la partie départementale du programme régional de développement agricole et rural (PRDAR), contribuent à l'animation et au développement des territoires ruraux, [...] sont associées, en application de l'article L. 132-7 du code de l'urbanisme, à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale, des schémas de secteur et des plans locaux d'urbanisme [...] et sont appelées [...] à grouper, coordonner, codifier les coutumes et usages locaux à caractère agricole qui servent [...] de base aux décisions judiciaires* ».

Usant, en 2012, de la faculté ouverte par l'article 70 de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche ⁽¹⁾, quatre chambres ont formé des établissements interdépartementaux : d'une part, la Savoie et la Haute-Savoie et, d'autre part, le Doubs et le Territoire de Belfort.

L'intégration d'anciennes chambres de région au sein d'entités plus larges (*cf. infra*) a contribué à la création de deux autres chambres interdépartementales : d'abord entre le Nord et Pas-de-Calais, puis entre le Haut-Rhin et le Bas-Rhin.

En Île-de-France, les chambres de sept des huit départements (sauf celle de Seine-et-Marne) s'étaient aussi rapprochées avant de fusionner avec cette dernière et la chambre régionale pour créer la chambre de région (*cf. infra*).

(1) Article L. 511-13 du code rural et de la pêche maritime.

On dénombre ainsi :

- 84 chambres départementales ou interdépartementales en métropole ;
- 5 chambres dans les départements d’outre-mer et 6 chambres à statut particulier dans les autres collectivités d’outre-mer ⁽¹⁾.

Ces établissements publics placés sous la tutelle de l’État (*cf. infra*) sont présents au plus près des exploitants et des salariés agricoles ou sylvicoles : leurs près de 400 antennes assurent un maillage fin du territoire et emploient plus de 80 % des agents du réseau. Ainsi qu’il a été indiqué au président et aux rapporteurs lors de leur visite dans le **Tarn**, ces antennes permettent aussi une spécialisation en fonction des sols d’un même département.

IMPLANTATIONS DE LA CHAMBRE D’AGRICULTURE DANS LE DÉPARTEMENT DU TARN



Source : chambre d’agriculture du Tarn.

Une telle proximité est indispensable lorsque surviennent des imprévus, comme la crise de la covid-19. Autre exemple : la procédure d’indemnisation au titre du fonds national de gestion des calamités agricoles (FNGCA) ⁽²⁾, remplacé par le fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) ⁽³⁾, fait intervenir un comité départemental d’expertise (CDE) et un comité national (CNGRA) au sein desquels les élus agricoles sont très impliqués ⁽⁴⁾.

Recommandation n° 1 : pour les fonctions « métier », préserver l’échelon départemental ou interdépartemental des chambres d’agriculture, seul à même de garantir le lien entre les élus et les professionnels et d’apporter des solutions rapides sur le terrain.

(1) La chambre économique multiprofessionnelle de Saint-Barthélemy, la chambre consulaire interprofessionnelle de Saint-Martin, la chambre d’agriculture, de commerce, d’industrie, de métiers et de l’artisanat de Saint-Pierre-et-Miquelon, la chambre d’agriculture de la Nouvelle-Calédonie, la chambre d’agriculture et de la pêche lagonaire de la Polynésie française et la chambre de commerce, d’industrie, de métiers et de l’agriculture des îles Wallis et Futuna.

(2) Loi n° 64-706 du 10 juillet 1964 organisant un régime de garantie contre les calamités agricoles.

(3) Article 26 de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l’agriculture et de la pêche.

(4) 6° de l’article D. 361-8 et 3° de l’article D. 361-13 du code rural et de la pêche maritime.

2. Les mutualisations possibles au plan régional

Dans le prolongement de l'article 39 de la loi de 1924, précitée, les articles L. 512-1 à L. 512-4 du code rural et de la pêche maritime définissent le rôle des chambres régionales et des chambres de région, « *constituée[s] par fusion d'une ou plusieurs chambres départementales et d'une chambre régionale* ».

Leurs membres sont désignés, parmi eux, par les élus départementaux.

- Plusieurs textes ont eu pour ambition, depuis une quinzaine d'années, de favoriser la régionalisation des réseaux consulaires.

Mais, contrairement au choix fait pour les chambres de commerce et d'industrie (CCI) et les chambres de métiers et de l'artisanat (CMA) ⁽¹⁾, une certaine liberté a d'abord été laissée aux chambres d'agriculture : l'ordonnance n° 2006-1207 du 2 octobre 2006 relative aux chambres d'agriculture et la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche leur ont simplement ouvert de nouvelles facultés pour gérer à l'échelle régionale des missions de service public, par la création soit de services communs, soit d'organismes interétablissements régionaux (OIER) pouvant être dotés de la personnalité juridique et d'une enveloppe financière distincte.

Sur ce fondement, l'APCA a engagé le projet « **Terres d'avenir** » en 2009, dont l'optimisme s'est néanmoins heurté à la « *volonté d'indépendance* » de certains élus départementaux. Les avancées ont été modestes et la mutualisation a même pu conduire à des surcoûts, notamment en termes de transports ⁽²⁾.

- Après l'échec de cette approche reposant sur le volontariat, le législateur a souhaité définir un cadre plus précis pour la régionalisation :

- l'article 89 de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt confie aux chambres régionales une nouvelle prérogative d'« *harmonisation des conditions d'emploi des personnels des chambres* » départementales de leur ressort et de coordination de l'action de ces dernières en matière de comptabilité et de communication ;

- l'ordonnance n° 2015-1538 du 26 novembre 2015 relative à l'évolution des circonscriptions des chambres d'agriculture et le décret n° 2015-1539 du même jour mettent en cohérence ces dernières avec la carte issue de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République ;

- le décret n° 2016-610 du 13 mai 2016 relatif au réseau des chambres d'agriculture dispose qu'elles « *arrêtent[nt] les priorités de la mandature [locale] et la stratégie mise en œuvre pour les atteindre* » et listent les fonctions qui ont

(1) Loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services.

(2) Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, Suivi des recommandations territoriales des rapports d'audit de chambres d'agriculture (rapport n° 14026-07), mars 2015.

vocation à être mutualisées, ainsi que celles, en principe moins nombreuses, devant demeurer une compétence des établissements départementaux.

● Le ministère de l’agriculture et de l’alimentation reconnaît que le degré de réalisation, à défaut de réussite, du plan « **Colonne vertébrale** » initié en 2014 par l’APCA aux fins de mutualiser les fonctions support entre départements, tient essentiellement à cette nouvelle carte des régions en tant que collectivités.

Pour le reste, une mission d’inspection chargée d’évaluer l’application des dispositions du décret avait conclu que :

– sur le terrain, elles « *ne s’accompagne[nt] pas de modalités précises de mise en œuvre, particulièrement en ce qui concerne le financement, [ce qui] induit une grande variété de comportements* » ;

– au sein du ministère de l’agriculture et de l’alimentation, la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) « *aborde très rarement la régionalisation [...] dans ses interventions en sessions et conseils d’administration ou lors des échanges mensuels entre services* » tandis que, de la part des préfets, le processus « *ne fait pas l’objet de suivi et d’analyses critiques suffisants* » ;

– au sein du réseau, les priorités définies par l’APCA « *demeurent inconnues ou ont été oubliées par les responsables des établissements* » locaux, tandis que les rapprochements n’avaient pas été conçus en parallèle d’une stratégie de rationalisation des implantations, et donc des charges, immobilières ⁽¹⁾.

● Pour approfondir le mouvement, l’article 38 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d’une société de confiance et l’ordonnance n° 2019-59 du 30 janvier 2019 relative à l’exercice et au transfert, à titre expérimental, de certaines missions dans le réseau des chambres d’agriculture ont ouvert, pour trois ans, la possibilité que l’échelon régional exerce, à titre exclusif, tout ou partie des prérogatives des chambres de son ressort et gère les moyens humains correspondants.

À l’heure de la remise du rapport de la présente mission d’information, les établissements de Bretagne, de Normandie et des Pays-de-la-Loire ont délibéré pour s’investir dans cette expérimentation.

En Bretagne, le service chargé de l’élevage était déjà, de longue date, partagé entre les quatre chambres historiques. La chambre régionale y assure, depuis le 1^{er} janvier 2017, la gestion de toutes les commissions et de la quasi-totalité des 630 salariés : formellement, chaque établissement départemental a conservé un unique collaborateur, à savoir son directeur. La chambre de la **Manche** a également insisté sur la dynamique régionale positive en Normandie.

(1) Conseil général de l’alimentation, de l’agriculture et des espaces ruraux, Les nouvelles chambres régionales d’agriculture : constats et perspectives (rapport n° 17068), juillet 2018.

La démarche est moins aboutie ailleurs. Par exemple, la diversité des terrains (montagne, sillon fluvial, plaine bressane, etc.) et les distances entre les douze départements en Auvergne-Rhône-Alpes compliquent la progression au-delà de la mutualisation des systèmes d'information et des ressources humaines. Il en va sensiblement de même en Corse et dans la région Grand Est.

• Les rapporteurs soulignent tout l'intérêt de la mutualisation régionale lorsque, conduite en bonne intelligence, elle permet de démultiplier les compétences des agents au lieu de les développer en doublon d'un département à l'autre. Le fait que **deux services communs existent désormais dans chaque région, pour la recherche et développement et pour la forêt (VBT)**, permet d'améliorer l'efficacité de l'emploi des deniers publics.

Par ailleurs, l'échelon présente une certaine cohérence dans la double mesure où les régions sont les collectivités « chefs de file » en matière de développement économique et où elles constituent, au titre de la politique agricole commune (PAC), l'autorité de gestion des concours du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), c'est-à-dire du second pilier.

En revanche, ils estiment que la rationalisation ne saurait se faire au détriment de la qualité de vie au travail des salariés et rappellent la nécessité de **conserver un accès de proximité, donc départemental, au réseau consulaire pour les agriculteurs et sylviculteurs** : compte tenu de la diversité des contextes pédoclimatiques et des pratiques culturelles, la satisfaction de leurs besoins exige une spécialisation et une réactivité importantes, tandis que le poids de leurs responsabilités ne permet pas des déplacements trop importants.

Une telle remarque vaut *a fortiori* pour préserver la disponibilité des élus.

Dans les régions les plus étendues, une orientation intermédiaire pour la réduction des dépenses pour les fonctions support doit résider dans la poursuite des rapprochements entre chambres départementales voisines, avec ou sans constitution d'établissements interdépartementaux. En fonction des dossiers, ces mutualisations peuvent adopter un degré de formalisme variable.

Les représentants de la chambre de la **Haute-Loire** ont fourni de nombreux exemples aux rapporteurs montrant que s'il n'est pas nécessaire, voire pas soutenable financièrement, que chaque chambre se dote d'agents dont les compétences thématiques ne seraient que rarement mobilisées, il est aisé et pertinent d'organiser des délégations ponctuelles :

– cet établissement met, 70 jours par an, un technicien spécialiste des questions d'énergie à la disposition de la Loire voisine, qui ne dispose pas d'un tel spécialiste, ou bien apporte son aide, pour 450 euros par jour, à la chambre du Cantal en matière de contrôle des bovins allaitants ;

– réciproquement, la Haute-Loire sollicite les équipes de l'Ardèche en matière viticole ou celles de la Lozère en ce qui concerne le lait de brebis.

D'autres modèles sont dignes d'intérêt : les équipes des Hauts-de-France travaillent à constituer la chambre de région en employeur unique, portant aussi le patrimoine, tandis que subsisteraient des chambres territoriales, sans personnalité juridique, pour l'exercice des missions de proximité ; la Charente-Maritime et les Deux-Sèvres prévoient de réunir leur personnel dans un organisme transversal mais sans fusionner et donc en maintenant les élus dans chaque département.

Recommandation n° 2 : assortir d'indicateurs précis les effets anticipés puis constatés de la régionalisation au plan des charges de personnel et de fonctionnement et réorienter les économies ainsi réalisées vers le financement de priorités stratégiques.

Recommandation n° 3 : encourager davantage les rapprochements interdépartementaux, en formalisant leurs modalités dès lors qu'ils impliquent la mise à disposition de personnels de manière fréquente ou longue.

3. L'Assemblée permanente des chambres d'agriculture, une tête de réseau qui doit encore consolider son rôle fédérateur

Installé en 1925, l'étage supérieur de la pyramide consulaire agricole est constitué par l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA).

Elle est composée des présidents de la totalité des établissements départementaux, interdépartementaux, régionaux, de région et ultramarins, qui se réunissent en plénière ou en conseil d'administration (34 membres).

● L'APCA est, aux termes de l'article L. 513-2 du code rural et de la pêche maritime, investie de compétences élargies :

« – elle élabore et met en œuvre, seule ou conjointement avec d'autres établissements du réseau, des **programmes d'intérêt général** dont le champ excède le cadre régional ;

« – elle crée au bénéfice [...] du réseau des **services communs** [...] ;

« – elle élabore des **normes communes pour l'établissement des données budgétaires et comptables** et des indicateurs communs de gestion, [...] approuvés par l'autorité de tutelle [...] ;

« – elle apporte aux chambres d'agriculture le **concours** nécessaire à leur fonctionnement et à leurs actions **dans les domaines technique, juridique, économique et financier** ;

« – elle représente l'ensemble des établissements du réseau en **matière sociale** et signe, en leur nom, tout accord national qu'elle a négocié, après y avoir été autorisée par la session [...] ;

« – elle rend compte des actions menées par les chambres d'agriculture pour promouvoir la réduction de l'utilisation des **produits phytopharmaceutiques** [...], dans le cadre d'un rapport remis chaque année aux ministres chargés de l'agriculture et de l'environnement ».

Dotée d'un budget de 39,9 millions d'euros en 2019, l'APCA salarie 150 personnes (dont 72 % de cadres et 69 % de femmes), répartis au sein de six directions ⁽¹⁾ à Paris et au sein de la représentation auprès de l'Union européenne, ouverte dès les années 1960. Elle a constitué **quatre services communs nationaux, tenant à l'informatique (DNSI), à la qualité des prestations et des services marchands (DQS et DSM) et à la formation (Resolia).**

Toutefois, l'APCA n'a pas de quelconque autorité hiérarchique sur les autres établissements du réseau. Elle n'est donc pas en mesure de piloter les actions d'élus qui disposent de leur propre légitimité électorale et de moyens, mais peut seulement coordonner leurs méthodes dans les quelques domaines précités. Enfin, **la tête de réseau n'obtient ni ne sollicite aucun retour consolidé sur les ressources et les dépenses respectives des chambres** (*cf. infra*).

● En novembre 2019, l'APCA a adopté son **projet stratégique pour 2019-2025**, dont les trois axes sont : 1) « *accompagner les transitions économiques, sociétales et climatiques* », 2) « *créer plus de valeur dans les territoires* » et 3) « *faire dialoguer agriculture et société* » ⁽²⁾.

Son site internet affirme qu'il a « *fait l'objet de débats dans les chambres d'agriculture et avec leurs parties prenantes* » ⁽³⁾.

Les rapporteurs partagent largement les objectifs de ce projet stratégique mais relèvent que, d'une part, cette dernière affirmation a été démentie par une partie significative des personnes auditionnées – syndicats de salariés, organismes responsables de la politique publique forestière, notamment ⁽⁴⁾ – et que, d'autre part, le calendrier de sa publication est intervenu avant même que soit négocié le contrat d'objectifs et de performance (COP) de l'APCA avec le ministère de l'agriculture et de l'alimentation (*cf. infra*).

Il reste que ce projet stratégique fait l'objet d'un suivi rigoureux par l'APCA, dont la mission a pu consulter une version. Est détaillé l'avancement des actions en fonction de l'existence ou non d'un groupe de travail opérationnel, de la répartition éventuelle entre les chambres régionales et du degré de mise en œuvre des objectifs dans le ressort de chacune d'entre elles, de la contribution du réseau aux différents sous-projets (en nombre d'agriculteurs, de dossiers, en euros, en pourcentage, en milliers de mètres cubes, etc.) et de l'écart par rapport à la cible, ou encore du temps disponible avant l'horizon envisagé pour leur réalisation.

(1) Outre la direction générale : direction des ressources, direction de l'économie et des territoires, direction des entreprises et du conseil, direction des systèmes d'information, direction de la communication et des relations publiques, direction de Resolia (formation).

(2) *Cf. annexe (page 97).*

(3) <https://www.chambres-agriculture.fr> (consulté le 26 novembre 2020).

(4) Interrogée à nouveau, l'APCA a indiqué avoir préparé ses négociations avec les chambres et non avec les syndicats, sans empêcher que ceux-ci aient été consultés localement : ont généralement été désignés, dans chaque région, un élu et un salarié référents.

B. UNE GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE À RAVIVER

La faible participation aux élections professionnelles agricoles (1) soulève des questions quant à la représentativité des instances de chambres (2) et appelle une réflexion sur l'ouverture de ces dernières à la société civile (3).

1. Une forte abstention lors des élections

Les consultations des agriculteurs au niveau départemental (a) et leurs conséquences nationales (b) sont marquées par une participation en déclin (c).

a. Les élections des chambres départementales d'agriculture

Les élections des chambres d'agriculture sont organisées sous le contrôle des pouvoirs publics. Le préfet préside les commissions d'établissement des listes électorales et d'organisation des opérations électorales créées en vue des élections.

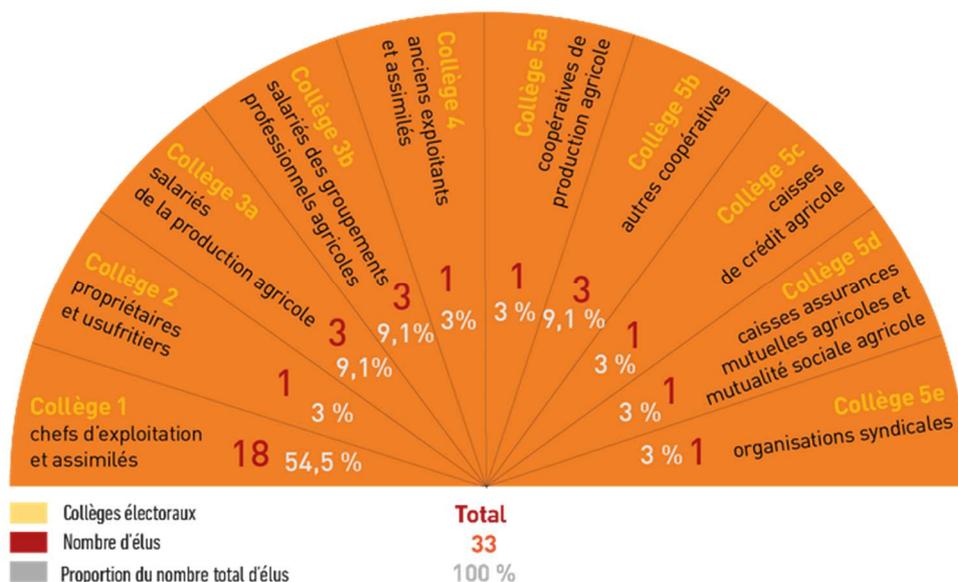
La composition d'une chambre départementale d'agriculture

En application de l'**article R. 511-6 du code rural et de la pêche maritime**, une chambre départementale d'agriculture se compose :

- de cinq « collèges individuels » :
 - le collège des chefs d'exploitation et assimilés (18 membres) ;
 - le collège des propriétaires fonciers et usufruitiers (1 membre) ;
 - le collège des salariés de la production agricole (3 membres) ;
 - le collège des salariés des groupements professionnels agricoles (3 membres) ;
 - le collège des anciens exploitants (1 membre).
- des représentants des cinq « collèges des groupements professionnels agricoles » :
 - le collège des coopératives d'utilisation de matériel agricole (1 membre) ;
 - le collège des autres coopératives et des sociétés d'intérêt collectif agricole (3 membres) ;
 - le collège des caisses de Crédit agricole (1 membre) ;
 - le collège des caisses d'assurances mutuelles agricoles et des caisses de Mutualité sociale agricole (1 membre) ;
 - le collège des organisations syndicales à vocation générale d'exploitants agricoles (1 membre) ;

Un à trois conseillers du centre régional de la propriété forestière (CRPF) sont membres de droit de la chambre d'agriculture. En outre, la session peut **désigner librement au maximum 8 membres associés** (article R. 511-7 du code rural et de la pêche maritime).

RÉPARTITION DES DIFFÉRENTS COLLÈGES ÉLECTORAUX COMPOSANT LA SESSION D'UNE CHAMBRE DÉPARTEMENTALE



Source : Assemblée permanente des chambres d'agriculture.

Les **33 membres d'une chambre d'agriculture** sont élus par un scrutin de liste départementale à un tour, pour une durée de **six ans** et répartis dans dix collèges. Actuellement, deux modes de scrutin sont en vigueur :

- pour les **collèges des chefs d'exploitation et des salariés**, un scrutin mixte (la liste majoritaire obtient la moitié des sièges et les sièges restants sont répartis à la représentation proportionnelle suivant la règle du plus fort reste) ;
- pour les **autres collèges**, un scrutin majoritaire à un tour.

Au total, ce sont plus de **2,5 millions de personnes** qui peuvent participer aux élections des chambres d'agriculture, sous réserve d'être inscrites sur les listes électorales spécialement établies à cette occasion.

Les modifications du régime électoral intervenues lors du scrutin de 2019

Lors du scrutin de 2019, plusieurs modifications du régime électoral sont intervenues :

- suppression de la condition d'inscription sur les listes électorales générales pour être électeurs aux élections des membres des chambres d'agriculture ;
- allègement du contrôle municipal des listes électorales ;
- **introduction du vote électronique en plus du vote par correspondance** ;
- baisse du nombre d'élus dans les chambres départementales et interdépartementales ;
- **modification du mode de scrutin pour les collèges des chefs d'exploitation et des salariés avec attribution de 50 % des sièges à la liste arrivée en tête avec arrondi, le cas échéant, à l'entier inférieur.**

b. ... conditionnent celle des membres des chambres régionales et de l'APCA

En janvier 2019, ont été élus les membres des chambres d'agriculture **départementales, interdépartementales et de région**. Puis, en mars, les membres élus des 89 chambres départementales et interdépartementales ont élu à leur tour les **membres des douze chambres régionales d'agriculture**, à l'exception des membres du collège des chefs d'exploitation élus au suffrage direct avec prime d'un siège à la liste arrivée en tête.

