



## **AVIS**

### **sur la stratégie immobilière du réseau des chambres d'agriculture.**

Vu le décret n° 2011-1388 du 28 octobre 2011 modifiant le décret n° 2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant le Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu le code rural et de la pêche maritime (CRPM) ;

Vu la loi de programmation n°2009-967 du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ;

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

Vu la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral ;

Vu l'article 34 de la loi n°2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 portant prélèvement sur les fonds de roulement des chambres d'agriculture et de l'APCA ;

Vu les comptes rendus d'audition devant la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances, de l'économie et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, relatifs aux chambres consulaires, leurs missions et leurs financements, séances du 14 avril 2015 ;

Vu les avis du Conseil de l'immobilier de l'État :

- n°2013-15 du 17 juillet 2013 sur la stratégie immobilière de la chambre d'agriculture du Rhône ;
- n°2013-24 du 13 novembre 2013 sur la stratégie immobilière de la chambre d'agriculture de l'Aube ;
- n°2014-14 du 1<sup>er</sup> juin 2014 sur la stratégie immobilière de la chambre d'agriculture de région Alsace ;
- n°2014-18 du 9 juillet 2014 sur la stratégie immobilière de la chambre d'agriculture de la Manche ;
- n°2014-19 du 9 juillet 2014 sur la stratégie immobilière de la chambre régionale d'agriculture de Bourgogne ;
- n°2014-30 du 15 octobre 2014 sur la stratégie immobilière de la chambre d'agriculture de la Gironde ;

- n°2015-22 du 8 juillet 2015 sur la stratégie immobilière des structures de têtes des trois réseaux consulaires ;

Considérant que l'agriculture française compte plus 952 000 actifs, soit 3,6 % de la population active, travaillant dans 480 000 exploitations agricoles, qu'elle représente 3,5 % du PIB et 13 % des emplois ;

Considérant, s'agissant de l'organisation administrative du réseau que :

- La loi du 3 janvier 1924 a créé, dans chaque département, une chambre d'agriculture départementale qui a son siège au chef-lieu du département ;
- L'article L510-1 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) dispose que le réseau des chambres d'agriculture est constitué de chambres départementales d'agriculture, de chambres régionales d'agriculture et de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture. Il comprend également des chambres ayant volontairement décidé de fusionner, à savoir des chambres interdépartementales, des chambres interrégionales d'agriculture et des chambres d'agriculture de région ;
- Le CRPM, même s'il impose l'existence d'une chambre d'agriculture par département et par région, prévoit la possibilité de regroupement des chambres en chambre interdépartementale, interrégionale et en chambre de région, créées après avis concordants des chambres d'agriculture concernées, de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture et des autorités de tutelle, par un décret qui fixe la circonscription et les conditions dans lesquelles la nouvelle chambre d'agriculture se substituant aux chambres d'agriculture ainsi réunies avec le personnel intégrant le nouvel établissement, les biens, droits et obligations étant transférés à titre gratuit vers le nouvel établissement, ne donnant lieu à aucune indemnité ou perception de droits, impôts et taxes de quelque nature que ce soit (article 90 de la loi n°2010-1652 de finances rectificative de 2010);
- Le réseau des chambres d'agriculture est composé de cent dix établissements publics dont quatre-vingt-huit chambres départementales, deux chambres de région, dix-neuf chambres régionales d'agriculture et une tête de réseau, l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) ;
- Parmi les quatre-vingt-huit chambres départementales, des fusions s'organisent avec notamment la création de la chambre interdépartementale d'agriculture du Doubs et du Territoire de Belfort ou de la chambre de Savoie Mont-blanc qui couvre les départements de Savoie et Haute Savoie ;
- Les chambres de région Alsace et Nord-Pas-de-Calais sont issues de la fusion des chambres départementales et de la chambre régionale ;
- Il existe une maison de l'économie qui réunit au sein d'un même bâtiment la chambre d'agriculture de la Creuse, la chambre de commerce et d'industrie de la Creuse et la chambre de métiers et de l'artisanat de la Creuse ; ce qui a permis de mutualiser certains services ; cette démarche inter-consulaire s'inscrit dans une logique économique départementale mais n'est pas forcément généralisable ;
- En 2015, le projet de l'APCA a préconisé le regroupement des missions support au niveau régional et la proximité des services aux agriculteurs et donc le maintien d'un nombre important d'antennes décentralisées ;
- Les implantations des chambres devront être adaptées, dans le cadre de la réforme territoriale, à la montée du niveau régional comme échelon de portage des politiques publiques, notamment en matière de développement agricole et de mise en œuvre de la politique agricole commune; <sup>(1)</sup>

(1) Compte rendu n°9 de la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances de l'assemblée nationale du 14 avril 2015.

- Par délibérations prises lors de la session de mars 2015, l'APCA a décidé la désignation de futures grandes chambres régionales d'agriculture calées sur la nouvelle carte des régions pour une meilleure structuration du réseau ;
- La mandature actuelle est marquée par la volonté d'avancer plus vite sur les problématiques de réorganisation, ce qui est de nature à dégager des marges importantes en termes d'efficience ;

Considérant, s'agissant du statut juridique des chambres d'agriculture, que :

- Comme défini dans le code rural et de la pêche maritime, les chambres d'agriculture sont des établissements publics à caractère administratif, placées sous la tutelle de l'État, du ministère en charge de l'agriculture et du ministère en charge du budget pour l'APCA, des préfets de région pour la tutelle des chambres régionales d'agriculture et des préfets de département pour la tutelle des chambres départementales d'agriculture ;
- Les chambres d'agriculture sont administrées par des représentants de l'activité agricole, des groupements professionnels agricoles et des propriétaires forestiers élus pour 6 ans (mandature 2013-2018) ;
- La représentation des chambres d'agriculture et de l'APCA par des élus est une spécificité par rapport à la plupart des établissements publics administratifs de l'État, partagée avec les autres chambres consulaires (chambres de métiers et d'artisanat et chambres de commerce et d'industrie) ;
- Les chambres d'agriculture n'ont le choix ni de leur création ni de leur disparition, ne sont pas maîtresses de l'étendue du champ de compétences ni de leur degré d'autonomie, ces décisions revenant à l'État ;
- Les chambres d'agriculture sont dotées de l'autonomie sur les plans juridique et financier, disposent de la capacité normative dans leurs domaines de compétence, de la capacité patrimoniale (propriété et disposition du patrimoine), de la capacité d'ester en justice ;

Considérant, s'agissant des missions des chambres d'agriculture définies par la loi, que :

- La mission d'appui aux entreprises assure des actions de conseil et de formation relatives à l'installation des agriculteurs, aux projets des exploitations et aux produits ; que l'appui porte aussi sur la gestion patrimoniale des exploitations, l'organisation du travail, les ressources humaines dans les exploitations et aussi sur les actions relatives au machinisme et aux bâtiments ;
- La mission des ressources et la gestion des bases de données regroupe le pilotage des programmes de développement et l'ingénierie des programmes de formation, l'observation et la modélisation des systèmes d'exploitation, les essais et les expérimentations ; les actions de service public déléguées par l'État : centre de formalités des entreprises, enregistrement des contrats d'apprentissage et formation des maîtres d'apprentissage, identification des animaux et certification des parentés, mobilisation sur les bases de données concernant les sols et les productions ;
- La mission territoires et développement local concerne l'implication dans les projets de territoires, la gestion de la diversité et des paysages, le pastoralisme, l'aménagement foncier et l'urbanisme, la gestion des risques et des calamités ; le tourisme vert, les produits de l'agrotourisme, la restauration du patrimoine ;

- La mission promotion de l'agriculture et de ses métiers a en charge l'organisation et la participation aux salons et foires, les animations dans les écoles, l'orientation des jeunes ;
- Ces missions sont assurées par 8 000 collaborateurs dont 6 000 ingénieurs et techniciens, en prise directe avec les exploitants et les réalités du terrain, en relation permanente avec les organismes de recherche et de développement et en partenariat avec les organisations économiques et les collectivités territoriales ;
- Pour assurer ces missions, les chambres d'agriculture, présentes dans tous les départements, ont fait le choix de services de proximité et d'antennes techniques, installées au plus près de leurs mandants, dans des bâtiments détenus soit en propriété (pour un savoir-faire reconnu comme à Bordeaux) soit en location (pour permettre une souplesse d'adaptation aux besoins des clients et à l'environnement) ;
- Le réseau dispose de 400 antennes sur le terrain et l'objectif de l'APCA, au regard de la nouvelle réorganisation territoriale, est de maintenir ce lien de proximité, non seulement avec les agriculteurs mais aussi avec les collectivités ;
- Les services sont payants et procurent des ressources complémentaires aux chambres qui les dispensent ;

Considérant, s'agissant des moyens financiers des chambres d'agriculture que :