Enfin, en mars 2019, la réunion des présidents des chambres d'agriculture a constitué l'**Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA)**. Les présidents de chambres ont alors élu le **président de l'APCA et les membres du conseil d'administration, qui ont à leur tour procédé à l'élection du bureau de l'APCA**. Le ou les conseillers du CRPF membres de droit sont élus par le collège des propriétaires forestiers, cette élection étant décalée par rapport à l'élection principale.

La représentativité des différentes listes à l'issue des dernières élections des chambres d'agriculture, tous collèges confondus, est la suivante :

REPRÉSENTATIVITÉ SYNDICALE À L'ISSUE DES DERNIÈRES ÉLECTIONS DES CHAMBRES D'AGRICULTURE (TOUS COLLÈGES CONFONDUS)

(en pourcentage)

	1995	2001	2007	2013	2019
Coordination rurale	12,17	12,15	18,70	21,12	21,55
Confédération paysanne	20,48	27,54	19,90	19,74	20,04
FNSEA-JA	59,79	54,18	56,63	55,57	55,31
MODEF	5,05	2,62	2,92	2,04	1,89
Divers	2,51	2,51	1,85	1,53	2,21

Source : Coordination rurale.

La **représentativité des organisations syndicales** constitue par ailleurs l'un des critères permettant aux organisations syndicales d'exploitants agricoles à vocation générale de **siéger dans certaines commissions aux différents échelons** départemental, régional et national (articles R. 514-37 à R. 514-39 du code rural et de la pêche maritime).

c. Une abstention toujours plus marquée

Le **taux de participation aux élections des chambres d'agriculture est en baisse continue**, malgré les récentes innovations du régime électoral visant en partie à y remédier (introduction du vote électronique en sus du vote par correspondance).

D'après le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, les dernières élections des chambres d'agriculture ont concerné plus de 2 260 000 électeurs pour 3 119 membres élus.

Le taux de participation s'est élevé, tous collèges confondus, à 28,5 %.

Bien qu'également en baisse, ce taux reste traditionnellement plus élevé dans le collège des exploitants. Ainsi, il était de 46,4 % concernant spécifiquement le collège des chefs d'exploitations et assimilés (collège 1) et de 10,2 % pour le collège des salariés de la production agricole (collège 3a). **Lors des élections de 2013, le taux de participation globale s'élevait à 37 %**, soit près de huit points de plus qu'en 2019. Celui du collège 1 s'élevait à 54,4 % et celui du collège 3a à 16,1 %.

Sur l'ensemble des collèges, **le vote électronique a été utilisé par 9,4 % du corps électoral, soit près d'un tiers des électeurs ayant effectivement voté.** Bien que l'introduction du vote électronique ait été plébiscitée par la majeure partie des listes – à l'exception de la liste du Mouvement de défense des exploitants familiaux (MODEF) –, cette innovation n'a donc pas permis d'infléchir sensiblement la trajectoire d'érosion continue du taux de participation.

D'après la Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (CCMSA), auditionnée par les rapporteurs, cette lente dégradation du taux de participation se vérifie également dans les élections des délégués départementaux de la MSA.

Pour l'APCA, la baisse du taux de participation, si elle est bien réelle, est néanmoins moindre que dans les autres élections professionnelles.

D'après Greenpeace France et France nature environnement, auditionnés par les rapporteurs, la baisse structurelle du taux de participation témoigne d'une désaffection progressive du corps électoral à l'égard du paysage syndical agricole, qui serait de moins en moins « *représentatif* ».

Pour la Confédération paysanne, la faible participation électorale résulte d'un mode de scrutin inadapté, limitant la représentativité des élus. Ainsi, ce syndicat plaide en faveur de l'introduction d'un mode de scrutin proportionnel, soit total, soit aménagé (prime majoritaire à 25 ou 33 % pour le collège des exploitants mais abandon de la prime à 50 % actuelle).

D'après le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, une réflexion interne serait en cours concernant la simplification de la procédure d'élection des chambres d'agriculture afin d'enrayer la baisse du taux de participation, l'objectif du ministère étant « *d'aboutir à mi-mandat avec une réflexion sur la définition du corps électoral et un système électoral rénové et simplifié* ».

Recommandation n° 4 : en lien avec le réseau consulaire, ouvrir une réflexion sur une évolution du mode de scrutin dans les chambres départementales d'agriculture.

2. Des collèges de poids inégal

Les exploitants (a) ont un nombre de sièges plus important que celui des salariés (b), tandis que le mode de scrutin limite le pluralisme (c).

a. La prédominance des exploitants

Sur les 33 membres élus que compte une chambre départementale, 18 sont représentés au sein du collège des exploitants. Cette prédominance des exploitants est contestée au regard de la démographie agricole déclinante. Ainsi, d'après des chiffres publiés en janvier 2020, la MSA recensait 412 040 chefs d'exploitation en 2018. Ils étaient 477 194 en 2008, soit une baisse de 13,6 % en dix ans ⁽¹⁾.

Pour le MODEF, si la structuration entre les collèges est rationnelle, il est nécessaire de changer la ventilation des sièges au sein des collèges, afin de respecter les équilibres démographiques. Le syndicat propose notamment de faire baisser les effectifs du collège des exploitants de 18 à 10.

La rationalisation de la composition des chambres départementales, engagée avec la baisse du nombre d'élus par chambre, passé de 44 à 33 membres à la faveur des élections de 2019, **pourrait opportunément être poursuivie par un ajustement de la composition des collèges.** D'autres organisations syndicales, comme la Confédération paysanne, demandent un ajustement des collèges 5c (caisses de Crédit agricole) et 5d (caisses d'assurance, mutuelles agricoles et MSA), en plaidant pour un élargissement de ces collèges. La CCMSA a également appelé à la représentation d'autres banques que le Crédit agricole au titre du collège 5c, arguant du fait que dans beaucoup de chambres, d'autres établissements de crédit sont *de facto* invités aux sessions.

Recommandation n° 5 : en lien avec le réseau consulaire, lancer une réflexion relative à l'ajustement de la composition des collèges au sein des chambres départementales.

b. La représentation des salariés

Les salariés sont représentés dans les collèges 3a (salariés de la production agricole) et 3b (salariés des groupements professionnels agricoles), avec trois représentants dans chacun de ces deux collèges, soit **18 % du total des effectifs d'une chambre départementale.**

Les auditions conduites par les rapporteurs ont confirmé la pertinence du maintien des deux collèges distincts de salariés, chacun apportant une expertise différente : le financement des exploitations pour le collège 3b et la proximité avec les exploitants et le terrain pour le collège 3a.

(1) <https://www.lafranceagricole.fr/actualites/demographie-pres-de-14-dagriculteurs-en-moins-en-10-ans-1,11,3940179793.html>.

L'ensemble des syndicats représentatifs des salariés ont déploré, devant les rapporteurs, la trop fréquente absence de consultation du ministère à leur égard sur des sujets jugés « stratégiques » : négociation actuelle du prochain contrat d'objectifs et de performance entre les chambres d'agriculture et la tutelle, réforme de la politique agricole commune (PAC), gestion post-crise de l'épidémie de la covid-19 et rôle des filières. Ils ont également regretté l'ouverture jugée trop faible de l'APCA envers eux. La CFTC et CFE-CGC ont défendu la création d'une commission de l'emploi dans chaque chambre départementale, avec un membre de cette commission représenté au bureau de la chambre.

Recommandation n° 6 : consulter davantage les organisations syndicales des salariés au sujet des enjeux structurants de politique agricole.

c. Les organisations syndicales minoritaires

Lors des dernières élections, la liste d'union FNSEA-JA est arrivée en tête du collège des exploitants, avec 51,89 % des suffrages. Ensuite, venait la liste Coordination rurale avec 20,17 % des voix, puis la liste Confédération paysanne avec 18,66 % des votes, et enfin la liste MODEF avec 1,39 % des votes. D'autres listes réunissant des combinaisons de ces cinq organisations syndicales (OS) ou des listes composées d'une seule de ces OS ont également concouru.

Les OS minoritaires ont déploré le fait de ne pas toujours être associées aux informations et décisions prises par le bureau des chambres, instance clef de la gouvernance consulaire. Dans les faits, les relations intersyndicales semblent logiquement être les meilleures dans les chambres où le syndicat majoritaire associe, d'une façon ou d'une autre, les OS minoritaires à la prise des décisions, *via* des invitations au bureau et des consultations fréquentes. Dans les chambres où les organisations minoritaires sont tenues à l'écart du processus décisionnaire, le sentiment de frustration vis-à-vis d'un mode de scrutin jugé non représentatif n'en est que plus élevé.

Recommandation n° 7 : inviter les bureaux des chambres départementales d'agriculture à ouvrir leurs travaux aux organisations syndicales minoritaires.

d. La parité dans le réseau consulaire

La parité implique une meilleure représentativité des femmes dans les chambres d'agriculture : chaque liste a désormais l'obligation de présenter au moins un tiers de candidates. Au total, 1 100 femmes ont été élues en 2013 (sur un total de 4 051 élus), et trois femmes sont devenues présidentes de chambre d'agriculture. **Lors des élections de 2019, 8 % des présidents sont des présidentes. Dans les bureaux des chambres d'agriculture, les femmes représentent environ 17 % des effectifs.** Ce chiffre, qui correspond peu ou prou à la part de femmes dans la population agricole, est stable par rapport à la précédente mandature ⁽¹⁾.

(1) Source : APCA.

Si la féminisation des instances de gouvernance des chambres progresse, vos rapporteurs jugent ces progrès trop lents.

Recommandation n° 8 : rendre les bureaux des chambres d'agriculture plus respectueux de l'exigence de parité.

3. Les pistes d'élargissement et d'ouverture à la société civile

La question de l'ouverture à la société civile des chambres d'agriculture a été soulevée devant les rapporteurs. Il a été précédemment rappelé que les chambres départementales d'agriculture pouvaient comporter jusqu'à huit membres associés, en application de l'article R. 511-7 du code rural et de la pêche maritime : *« les chambres d'agriculture peuvent désigner, dans la limite de huit, des membres associés qui participent aux sessions avec voix consultative. Leur choix pourra se porter sur des personnes qui, par leur activité et leurs responsabilités, sont en relation avec la profession agricole »*.

Plusieurs organisations syndicales représentatives des salariés et des exploitants (Coordination rurale et Confédération paysanne, notamment), ont plaidé pour une plus grande **ouverture à la société civile des chambres, aux associations de consommateurs ou associations de défense de l'environnement**.

Cette proposition est relayée par les associations environnementales, Greenpeace France et France nature environnement, qui souhaitent voir se concrétiser dans les chambres l'idée exprimée par l'écrivain et réalisateur Gilles Luneau d'un *« parlement de la nature et de la nourriture »*⁽¹⁾.

Ces associations ont **proposé de créer un collège réservé à la société civile organisée**, sans apporter de réponse définitive sur les modalités d'élection, ou de nomination, de ce collège dont elles appellent de leurs vœux la création. Les rapporteurs, s'ils sont favorables à une plus grande association de la société civile aux délibérations des chambres, sont hostiles à l'idée d'une nomination des membres et se prononcent en faveur d'une élection des membres d'un potentiel nouveau collège de la société civile.

Une autre proposition des associations environnementales consisterait en la modification de l'article R. 511-7 du code rural et de la pêche maritime tenant à préciser que les membres associés peuvent comporter des représentants des associations de protection de l'environnement ou des consommateurs. Une telle configuration est déjà mise en œuvre par certaines chambres, qui associent des associations environnementales ou de consommateurs à leurs travaux, à l'instar de la chambre d'agriculture de la **Manche**.

Ces propositions semblent avoir été relativement bien accueillies par l'APCA, qui, lors de son audition, s'est dite ouverte au passage à *« huit membres*

(1) https://www.liberation.fr/debats/2019/01/23/pour-des-parlements-de-la-nature-et-de-la-nourriture_1704819.

associés en ouvrant à trois personnalités n'émanant pas du monde agricole ». Par ailleurs, l'APCA a également insisté sur la nécessité de constituer un « *comité des parties prenantes* » à l'échelon national dans un premier temps, puis au niveau régional dans un deuxième temps, qui constituerait un espace de débat au sein des chambres et pourrait proposer, avec voix consultative, des orientations stratégiques aux instances de gouvernance des chambres.

**La chambre alternative du Pays-Basque,
une chambre atypique, modèle d'ouverture à la société civile ?**

Euskal herriko laborantza ganbara (EHLG – chambre d'agriculture basque – en euskara, la langue basque) est une association d'aide aux paysans créée en 2005. Endossant le même rôle qu'une chambre d'agriculture départementale sans pour autant être reconnue comme un office public, elle encourage une politique agricole différente de celle des chambres officielles. Le syndicat basque ELB (*Euskal herriko laborarien batasuna* – syndicat des paysans basques), derrière cette initiative atypique, s'est rattaché à la Confédération paysanne lors de sa constitution en 1987.

L'assemblée plénière de l'association regroupe des personnes de la société civile, d'associations environnementales, des consommateurs. Pour M. Berhocoirigoin, président de la chambre alternative lors de sa fondation, « *c'est aussi le pari d'EHLG : tous ceux qui s'intéressent à l'agriculture ont leur place dans le fonctionnement. L'agriculture est un sujet qui ne concerne pas que les paysans. Les chambres d'agriculture départementales se voient comme autant de forteresses assiégées par les écologistes et les consommateurs. Pour faire l'unité, elles jouent sur l'idée qu'on est agressé de l'extérieur, c'est très dangereux* »⁽¹⁾.

Recommandation n° 9 : associer davantage la société civile aux délibérations des chambres en utilisant le statut de membres associés.

C. UN PERSONNEL AU STATUT DÉROGATOIRE

Les agents des chambres peuvent relever de deux statuts (1), tandis que leur grille de rémunération paraît insuffisamment normée (2).

1. La persistance difficilement compréhensible d'un recrutement sous convention et d'un recrutement sous statut du personnel des chambres

Les personnels des chambres d'agriculture relèvent de conditions de recrutement et d'emploi différentes.

Le réseau emploie près de 8 200 personnes : 150 pour l'APCA, 1 450 pour les treize chambres régionales et 6 600 pour les 95 chambres départementales ou interdépartementales (*cf. supra*).

(1) <https://reporterre.net/Au-Pays-basque-les-paysans-ont-cree-leur-chambre-d-agriculture-alternative>.

Traditionnellement, les agents publics statutaires ne relèvent ni du code du travail, qui s'applique aux salariés des entreprises privées, ni des règles applicables aux fonctionnaires de l'État, de la fonction publique territoriale ou de la fonction publique hospitalière. Ils sont soumis au statut du **personnel administratif des chambres d'agriculture en application de l'article 1^{er} de la loi n° 52-1311 du 10 décembre 1952** relative à l'établissement obligatoire d'un statut du personnel administratif des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et des chambres de métiers.

Cette loi confie à une **commission paritaire nationale (CPN)** la mission de définir le statut du personnel administratif des chambres d'agriculture, disposant ainsi que « *la situation du personnel administratif des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et des chambres de métiers de France est déterminée par un statut établi par des commissions paritaires nommées, pour chacune de ces institutions, par le ministre de tutelle* ». La commission paritaire est constituée par un représentant du ministère de tutelle, de six présidents de chambres désignés par le bureau de l'APCA, dont son président, et de six représentants du personnel des chambres, désignés par les organisations syndicales les plus représentatives.

Les modifications de ce statut relèvent de la seule compétence de la CPN. Les dispositions adoptées par cette dernière sont publiées *au Journal officiel* par la tutelle, ce qui leur confère une nature réglementaire. Un accord adopté par la CPN ne peut être dénoncé par les signataires et reste donc applicable tant qu'un nouvel accord ne peut être trouvé pour l'annuler ou le remplacer. **Le statut du personnel des chambres d'agriculture, parce qu'il obéit à des règles de modification rigides, n'a été que très peu réformé depuis 1952, ce qui le rend aujourd'hui « obsolète », tant aux yeux de l'APCA que des organisations représentatives des salariés.**

En effet, les personnels des chambres d'agriculture ne peuvent bénéficier ni du chômage partiel (ce qui a représenté pour le réseau un coût de 17 millions d'euros pendant le premier confinement), ni des dispositifs de rupture conventionnelle ou d'intéressement et des primes sur objectifs ou, pour les cadres, du forfait-jour. En outre, les mobilités entre personnels des chambres d'agriculture ne sont actuellement pas facilitées, ce qui nuit au dynamisme global du réseau.

Dans les chambres coexistent aujourd'hui deux catégories de personnels : des personnels de droit public recrutés sous statut et des personnels de droit privé relevant d'une convention d'établissement. Si dans les faits les règles édictées par les conventions d'établissement sont presque identiques à celles prévues par le statut, la persistance de cette dualité des conditions d'emploi semble difficilement lisible et justifiée. Ainsi, dans la chambre départementale d'agriculture du Tarn, qui compte 69 employés, 10 relèvent du statut et 59 de la convention d'établissement signée en 1989.

Les organisations représentatives des salariés de la chambre, ainsi que les OS représentatives des salariés au niveau national, ont souligné leur volonté

d'une harmonisation « par le haut » des conditions d'emploi, soit une modernisation et unification des conditions de recrutement qui ne remettrait pas en cause les avantages actuels tirés du statut, comme le versement du treizième mois.

L'APCA s'est dite favorable à l'élaboration d'une convention collective nationale, ouvrant un **droit d'option à tous les salariés pour rejoindre la convention ou conserver le bénéfice du statut antérieur**. L'exercice de ce droit d'option serait **irrévocable**.

L'article 79 de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique favorise le rapprochement des règles applicables au réseau des chambres à celles prévues par le code du travail

« I. – Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances, dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la présente loi, les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour : [...] »

« 2° Modifier les dispositions du titre I^{er} du livre V du code rural et de la pêche maritime relatives au réseau des chambres d'agriculture afin de rapprocher les règles applicables aux agents des établissements du réseau des chambres d'agriculture mentionnés à l'article L. 510-1 du même code et à ceux des organismes mentionnés à l'avant-dernier alinéa du III de l'article L. 514-2 dudit code de celles prévues par le code du travail et de déterminer les modalités d'adoption de ces règles ; »

« 3° Modifier la dénomination de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture, compléter ses missions et compétences relatives à l'animation du réseau des chambres d'agriculture et des organismes interétablissements du réseau mentionnés à l'avant-dernier alinéa du III de l'article L. 514-2 du code rural et de la pêche maritime, y compris en matière de gestion des personnels, et modifier en conséquence les missions des autres établissements, afin d'améliorer l'efficacité du fonctionnement du réseau [...] »

Recommandation n° 10 : rapprocher significativement les règles applicables aux agents du réseau des règles du droit du travail et unifier le statut de l'ensemble des personnels.

2. Une structure et une échelle des rémunérations qui manque de transparence

Tant la rémunération médiane (**a**) que ses effets sur la fidélisation des salariés (**b**) doivent être étudiés. Le cas des directrices et directeurs affiche certaines spécificités (**c**).

a. Un salaire médian relativement faible, qui explique un taux de rotation du personnel élevé

Il résulte de la faible normalisation des rémunérations (**i**) que celles-ci sont d'un niveau très variable d'un établissement à l'autre (**ii**).

i. Au niveau national, des conditions de rémunération encadrées de manière lâche...

D'après des données communiquées par la CFDT lors son audition par les rapporteurs, **la rémunération du personnel des chambres est encadrée par une classification nationale, avec une mise en œuvre par accord local.** Cette classification nationale est issue d'un accord collectif de 2006, intégré au statut.

Cette classification nationale prévoit pour chaque emploi-type un indice d'entrée en fonction (indice de base) minimal et un indice maximal. La mise en œuvre de cette classification dans chaque établissement s'est faite sur la base d'un accord collectif, permettant la définition d'un indice de rattachement pour chaque emploi existant dans l'établissement, dans le respect de l'accord national.

Dans les régions ayant procédé à l'harmonisation des conditions d'emploi prévue par la loi pour l'avenir de l'agriculture ⁽¹⁾, la classification est, désormais, régionale.

Pour connaître son salaire en euros, un salarié d'une chambre d'agriculture doit prendre son indice total et le multiplier par la valeur du point. L'indice total résulte de l'addition de l'indice de base et des points de choix obtenus (augmentation individuelle – *précision ci-après*).

En 2020, la valeur du point est de 6,284 euros. **En huit ans, il y a eu sept années de gel de la valeur du point (2013, 2014, 2015, 2017, 2019 et 2020) et une seule augmentation en 2018, à hauteur de 0,8 %.** Les OS de salariés rappellent, à ce sujet, que l'inflation moyenne annuelle pour la seule année 2018 s'élevait à 1,8 %, soit une hausse des prix supérieure à la hausse des rémunérations résultant de l'augmentation du point cette année-là.

(1) Article 89 de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

Des augmentations individuelles dont l'attribution semble manquer de transparence : points de choix et primes

Les salariés peuvent bénéficier d'augmentations individuelles sous la forme d'attribution de points : les **points de choix**.

Le président de la chambre d'agriculture décide de l'attribution des points de choix (bénéficiaire et montant) sur proposition du directeur, au vu notamment de l'entretien annuel d'évaluation. Ainsi, d'après les éléments transmis par la CFDT, certains salariés peuvent bénéficier de points de choix chaque année alors que d'autres en reçoivent moins régulièrement. Le statut ne prévoit pas la diffusion de la liste nominative des bénéficiaires de points de choix aux représentants du personnel.

Le statut permet aussi de verser des **primes annuelles** par salarié ou groupes de salariés, en cas d'actions ponctuelles ou d'efforts particuliers. Le président de la chambre décide d'attribuer ou non des primes, ainsi que de leur montant. **Toujours d'après la CFDT, il n'y aurait pas de transparence individuelle sur le montant des primes.** Les représentants du personnel sont uniquement informés du montant total des primes, du nombre de bénéficiaires et de la catégorie professionnelle des salariés concernés.

ii. Un salaire médian relativement faible, et des disparités de rémunération fortes selon les chambres

La CFDT a indiqué ne pas connaître le salaire moyen, ni le salaire médian dans le réseau des chambres d'agriculture.

Grâce à un indicateur « *personnes bénéficiant d'une augmentation indiciaire globale/effectif* », la CFDT a été en mesure de préciser aux rapporteurs que près de 53 % des salariés du réseau ont bénéficié d'augmentation indiciaire en 2019 (incluant les promotions). Néanmoins, une grande disparité de traitement a été constatée entre établissements : l'augmentation va de 20 % dans le Loiret à 97 % en Corse du Sud ou en Haute-Loire, sans justification évidente.

De même, d'après les données transmises par la CDFT, le nombre moyen de points attribués par salarié dans le réseau est de 7 points, avec là aussi, une importante disparité : de 15 points en Haute-Loire et dans les Pyrénées-Atlantiques à 45 points en Seine-Maritime.

Si le salaire médian et moyen des salariés des chambres n'est pas connu, près de sept salariés sur dix (67 %) ont un indice inférieur à 450 points (2 827,80 euros bruts). Dans la chambre départementale du **Tarn**, les OS représentatives des salariés ont communiqué aux rapporteurs un **salaire moyen net des chambres de 1 953 euros, alors que la majeure partie de la masse salariale est constituée d'ingénieurs et de cadres.**

Recommandation n° 11 : accélérer le déploiement par le réseau des chambres d'un logiciel de ressources humaines unique, facilitant la transparence de la politique salariale du réseau.

b. La nécessité de limiter le taux de rotation du personnel et d'attirer les talents en rendant les conditions d'emploi davantage attractives

Les représentants du personnel de la chambre du Tarn rencontrés par les rapporteurs leur ont fait part d'un taux de rotation du personnel élevé ces dernières années. Les salariés expliquent ces départs pour des raisons tenant aux conditions de rémunération, jugées trop faibles par beaucoup de cadres supérieurs ou d'ingénieurs. Ils ont insisté sur la nécessité pour les chambres de « *préserver leur matière grise* » qui constitue la « *force* » des chambres.

Par ailleurs, les salariés de la chambre départementale de Haute-Loire ont fait part aux rapporteurs de réelles difficultés de recrutement des chambres départementales, en raison d'une rémunération trop peu attractive par rapport au profil des personnes recrutées.

Afin de limiter l'érosion des compétences et de faciliter les recrutements, **les rapporteurs plaident en faveur d'une revalorisation de la valeur du point d'indice du personnel des chambres, ainsi que des indices de base des personnels des chambres.**

c. Le cas particulier du corps de direction

Lors des auditions, certaines des OS représentatives des salariés ont remis en question le niveau de rémunération du corps des directeurs des chambres, en pointant des avantages allégués jugés « *disproportionnés* » : parachute doré en cas de licenciement (titre VIII du statut), maintien du traitement, salaire moyen très élevé.

Au sein d'une chambre d'agriculture, le directeur est nommé par le président ; il occupe donc un emploi discrétionnaire, peu ou prou comparable à un poste de directeur général des services dans une collectivité territoriale. Le directeur organise la mise en œuvre des orientations de la chambre d'agriculture. Il identifie, recherche et gère les moyens destinés à assurer au mieux la qualité des interventions de la chambre ⁽¹⁾.

Si la question du statut des directeurs a été soulevée à plusieurs reprises devant les rapporteurs, ces derniers n'ont pas obtenu d'éléments objectifs chiffrés concernant la rémunération et les avantages putatifs de cette catégorie de personnels.

Lors de son audition, l'APCA a indiqué vouloir modifier supprimer le statut des directeurs, via le prochain contrat d'objectifs et de performance, en limitant

(1) <https://chambres-agriculture.fr/chambres-dagriculture/nous-connaître/le-reseau-des-chambres-dagriculture/chambre-departementale-dagriculture/>

notamment le montant des indemnités de départ en cas de licenciement. Les rapporteurs soutiennent l'APCA dans cet objectif.

Recommandation n° 12 : revenir sur le statut des directeurs des chambres d'agriculture, en supprimant les parachutes dorés en cas de licenciement.

D. UNE TUTELLE DE L'ÉTAT À CONSOLIDER

Ainsi que le notait la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) au cours de la précédente législature, « *contrairement à celui des chambres de commerce et d'industrie (CCI) et des chambres de métiers et de l'artisanat (CMA), le réseau des chambres d'agriculture a été laissé relativement libre de conduire sa propre dynamique de mutualisation et de restructuration territoriale* »⁽¹⁾.

- Si le sixième alinéa de l'article L. 510-1 du code rural et de la pêche maritime, précité, dispose que les organismes consulaires agricoles « *sont des établissements publics placés sous la tutelle de l'État* » – qu'il s'agisse de la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) au niveau central et du préfet, avec l'appui des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) au niveau déconcentré –, il est de fait apparu à la faveur des auditions que le suivi assuré par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation prend une forme plus partenariale que celle qu'exerce la direction générale des entreprises (DGE) du ministère de l'économie, des finances et de la relance vis-à-vis des CCI et CMA.

Le cabinet de M. Didier Guillaume, alors ministre de l'agriculture et de l'alimentation, a indiqué que les représentants de l'APCA sont reçus « *en tant que de besoin, presque chaque trimestre* » par le ministre et à un rythme mensuel par leurs interlocuteurs au sein des services.

Élus et fonctionnaires participent très fréquemment aux sessions des chambres départementales, interdépartementales et régionales.

Le suivi des décisions des chambres d'agriculture est limité et s'apparente au contrôle de légalité exercé sur les actes des collectivités territoriales : aux termes des articles L. 511-10 et L. 511-1 du code rural et de la pêche maritime, « *l'autorité supérieure fait prononcer par décret l'annulation de tout acte ou délibération étranger aux attributions légales des chambres ou contraires aux lois et à l'ordre public* » et « *les chambres qui contreviennent aux prescriptions législatives ou réglementaires [les régissant] pourront être dissoutes par décret rendu en conseil des ministres* ».

- Dans son discours du 19 septembre 2018 devant la convention nationale des chambres d'agriculture, le Premier ministre a fait part du « *souhait du Gouvernement de formaliser d'ici l'été prochain [l]es évolutions, [l]es défis [des*

(1) Rapport n° 3064 de Mmes Monique Rabin et Catherine Vautrin, Les chambres consulaires, leurs missions et leurs financements, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 16 septembre 2015.

*chambres] dans le cadre d'un **contrat d'objectifs** [...], comme cela se fait avec presque tous les grands établissements publics », avançant que « le contrat d'objectifs devra clarifier [les] activités d'expérimentation, de conseil, de diffusion [des chambres], et notamment leur articulation avec celle des autres organisations professionnelles ; il devra aussi traiter de l'adéquation des moyens et des missions, afin d'accompagner la régionalisation de certaines missions et de consolider l'échelon départemental pour les missions qui lui reviennent ».*

À l'heure de la remise du présent rapport, ce contrat semblait toujours faire l'objet de négociations. En revanche, comme évoqué *supra*, et de manière peu habituelle, l'APCA a déjà publié il y a plus d'un an son « **projet stratégique pour 2019-2025** » : un tel document a pourtant vocation à décliner les prescriptions de l'autorité de tutelle, et non à en préempter la définition.

Une version de travail du contrat d'objectifs et de performance (COP) a été transmise à l'ensemble des membres de la mission. Le projet, accompagné d'indicateurs de performance, s'articule en deux parties, consacrées respectivement aux fonctions « métier » des chambres et aux fonctions d'appui. Trois axes structurent ce premier volet :

- l'accompagnement individuel des agriculteurs et des forestiers, notamment au regard des transitions écologique et sociale souhaitées ;
- le soutien aux entreprises et aux filières agricoles et forestières dans le but de créer davantage de valeur partout sur le territoire ;
- l'élaboration de solutions opérationnelles et de l'innovation.

Les rapporteurs jugent nécessaire que le COP soit rapidement finalisé : les signataires envisagent désormais l'échéance du premier trimestre 2021.

L'APCA et les chambres ne sont pas formellement des **opérateurs** de l'État ⁽¹⁾. Dès lors, la documentation annexée aux projets de loi de finances et aux projets de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'État ne renseigne pas le Parlement sur la déclinaison, année après année, de son COP.

Cette lacune gagnerait à être comblée au sein de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* dès le prochain exercice.

(1) D'après l'annexe prévue par le 25° du I de l'article 179 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, « un organisme qui respecte les critères de qualification suivants doit être intégré dans la liste des opérateurs de l'État : une activité de service public qui puisse explicitement se rattacher à la mise en œuvre d'une politique définie par l'État et identifiée dans la nomenclature budgétaire par destination [...] ; un financement assuré majoritairement par l'État directement sous forme de subventions ou indirectement via des ressources affectées [...].

« Ceci n'exclut pas la possibilité pour l'opérateur d'exercer des activités marchandes à titre subsidiaire ; un contrôle direct par l'État qui ne se limite pas à un contrôle budgétaire ou économique et financier mais doit relever de l'exercice d'une tutelle ayant capacité à orienter les décisions stratégiques, que cette faculté s'accompagne ou non de la participation au conseil d'administration.

« Il est également possible de qualifier d'opérateur un organisme ne répondant pas à tous les critères ci-dessus, mais considéré comme porteurs d'enjeux importants pour l'État ».

Recommandation n° 13 : publier dans le plus bref délai le contrat d'objectifs et de performance négocié entre l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) et le ministère de l'agriculture et de l'alimentation et le projet stratégique de l'APCA puis assurer la concordance des temps entre ces documents.

Recommandation n° 14 : intégrer l'APCA et les chambres dans le périmètre des opérateurs de la mission budgétaire *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*.

II. DES MISSIONS PLUS LARGES QUE LA PRODUCTION AGRICOLE

Les chambres sont compétentes en matière de représentation (A), d'exercice de missions consulaires (B), d'accompagnement des entreprises (C), de soutien au débat avec la société (D) et d'aménagement du territoire (E).

A. LA REPRÉSENTATION DES INTÉRÊTS AGRICOLES

Deux missions générales ont été confiées aux chambres d'agriculture par le législateur, tenant, d'une part à la « *représentation des intérêts de l'agriculture auprès des pouvoirs publics et des collectivités territoriales* » et, d'autre part, au « *développement durable des territoires ruraux et des entreprises agricoles, ainsi qu'à la préservation et à la valorisation des ressources naturelles, à la réduction de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et à la lutte contre le changement climatique* ».

Les chambres d'agriculture représentent tous les exploitants et doivent relayer l'ensemble des préoccupations du monde agricole. Elles constituent donc une interface essentielle entre monde agricole au sens large et les pouvoirs publics au niveau national et dans les territoires.

Autant l'APCA, le président de la chambre d'agriculture du Tarn, ainsi que le ministre de l'agriculture et de l'alimentation ont insisté devant les rapporteurs sur la nécessité, pour les chambres, d'être des **interlocuteurs du « dernier kilomètre »**.

Présentes dans tous les territoires, à l'échelle départementale et bien souvent infra-départementale (antennes locales), elles s'adressent à l'ensemble des exploitants, et ce parfois dans des territoires enclavés où les opérateurs économiques traditionnels sont peu présents.

Cette fonction d'interface entre le monde agricole et les pouvoirs publics revêt une importance de premier plan dans les contextes de crise : durant le premier confinement dû à la pandémie de la covid-19, le réseau des chambres d'agriculture a montré son agilité et sa réactivité en organisant une foire aux questions (FAQ) à destination des différents acteurs du monde agricole. Après une première analyse par l'APCA, ces questions étaient relayées au ministère de l'agriculture et de l'alimentation. Les réponses produites par les services du ministère étaient ensuite transmises à l'ensemble des acteurs. D'après l'APCA, cette FAQ a rencontré un vif succès, avec plus de 6 000 consultations journalières dans les premiers temps du confinement.

B. LES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC

Les missions de service public confiées aux chambres d'agriculture par l'État sont décrites ci-dessous :

– La **gestion de l'identification animale et de la certification des filiations bovines**, dans le cadre de l'établissement départemental ou régional de l'élevage.

En élevage, l'identification des animaux est obligatoire. Elle rend possible un **suivi sanitaire des troupeaux mais permet aussi de garantir la traçabilité des animaux** du producteur jusqu'aux consommateurs.

L'établissement départemental de l'élevage gère l'identification des bovins, ovins, caprins, porcins ainsi que la déclaration des élevages de volailles de ponte dans chaque département. Elle délègue une partie de ses fonctions aux groupements de défense sanitaire (GDS) officiant dans le département.

– La **gestion des dossiers de création ou de cessation d'activité agricole** et depuis 2018, le registre des actifs agricoles, en lien avec la MSA.

Le centre de formalités des entreprises (CFE) assure le rôle de « guichet unique » pour les agriculteurs qui exercent une activité de production à titre principal ou à titre secondaire. Ce guichet met à leur disposition une liste d'informations essentielles sur les procédures administratives qui leur sont applicables. Le CFE les accompagne également dans les formalités auxquelles ils sont soumis comme notamment l'attribution du numéro unique d'identification (n^{os} SIREN et SIRET attribués par l'INSEE).

Toutefois, l'article 1^{er} de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises prévoit de substituer aux différents réseaux de CFE un guichet unique électronique devant constituer l'interface avec les différents organismes destinataires des informations commerciales collectées par les CFE et les entreprises, quels que soient leur activité, leur lieu d'implantation et leur forme juridique, à partir du 1^{er} janvier 2021 ;

– La **coordination, par délégation, de l'ensemble des actions liées à l'installation : animation de 66 points d'accueil et d'installation (PAI), gestion et animation de 87 centres d'élaboration de plan de professionnalisation (CEPPP)**. S'ajoutent à cela le suivi post-installation, les appuis aux projets des jeunes et la gestion de la dotation jeunes agriculteurs.

Depuis le 1^{er} janvier 2011, les missions de service public d'installation et de transmission en agriculture relèvent de la chambre d'agriculture. Elle est l'interlocutrice indispensable en ce qui concerne les informations **liées à la création et à la reprise d'une entreprise agricole et sur la mise en relation des offres et des demandes d'exploitation**. Ces missions sont les suivantes :

- l'information individuelle et collective sur le dispositif d'aides publique ;
- la pré instruction et le suivi des demandes d'aides à l'installation et à la transmission ;
- le suivi des déclarations d'intention de cessation d'activité agricole (DICAA), destiné à anticiper la transmission des exploitations agricoles ;
- la tenue du répertoire du départ et de l'installation (RDI) ;
- la gestion de l'observatoire de l'installation et transmission.

L'accompagnement à l'installation et à la cession d'exploitation est un réel défi pour les chambres d'agriculture, alors qu'**un quart de la surface agricole utile ne trouve actuellement pas de repreneurs**, selon le syndicat des Jeunes agriculteurs. 13 900 installations ont eu lieu en 2018, 13 600 en 2019 – des chiffres accusant une baisse continue. **Le taux de maintien de l'activité dans les six premières années avoisine les 80 %** ⁽¹⁾.

Dans le département du Tarn, le point d'accueil et d'installation de la chambre d'agriculture accueille et accompagne tous les porteurs de projet, dans la construction de leur projet et son dépôt administratif. Un point d'accueil et de transmission a également été mis en place par la chambre : tous les deux ans, un forum départemental de la transmission agricole est organisé. D'après le rapport d'activité de la chambre sur la période 2013-2018, 480 cédants ont été reçus au point d'accueil et d'installation.

La chambre de la **Manche** a fourni aux rapporteurs ses prévisions d'interventions en 2021 au titre de l'installation et de la transmission : sont attendus 90 dossiers de demande de dotation aux jeunes agriculteurs (DJA), 75 mises en paiement de cette aide, 45 inscriptions nouvelles de cédants au RDI, contre 75 candidats, 380 rendez-vous au sein d'un PAI et 160 stages.

Lors de son audition, l'Association des communautés de France (AdCF) a insisté sur le rôle important des collectivités dans l'installation des jeunes agriculteurs, via l'achat et la préservation du foncier agricole. Un tel rôle a également souligné par les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), qui exercent un rôle complémentaire à celui des chambres en matière d'installation et de transmission d'exploitation, les chambres étant d'ailleurs représentées en tant que membres de droit dans le premier collège des conseils d'administration des SAFER.

(1) <https://www.lafranceagricole.fr/actualites/gestion-et-droit/agriculture-le-nombre-dinstallations-recule-anouveau-1,10,3259261243.html>.

Dans ce contexte de crise de la démographie agricole, les partenariats entre les chambres d'agriculture et les collectivités sont plus que jamais nécessaires afin d'attirer les éventuels repreneurs. Ainsi, les rapporteurs saluent le partenariat noué par la chambre d'agriculture du Tarn avec la chambre de commerce et d'industrie (CCI) et la chambre de métiers et de l'artisanat (CMA) du département au sein d'un consortium « Tarn-Aveyron » en répondant à un appel à projet de la région Occitanie. En conséquence, trois chargés de mission travaillent à la prospection des cédants et font la promotion du territoire auprès des éventuels repreneurs. Cette action du consortium s'exerce dans tous les domaines économiques, y compris l'agriculture. Dans ce cadre, en 2019, 67 exploitations agricoles sans repreneur ont été identifiées et 13 rendez-vous d'affaire ont été organisés. Un forum de la transmission interconsulaire a également été organisé ;

– **La gestion des contrats d'apprentissage.**

Le contrat d'apprentissage est un contrat de travail particulier rédigé à l'aide d'un formulaire CERFA, soumis à une procédure d'enregistrement par la chambre d'agriculture (pour les apprentis affiliés à la MSA, sauf secteur public). Cette démarche a pour objet de vérifier l'exactitude du contrat ainsi que sa conformité à la législation et à la réglementation relatives à l'apprentissage.

C. L'ACCOMPAGNEMENT DE L'AGRICULTURE DANS SES TRANSITIONS ÉCONOMIQUES, AGROÉCOLOGIQUES, TECHNIQUES ET SOCIALES

Les chambres soutiennent la résilience des entreprises (1), leur moindre consommation d'intrants de synthèse (2) et la traçabilité de leurs produits (3).

1. Conseiller les entreprises dans leurs projets dans la durée

Les chefs exploitations sont aidés dans la gestion de leurs équipes (a) et le suivi de la réglementation (b). Ces mesures sont individualisées (c).

a. Former les agriculteurs à être des employeurs et des chefs d'entreprise

Les agriculteurs sont aussi des employeurs : ils doivent souvent recruter des salariés ou des apprentis. D'après l'OS représentative des salariés Force ouvrière, **les chambres d'agriculture doivent davantage former les exploitants en tant qu'employeurs, en dédramatisant l'accès au salariat, considéré par beaucoup d'agriculteurs comme une lourde formalité.** En outre, FO a insisté lors de son audition sur la nécessité pour les chambres de renforcer la formation des agriculteurs à la prévention des conflits avec les salariés.

Les chambres d'agriculture organisent de nombreuses formations à l'attention des exploitants, qui relèvent de l'ensemble des missions exercées par les chambres. Des stages pratiques pour exploitants, en salle ou directement dans les exploitations, sont régulièrement organisés. Les chambres d'agriculture éditent en principe un catalogue annuel des formations, réalisé en lien avec VIVEA, le fonds d'assurance formation des actifs non-salariés agricoles. **VIVEA finance la**

formation professionnelle continue des chefs d'entreprises agricoles, ainsi que de leurs conjoints.

Dans la chambre d'agriculture du Tarn, les frais pédagogiques de la majorité des formations sont totalement pris en charge pour les exploitants à jour de leur cotisation MSA, dans la limite du plafond individuel annuel de 2 000 euros mis en place par VIVEA.

Les formations organisées par les conseillers des chambres d'agriculture sont relativement plébiscitées ; ainsi, dans la chambre d'agriculture du Tarn, ces formations représentent 54 % des parts de marchés VIVEA. Entre 2013 et 2018, 900 stages pour agriculteurs ont été organisés par la chambre. En **Haute-Loire**, ce sont entre 100 et 120 formations annuelles pour agriculteurs qui sont organisées par la chambre départementale, et près de 40 sessions régionales de formation dans la chambre de la **Manche**.

b. Sécuriser les exploitants agricoles sur la réglementation

Les chambres jouent un rôle majeur auprès des agriculteurs, en leur apportant une aide précieuse sur l'information réglementaire et sur la manière de s'y conformer. Le site internet *Mes p@rcelles*, outil mutualisé au sein du réseau, permet aux agriculteurs de gérer en autonomie leur parcellaire, la traçabilité de leurs productions, d'en optimiser la fertilisation ou de calculer les indicateurs technicoéconomiques tout en répondant aux obligations réglementaires. L'application, disponible sur *Google play* et *Apple store*, permet de contacter rapidement un conseiller de sa chambre en cas de besoin. Les conseillers des chambres peuvent également aider les agriculteurs à produire leurs télédéclarations au titre de la PAC, lors de rendez-vous individuels. Ainsi, 8 300 dossiers PAC ont été instruits individuellement par les conseillers de la chambre du Tarn sur la période 2013-2018. Sur la même période, la chambre a recensé 407 exploitations abonnées à la plateforme numérique *Mes p@rcelles*. Dans ce département, **l'offre de conseil « ma campagne en confiance » proposée par la chambre depuis 2013, permet de sécuriser avec un conseiller son exploitation sur le plan réglementaire et ainsi de progresser sur le plan technique tout au long de la campagne culturale** : appui à la déclaration PAC, élaboration du plan prévisionnel de fumure (PPF), conformité des pratiques culturales, etc.

c. Délivrer un conseil d'entreprise personnalisé

Les conseillers des chambres délivrent un conseil technique individuel pour chaque parcelle, mais aussi plus largement un conseil d'entreprise à l'échelle du système de production pour l'ensemble de l'exploitation.

Dans le contexte de la crise de ce secteur, beaucoup de chambres font de l'accompagnement de l'élevage leur priorité. La charge de travail et son organisation sont un enjeu majeur dans les exploitations d'élevage. L'aménagement des bâtiments et la gestion des effluents, la mise en place d'équipements adaptés, l'évolution du système de production peuvent permettre de libérer du temps et de

gagner en efficacité. C'est par exemple l'objet des rencontres « *parlons travail* » introduites par la chambre d'agriculture du Tarn avec la maison de l'élevage sur douze exploitations du département. Les conseillers peuvent également former les éleveurs à l'indépendance protéique et à l'autonomie alimentaire, deux autres enjeux majeurs.

De manière générale, les chambres réalisent un diagnostic global de l'efficacité de l'exploitation, identifient les pistes d'évolution, et évaluent la faisabilité des projets. Les entretiens « *y voir clair* » proposés par la chambre d'agriculture du Tarn sont des entretiens de type « *coaching* », permettant aux agriculteurs de se mobiliser autour de pistes d'évolution concrètes pour leur entreprise.

Les chambres s'efforcent de s'inscrire dans une démarche d'accompagnement proactive des exploitants.

Ainsi, sur la dernière mandature, la chambre du Tarn a réalisé 40 entretiens « *y voir clair* » annuels, délivré 15 conseils stratégiques par an sur l'orientation des exploitations, 150 agriculteurs ont été formés à l'optimisation des coûts de production. La chambre se fixe comme objectif pour la prochaine mandature de délivrer 100 conseils individuels annuels, 200 conseils stratégiques pour la réduction des produits phytosanitaires, et de conseiller ou former 300 agriculteurs en polyculture élevage.

L'accompagnement des agriculteurs connaissant des difficultés est également effectué par de nombreuses chambres, en lien avec les groupes de défense sanitaire (GDS), les services sociaux, les coopératives et l'État.

À cet égard, la chambre d'agriculture de la Manche a indiqué avoir fait face à une augmentation significative du nombre d'agriculteurs en difficulté en raison du confinement. La chambre a ainsi réalisé 160 diagnostics sur les 24 derniers mois. Dans 70 % des cas, des problèmes familiaux ou de santé se rajoutent aux difficultés économiques de l'exploitant. Dans 63 % des cas, une recommandation de cessation d'activité est formulée.

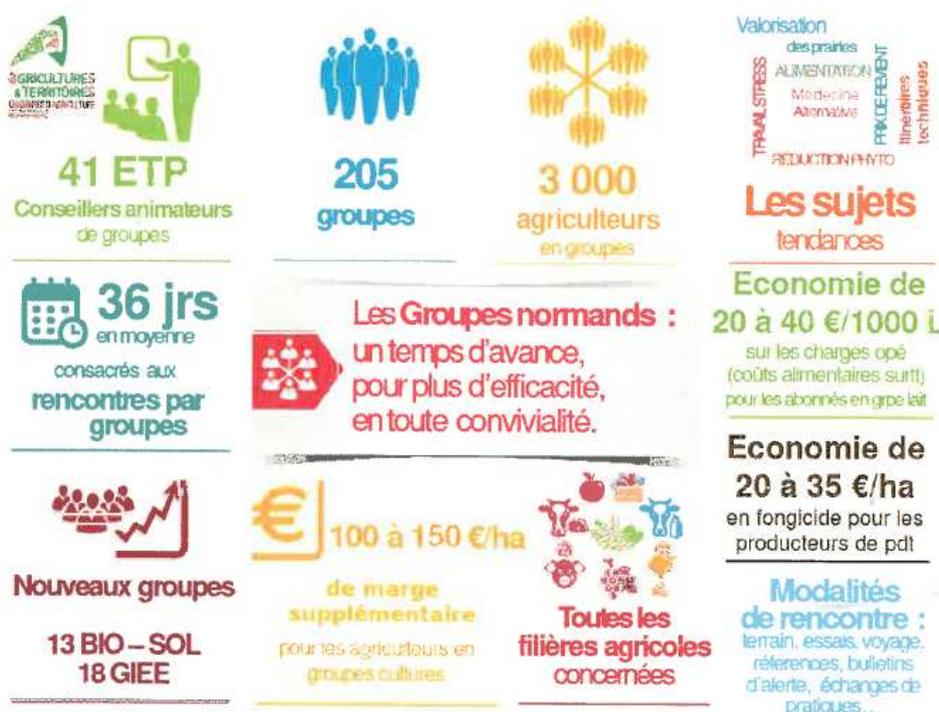
Le développement de l'agriculture de précision ⁽¹⁾ et de l'agriculture numérique sont également deux objectifs prioritaires de la stratégie de conseil des chambres. En effet, de plus en plus, les chambres proposent le recours aux techniques de l'agriculture de précision en grandes cultures, grâce au nouveau service « *mes dron'images* ».

(1) *L'agriculture de précision est un ensemble de techniques et de pratiques limitant l'utilisation d'intrants dans les parcelles agricoles. Elle prend en compte l'hétérogénéité intra-parcellaire afin d'ajuster la dose d'intrants en quantité, en temps et en lieu (modulation) pour améliorer le bilan économique, agronomique et environnemental des exploitations agricoles (<https://dicoagroecologie.fr/encyclopedie/agriculture-de-precision>).*

À l'aide de capteurs embarqués sur drones, les parcelles sont entièrement photographiées avec une résolution de l'ordre de quelques centimètres. L'interprétation subséquente de ces images permet d'évaluer l'état végétatif des cultures et de mettre en évidence la variabilité intra-parcellaire. La fertilisation des cultures peut ensuite être mise en œuvre de manière fine et différenciée, pour des résultats optimisés.

Ces démarches peuvent être suivies collectivement : plus de 200 groupes d'agriculteurs sont constitués sous l'égide de la chambre régionale de Normandie.

CHIFFRES CLEFS SUR LES GROUPES D'AGRICULTEURS EN NORMANDIE



Source : chambre régionale d'agriculture de Normandie.

2. Adapter les systèmes de production au changement climatique et promouvoir un usage limité des produits phytosanitaires

La génération de moins d'externalités négatives invite à réduire l'emploi d'intrants chimiques (a) et à renforcer l'autonomie des outils de production (b).

a. Promouvoir un usage limité des produits phytosanitaires et accompagner les transitions agroécologiques

Devant les rapporteurs, l'APCA a affirmé vouloir devenir le « *premier acteur de la conversion et de l'accompagnement vers l'agriculture biologique dans les années qui viennent* ».

L'objectif affiché est d'accompagner 40 000 agriculteurs dans les démarches biologiques d'ici à 2025. Dans la chambre départementale du **Tarn**, au cours de la période 2013-2018, 536 agriculteurs ont été renseignés sur l'agriculture

biologique et 107 jours de formation organisés sur les techniques de l'agriculture biologique. Dans la chambre départementale de la **Haute-Loire**, près de 18 % des agriculteurs sont passés en agriculture biologique, notamment dans la filière laitière.

Le conseil des chambres quant à la promotion d'un usage limité des produits est essentiel pour les **groupes engagés dans la diminution de l'utilisation des produits phytosanitaires** (groupes DEPHY Ecophyto, groupes 30 000 fermes).

La réduction de l'usage des phytosanitaires : les plans Ecophyto successifs

● Origines et évolutions du **plan Ecophyto**

À son lancement en 2009, le plan se nommait « Ecophyto 2018 » et avait pour objectif de réduire de 50 % en dix ans le recours aux produits phytosanitaires.

La première phase a permis de mettre en place de nombreuses actions de formation, sensibilisation, démonstration et suivi dans lesquelles les chambres d'agriculture se sont fortement impliquées. La directive n° 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable prévoit une révision des plans d'actions nationaux tous les cinq ans.

Face au constat que des actions substantielles étaient mises en place mais que l'indicateur de suivi du plan, le **nombre de doses unités (NODU)**, ne diminuait pas, le Gouvernement a confié au député Dominique Potier une mission parlementaire pour rénover le plan dans sa deuxième version (plan Ecophyto II en 2015).

Dernièrement, le **plan Écophyto II+** apporte une nouvelle impulsion pour atteindre l'objectif de réduire les usages de produits phytopharmaceutiques de 50 % d'ici 2025 et de sortir du glyphosate d'ici fin 2020 pour les principaux usages et au plus tard d'ici 2022 pour l'ensemble des usages.

Le plan Écophyto II+ vient renforcer le plan précédent (plan Ecophyto II), en intégrant les actions prévues par le plan d'actions du 25 avril 2018 sur « *les produits phytopharmaceutiques et une agriculture moins dépendante aux pesticides* », d'une part, et celles du « *plan de sortie du glyphosate* » annoncé le 22 juin 2018, d'autre part.

Action majeure du plan Écophyto, le dispositif DEPHY a pour finalité d'éprouver, de valoriser et de déployer les techniques et systèmes agricoles réduisant l'usage des produits phytosanitaires tout en étant performants d'un point de vue économique, environnemental et social. Pour ce faire, un réseau national mobilisant les partenaires de la recherche, du développement et du transfert a été construit en s'assurant qu'il couvre l'ensemble des filières de production et des territoires.

Les fermes DEPHY constituent un réseau de démonstration et de production de références de terrain. Il s'appuie sur près de 1 900 exploitations agricoles volontaires mettant en œuvre un projet de réduction du recours aux produits phytosanitaires. Elles sont réparties en 185 groupes d'une dizaine d'agriculteurs, animés et accompagnés par des ingénieurs réseaux issus d'une diversité de structures.

● L'accompagnement de l'agriculteur dans le dispositif **DEPHY** :

– diagnostic de l'exploitation et des systèmes de culture (assolement, itinéraires techniques...);

- construction du projet de réduction de l’usage des produits phytosanitaires sur trois ans par l’agriculteur et l’ingénieur réseau. Ce projet combine des techniques (désherbage mécanique, lutte biologique...) et des stratégies (assolement, travail du sol) compatibles avec les contraintes de l’exploitation et de l’agriculteur ;
- rencontres individuelles et collectives pour suivre l’évolution de l’exploitation avec l’ingénieur réseau ;
- échanges sur les pratiques avec d’autres groupes d’agriculteurs (AGRIBIO, GIEE...).

Le dispositif des groupes « 30 000 fermes »

Le plan Écophyto II avait pour ambition d’engager 30 000 exploitations agricoles dans la transition vers l’agro-écologie, à bas niveau de produits phytopharmaceutiques d’ici à 2021. L’objectif est de diffuser les résultats obtenus sur les différentes fermes du réseau DEPHY et d’autres réseaux, et de passer du stade expérimental à une application concrète à grande échelle.

Les groupes « 30 000 » comportent des agriculteurs et peuvent associer des partenaires non agricoles (aval des filières, collectivités, parcs naturels régionaux, représentants de la recherche et de la formation...). Les exploitants concernés par la démarche sont des agriculteurs :

- déjà organisés dans un collectif existant avec un objectif ou des leviers d’action communs (DEPHY, GIEE, CUMA, réseaux de coopératives, etc.) ;
- et/ou déjà organisés en collectif fondé sur une entrée territoriale (signes de qualité, zones sensibles, aires d’alimentation de captage...) et souhaitant approfondir la démarche en cours autour de l’agro-écologie ;
- et/ou intéressés et souhaitant s’inscrire dans une démarche collective en lien avec l’agroécologie en vue de réduire significativement l’usage des produits phytopharmaceutiques.

Ces groupes s’organisent autour d’un projet collectif de réduction significative de l’utilisation des produits phytopharmaceutiques, également décliné à l’échelle de chaque exploitation. Chaque groupe choisit la structure la plus adaptée pour l’accompagner dans ses démarches collectives et individuelles.

Alors que l’échéance de 2021 se rapproche, le bilan du dispositif des « 30 000 fermes » est très mitigé, le nombre d’exploitations engagées dans le dispositif restant bien en deçà de l’objectif initialement recherché.

Au cours de la mandature 2013-2018, la chambre d’agriculture du Tarn a accompagné 37 agriculteurs au sein de trois groupes DEPHY Ecophyto, et 78 agriculteurs au sein de groupes 30 000 fermes. Devant les rapporteurs, l’APCA a constaté les difficultés que rencontre le réseau consulaire dans l’atteinte de l’objectif des 30 000 fermes.

D’après l’APCA, il est nécessaire de renforcer substantiellement le conseil individuel pour atteindre l’objectif des 30 000 fermes, en abandonnant les réunions collectives.

Face à ce constat, les associations environnementales Greenpeace France et France nature environnement ont plaidé devant les rapporteurs pour une conditionnalité des subventions versées aux chambres d'agriculture, indexées sur la performance environnementale de chaque chambre.

Une telle proposition est *a priori* séduisante, mais difficilement réalisable en pratique, en raison de la structure budgétaire complexe du financement des chambres d'agriculture.

Par ailleurs, la loi « EGALIM »⁽¹⁾ va renforcer le rôle des chambres d'agriculture dans le conseil en transition. En effet, à compter du 1^{er} janvier 2021, les activités de vente de produits phytosanitaires et de conseil à leur utilisation devront être séparées, et les agriculteurs devront bénéficier d'un conseil stratégique deux fois tous les cinq ans. **Le conseil stratégique à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques vise à apporter au décideur d'une entreprise utilisatrice de ces produits non soumise à agrément, les éléments lui permettant de définir sa stratégie de gestion des bioagresseurs.**

Les dirigeants des entreprises utilisatrices de produits phytopharmaceutiques devront justifier, lors du renouvellement de leur Certiphyto⁽²⁾, s'être fait délivrer deux conseils stratégiques par période de cinq ans. Seuls les techniciens agréés pour la réalisation d'un conseil phytosanitaire et donc indépendants de la vente de produits pourront réaliser ces diagnostics. **Afin de limiter le risque d'engorgement en 2023, les chambres d'agriculture se préparent pour proposer ce conseil stratégique dès 2021.**

En outre, dans le cadre de leurs missions d'information et de sensibilisation à la réduction des produits polluants, les chambres alertent les exploitants sur la gestion de l'azote dans les zones vulnérables. Ces zones, définies par la directive « nitrates »⁽³⁾ sont caractérisées par une pollution diffuse par le rejet direct ou indirect de nitrates d'origine agricole qui prend en compte les caractéristiques des sols ainsi que la teneur dans les eaux. Cette pollution menace à court terme la qualité des milieux aquatiques et plus particulièrement l'alimentation en eau potable.

Recommandation n° 15 : conforter le rôle des chambres d'agriculture dans le conseil en transition agroécologique et la promotion de la réduction de l'usage des produits phytosanitaires.

(1) Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

(2) Afin de renforcer la formation à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, tout utilisateur ou distributeur de produits phytopharmaceutiques à des fins professionnelles doit posséder un certificat d'aptitude obligatoire. Le certificat doit également être présenté pour l'achat de pesticides à usage professionnel : **certificat individuel de produits phytopharmaceutiques (Certiphyto ou CI-phyto). Les chambres d'agriculture délivrent des formations Certiphyto.**

(3) Directive n° 91/676/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles.

b. Anticiper le réchauffement climatique et promouvoir l'autonomie des systèmes de production

Afin de limiter l'impact des pratiques agricoles sur l'environnement, notamment dans les zones à enjeu environnemental, les chambres exercent une mission de sensibilisation des agriculteurs et les accompagnent dans l'évolution de leurs pratiques. Ainsi, la chambre du Tarn a mis en place en 2013 un « pôle sol » pour promouvoir la gestion durable des sols. Chaque année, un colloque « un sol vivant pour une agriculture performante » est organisée par la chambre. Sur la précédente mandature, cette chambre a formé 126 agriculteurs à l'agriculture de conservation, qui recoupe l'ensemble des techniques culturales optimisant le potentiel agronomique des sols.

Un conseil technique spécialisé est mis à la disposition de chaque agriculteur, pouvant concerner entre autres les fourrages, les grandes cultures, la vigne, l'arboriculture ou encore le maraîchage. Des bulletins de conseil, en général gratuits, sont diffusés par mail ou accessibles en ligne. Pour les exploitants désireux d'approfondir une thématique, des formations et prestations individuelles payantes sont proposées. Des réunions techniques en « bout de champ » sont organisées en saison sur les cultures, prairies et maraîchage pour échanger en groupe sur l'état de la végétation et des pratiques les plus adaptées, et bénéficier du conseil apporté par un technicien spécialisé du réseau consulaire.

Les agriculteurs engagés dans les groupes Ecophyto font évoluer leurs pratiques en utilisant des leviers agronomiques, des techniques alternatives, jusqu'à des systèmes de production très en rupture, ou le passage an agriculture biologique. Les indices de fréquentation des traitements (IFT) varient selon les systèmes de production, les années et le niveau de départ des exploitations concernées. Les chambres proposent également des formations à la gestion du désherbage pour les viticulteurs.

Des formations visant à obtenir la mention « haute valeur environnementale » (HVE) sont également proposées. Cette dernière garantit que les pratiques agricoles utilisées sur l'ensemble d'une exploitation préservent l'écosystème naturel et réduisent au minimum la pression sur l'environnement. Elle est prévue par l'article D. 617-4 du code rural et de la pêche maritime. Il s'agit de favoriser l'autonomie de l'exploitation, l'amélioration de la valeur ajoutée des produits, la réduction de la consommation énergétique et de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques. Pendant la dernière mandature, 22 viticulteurs ont été formés à la HVE par la chambre départementale d'agriculture du Tarn.

Toujours dans la perspective de sensibiliser les exploitants au changement climatique et aux nécessaires adaptations qui en découlent, **des diagnostics et des plans d'action individualisés intégrant la gestion des risques et promouvant la résilience des exploitations doivent être proposés par les chambres.**

L'accompagnement des projets de production d'énergies renouvelables compatibles avec la production agricole peut être proposé, par exemple pour les projets d'installation photovoltaïque sur bâtiment, ou les projets de méthanisation.

Toute méthode permettant de se libérer des aléas climatiques et de valoriser l'autonomie de l'exploitation doit être encouragée, à l'instar des formations au séchage en grange, qui consiste en une méthode artificielle de séchage du fourrage permettant d'échapper aux aléas climatiques dont dépend l'habituel fanage sur la parcelle de récolte. Dans le groupement d'intérêt économique et environnemental (GIEE) Qualiprat accompagné par la chambre du Tarn, les éleveurs sont encouragés à développer l'autonomie alimentaire de leurs troupeaux en repensant l'écosystème fourrager, avec des prairies à flore variée et du pâturage tournant, deux techniques à bas niveau d'intrants.

Les rapporteurs incitent l'ensemble des chambres départementales à **se saisir du volet « transition agricole, alimentation et forêt » du plan « France relance » présenté par le Premier ministre le 3 septembre dernier.**

Les mesures de ce volet, pour un montant d'1,2 milliard d'euros, visent à **renforcer la souveraineté alimentaire, à accélérer la transition agroécologique, et à adapter l'agriculture et la forêt au changement climatique.** Auditionnée par les rapporteurs, la chambre départementale de la **Haute-Loire** a indiqué être en relation avec les services de l'État dans le département afin d'actionner l'ensemble des leviers du plan de relance.

Recommandation n° 16 : saisir l'opportunité du volet agricole du plan « France relance » pour accélérer les transitions et les innovations dans les territoires.

3. Garantir la traçabilité alimentaire et la sécurité sanitaire

L'injonction à la triple performance des chambres d'agriculture (économique, environnementale, sociale) **doit être complétée par la une garantie de sécurité sanitaire.** Cet enjeu a été abordé dès l'automne 2017, lors des États généraux de l'alimentation.

Récemment, plusieurs menaces sanitaires ont pesé sur des filières : sur l'élevage, avec le spectre de la grippe aviaire et d'une introduction virale de la peste porcine africaine (PPA) en France, ou sur les filières végétales, en raison du développement de la bactérie *xylella fastidiosa*. Cette bactérie, transmise par des insectes, s'attaque à un très large spectre de végétaux : vignes, oliviers, arbres fruitiers (prunus), agrumes, caféiers, chênes, luzerne, etc. La gravité de ses impacts varie selon la souche, le végétal et l'écosystème concerné.

Dans le contexte actuel de la pandémie de la covid-19, la prévention des zoonoses revêt une actualité toute particulière. Les coronavirus émergents ont été au cours de ces dernières années responsables de l'épidémie de syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS) et du *Middle East respiratory syndrom (MERS)*. Le

SARS-cov-2 a été identifié en Chine à partir de fin décembre 2019. D'après l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), ces trois virus émergents ont tous pour ancêtre des virus isolés chez diverses espèces de chauves-souris. **Ils ont très probablement franchi la barrière inter-espèces en passant d'abord par un mammifère puis à l'Homme** ⁽¹⁾.

Dans cette mission de prévention du risque sanitaire, les chambres doivent être des partenaires incontournables des groupes de défense sanitaire (GDS) et des maisons de l'élevage, au plus près des responsables des filières.

L'action des groupes de défense sanitaire

Créés dans les années 1950, les GDS sont des **associations gérées par et pour les éleveurs**. Ils ont constitué à cette époque, des relais fondamentaux pour mieux lutter contre les principales maladies animales transmissibles à l'Homme, comme la tuberculose et la brucellose, ou les fléaux de l'élevage, comme la fièvre aphteuse.

Dans le ressort de leur département, les missions des GDS sont les suivantes :

- accompagner les services vétérinaires dans la réalisation des prophylaxies officielles ;
- conduire des programmes collectifs d'assainissement sanitaire ;
- proposer aux éleveurs des services personnalisés dans les domaines de la santé animale, de l'hygiène et de la qualité sanitaire.

Les GDS sont des associations départementales dirigées par des conseils d'administration composés en majorité d'éleveurs. Pour conduire leurs missions, ils disposent de personnel administratif, de techniciens et de vétérinaires et s'appuient sur un maillage serré d'éleveurs délégués locaux. Ils sont agréés par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation. Ils bénéficient également du soutien de collectivités territoriales, en particulier des conseils départementaux et régionaux.

Cette coopération renforcée entre les GDS et les chambres, que les rapporteurs appellent de leurs vœux, ne doit en revanche pas occasionner des doublons de compétence.

En parallèle, l'action sanitaire des chambres s'organise en lien étroit avec la MSA, représentée dans les chambres départementales d'agriculture au sein du collège 5d (1 élu). Cette coopération s'articule autour de la prévention de la santé animale (conjointement avec les syndicats de vétérinaires), de la sécurité des installations et de la formation aux produits phytosanitaires.

Cette coopération est essentielle et permet souvent de détecter les difficultés d'un exploitant : d'après le président de la CCMSA, auditionné par les rapporteurs, la dégradation de l'état de santé d'un troupeau préfigure ou révèle souvent les difficultés de l'exploitant.

(1) <https://www.anses.fr/fr/content/les-coronavirus>.

La sensibilisation à la biosécurité doit donc devenir un axe majeur d'intervention du réseau consulaire. Dans la chambre d'agriculture du Tarn, entre 2013 et 2018, 213 éleveurs ont été formés à la biosécurité.

Recommandation n° 17 : faire de la sensibilisation à la biosécurité un axe substantiel d'intervention des chambres, en lien avec les groupements de défense sanitaire.

D. LA CONTRIBUTION AU DIALOGUE ENTRE LES AGRICULTEURS ET LA SOCIÉTÉ

Il s'agit pour les agriculteurs de s'adresser plus efficacement tant au public non agricole (a) qu'à leurs partenaires locaux (b).

1. La nécessité de davantage communiquer sur les métiers et les pratiques agricoles vis-à-vis du grand public

Le constat d'une crise de confiance entre le monde agricole et la société civile, dans un contexte de défiance croissante à l'égard des intrants et de l'agriculture intensive, nourrit le phénomène d'« *agribashing* ».

Dans son expression la plus violente, cette défiance s'est traduite par des atteintes portées à la sécurité des exploitants et des intrusions parfois violentes sur les exploitations. Depuis le 1^{er} janvier 2019, les atteintes à l'encontre des agriculteurs sont en effet en hausse (+ 1,5 %). Au 1^{er} novembre 2019, près de 15 000 faits étaient déjà enregistrés pour l'année 2019. **Ces tensions ont conduit à la mise en place, le 3 octobre 2019, de la cellule Demeter, au sein de la gendarmerie nationale.** Cette cellule nationale de suivi des atteintes au monde agricole est destinée à apporter une réponse globale et coordonnée à l'ensemble des problématiques de sécurité du monde agricole. Dans ce cadre, une convention a également été signée entre le ministère de l'intérieur et les deux principaux syndicats représentatifs des exploitants agricoles, la fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles et les jeunes agriculteurs. Afin de sensibiliser aux actions de prévention, **certaines chambres d'agriculture ont mis en place des dispositifs d'alerte par SMS en collaboration avec les fonctionnaires des cellules Déméter.**

Face à cette dégradation du regard porté par une partie de la société civile sur le monde agricole, il est plus que jamais nécessaire que le réseau consulaire communique davantage vers le grand public. La contribution de l'activité agricole au développement et à la vitalité des territoires ruraux devrait être davantage visible, *via* la mobilisation des outils de communication numériques et les réseaux sociaux. En lien avec l'Association nationale pour l'emploi et la formation en agriculteur (ANEFA) le métier d'agriculteur pourrait être davantage promu.

Des événements concrets permettant la mise en relation directe des consommateurs et des exploitants doivent être favorisés, à l'instar des

week-ends portes ouvertes dans les fermes « *bienvenue à la ferme* ». En partenariat avec le réseau des offices de tourisme et la fédération ADN tourisme, des guides des producteurs biologiques de pays proposant de la vente directe, pourraient être généralisés et mis à la disposition du grand public. Les marchés des producteurs de pays labellisés par la chambre d'agriculture ont toute légitimité pour gagner également en visibilité.

Dans tous les cas, il semble difficilement possible de mettre en œuvre une stratégie de communication renforcée de la part des chambres sans prévoir, dans chaque chambre, le **recrutement d'au moins un chargé de mission destiné exclusivement à la communication.**

Recommandation n° 18 : communiquer davantage sur les métiers et les pratiques agricoles, en recrutant dans chaque chambre un chargé de communication.

2. Aider les agriculteurs à mieux communiquer avec leur environnement local

Les chambres d'agriculture sont pleinement légitimes à exercer un rôle de médiation lors d'un conflit local opposant, par exemple, des exploitants à des riverains. Pour tenter de remédier à ces situations en bonne intelligence, certaines chambres ont signé des « *chartes de bon voisinage* » avec des collectivités volontaires et des associations de riverains. Ces chartes constituent des outils permettant de mieux faire connaître les pratiques agricoles aux habitants du monde rural tout en rappelant les engagements mutuels des agriculteurs, des particuliers et des maires des communes.

Nonobstant, au niveau départemental, toutes les organisations syndicales représentatives ne sont pas forcément représentées dans les départements, d'où la nécessité de signer une charte nationale.

En parallèle, la formation des élus, des salariés et des exploitants agricoles à la communication vers les publics non agricoles doit être accrue. Des sensibilisations à la communication positive, à la prise de parole en public, à la relation presse, au débat et à l'utilisation courante des principaux réseaux sociaux pourraient être proposées par les chambres.

Recommandation n° 19 : former les salariés et exploitants agricoles à la communication vers les publics non agricoles.

E. LA PARTICIPATION À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET À LA POLITIQUE DE L'EAU

Les établissements consulaires agricoles interagissent avec les collectivités territoriales (1) et avec les autres structures compétentes dans les domaines du foncier (2), de la forêt (3) et de la biodiversité (4).

1. Des relations étroites avec les collectivités territoriales au service des territoires et des filières

Suivant différentes modalités (a), les rapports des chambres avec les collectivités soutiennent les productions (b) et l'emploi (c) au niveau local.

a. Des relations formalisées sous des formes variées

Pour mener à bien leurs missions, les bonnes relations des chambres d'agriculture avec les collectivités territoriales sont essentielles.

L'Assemblée des communautés de France (AdCF) et l'APCA ont réalisé une enquête auprès des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) afin de connaître le niveau d'appropriation politique de l'agriculture par les élus. Il en ressort qu'en moyenne les portefeuilles agricoles sont bien représentés parmi ces derniers ; ainsi, dans 49 % des cas, il est détenu par un vice-président. D'après la même enquête, 72 % des élus ayant répondu disent recevoir régulièrement des soutiens en ingénierie de la part des chambres.

Les relations avec les collectivités territoriales peuvent être formalisées sous des formes variées : parfois des conventions de partenariat, parfois des conventions financières.

Ces relations visent également à construire des projets territoriaux partagés : dans ce cas, les comités de développement thématiques locaux et les groupements d'agriculteurs (GDA) s'affirment comme des piliers de l'action d'animation et d'émergence des projets collectifs. Ces projets sont souvent accompagnés par des conseillers des chambres spécialisés dans le développement territorial.

Leurs thèmes d'action sont le reflet des priorités locales : organisation du travail dans les élevages, qualité des prairies et autonomie fourragère, projets collectifs de méthanisation, études sur les opportunités économiques agricoles locales, mises en place d'outils structurants pour développer la vente des productions locales en circuits courts. Dans ces groupes, les relations avec les collectivités territoriales sont stratégiques.

Les projets menés en lien avec les collectivités territoriales peuvent également viser la reconnaissance officielle de parcs naturels régionaux (PNR) ou la création de pôles d'équilibre territorial et rural (PETR), un type d'établissement public regroupant plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre associés dans un périmètre territorial non enclavé sous la forme d'un syndicat mixte. Les **projets de territoire** sont des documents-cadre définissant les ambitions du territoire et indiquant le plan d'action à mettre en œuvre, dans les dix prochaines années, pour les réaliser. Les **plans climat air-énergie territoriaux (PCAET)** sont eux des outils de planification qui ont pour but d'atténuer le changement climatique, de développer les énergies renouvelables et de maîtriser la consommation d'énergie.

Au sein de la chambre d'agriculture du Tarn, visitée par les rapporteurs, **des journées de l'entreprise agricole sont organisées pour favoriser le dialogue entre agriculteurs et élus**. Tous les élus locaux sont invités pour une soirée dans une exploitation, dont la performance économique et sociale territoriale est reconnue. D'après la chambre, « *l'accent est mis sur les échanges, la convivialité, mais aussi la volonté de porter ensemble des projets communs* ».

Ainsi, dans le département, la chambre a été consultée sur le projet de retenue d'eau de Sivens, puis sur le projet du bassin versant du Tescou, un projet au cœur des enjeux d'irrigation et de préservation de la ressource en eau.

À la demande des collectivités, les chambres d'agriculture peuvent réaliser des diagnostics agricoles et environnementaux. Elles peuvent également élaborer des études prospectives de territoire et proposer un accompagnement « stratégique » aux collectivités. Ces prestations payantes sont rendues possibles par l'expertise reconnue des chambres en la matière, mais surtout par la concentration des données nécessaires à ces études dans les chambres d'agriculture. Une concentration pouvant aboutir à un « *esprit de monopole* » aux yeux de l'AdCF, les opérateurs privés n'ayant *de facto* pas accès aux informations détenues par les chambres.

b. Valoriser les productions sur les marchés de proximité et dans les filières

Le réseau consulaire exerce un rôle majeur dans la valorisation des circuits courts et la relocalisation de la production agricole. La demande sociétale est croissante en faveur d'une souveraineté et d'une autosuffisance alimentaire.

Depuis 1988, le réseau « *bienvenue à la ferme* » regroupe près de 9 000 adhérents ayant en commun d'exercer une activité de **vente directe** (à la ferme, en marché, en magasin de producteurs...) ou d'**accueil à la ferme** (hébergement, ferme de découverte, restauration...). Ce réseau, en rapprochant les producteurs des consommateurs, contribue sensiblement à favoriser le dialogue entre agriculture et société.

**Le réseau « *bienvenue à la ferme* » (BAF)
et les marchés des producteurs de pays**

- Créé en 1988 par des agriculteurs, le **réseau « *bienvenue à la ferme* »** est :
 - composé de près de **9 000 agriculteurs adhérents** ;
 - animé par des conseillers « *bienvenue à la ferme* » régionaux et départementaux, qui accompagnent les agriculteurs dans leur activité, garantissent la qualité des produits et activités, aident à l'installation, assurent la promotion de la marque localement, etc. ;
 - **coordonné par le service de l'APCA qui a pour objectifs le développement de la marque « *bienvenue à la ferme* », la communication nationale et le développement des services aux adhérents.**

Les adhérents bénéficient de l'accompagnement des chambres d'agriculture et d'actions de communication nationale et locale.

« *Bienvenue à la ferme* » accompagne le **développement du e-commerce de produits fermiers grâce à la création des *drive* fermiers « *bienvenue à la ferme* »**. Aujourd'hui, près de 65 points de retrait permettent aux consommateurs de s'approvisionner.

Doublée du développement d'une **plateforme de e-commerce, « *mes produits en ligne* »**, cette solution innovante rend accessible de manière simple et rapide les productions fermières.

- Marque des chambres d'agriculture, et réservés uniquement aux producteurs et au service de la convivialité, les **marchés des producteurs de pays** sont organisés avec les collectivités.

Ils sont **réglementés par une charte** qui précise que les produits vendus sur le marché proviennent **directement et exclusivement des producteurs**. Faciles à repérer grâce à un **logo** qui les identifie, les marchés des producteurs de pays sont sans équivalent.

Durant le premier confinement sanitaire, des *drive* fermiers ont été organisés dans les territoires, en lien avec les cellules de crise des préfectures. Ainsi, la chambre d'agriculture du Tarn, dès le 1^{er} avril 2020, a mis en place cinq *drive* fermiers dans des points de retrait différents. Par ce biais, 90 agriculteurs ont commercialisé leurs produits en circuits courts, générant une recette de 95 000 euros en seulement neuf semaines.

En parallèle, l'APCA s'est mobilisée en faveur d'une réouverture rapide des marchés locaux, en proposant une charte permettant de garantir le respect des mesures sanitaires adéquates. La tête de réseau a également indiqué avoir rédigé un document plus structurel sur les mesures de moyen et de long terme à mettre en œuvre dans les chambres pour capitaliser sur le changement d'attitude notable des citoyens à l'égard des circuits courts observé pendant le premier confinement.

Les rapporteurs estiment que **l'existence du réseau « *bienvenue à la ferme* » est une formidable opportunité pour les chambres de développer les filières courtes à l'échelon local. L'organisation de rencontres permettant la mise en relation entre acheteurs et fournisseurs par les chambres**

départementales doit être favorisée. À titre d'exemple, la chambre départementale du Tarn a organisé des rencontres au format « *speed dating* » ayant permis la rencontre de 22 établissements de restauration collective avec 40 agriculteurs ou artisans locaux. La chambre accompagne les agriculteurs dans leur professionnalisation en circuits courts, tant aux étapes de la production et transformation de leurs produits que de la commercialisation.

Par ailleurs, le réseau consulaire doit également s'engager en faveur de la relocalisation de l'approvisionnement dans la restauration collective, une problématique déjà bien prise en compte dans la chambre départementale du Tarn. En partenariat avec AGROPOINT, une structure visant à promouvoir les entreprises, artisans et agriculteurs tarnais, la chambre accompagne les lycées publics dans cet effort de relocalisation de la restauration. La chambre a ainsi proposé une feuille de route affichant l'objectif d'atteindre 50 % de produits de qualité et de proximité, dont une part conséquente en bio, dans les lycées publics du département. **Ces efforts s'inscrivent dans les objectifs promus par la loi dite « EGALIM »**. En effet, son article 24 a fixé des objectifs ambitieux concernant la relocalisation de l'approvisionnement dans les cantines scolaires. **Au plus tard le 1^{er} janvier 2022, les repas servis en restauration collective dans tous les établissements chargés d'une mission de service public devront comporter 50 % de produits de qualité et durables, dont au moins 20 % de produits biologiques.**

Recommandation n° 20 : valoriser les circuits courts ainsi que les projets alimentaires territoriaux et promouvoir l'approvisionnement local dans la restauration collective.

c. Développer les filières et les projets créateurs de valeur ajoutée et d'emplois dans les territoires

Devant les rapporteurs, l'APCA a souligné le rôle de coordinateur des filières des chambres, dans la perspective de « *créer de la valeur dans les territoires* ». **Pour ce faire, l'accompagnement de l'émergence de 200 projets de filière par département a été fixé comme objectif par la tête du réseau consulaire.** L'APCA s'est également positionnée en faveur des projets d'agriculture urbaine, avec un objectif de 20 à 30 projets annuels, en veillant à ce que ces projets soient gérés avec des bilans environnementaux satisfaisants. Cet objectif est relayé au plus près des producteurs, par les chambres départementales.

La chambre départementale du Tarn organise ainsi un forum des filières tous les deux ans, mobilisant une trentaine d'entreprises à chaque édition et de nombreux exploitants. D'après les autorités de la chambre, ces rencontres ont notamment permis de nouer des relations dans les filières semences, maraîchage, volailles, transformation laitière, élevage, plantes à parfum aromatique et médicinales. Plus périodiquement, des journées consacrées à une filière peuvent être proposées, par exemple la filière caprine dans le Tarn en partenariat **avec l'interprofession caprine sur le bassin régional, le groupement d'intérêt économique (GIE) élevage, ainsi que le plan de filière du bassin Sud-Ouest.**

De même, les projets alimentaires territoriaux (PAT) sont portés par le réseau consulaire. **Les PAT ont pour objectif de relocaliser l'agriculture et l'alimentation dans les territoires, en soutenant l'installation d'agriculteurs, les circuits courts ou les produits locaux dans les cantines.** Issus de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, qui encourage leur développement, ils sont mis en place de manière collective à l'initiative des acteurs d'un territoire. Devant les rapporteurs, le ministre de l'agriculture et de l'alimentation a reconnu le succès rencontré localement par ces projets, au nombre d'environ 150 à l'heure actuelle.

Sous l'égide des chambres départementales, des comités de développement territoriaux poursuivent l'ensemble de ces objectifs. Dans les chambres, des conseillers sont spécialisés dans le développement territorial local, afin que les collectivités puissent librement faire appel à eux dans la conduite de leurs projets.

Recommandation n° 21 : développer et accompagner les filières ainsi que les projets innovants créateurs de valeur ajoutée dans les territoires.

2. Une implication croissante dans la politique foncière et l'aménagement du territoire

Dans le cadre de ses missions consulaires, la chambre d'agriculture émet un avis sur tous les projets consommateurs de foncier agricole.

Elle suit l'élaboration des documents d'urbanisme en veillant à la cohérence entre le projet de développement de chaque collectivité et la consommation d'espaces agricoles.

Ainsi, dans son bilan d'activités 2019, la chambre départementale du **Tarn** rapporte avoir rendu :

- 980 avis relatifs à des demandes de certificats d'urbanisme ;
- 1 630 avis formulés pour demandes de permis de construire ;
- 45 avis relatifs à la tenue de la commission urbanisme ;
- 140 avis d'urbanisme (127 PLU, 8 cartes communales, 5 SCoT).

La chambre de la **Manche** mobilise 1,5 équivalent temps plein (ETP) sur les dossiers fonciers et était associée, à la date de son audition, au renouvellement de deux SCoT et à la préparation de 21 PLUI. Une charte de gestion économe et partagée de l'espace rural (GEPER), signée avec l'État et les collectivités territoriales en 2012, puis renouvelée en 2017, facilite de tels travaux.

L'objectif « zéro artificialisation nette »

L'objectif « *zéro artificialisation nette* » (ZAN) a été inscrit dans un plan biodiversité présenté par le Gouvernement à l'été 2018. Le plan biodiversité présenté par le Gouvernement le 4 juillet dernier fixe aussi un objectif de « *zéro artificialisation nette* ».

Les pouvoirs publics se saisissent des enjeux de l'artificialisation, en raison de ses conséquences négatives, qui sont de plus en plus tangibles et documentées.

Sur l'environnement, l'artificialisation entraîne un appauvrissement de la biodiversité, un allongement des déplacements pendulaires domicile-travail qui génère notamment une hausse des émissions de CO₂, d'autres polluants atmosphériques et du bruit, et une contribution renforcée aux phénomènes d'inondation et d'îlot de chaleur urbain.

D'un point de vue économique, l'étalement des villes se traduit par une perte de terres agricoles et conduit, à population donnée, à une hausse des dépenses d'équipement et de services publics.

Dans un contexte où la Commission européenne a fixé un objectif d'arrêt, d'ici 2050, de « toute augmentation nette de la surface de terre occupée »⁽¹⁾ la lutte contre l'artificialisation s'opère en France à travers plusieurs approches : les lois sur l'urbanisme (lois SRU [2000], Grenelle II [2010] et ALUR [2014]) qui visent à limiter la périurbanisation à travers les documents d'urbanisme ; **la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (2010) qui fixe un objectif de réduction de moitié à l'horizon 2020 du rythme d'artificialisation des terres agricoles** ; et les orientations stratégiques de la politique climatique (la stratégie nationale bas carbone (2015) vise **un arrêt à terme de la consommation des terres agricoles et naturelles, avec une forte réduction à l'horizon 2035**). Le plan biodiversité publié en juillet 2018 vient conforter et renforcer cette ambition.

Le rôle des chambres dans l'aménagement du territoire et la politique foncière est renforcé par la poursuite de l'objectif « zéro artificialisation nette des sols ». Dans ce contexte, beaucoup de plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI) et de schémas de cohérence territoriale (SCoT) s'inscrivent dans une logique de rétro-zonage avec remise d'espaces « *urbains* » en zone « *agricole* ».

Un tel rôle est complémentaire de celui des SAFER, dont les missions sont de favoriser l'installation des jeunes agriculteurs et la transmission des exploitations, d'accompagner le développement foncier local, tout en assurant une transparence du marché foncier rural. Les SAFER sont associées aux décisions d'urbanisme en tant qu'experts, aux côtés des commissions départementales de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF). **En application des articles L. 143-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime, les SAFER ont la possibilité de disposer d'un droit de préemption, après accord de l'État.** Dans ce cadre, elles sont systématiquement informées des projets de vente de biens ruraux par les notaires et peuvent acheter prioritairement le bien en lieu et place de l'acquéreur initial, afin de le revendre à

(1) Commission européenne, Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources, 2011

un autre attributaire, choisi par la commission locale de la SAFER. Le droit de préemption des SAFER est un outil permettant de lutter contre le mitage des espaces ruraux.

Les SAFER disposent également d'un fichier d'investisseurs fonciers, prêts à acheter du foncier pour le louer à des exploitants agricoles. **Les chambres départementales d'agriculture et les SAFER poursuivent donc le même objectif d'installation des agriculteurs et de renouvellement des générations.**

Face à ce constat, les rapporteurs préconisent le renforcement des liens déjà existants entre les SAFER et le réseau consulaire, en généralisant la signature de conventions locales entre les deux réseaux.

Recommandation n° 22 : renforcer les liens existants entre les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) et le réseau des chambres, en généralisant la signature de conventions entre les deux réseaux.

3. Des compétences forestières à mieux coordonner

La Cour des comptes, dans une enquête de mai 2020 intitulée *La structuration de la filière de la forêt et du bois*, 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) »⁽¹⁾.

En application de l'article L. 221-11 du code forestier, **les chambres départementales et régionales d'agriculture ont compétence pour contribuer à la mise en valeur des bois et forêts et promouvoir les activités agricoles en lien avec la forêt.** Elles mènent des actions concernant :

- la mise en valeur des bois et des forêts appartenant à des personnes privées ;
- le développement des activités associant agriculture et forêt, notamment l'agroforesterie ;
- la promotion de l'emploi du bois d'œuvre et d'énergie ;
- l'assistance juridique et comptable dans le domaine de l'emploi en forêt ;
- la formation et la vulgarisation des techniques nécessaires à la mise en œuvre de ces objectifs.

Les missions du réseau consulaire relatives au développement et à la valorisation des activités forestières privées sont en effet **complémentaires de celles exercées par les centres régionaux de la propriété forestière.**

Les acteurs intervenant dans la politique forestière française sont nombreux : Fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR), Office national des

(1) Cour des comptes, *La structuration de la filière de la forêt et du bois (enquête demandée par la commission des finances de l'Assemblée nationale en application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances)*, mai 2020.

forêts (ONF) pour la gestion de la forêt publique, Centre national de la propriété forestière (CNPF) pour celle de la forêt privée et réseau des chambres d'agriculture. **Cette multiplicité d'acteurs complexifie la structuration de la filière bois et forêt, en occasionnant des risques de doublons et de tensions.**

Afin de remédier en partie à ces risques structurels, les chambres d'agriculture ont validé en avril 2018 un **plan de développement forestier intitulé « valorisation du bois et territoire » (VBT)**. Ce plan est décliné au travers de programmes régionaux d'action portés par les dix principales régions forestières et a été validé par le comité national d'orientation constitué de l'ensemble des parties prenantes de l'amont forestier (ministère de l'agriculture et de l'alimentation, CNPF, communes forestières, ONF). Dans certaines régions, les chambres départementales ont créé des services communs régionaux « VBT » afin de sectoriser géographiquement les VBT.

En parallèle, la FNCOFOR a signé en 2017 une convention-cadre avec l'APCA, dont le déploiement progresse sur le foncier forestier, les filières courtes, le sylvopastoralisme en montagne ou encore l'équilibre sylvoénergétique.

Auditionné par les rapporteurs, l'ONF a fait part de relations inégalement abouties avec le réseau consulaire selon les régions. Les questions des dessertes forestières, de la médiation des conflits d'usage, ou encore la prévention des incendies font ponctuellement l'objet de partenariats plus ou moins étroits.

Les rapporteurs, conscients des risques de tensions et de doublons occasionnés par le manque de structuration de la filière de la forêt et du bois, plaident pour une clarification des compétences respectives de l'ONF, du CNPF et des chambres d'agriculture, tout en renforçant les synergies et les instances de dialogue dans la filière.

Recommandation n° 23 : clarifier les compétences respectives de l'Office national des forêts, du Centre national de la propriété forestière et des chambres d'agriculture, tout en renforçant les synergies entre les acteurs de la filière de la forêt et du bois.

4. Préserver la qualité des milieux et le patrimoine environnemental

Tant la qualité de l'eau (a) que celle des autres milieux (b) doivent tirer profit de l'action des chambres d'agriculture (b).

a. La gestion de la ressource en eau

Face à la multiplication des épisodes de sécheresses estivales et d'inondations, la gestion de la ressource en eau doit s'affirmer comme un axe majeur d'intervention du réseau consulaire. La gestion de l'eau, 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.

Dans la chambre du Tarn, des bulletins hebdomadaires estivaux sont diffusés aux exploitants, promouvant la méthode du bilan hydrique ainsi que des préconisations d'apports d'eau sur la base d'un réseau de parcelles représentatives. Des lettres d'information régulières visant l'optimisation de l'irrigation des cultures sont préparées par les chambres, adaptées en fonction des territoires. En s'appuyant sur des formations adéquates, les chambres doivent donner davantage de visibilité aux matériels hydroéconomiques, ainsi qu'aux outils de pilotage de l'irrigation à la parcelle.

Durant l'étiage (période de l'année où le niveau d'un cours d'eau atteint son point le plus bas), la chambre d'agriculture du Tarn participe aux réunions de la cellule de gestion de la ressource en eau présidées par le préfet, afin de faire connaître les besoins en eau agricole, les périodes critiques, et diffuser aux agriculteurs les messages adaptés à la situation hydrique de chaque bassin versant. Une fois encore, les bonnes relations avec les collectivités et les EPCI sont essentielles dans la conduite de cette politique.

La chambre d'agriculture de la **Manche** a également rappelé toute son implication, aux côtés de l'État et des agences de l'eau Seine-Normandie (AESN) et Loire-Bretagne (AELB), dans les commissions locales de l'eau (CLE) ou en tant que médiatrice pour les captages d'alimentation en eau potable (AEP)

Par ailleurs, auditionnées par les rapporteurs, les associations environnementales ont alerté sur la question du stockage de l'eau, qui, pratiquée de manière trop intense dans certaines régions, pourrait aggraver les épisodes de sécheresse et accélérer le cycle de l'eau. Elles ont également incité les chambres à prescrire la plantation de haies et d'arbres de plein champ dans les parcelles, afin de limiter les conséquences des sécheresses à venir.

Recommandation n° 24 : conforter le rôle essentiel des chambres d'agriculture dans la gestion locale de la ressource en eau.

b. La préservation des milieux

Parce qu'elles sont en relation directe avec les paysans, dont le premier instrument de travail est le sol, et pour lesquels la préservation de l'environnement est une des conditions *sine qua non* de la pérennité de leur activité, les chambres départementales d'agriculture doivent promouvoir la préservation de la qualité des milieux et du patrimoine environnemental.

La chambre départementale du Tarn collabore avec les syndicats du bassin tarnais et les syndicats de rivière pour les projets liés à la gestion des milieux et des pratiques agricoles.

De même, concernant les projets agro-environnementaux, elle travaille en écosystème avec le parc naturel régional Haut-Languedoc, des associations de défense de l'environnement, le centre permanent d'initiatives pour l'environnement (CPIE), la fédération des chasseurs et la Ligue de protection des oiseaux (LPO).

En parallèle, la chambre anime trois sites Natura 2000 ⁽¹⁾ et intervient sur le volet agricole des trois sites départementaux animés par le parc naturel régional du Haut-Languedoc. Elle anime également la cellule d'assistance technique zone humide du Tarn, chargée de concilier respect des fonctionnalités de ces zones et bon déroulement des activités économiques. Dans ce cadre, elle édite un guide photographique de reconnaissance des plantes, qui a pour objectif de permettre aux agriculteurs de disposer d'un outil simple, pour caractériser leurs prairies naturelles et mieux comprendre l'impact de leur gestion et adapter leurs pratiques pour pérenniser ces milieux fragiles.

La chambre s'est associée à la rédaction d'une charte d'urbanisme en milieu rural et d'un protocole relatif à la biodiversité. Sous l'égide de la chambre, 22 contrats concernant des mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) ont été signés. Les MAEC permettent d'accompagner les exploitations agricoles qui s'engagent dans le **développement de pratiques combinant performance économique et performance environnementale ou dans le maintien de telles pratiques lorsqu'elles sont menacées de disparition.**

Recommandation n° 25 : ériger les chambres d'agriculture en acteurs de la préservation de la qualité des milieux et des ressources ainsi que du patrimoine environnemental.

(1) Il s'agit de sites ayant une valeur patrimoniale pour leur flore et leur faune exceptionnelle.

III. UN FINANCEMENT RÉCEMMENT STABILISÉ MAIS QUI APPELLE CERTAINES CLARIFICATIONS

Les chambres d'agriculture disposent au total d'environ 750 millions d'euros par an. Financées en grande partie par des deniers publics (A), elles cherchent néanmoins à développer leurs prestations concurrentielles rémunérées (B). Les disparités d'un établissement à l'autre doivent faire l'objet d'une péréquation plus importante, sous l'égide de l'APCA (C).

A. DES RECETTES EN MAJORITÉ PUBLIQUES

Les deux tiers des ressources des chambres tiennent à l'affectation du rendement d'un impôt *ad hoc* (1) et de dotations budgétaires (2).

1. La taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non-bâties

Le I de l'article L. 514-1 du code rural et de la pêche maritime dispose qu'il est pourvu aux dépenses de fonctionnement des chambres d'agriculture « *notamment au moyen de la taxe pour frais [...] prévue par l'article 1604 du code général des impôts* ».

Le produit de cette taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TATFNB) constitue près de la moitié de leurs moyens (a); son recouvrement et sa répartition pourraient gagner en simplicité (b).

Les rapporteurs notent que, de manière comparable, des taxes spécifiques participent respectivement à la couverture des frais des chambres de commerce et d'industrie (articles 1600 et 1600 A du code général des impôts) et des chambres de métiers et de l'artisanat (articles 1601 à 1602 A du même code).

a. Une affectation déterminante

L'affectation du produit de la TATFNB aux chambres d'agriculture est soumise à un plafond ⁽¹⁾, lequel s'élève depuis cinq ans à **292 millions d'euros** ⁽²⁾.

Si elle représente actuellement 37 % des ressources des chambres (42 % avant déduction des montants destinés au financement de la politique forestière), la trajectoire de la taxe a régulièrement été ajustée. Ainsi que le rappelle la Cour des comptes, son plafond « *augmentait d'environ 2 % par an entre 1998 et 2009* », puis dans une moindre proportion les années suivantes. Elle a ensuite été « *gelée en 2013 et 2014 (297 millions d'euros)* » et même « *réduite de 2 % en 2015* », sauf pour les chambres d'outre-mer ⁽³⁾. En 2015, 55 millions d'euros avaient en outre été prélevés par l'État sur le fonds de roulement des chambres.

(1) Trente-septième ligne du tableau figurant au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

(2) En 2019, son rendement effectif a été de 291 997 233 euros.

(3) Cour des comptes, Façonner un réseau efficace (insertion n° 3-II-2 au rapport public annuel), 2017.

ÉVOLUTION DU PLAFOND D’AFFECTATION DU PRODUIT DE LA TATFNB AUX CHAMBRES D’AGRICULTURE DEPUIS 1998

(en millions d’euros)



Source : MIC d’après les lois de finances pour les exercices concernés (projet pour 2021).

L’examen du projet de loi de finances pour 2020, dans lequel le président et les rapporteurs se sont particulièrement investis, a écarté la piste d’une réduction à 247 millions d’euros (– 15 %) du plafond de la part affectée.

En effet, ainsi que le notait le rapporteur spécial des crédits de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* ⁽¹⁾ : « le 18 juillet 2019, [...] une délégation de l’APCA a appris, à l’occasion d’un entretien avec l’équipe du Premier ministre, que l’exécutif prévoyait de réduire le volume de cette affectation. [...] Des parlementaires de toutes formations ont estimé, par voie de presse ⁽²⁾ et à travers la publication de nombreuses questions écrites, qu’une diminution de cette fraction déterminante des ressources des chambres ne pouvait, à leur sens, se faire que de manière progressive et davantage concertée. Le 27 août 2019, [...] le ministre a confirmé [...] cette “diminution d’environ 45 millions d’euros” ».

Trois arguments motivaient l’initiative du Gouvernement :

– « compte tenu de l’ensemble des ressources dont disposent par ailleurs les chambres d’agriculture, une telle baisse correspondrait à une réduction de 6 % » uniquement, d’autant plus que « depuis 2013 [...], la baisse des plafonds des chambres de commerce et d’industrie et des chambres de métiers a été respectivement de 53 % et de 13 %, alors que celle appliquée aux chambres d’agriculture a été limitée à hauteur de 2 % seulement » ;

– l’objectif était d’entraîner une « diminution de la pression fiscale sur les contributeurs » et de « leur donner plus de pouvoir d’achat », même si le corps d’inspection du ministère de l’agriculture et de l’alimentation avait estimé que « le montant moyen de TATFNB à l’hectare ne représentait en 2011 que 0,52 % des

(1) Annexe n° 4 de M. Hervé Pellois, rapporteur spécial, au rapport n° 2272 de M. Joël Giraud, rapporteur général, sur le projet de loi de finances pour 2020 (n° 2301), enregistré à la présidence de l’Assemblée nationale le 10 octobre 2019.

(2) « Chambres d’agriculture – des budgets en décalage avec nos ambitions agroécologiques », tribune signée par 46 députés dans *Le Parisien* du 29 juillet 2019.

charges », c'est-à-dire entre 6 et 9 euros par hectare et qu'une baisse serait « sans effet significatif sur les revenus des exploitants »⁽¹⁾ ;

– il était avancé que « *les chambres d'agriculture devront engager une réduction de leurs coûts, mettre en place des mesures de rationalisation de leur organisation et se montrer plus sélectives dans leurs investissements* », mais les députés auteurs de la tribune précitée avaient exprimé leur « *crainte que les chambres compensent la réduction de leur budget par la disparition de certains services ou l'augmentation de leurs prix* » ou par des suppressions de postes.

La commission des finances avait adopté un amendement pour supprimer les dispositions tendant à diminuer de 45 millions d'euros le plafond d'affectation du produit de la taxe et à attribuer aux chambres régionales son affectation en première instance⁽²⁾. Puis, en séance publique, l'Assemblée nationale avait adopté un amendement confirmant ce vote de la commission et prévoyant également la remise au Parlement, avant le 1^{er} juin 2020, d'un rapport « *sur les modalités de financement de l'ensemble des affectataires de la taxe mentionnée à l'article 1604 du code général des impôts et sur le processus de modernisation et de mutualisation du réseau des chambres d'agriculture* »⁽³⁾. Malgré de nombreuses relances par le président et les rapporteurs de la présente mission et par le rapporteur spécial⁽⁴⁾, ce document n'a été transmis que le 2 octobre 2020.

b. Un mécanisme complexe

Le fonctionnement de la taxe (*i*) manque de lisibilité et d'efficacité (*ii*). Le Gouvernement souhaite y apporter des modifications (*iii*).

i. Le droit existant

Aux termes du I de l'article 1604 du code général des impôts, précité, la TATFNB « *est calculée sur la même base que la taxe foncière sur les propriétés non bâties* », soit les valeurs locatives cadastrales (VLC) abattues de 20 %.

Les II et III du même article organisent le circuit de sa perception :

– en février, le **ministre** chargé de l'agriculture établit, après avis de l'APCA, un tableau répartissant, tel que plafonné par la loi de finances de l'année, le produit de la TATFNB entre chaque chambre départementale, « *compte tenu de*

(1) Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, Évaluation de la politique de développement agricole (annexe n° 6 au rapport n° 13059), mai 2014.

(2) Amendement n° I-CF168 de M. Fabrice Brun.

(3) Amendement n° I-3104 (rectifié) du Gouvernement.

(4) Le deuxième alinéa de l'article 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances dispose que « tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif que [le président, le rapporteur général, ainsi que, dans leurs domaines d'attribution, les rapporteurs spéciaux des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances] demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis ».

ii. *Les distorsions générées par la TATFNB*

Premièrement, la taxe partage certains défauts techniques avec la taxe foncière sur les propriétés non bâties à laquelle elle s'additionne.

Les propriétés assujetties sont classées en treize catégories sur le fondement d'une instruction ministérielle datée du 31 décembre 1908. Ainsi, l'idée répandue selon laquelle les agriculteurs financent les chambres grâce à la TATFNB n'est vraie que dans une certaine mesure : la Cour des comptes estimait que **l'assiette est seulement composée à 53,5 % de terres agricoles et à 6,4 % de forêts** ⁽¹⁾. Le reste correspond au sol des propriétés bâties et à des carrières, des étangs, des abreuvoirs, des jardins non maraîchers et non horticoles, des chantiers, des chemins de fer, des canaux de navigation, des rues privées, etc.

Il convient aussi de rappeler que les VLC des terrains non bâtis, malgré des réévaluations annuelles forfaitaires d'environ 1 à 2 %, n'ont pas fait l'objet de révision depuis 1961 en métropole et 1975 en outre-mer, à la différence du chantier d'actualisation des VLC pour les propriétés bâties, initié en 2010.

Deuxièmement, comme le soulignent le ministère de l'économie, des finances et de la relance et le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, la TATFNB implique des **disparités entre filières**, avec une moyenne de 8,19 euros par hectare, dissimulant des variations allant par exemple de 7,59 euros pour les terres arables à 17,55 euros pour les prés ou 32,21 euros pour les vignes ⁽²⁾.

Troisièmement, les contribuables sont placés dans des **situations très variables selon les territoires**. Outre la diversité de la valeur intrinsèque des terres à raison de leur potentiel productif et du marché foncier local, le montant indiqué chaque année par le ministre ne constitue qu'un maximum et certaines chambres choisissent de modérer le taux de la taxe pour, notamment, facturer à des niveaux plus élevés les prestations qu'elles vendent, tandis que d'autres appliquent une politique inverse.

Quatrièmement, le calcul des « centimes forestiers » est « *inversement proportionnel à la couverture forestière* » de son ressort ⁽³⁾ : la péréquation n'aurait qu'un « faible impact » pour la FNCOFOR et n'aurait « **aucun sens sur le plan forestier, sinon d'aider les chambres départementales d'agriculture dans des régions agricoles à handicap naturel** » pour le CNPF ⁽⁴⁾.

Par ailleurs, les inventaires de l'Institut géographique national (IGN) recensent une surface forestière plus élevée que celle retenue par le cadastre.

(1) Cour des comptes, Façonner un réseau efficace (insertion n° 3-II-2 au rapport public annuel), 2017.

(2) Rapport fait en application du XXI de l'article 81 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 2 octobre 2020.

(3) Ibid.

(4) Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, La TATFNB : outil de financement du développement forestier (rapport n° 15146), septembre 2016.

Compte tenu du morcellement des parcelles forestières privées (environ trois millions de propriétaires) et de la difficulté d'en percevoir la TFNB et la TATFNB, un recouvrement triennal pour les montants inscrits par article de rôle inférieurs à 12 euros ⁽¹⁾ avait été instauré au I de l'article 1396 du code général des impôts ⁽²⁾, puis supprimé quelques mois plus tard ⁽³⁾, faute de décret d'application ⁽⁴⁾. Lors de son audition, le président du CNPF a rappelé l'intérêt d'une telle mesure, préconisée par un député chargé d'une mission par le Premier ministre ⁽⁵⁾ et par la commission du développement durable du Sénat ⁽⁶⁾.

iii. Les améliorations envisagées pour 2021

Introduit à l'initiative de l'exécutif et modifié sur proposition des rapporteurs ⁽⁷⁾, l'article 24 *bis* du projet de loi de finances pour 2021, toujours en cours de navette au dépôt du présent rapport, tend à modifier la répartition du pouvoir de gestion de la TATFNB et à harmoniser ses taux.

La taxe serait établie dans la circonscription des chambres départementales, comme c'est actuellement le cas, mais également, le cas échéant, interdépartementales ou de région, le taux étant alors calculé en divisant le produit arrêté par la chambre retenue localement comme « chef de file » par le total des bases d'imposition de la circonscription.

Pour les prélèvements exigés au cours des six années suivant sa création, une chambre supra-départementale pourrait déterminer des produits différents pour chaque département afin de permettre une harmonisation progressive du taux dans l'ensemble de la circonscription, étant précisé que le ministre devrait tenir compte de cet objectif et que ce dispositif serait adapté aux chambres supra-départementales créées avant le 1^{er} janvier 2020.

L'obligation de reversement aux chambres régionales et au fonds de péréquation serait étendue aux chambres interdépartementales et régionales.

En première lecture, le Sénat a supprimé cet article 24 *bis* ⁽⁸⁾. Les rapporteurs soutiennent son rétablissement par l'Assemblée nationale : il s'agit du bon équilibre entre le maintien d'une taxation en principe départementale compte tenu de son assiette et une plus grande égalité des contribuables.

(1) Article 1657 du code général des impôts.

(2) Article 78 de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

(3) Article 49 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

(4) Rapport n° 3347 de Mme Valérie Rabault, rapporteure générale, sur le projet de loi de finances rectificative pour 2015, modifié par le Sénat (n° 3344).

(5) M. Jean-Yves Caultet, Les nouveaux défis des bois et forêts de France (rapport fait en application de l'article L.O. 144 du code électoral), juin 2013.

(6) Patrimoine naturel de la montagne : concilier protection et développement, rapport d'information n° 384 de Mme Helène Masson-Maret et M. André Vairetto, enregistré à la présidence du Sénat le 19 février 2014.

(7) Amendement n° I-2153 du Gouvernement et sous-amendement n° I-2967 de Mme Verdier-Jouclas et M. Travert.

(8) Amendement n° I-74 de M. Jean-François Husson, rapporteur général.

Recommandation n° 26 : sanctuariser le plafond d'affectation de la TATFNB aux chambres d'agriculture pour la durée du contrat d'objectifs et de performance.

Recommandation n° 27 : en garantissant le maintien de sa clef de répartition, réfléchir au remplacement de l'étape des versements de la TATFNB par les chambres départementales aux chambres régionales, à l'APCA et aux organismes forestiers au profit d'une attribution directe par les services fiscaux.

Recommandation n° 28 : assurer une meilleure correspondance entre l'assiette cadastrale forestière soumise à la TATFNB et les surfaces estimées par l'IGN.

Recommandation n° 29 : rétablir la perception triennale de la TATFNB sur les parcelles forestières lorsque le montant dû est inférieur à 12 euros par an.

2. Les subventions

Avec environ 190 millions d'euros, les dotations ⁽¹⁾ représentent 25 % des ressources des chambres ; elles impliquent l'Union européenne (a), l'État (b) et les collectivités territoriales (c).

a. Les financements européens

Devant la mission, M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics, a indiqué que les concours, au bénéfice des chambres, du fonds européen agricole pour le développement agricole et rural (FEADER), c'est-à-dire du « second pilier » de la politique agricole commune (PAC) s'élevaient à **73 millions d'euros**.

b. L'effort important du ministère de l'agriculture et de l'alimentation

En 2021, l'État versera **64,7 millions d'euros** aux chambres :

– 39,4 millions d'euros au titre du programme 775 *Développement et transfert en agriculture* du compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural*, répartis entre 38,7 millions d'euros d'appui aux programmes régionaux de développement agricole et rural (PRDAR) et 715 000 euros pour le projet « REFLEX » destiné à renforcer l'innovation au sein du réseau ;

– 16,8 millions d'euros imputés sur le programme 206 *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* par l'intermédiaire du plan « Ecophyto », visant à réduire l'utilisation d'intrants chimiques par les agriculteurs, dans lequel les chambres sont très investies, par exemple en animant les deux tiers des fermes « démonstration, expérimentation et production de références sur les systèmes économes en produits phytosanitaires » (DEPHY) ou en délivrant 40 % des formations « Certiphyto » ;

– 8,5 millions d'euros *via* le soutien à l'accompagnement pour l'installation et la transmission en agriculture (AITA) prévu par le programme 149 *Compétitivité*

(1) Les participations privées atteignent 41 millions d'euros (dons, contribution à des projets communs, etc.).

et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture de la même mission.

c. La participation des collectivités territoriales

Chaque année, les dotations des communes, départements et régions au profit des chambres atteignent environ **32 millions d'euros**. La participation des communes et de leurs groupements ne repose sur aucun fondement juridique particulier : elle varie par conséquent beaucoup en fonction des choix opérés par chaque conseil municipal ou communautaire.

La réponse de l'Assemblée des départements de France (ADF) au questionnaire des rapporteurs souligne que *« les départements estiment, pour la moitié d'entre eux, que la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République les a contraints à moins financer les chambres d'agriculture : [elle] les oblige en effet à ne pas financer le fonctionnement de l'organisme et à se limiter au financement d'actions rentrant dans le cadre des compétences des départements [ou dans celui] de conventions passés avec les régions »*.

À titre anecdotique, l'article L. 511-12 du code rural et de la pêche maritime prévoit qu'*« il est pourvu par le conseil départemental aux menues dépenses occasionnées par la tenue des sessions des chambres d'agriculture »*.

Enfin, le financement apporté par les régions tient à la fois à leur compétence de principe en matière agricole et aux compléments qu'elles décident librement de verser à l'appui de projets soutenus par le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), dont elles sont autorité de gestion.

B. LES RESSOURCES TIRÉES DE LA VENTE DE SERVICES

Aux côtés de leurs missions de service public, exercées à titre gratuit, les chambres d'agriculture interviennent également dans le champ concurrentiel en prestant des services contre facturation. Les 3° et 7° de l'article R. 511-72 du code rural et de la pêche maritime disposent en effet que les recettes de fonctionnement des chambres départementales *« comprennent notamment [...] les taxes, droits ou primes en rémunération des services qu'elles rendent »*.

Cette pratique occupe une place de plus en plus importante dans leurs recettes (1) mais soulève aussi un certain nombre de difficultés (2).

1. Des prestations rémunérées en développement

Alors qu'ils représentaient 26 % des recettes moyens financiers des chambres d'agriculture il y a dix ans, les services fournis dans des conditions de droit privé comptent aujourd'hui pour 33 %, soit **251 millions d'euros** au total

d'après M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics.

VARIATION DE LA PART DES PRESTATIONS RÉMUNÉRÉES DANS LES RESSOURCES DES CHAMBRES D'AGRICULTURE

(en pourcentage)



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

Leur offre est généralement présentée dans un catalogue en ligne ⁽¹⁾.

Sans répéter les développements de la deuxième partie du présent rapport, consacrée aux missions des chambres, il s'agit d'aborder la dimension financière de ces prestations fournies aux exploitants agricoles **(a)** ou sylvicoles **(b)**, ainsi qu'aux collectivités territoriales et à leurs groupements **(c)**.

a. L'offre destinée aux agriculteurs

Le ministère de l'agriculture et de l'alimentation ⁽²⁾ relève des tarifs variés, allant de quelques dizaines d'euros à plusieurs centaines d'euros (les exemples sont indiqués hors taxes) : l'appui élémentaire aux formalités administratives nécessaires à la création d'une exploitation ou à la modification de ses statuts est facturé 40 euros dans l'Ain, un rendez-vous pour faire les meilleurs choix de répartition de la charge fiscale entre un fermier et son propriétaire est proposé pour 62 euros par la chambre des Ardennes, l'organisation d'un stage de transition entre le professionnel et son futur associé ou son cédant est vendue 630 euros toujours dans l'Ain, la réalisation complète d'un plan d'entreprise affiche un prix de 1 071 euros dans le Lot et une étude de faisabilité pour la conversion vers le mode biologique coûte 1 500 euros dans l'Hérault.

L'une des prestations les plus fréquentes est la **préparation des dossiers de demande d'aides au titre de la politique agricole commune (PAC)**, qui doivent être complétées par déclaration avant le 15 mai ⁽³⁾. D'un établissement à l'autre et en fonction du degré de complexité de chaque exploitation, des prix de 85 à 468 euros ont pu être notés.

(1) Par exemple : <https://extranet-haute-loire.chambres-agriculture.fr/nos-prestations/>.

(2) Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, Le recours aux prestations rémunérées dans le réseau des chambres d'agriculture (rapport n° 17119), juin 2018.

(3) En raison de la crise liée à l'épidémie de la Covid-19, la Commission européenne a exceptionnellement étendu du 15 mai au 15 juin 2020 le délai de soumission pour les mesures directes surfaciques ou animales.

Une conseillère au cabinet de M. Stéphane Le Foll, alors ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, indiquait en 2015 à une mission de l'Assemblée nationale qu'il n'est « *pas normal que [...] quand la recette [de la TATFNB] baisse, la solution la plus facile consiste à rechercher une recette captive nouvelle – je parle de recette captive car, au vu du montant des primes qu'un dossier PAC correctement constitué peut faire gagner à un agriculteur, celui-ci hésitera généralement peu avant de déboursier 149 euros* »⁽¹⁾.

Les rapporteurs sont également d'avis que les services fournis par les chambres à titre industriel et commercial doivent s'inscrire dans une vision d'ensemble et répondre à des besoins clairement identifiés, **sans voir le niveau de leur facturation directement ajusté en compensation de celui des subventions et de la fiscalité**, qui demeurent élevées malgré un contexte tendu pour les finances publiques.

L'APCA a développé en 2014 deux **marques nationales** pour renforcer la visibilité de ces prestations, *ProAgri* (conseil et formation) et *MesP@rcelles*, qui sont certifiées par l'Agence française de normalisation (AFNOR).

b. L'offre destinée aux forestiers

Faisant l'objet de débats quant à leur articulation avec celles des centres régionaux de la propriété forestière (*cf. supra*), les prestations des chambres pour l'entretien et la valorisation des parcelles boisées sont elles aussi très diversifiées, même si elles sont à l'évidence plus ou moins développées selon les régions.

Notant que « *le plus souvent, les devis sont proposés sur demande* », la mission précitée citait un ordre de grandeur de 40 à 100 euros par heure pour des travaux techniques tels que le marquage d'éclaircies (dégagement d'arbres pour libérer une voie), la délimitation des propriétés par GPS, l'aménagement de dessertes, la préparation de dossiers d'autorisation de défrichement, la rédaction de plans prévisionnels de lutte contre les incendies, la plantation de haies champêtres, la délivrance de certifications et attestations diverses prévues par la réglementation, ou encore le calcul des volumes exploitables et de la correspondance des stères en unités de fioul ou de propane.

c. L'offre destinée aux collectivités territoriales

Facturées individuellement ou proposées au forfait, les prestations des chambres d'agriculture envers les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) peuvent concerner aussi bien l'aménagement de l'espace que la valorisation de produits locaux, la gestion durable de l'eau, la préservation de la biodiversité (co-rédaction de schémas prévus par la loi, diagnostic bocager), la transition énergétique (méthanisation, photovoltaïque) ou l'économie circulaire et le recyclage.

(1) Rapport n° 3064 de Mmes Monique Rabin et Catherine Vautrin, Les chambres consulaires, leurs missions et leurs financements, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 16 septembre 2015.

Par exemple, la chambre des Pyrénées-Atlantiques offre pour 1 220 euros de contribuer à la rédaction des programmes alimentaires territoriaux (PAT), celle de la Saône-et-Loire propose des contrats tels l'organisation d'un marché de producteurs de pays ou la mise en place d'une filière de valorisation des déchets et celle de la Somme vend le contrôle des pulvérisateurs de traitements ou forme à la réduction de l'usage des intrants chimiques dans les espaces verts.

Une **marque** gérée par l'APCA, *TerrAlto*, vise, depuis 2017, à harmoniser ces services vendus aux collectivités territoriales.

2. Les limites de ces prestations

Deux éléments tempèrent la place croissante de tels services : la capacité financière des agriculteurs à y recourir (**a**), et la nécessaire vigilance quant à la juste mise en compétition des chambres avec des entreprises (**b**).

a. L'instabilité et la faiblesse du revenu de certains professionnels

Les difficultés des entrepreneurs agricoles sont connues, tenant aussi bien à l'ampleur grandissante des aléas climatiques, sanitaires et environnementaux qu'à la pression internationale sur le coût des facteurs de production.

Elles obèrent leurs marges d'achat de prestations des chambres.

- Les derniers chiffres de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) confirment la situation précaire des 437 000 personnes exerçant une activité non salariée dans l'agriculture, la sylviculture.

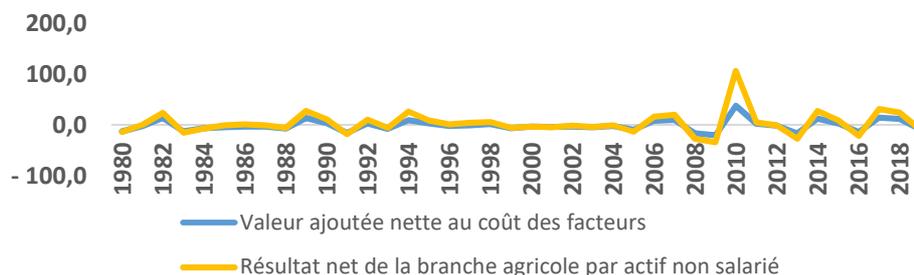
En 2018, les 20 % d'entre elles relevant du régime des micro-bénéficiaires agricoles (BA) se versaient un **revenu mensuel moyen de 610 euros** (+ 8,5 % en comparaison avec 2017) tandis que les autres, imposées au régime réel, retiraient en moyenne **1 980 euros** par mois de leur activité, même si près de 16 % de ces dernières déclaraient un solde nul ou déficitaire et donc, par construction, un revenu nul, de sorte qu'une fois ces résultats négatifs retraités, la moyenne des revenus devait être abaissée à 1 790 euros par mois (+ 25,8 %).

Toujours en 2018, les revenus « *se redressaient nettement* » (+ 28 %), après un premier rebond en 2017 (+ 10 %) et une mauvaise année 2016. Encore la trajectoire est-elle très différente entre les territoires et les filières ⁽¹⁾.

(1) Institut national de la statistique et des études économiques, Les revenus d'activité des non-salariés en 2018 (note n° 1817), septembre 2020

ÉVOLUTION ANNUELLE DES INDICATEURS DE RÉSULTAT DE LA BRANCHE AGRICOLE

(en pourcentage)



Source : Institut national de la statistique et des études économiques

Pour 2019, si les données concernant les revenus ne sont pas disponibles, celles touchant à la conjoncture générale de la branche primaire apparaissent défavorables, avec une valeur ajoutée (VA) en recul de 1,4 % et un excédent brut d'exploitation (EBE) moyen en baisse de 4,6 % par rapport à 2018 ⁽¹⁾.

- À l'évidence, les tarifs donnés *supra* en exemple pour diverses prestations rémunérées par les chambres d'agriculture représentent une dépense considérable, voire sont hors de portée pour de nombreux exploitants.

Un tel état de fait génère un dilemme pour les chambres. D'une part, l'attachement des élus et des salariés à leur statut consulaire va de pair avec un refus d'encourager une agriculture « à deux vitesses », avec des professionnels disposant de surfaces importantes et de pratiques diversifiées, les exposant moins aux fluctuations du marché et leur permettant de recourir à des conseils ou des travaux proposés par les chambres contre un prix élevé, tandis que des exploitants plus modestes en seraient incapables. D'autre part, la chambre de la **Haute-Loire** a indiqué devant la mission avoir dû renoncer à un geste salarial (embauche de cinq agents ou revalorisation des rémunérations à hauteur de 1,5 %) car les prestations rémunérées, qui sont pourtant leur seule ressource directement maîtrisable, « ne peuvent être vendues à un exploitant pour un prix supérieur à son salaire » et ne sauraient non plus être développées à perte.

b. La question du droit de la concurrence

Tant la législation que la jurisprudence définissent les marges d'intervention des personnes publiques dans des conditions de droit privé.

- L'article L. 410-1 du code de commerce dispose que « *les règles [relatives à la liberté des prix et de la concurrence] s'appliquent à toutes les activités de production, de distribution et de services, y compris celles qui sont le fait de personnes publiques, notamment dans le cadre de conventions de délégation de service public* ».

(1) Institut national de la statistique et des études économiques, Comptes nationaux provisoires de l'agriculture en 2019 (rapport n° E2020/01 de la commission des comptes de l'agriculture et de la Nation), juillet 2020

Dès lors, les chambres d'agriculture se voient interdire les abus de position dominante et les ententes, au sens des articles L. 420-1 à L. 420-7 du même code, et ne peuvent pas non fausser la libre concurrence avec des inférieurs à leurs coûts globaux et/ou minorés par la fraction de leur excédent brut d'exploitation (EBE) résultant de l'attribution de crédits publics.

- Si l'intervention des établissements publics administratifs (EPA) dans le champ concurrentiel est admise de longue date, la jurisprudence encadre les modalités suivant lesquelles ces structures peuvent se porter candidates en vue de l'attribution d'un marché public ou d'une délégation de service public ⁽¹⁾.

Ainsi, **une chambre d'agriculture doit**, pour les prestations facturées qu'elle destine aux agriculteurs, aux professionnels forestiers ou aux collectivités territoriales, être en mesure de **démontrer qu'elle n'a pas**, aux fins de déterminer son prix, **bénéficié d'un avantage découlant des ressources qui lui sont attribuées en raison de ses missions de service public**.

De telles prestations peuvent en constituer le prolongement mais ne sauraient excéder leur périmètre thématique, conformément au principe de spécialité des établissements publics administratifs ⁽²⁾.

Enfin, pour leurs missions industrielles et commerciales, les chambres d'agriculture bénéficient de l'interprétation libérale du juge quant au respect du principe de territorialité ⁽³⁾. Toutefois, l'APCA invite les chambres à entrer en concertation lorsqu'elles interviennent au-delà de leur ressort géographique.

- La vigilance des établissements consulaires agricoles quant à la séparation de leurs comptes (*cf. infra*) doit être d'autant plus rigoureuse dans les cas où elles sont de fait le seul intervenant susceptible d'offrir un service particulier, comme l'identification animale (qui, avec près d'un million d'euros, représente environ 15 % des recettes de la chambre de la **Haute-Loire**), ainsi que lorsqu'elle propose un service en partenariat avec une autre personne publique, qui ne fait rien payer à son bénéficiaire, à l'image des audits d'exploitation subventionnés par les conseils régionaux ou le fonds social européen (FSE).

Par ailleurs, les chambres doivent être en mesure de justifier clairement les différences de tarifs qu'elles appliquent en fonction de leur public pour un contrat identique sur un même territoire, par exemple en ce qui concerne les réductions accordées aux jeunes agriculteurs, ainsi que d'un département à l'autre, en fonction de la carence ou du dynamisme de l'initiative privée locale.

(1) Conseil d'État (avis n° 222208 des cinquième et septième sous-sections réunies), 8 novembre 2000, Société Jean-Louis Bernard consultants.

(2) Conseil d'État (décision n° 36468 de la quatrième sous-section), 28 septembre 1994, Conseil régional de l'ordre des architectes de Bourgogne contre chambre départementale d'agriculture de l'Yonne.

(3) Conseil d'État (avis n° 324156 et 324232 des deuxième et septième sous-sections réunies), 10 juillet 2009, Institut Pasteur de Lille contre département de l'Aisne et ministre de la santé et des sports.

- Lors de son audition, l'Assemblée des communautés de France (AdCF), principale association d'EPCI, a indiqué que, localement, les prestations pouvaient être délivrées « dans un esprit de monopole », l'établissement consulaire étant soit le seul candidat, soit le seul *de facto* capable de remporter l'appel d'offres.

Les rapporteurs soulignent toutefois qu'à l'heure actuelle, aucune juridiction judiciaire ou administrative n'a prononcé de sanction à l'encontre d'une chambre d'agriculture sur l'un ou l'autre des fondements précités.

En outre, ils estimeraient pertinent de confier à l'APCA la responsabilité de tenir à jour, sous le contrôle du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, un recensement des principales prestations facturées et de leur fourchette tarifaire de référence à l'échelle nationale.

C. UNE SITUATION COMPTABLE HÉTÉROGÈNE

La situation financière varie beaucoup d'une chambre à l'autre mais se présente, dans l'ensemble, comme équilibrée (1). La qualité de l'enregistrement des ressources et des charges du réseau souffre en revanche de lacunes (2).

1. Des résultats imparfaitement lisibles, marqués par des perspectives tendues et des disparités territoriales

La visibilité d'ensemble sur la situation du réseau est malaisée (a). Les contrastes entre chacune des chambres (b), peuvent, dans une certaine mesure, être lissés au moyen de fonds de solidarité internes au réseau (c).

a. Un manque de consolidation des états financiers

L'étude de la situation budgétaire des chambres d'agriculture nécessite la consultation de bases de données fiables à l'échelle de tout leur réseau.

- Au cours de sa première audition, l'APCA a indiqué que « *pour le moment, aucun logiciel de comptabilité unique n'existe, empêchant d'avoir une vision analytique consolidée* » sur le budget et le patrimoine des chambres et de « *comparer leurs performances* ».

Certes, deux bases de données sont en possession du Gouvernement : l'infocentre de la direction générale des finances publiques (DGFIP), qui concerne tous les établissements publics nationaux, ainsi que les comptes financiers des chambres d'agriculture compilés par le ministère de tutelle.

Néanmoins, ce premier outil se borne à reprendre les soldes des déclarants, sans retraiter les opérations croisées entre établissements, tandis que les indicateurs et agrégats retenus par la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE), dont une extraction a été fournie aux rapporteurs, classent les dépenses et les recettes par nature juridique et non par grands postes de politique publique.

● En 2017, la Cour des comptes⁽¹⁾ soulignait que « *les chambres d'agriculture ont longtemps bénéficié d'une situation plutôt confortable* », avec un résultat net agrégé en progression de 187 % entre 2009 à 2011 et une situation toujours positive de 5,8 millions d'euros en 2012, puis qu'elles « *sont entrées dans une période d'instabilité, entraînant une dégradation de leur équilibre financier global* » et un déficit de 3,8 millions d'euros en 2014⁽²⁾.

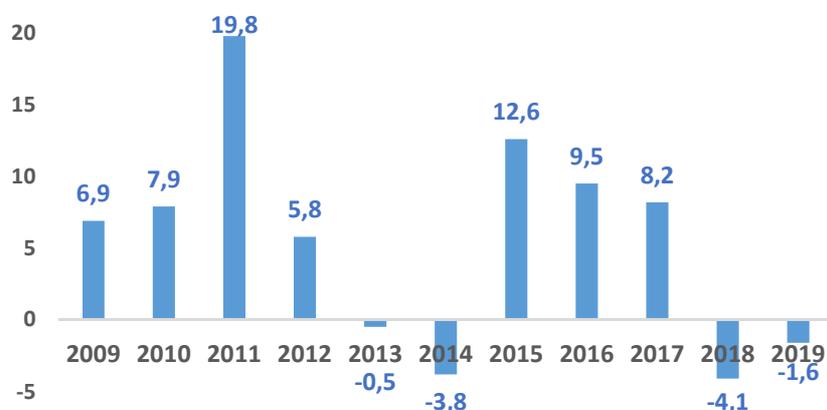
De 2011 à cette dernière année, leur capacité de financement et leurs valeurs de placement étaient respectivement passées de 32,5 millions d'euros à 16 millions d'euros et de 101,6 millions d'euros à 65,1 millions d'euros.

La Cour ne semblait elle-même pas disposer de chiffres pour les exercices 2015 et 2016 mais rappelait la tendance suivant laquelle les charges des établissements, tenant en grande partie à la rémunération de leur personnel (en cinq ans, + 6 % pour les ETP et + 13 % pour les dépenses), progressaient plus rapidement que leurs recettes.

● Sur le fondement des comptes financiers transmis par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation et sous les réserves indiquées, **l'ensemble du réseau affichait en 2019 un déficit de 1,59 million d'euros** alors qu'il avait retrouvé un résultat excédentaire entre 2015 et 2017.

ÉVOLUTION DU SOLDE AGRÉGÉ DES CHAMBRES D'AGRICULTURE

(en millions d'euros)



Source : Cour des comptes (2009-2014) ; ministère de l'agriculture et de l'alimentation (2015-2019)

b. Un bilan variable d'un établissement à l'autre

Selon un document interne de l'APCA consulté par les rapporteurs, une chambre départementale moyenne emploie 66,6 équivalents temps plein (ETP) et jouit d'un budget de 7 à 8 millions d'euros, financé à 45 % par l'impôt, 25 % par des subventions, 25 % par la prestation de services et 5 % par des ressources

(1) Cour des comptes, Façonner un réseau efficace (insertion n° 3-II-2 au rapport public annuel), 2017

(2) Individuellement, 32 chambres étaient déficitaires en 2009, 36 en 2012, 48 en 2013 et 53 en 2014

diverses. Pour sa part, l'inspection du ministère estime que la part des services varie d'environ 10 % à environ 60 % aux deux extrêmes du réseau.

En 2019, 44 chambres départementales avaient un résultat négatif et 36 un résultat positif. L'excédent et le déficit le plus élevés s'observaient respectivement auprès des établissements du Nord-Pas-de-Calais (2,2 millions d'euros) et des Pyrénées-Atlantiques (- 0,85 million d'euros).

Le tableau ci-après présente les ressources et les dépenses exactes des trois chambres départementales dont la mission a auditionné les représentants.

**PRODUITS ET CHARGES DES CHAMBRES D'AGRICULTURE DE LA HAUTE-LOIRE,
DE LA MANCHE ET DU TARN AU TITRE DU BUDGET RÉGLÉ POUR 2019**

(en euros, en pourcentage et en équivalents temps plein)

	Haute-Loire	Manche	Tarn
TATFNB	2 496 695	3 640 489	3 124 343
<i>Assiette</i>	<i>13 352 351</i>	<i>52 006 986</i>	<i>13 701 334</i>
<i>Taux</i>	<i>18,7 %</i>	<i>7,0 %</i>	<i>22,8 %</i>
Subventions	1 260 473	737 171	1 482 756
<i>État</i>	<i>456 078 ⁽¹⁾</i>	<i>125 433</i>	<i>735 922</i>
<i>Collectivités terr.</i>	<i>499 549 ⁽²⁾</i>	<i>428 301</i>	<i>181 686</i>
<i>Union européenne</i>	<i>15 201</i>		
<i>Autres</i>	<i>289 644</i>	<i>183 437</i>	<i>746 833</i>
Prestations rémunérées	2 576 666	1 612 880	1 365 858
<i>Agriculteurs</i>	<i>1 958 519</i>	<i>994 128</i>	<i>env. 922 000</i>
<i>Forestiers</i>	<i>s. o.</i>		<i>s. o.</i>
<i>Collectivités terr.</i>	<i>226 085</i>	<i>env. 160 000</i>	<i>s. o.</i>
<i>Autres</i>	<i>392 060</i>	<i>env. 460 000</i>	<i>env. 285 000 ⁽³⁾</i>
Autres produits ⁽⁴⁾	494 782	599 287	<i>n. c.</i>
Total des recettes	6 828 614	6 589 831	5 972 964
Personnel	3 840 881	2 102 019	3 497 079
Fonctionnement	2 545 346	4 359 227	2 229 912
Intervention	396 606	237 264	250 274
Total des dépenses	6 782 834	6 698 509	5 977 266
Solde	45 781	- 108 679	- 4 309
Effectifs	69,7 ETP	35,9	68,9 ETP

Source : comptes financiers des chambres d'agriculture.

En particulier, le directeur de l'établissement altiligérien a indiqué avoir perdu dix ETP en douze ans et peiner à équilibrer son résultat, faute de pouvoir augmenter les tarifs des services concurrentiels au-delà de 1 % au regard du pouvoir d'achat des agriculteurs.

(1) *Compte spécial Développement agricole et rural (309 070 euros), mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales (41 087 euros), autres ministères (87 974 euros) et divers (17 948 euros).*

(2) *Région (81 576 euros), département (194 544), bloc communal et divers (223 429 euros).*

(3) *Redevances (148 000 euros), mise à disposition de locaux (44 000 euros) et formations (93 000 euros).*

(4) *Indemnités assurantielles, contentieux, cotisations pour l'équarrissage des ruminants morts, etc.*

Dans la Manche, les effectifs de support ont été régionalisés en 2017, ceux de la plupart des fonctions métier en 2019 ; tous relèvent de la chambre de Normandie depuis le 1^{er} janvier 2020.

c. Le levier de la péréquation

L'organisation des chambres d'agriculture en réseau cohérent au service d'une population d'actifs soudée malgré la variété de ses profils implique la résorption d'une partie des différences de bilan des établissements.

- Une première enveloppe est attribuée au lissage des comptes des chambres, ainsi qu'à la réalisation de projets communs.

Le décret du 24 décembre 1954 tendant à assurer la participation des chambres d'agriculture à l'expansion économique avait créé un fonds national de péréquation et d'action professionnelle (FNPAP), puis le 2^o du I de l'article 34 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 lui a substitué un nouveau **fonds national de solidarité et de péréquation** (FNSP).

Son abondement est opéré par une fraction du produit de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (*cf. supra*) : en 2020, sa recette s'élève donc à 4,4 millions d'euros, soit un tiers de plus qu'en 2019.

Ce fonds, d'après l'article D. 514-5 du code rural et de la pêche maritime, « *a pour objet d'assurer un équilibre entre les situations financières des chambres d'agriculture et de leur fournir les ressources nécessaires au financement d'actions de mutualisation, de modernisation et d'intérêt commun* », tels :

- la mise à jour d'outils informatiques en outre-mer ;
- l'instauration d'un programme de mentorat entre chefs d'exploitations et dirigeants d'entreprises non-agricoles ;
- le conseil stratégique à l'utilisation de produits phytosanitaires depuis la séparation de cette activité et de la vente de tels intrants par le 1^o du I de l'article 34 de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous ;
- le développement du service commun de formation (Resolia), etc.

Son comité de gestion, présidé par le président de l'APCA et se réunissant au moins trois fois par an, peut ainsi octroyer des subventions ou des avances remboursables en fonction de critères comme le degré d'engagement dans une démarche de mutualisation, la couverture des charges salariales par la ressource fiscale affectée ou encore les investissements envisagés.

Recommandation n° 30 : porter progressivement au plafond légal de 5 % la participation des chambres au fonds national de solidarité et de péréquation afin de le doter, à TATFNB constante, de 14,6 millions d'euros.

● Un second outil tend à compenser l'inégale couverture des agents des chambres d'agriculture au titre de l'assurance chômage.

Plusieurs systèmes coexistent :

– la première phrase du premier alinéa de l'article L. 5424-1 du code du travail pose le principe selon lequel les chambres d'agriculture « *assurent la charge et la gestion de l'allocation d'assurance* » ;

– la seconde phrase du même alinéa dispose qu'elles « *peuvent, par convention conclue avec Pôle emploi [...], lui confier cette gestion* » ;

– le 4° de l'article L. 5424-1 du même code autorise les chambres d'agriculture à adhérer « *par une option irrévocable* » à l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNÉDIC) en ce qui concerne soit tous leurs agents, soit leurs seuls salariés non-statutaires.

Dans le premier cas, l'indemnisation de la privation involontaire d'emploi ou de la cessation amiable de la relation de travail peut être versée soit directement par l'établissement, soit *via* une enveloppe mutualisée au sein du réseau.

L'article D. 514-12 du code rural de la pêche maritime prévoit l'institution d'un **fonds national d'aide à la gestion de l'emploi** (FNAGE), auquel l'adhésion est libre et dont l'objet est « *de prendre en charge la gestion et le versement des allocations d'assurance chômage dues par [les chambres d'agriculture, les organismes interétablissements et l'APCA] à leurs agents involontairement privés d'emploi, pour garantir à ceux-ci le paiement desdites allocations [...], et de participer à la mise en œuvre de toute autre mesure en faveur de la gestion de l'emploi dans les mêmes organismes* ».

À date, suivant les informations transmises par l'APCA :

– **12 chambres ont recours à l'auto-assurance**, dont 9 pour la totalité de leur personnel, deux pour leur seul personnel de droit public – leur personnel de droit privé étant affilié à l'UNÉDIC – et une pour son personnel en contrat à durée indéterminée (CDI) de tout statut et en contrat à durée déterminée (CDD) de droit public – son personnel en CDD de droit privé étant couvert par l'UNÉDIC ;

– **83 chambres participent au FNAGE, dont 71 pour la totalité de leurs équipes**, 7 pour leur seul personnel en CDI (les salariés en CDD relevant de l'UNÉDIC), deux pour leur seul personnel de droit public (les agents sous convention étant affiliés à l'UNÉDIC) et la dernière pour son personnel de droit public en CDI ou en CDD et son personnel de droit privé en CDI (les agents de droit privé en CDD relevant de l'UNÉDIC)

– aucune chambre n'a contracté avec Pôle emploi ;

– aucune chambre n’a adhéré à l’UNÉDIC pour l’ensemble de son personnel, mais plusieurs l’ont fait pour une partie de ce dernier.

Géré par l’APCA, le FNAGE était doté de 4,6 millions d’euros à la fin de l’exercice 2019 : ses ressources proviennent d’une contribution des établissements et d’un ticket modérateur ⁽¹⁾.

Le dispositif est responsabilisant pour les chambres – leur participation financière dépend naturellement de leur effectif mais est aussi minorée ou majorée en fonction d’indemnités de l’année précédente ⁽²⁾ – et avantageuse pour les agents, qui ne paient aucune cotisation.

ÉVOLUTION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DU FNAGE

(en milliers d’euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Produits	n. c.							2 304	2 862	3 235	4 645
Charges	n. c.							3 031	3 837	3 639	3 433
Résultat	- 443	- 533	- 1023	- 1462	- 482	- 882	n. c.	- 726	- 976	- 404	1 212

Source : Cour des comptes (2009-2014) ; ministère de l’agriculture et de l’alimentation (2016-2019).

2. Les insuffisances de la comptabilité analytique

Ainsi que l’avaient regretté une précédente mission de l’Assemblée nationale en 2015, la Cour des comptes en 2017 et le Conseil général de l’alimentation, de l’agriculture et des espaces ruraux en 2018, le réseau consulaire agricole affiche, à tous échelons, de véritables lacunes dans l’enregistrement de ses produits et de ses charges.

- Le réseau est constitué d’établissements publics administratifs (EPA) gérant aussi bien des services publics administratifs (SPA) que des services publics industriels et commerciaux (SPIC).

Or, des confusions peuvent se faire jour : un même agent peut, au cours d’une même journée voire sur un même dossier, conduire à la fois des activités de droit public fournies à titre gratuit et d’autres qui donnent lieu à rémunération.

Les bénéficiaires de ces interventions des chambres peuvent en conséquence peiner à comprendre pourquoi l’information générale sur les dispositifs d’aide n’est pas facturée – et donc financée par les subventions ou le produit de la taxe affectée – alors que l’appui à la déclaration au titre de la PAC est

(1) Les chambres remboursent 20 % des allocations en cas de démission pour motif légitime, 40 % pour les ruptures d’un CDD de moins de six mois et 30 % dans les autres cas (licenciement, rupture conventionnelle, fin de la période d’essai à l’initiative de l’employeur).

(2) Le taux de la contribution varie donc de 1 % à 4 % de la masse salariale éligible au FNAGE. En fonction des disponibilités du fonds et de ses charges prévisionnelles, le comité de gestion peut toutefois décider de n’appeler qu’une partie des contributions (70 % en pratique depuis 2017).

payante ou pourquoi l'instruction de la dotation aux jeunes agriculteurs ⁽¹⁾ est gratuite tandis que les plans d'entreprise sont facturés (*cf. supra*).

● Si l'APCA a conçu une méthodologie pour le calcul des coûts complets des actions des chambres (frais généraux et d'administration, charges financières et fiscales, rémunération du personnel et indemnisation des élus, dépenses d'intervention), celle-ci fait l'objet d'une appropriation inégale.

Compte tenu de la faible prévalence de cette nomenclature standardisée, l'APCA a indiqué aux rapporteurs n'être en mesure, parmi les retours partiels que lui transmettent les établissements :

– ni d'additionner au-delà d'un ordre de grandeur leurs produits et leurs charges agrégés ;

– ni de faire le départ, s'agissant des versements effectués par l'État et les collectivités territoriales, entre ceux liés à l'attribution d'une subvention et ceux correspondant à l'achat d'une prestation ;

– ni de classer les montants tirés de ces services facturés en fonction de leur public cible ;

– ni enfin de mesurer exhaustivement les flux entre chambres, car toutes ne répondent pas à l'enquête *ad hoc*.

Une telle harmonisation, pourtant, ne remettrait nullement en cause l'autonomie budgétaire des chambres d'agriculture, mais fournirait à chacune d'entre elles des outils plus efficaces et, aux observateurs extérieurs, dont la tutelle, le Parlement et les corps d'inspection, une information plus sincère.

● Le passage, en 2018, de l'ancien logiciel de comptabilité *Muse* vers le nouvel outil *Qualiac*, de même qu'une meilleure rigueur dans l'enregistrement des temps consacrés par les agents aux missions de service public ou du secteur concurrentiel sur la plateforme *Octagri*, devaient permettre d'améliorer la visibilité sur les comptes des chambres d'agriculture.

Bien que l'objectif d'un déploiement complet de ces interfaces ait été fixé pour 2020, l'APCA reconnaissait en audition le « retard » du réseau et la nécessité persistante de « travailler sur le contrôle financier ».

Il est donc difficile de savoir dans quelle mesure les remarques de la Cour des comptes quant à une « gestion du personnel dispendieuse » et une « maîtrise

(1) Créée en 1973, la dotation aux jeunes agriculteurs est une aide de trésorerie qui représente 49,5 millions d'euros. Son bénéfice est conditionné au suivi d'une formation et au respect de certains engagements, comme la mise aux normes de l'exploitation et son maintien pendant quatre ans.

Le montant de base de la DJA varie de 8 000 à 36 000 euros selon la zone (plaine, montagne, etc.) ; les conseils régionaux sont susceptibles de l'abonder en sus.

Un abattement de 38 millions d'euros sur les bénéfices et un dégrèvement de 10 millions d'euros au titre de la taxe foncière sur les propriétés non bâties complètent la DJA.

insuffisante des moyens matériels »⁽¹⁾ ainsi que celles du ministère sur la « *mise en service laborieuse* »⁽²⁾ des logiciels précités ont été suivies d'un redressement.

Par exemple, l'utilisation de ces deux outils apparaît très bien maîtrisée par la chambre départementale de la **Manche**, qui a fourni aux rapporteurs une documentation exhaustive sur la chaîne d'enregistrement des recettes et des dépenses, ainsi que sur les modalités de gestion des relations avec les clients au titre des prestations (devis, bons de commande, contrats, etc.).

Les rapporteurs encouragent avec résolution l'appropriation complète des outils comptables *Octagri* et *Qualiac* pour mieux distinguer les ressources humaines et financières en fonction de leur emploi pour des missions de service public ou des prestations facturées.

(1) *Cour des comptes*, Façonner un réseau efficace (insertion n° 3-II-2 au rapport public annuel), 2017.

(2) *Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux*, Le recours aux prestations rémunérées dans le réseau des chambres d'agriculture (rapport n° 17119), juin 2018.

EXAMEN PAR LA MISSION D'INFORMATION COMMUNE

Lors de sa réunion du 15 décembre 2020, les membres de la mission d'information commune ont adopté ce rapport.

EXAMEN PAR LES COMMISSIONS

Lors de leur réunion conjointe du 16 décembre 2020, la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire et la commission des affaires économiques ont examiné le rapport de cette mission d'information commune.

En application de l'article 145 du Règlement, les commissions ont autorisé la publication du présent rapport.

Le compte rendu vidéo de cette réunion est disponible sur le site de [l'Assemblée nationale](#) ⁽¹⁾.

(1) http://videos.assemblee-nationale.fr/video.10084378_5fda0a0d3c3e1.commission-des-finances-et-commission-des-affaires-economiques--rapport-de-la-mission-d-information-16-decembre-2020

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Membres du Gouvernement

– M. Julien Denormandie, ministre de l’agriculture et de l’alimentation, accompagné de MM. Benjamin Balique, conseiller chargé de la forêt, de l’agroécologie et de la biodiversité, Nicolas Cherel, conseiller chargé du budget, et Philippe Duclaud, directeur général adjoint de la performance économique et environnementale des entreprises, chef du service du développement des filières

– M. Olivier Dussopt, ministre délégué auprès du ministre de l’économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics, accompagné de M. Geoffroy de Vitry d’Avaucourt, conseiller chargé des lois financières

Chambres d’agriculture

– Assemblée permanente (APCA) : MM. Sébastien Windsor, président, Régis Dubourg, directeur général, et Enzo Reulet, chargé de mission à la direction de la communication et des relations publiques

– Chambre départementale du Tarn (*déplacement du 22 octobre 2020*) : MM. Jean-Claude Huc, président, Christophe Rieunau, deuxième vice-président, Philippe Jougla, troisième vice-président, Jean-Pierre Dilé, secrétaire adjoint, Denis Carretier, président de la chambre régionale d’Occitanie, Arnaud Nanty, membre de la commission paritaire, Julien Nedellec, membre du CSE, délégué syndical CFE-CGC, Mmes Annie Tizon, directrice, Chantal Grandville, déléguée syndicale CFDT, membre du CSE, Alexandra Pouvélarie, membre du CSE et de la CPE, Laure Dupré, exploitante (EARL de Saint-Martin)

– Chambre départementale de la Haute-Loire : MM. Yannick Fialip, président, Jean-Julien Deygas, premier vice-président, chargé de l’élevage, Anthony Fayolle, secrétaire général, chargé de l’installation et de la transmission, Alain Boudet, premier secrétaire général adjoint, chargé du développement des exploitations, Christian Buffière, directeur, Daniel Teissier, chef du service du développement et de l’animation des filières, et Mme Mireille Drouillat, cheffe du service de l’appui aux entreprises

– Chambre départementale de la Manche : MM. Pascal Ferey, président, Marc Lecoustey, secrétaire général, Jean-François Collin, directeur, Pascal Danneels, chargé des territoires, Christian Body, chargé de l’installation et de la transmission et Mme Anita Durand, responsable commerciale

Ministère de l’agriculture et de l’alimentation (MAA)

– Cabinet de M. Didier Guillaume : Mme Bénédicte Bergeaud, conseillère chargée des relations avec le Parlement, MM. Mathias Ginet, conseiller chargé des transitions agroécologiques, de la politique agricole commune et des filières végétales, et Thomas Roche, conseiller chargé de la pêche, de l’outre-mer, du budget et du financement

– Secrétariat général : Mmes Flora Claquin, sous-directrice des affaires budgétaires et comptables, et Anaïs Mandin, cheffe du bureau du budget

– Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) : Mmes Valérie Metrich-Hecquet, ingénieure des ponts, des eaux et des forêts, directrice générale, Édith Mérillon, sous-directrice de la gouvernance et du pilotage, Marie-Agnès Vibert, ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts, cheffe du service de la gouvernance et de la gestion de la politique agricole commune, M. Serge Lhermitte, chef du service de la compétitivité et de la performance environnementale, ainsi que des représentants du secrétariat général

– Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) : MM. Philippe Schnäbele, président de la section chargée de la gestion publique et de la réforme de l'État, et Yves Granger, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

– Direction départementale des territoires (DDT) du Tarn : M. François Cazottes, directeur

Opérateurs

– Office national des forêts (ONF) : Mme Nathalie Barbe, ingénieure en chef des ponts, des eaux et des forêts, directrice des relations institutionnelles, de l'outre-mer et de la Corse

– Centre national de la propriété forestière (CNPF) : M. Antoine d'Amécourt, président, et Mme Claire Hubert, directrice générale

– Fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (FNSAFER) : M. Emmanuel Hyst, président, et Mme Sabine Agofroy, chargée des relations publiques

Organisations paritaires et syndicales

– Fédération nationale de l'agroalimentaire / Confédération française de l'encadrement et Confédération française des cadres (CFE-CGC agro) : M. Bernard Pire, secrétaire général du Syndicat national des cadres d'entreprises agricoles (SNCEA)

– Fédération générale de l'agroalimentaire / Confédération française démocratique du travail (FGA-CFDT) : M. Fabien Guimbretière, secrétaire général

– Fédération de l'agriculture / Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC agri) : MM. Emmanuel Cuvillier, président, et Pierre Jardon, délégué général

– Fédération générale des travailleurs de l'agriculture, de l'alimentation et des tabacs / Force ouvrière (FGTA-FO) : Mme Patricia Drevon, trésorière adjointe

– Coordination rurale (CR)* : M. Bertrand Vanteau, président de la chambre d'agriculture de la Haute-Vienne

– Mouvement de défense des exploitants familiaux (MODEF)* : M. Alexis Vanypre, animateur de la fédération de Nouvelle-Aquitaine

– Confédération paysanne (CP)* : M. Nicolas Girod, porte-parole

– Fédération nationale des syndicats d’exploitants agricoles (FNSEA)* : MM. Jérôme Despey, secrétaire général, et Guillaume Lidon, responsable des affaires publiques

– Jeunes agriculteurs (JA)* : MM. Basile Fauchaux, membre du bureau, et Thomas Debrix, responsable de la communication et des affaires publiques, Mme Mathilde Roby, conseillère juridique

Associations d’élus locaux

– Assemblée des communautés de France (AdCF) : M. Philippe Schmit, secrétaire général, Mme Montaine Blonsard, responsable des relations avec le Parlement, M. Maxime Goudezeune, conseiller chargé de la santé et des ruralités

– Assemblée des départements de France (ADF) : Mmes Ann-Gaëlle Werner-Bernard, conseillère chargée des relations avec le Parlement, et Alix Mornet, conseillère chargée de l’agriculture (*contribution écrite*)

– Régions de France : Mme Hélène Aussignac, conseillère chargée de l’agriculture, de l’agroalimentaire, de la pêche et de la forêt, et M. Frédéric Éon, conseiller chargé des relations avec le Parlement (*contribution écrite*)

– Fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR) : MM. Dominique Jarlier, président, Alain Lesturgez, directeur général, et Mme Françoise Alric, directrice générale adjointe

Associations de défense de l’environnement

– France nature environnement* : M. Arnaud Schwartz, président

– Greenpeace* : Mme Suzanne Dalle, chargée de l’agriculture

* *Ces représentants d’intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique.*

ANNEXE : PROJET STRATÉGIQUE DE L'ASSEMBLÉE PERMANENTE DES CHAMBRES D'AGRICULTURE POUR 2019-2025

« Ambitions »	« Actions »
Axe n° 1 : accompagner l'agriculture dans ses transitions économiques, sociétales et climatiques	
Maintenir le nombre d'actifs en assurant leur installation et développer la transmission des exploitations avec des projets performants et durables	Repérer, sensibiliser et accompagner les 160 000 agriculteurs susceptibles de transmettre leur exploitation d'ici 2025, pour préparer l'installation d'un nouvel agriculteur
Accompagner tous les types d'agriculture et tous les agriculteurs dans les transitions agricoles vers la multiperformance économique, sociale et environnementale de leur exploitation	D'ici fin 2023, proposer à chaque agriculteur un conseil stratégique, sur la base d'un audit individualisé
Être le premier acteur de l'optimisation technico-économique par un conseil adapté et l'animation de collectifs d'agriculteurs, levier d'une approche globale du conseil	Mettre en place au moins un groupe d'agriculteurs sur une thématique innovante par département et par an
Reprendre la place d'acteur majeur de l'accompagnement de l'élevage en développant une offre de conseil renouvelée, en assurant une représentation efficace et en s'impliquant dans les stratégies de filière	
Construire et piloter de façon efficiente des solutions de recherche et développement pour les transitions agricoles, puis les transférer auprès des agriculteurs, en concertation avec les filières quelle que soit la filière et la population	Déposer 30 projets par an en réponse à des appels à projets européens et nationaux
Maîtriser et valoriser la donnée agricole, accompagner la transformation numérique, au profit des exploitations dans les territoires	
Emporter le <i>leadership</i> de la formation des actifs et des porteurs de projets, en renforçant notre offre et en innovant dans nos outils, pour augmenter l'autonomie de décisions des agriculteurs et les compétences des conseillers	Atteindre 40 % de parts de marchés sur les formations continues auprès des agriculteurs
Sécuriser les exploitations agricoles sur la réglementation en s'appuyant sur des outils et du conseil accessibles, facilitateurs et efficaces	Appuyer, avec une offre de service harmonisée au moins 25 % des agriculteurs dans leurs déclarations PAC
Axe n° 2 : créer plus de valeur dans les territoires	
Coordonner les filières existantes, alimentaires et non alimentaires, et promouvoir l'émergence de nouvelles filières pour créer dans les territoires des stratégies de développement et une valorisation partagée entre tous les acteurs	Accompagner l'émergence de 200 nouveaux projets de filière par an (mise en relation, assistance à la maîtrise d'ouvrage, etc.)
Avec l'ambition de développement d'une agriculture bio rentable et créatrice d'emplois, être le <i>leader</i> reconnu de l'accompagnement en agriculture biologique	Proposer à tous les agriculteurs qui le sollicitent un accompagnement spécifique à la conversion bio, et accompagner 40 000 agriculteurs dans leurs démarches bio d'ici 2025
Accroître le revenu des exploitations et l'emploi en développant les circuits courts et l'agritourisme, et faire de « bienvenue à la ferme » la marque d'excellence pour la proximité	Accompagner 15 000 agriculteurs dans leurs démarches de proximité à travers le réseau « bienvenue à la ferme »

« Ambitions »	« Actions »
Être un acteur majeur du développement forestier en lien avec l'aménagement du territoire	Appuyer la mobilisation d'un million de mètres cube de bois d'ici 2025
Prendre le <i>leadership</i> de l'accompagnement et du développement d'une agriculture urbaine rentable et efficiente	Accompagner dix projets d'agriculture urbaine
Être promoteur et acteur des projets de territoire (eau, périurbain, projets alimentaires territoriaux, foncier, etc.) et développer les partenariats et les services aux collectivités et aux porteurs de projet	Tous les trois ans, rencontrer chacune des 1 258 intercommunalités pour écouter leurs attentes, partager les compétences et établir des partenariats, en s'appuyant sur la démarche <i>Terralto</i> ⁽¹⁾
Axe n° 3 : faire dialoguer agriculture et société	
Des communes à l'Europe, être présent et communiquer sur des sujets prioritaires, avec efficacité, dans les lieux de décision appropriés pour influencer les politiques publiques	Diffuser de manière systématique et pédagogique les avis rendus par les chambres
Dans chaque région, avoir des agriculteurs engagés dans la transition et porteurs de projets et de solutions capables de dialoguer avec la société en dépassant les clivages	Former 1 800 élus, agriculteurs et collaborateurs à une communication adaptée aux publics non-agricoles

(1) Marque nationale pour les prestations facturées aux collectivités territoriales.