- Le budget total du réseau des chambres d'agriculture est de 707 M€ dont 42 % proviennent de la perception de la taxe additionnelle sur le foncier non bâti (TATFNB), 27 % des prestations assurées par les chambres d'agriculture auprès de leurs ressortissants, entreprises et communes, 27% de conventions et contrats (État, collectivités territoriales et union européenne) et 4 % d'autres sources (chiffres APCA de 2013) ;
- Les chambres d'agriculture bénéficient d'un financement public (taxe affectée et subventions diverses de l'État et de l'Union européenne) de près de 70 % ce qui explique qu'elles entrent dans le champ du soumises au décret relatif à la gestion budgétaire et comptable (GBCP), contrairement aux deux autres réseaux consulaires ;
- Les dépenses se répartissent en 63 % de dépenses de personnel et en 37 % de dépenses de fonctionnement courant et d'investissement ;
- L'APCA gère deux fonds de mutualisation ; le fonds national de péréquation et d'action professionnelle des chambres d'agriculture (FNPCA) alimenté par les cotisations obligatoires des chambres, sert à accorder des subventions aux établissements pour la réalisation d'actions d'intérêt commun dans le cadre du programme général pluriannuel de l'APCA) et le fonds national d'aide à la gestion de l'emploi (FNAGE) ;
- La loi de finances 2015 prévoit la baisse des dotations allouées à chaque chambre<sup>(2)</sup>, un prélèvement sur fonds de roulement<sup>(3)</sup> et un prélèvement net de la dotation de 63,48 M€ dont 55 M€ versés au profit de l'État et un solde de 8,48 M€ sur le fonds national de solidarité et de péréquation constitué au sein du budget de l'APCA ;

(2) un montant de la taxe notifié aux chambres d'agriculture égal à 98 % du montant de la taxe notifié pour 2014.

(3) Chaque chambre départementale, interdépartementale, de région, régionale et interrégionale prélève sur son fonds de roulement et reverse au fonds national de solidarité et de péréquation constitué au sein du budget de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture une somme égale à 100 % de la part de son fonds de roulement excédant 90 jours de fonctionnement.

- Globalement les chambres d'agriculture auditionnées ont fait preuve d'une bonne gestion financière comme l'indique par ailleurs le ministère en charge de l'agriculture « les situations financières sont assez hétérogènes selon les chambres, que sur quatre ou cinq ans, les chambres ont globalement présenté des résultats positifs, à l'exception des chambres d'outre-mer mais la situation financière du réseau envisagé dans sa globalité est plutôt saine »<sup>(4)</sup> ;

Considérant, s'agissant du patrimoine immobilier que

- Chaque chambre peut acquérir, recevoir, posséder, aliéner, échanger, emprunter après décision de la chambre d'agriculture (assemblée ou bureau par délégation) (article 510-1 du CRPM) ; elle peut posséder des biens propres et des biens en location ;
- Chaque chambre d'agriculture (assemblée ou bureau par délégation) délibère sur les baux et locations d'une durée supérieure à 9 ans ; la gestion des propriétés de la chambre ainsi que les clauses et conditions des baux des biens donnés à loyer et des biens pris à loyer sont déterminés par le bureau par délégation de la chambre d'agriculture (délibération spéciale à cet effet) ;
- Les baux sont signés par le président au nom de la chambre d'agriculture, les locations effectuées par la chambre doivent obligatoirement faire l'objet de baux ou conventions ; pour les prises à bail dont le loyer annuel, charges comprises, est égal ou supérieurs à un montant fixé par arrêté (12 000 €), l'avis préalable des services de France Domaine est requis ;
- Les biens immobiliers à usage de bureaux appartiennent au domaine privé de la chambre d'agriculture (art L 2211-1 du CG3P), qui peut les aliéner librement, en respect des règles prévues au CG3P en matière d'opérations immobilières ;
- En cas d'aliénation l'avis de France Domaine n'est pas obligatoire ; toutefois il est rappelé que les chambres d'agriculture ne peuvent, en principe, pas céder leurs biens à un niveau inférieur à leur valeur vénale ;
- En cas d'acquisition, (art R 1211-1 du CG3P) avant toute entente amiable, la consultation préalable du service France Domaine est obligatoire, notamment pour les acquisitions d'une valeur égale ou supérieure à un montant fixé par arrêté du ministre en charge du domaine (75 000 €) ;
- Les chambres d'agriculture doivent se conformer à l'évaluation domaniale ; si elles décident d'acquérir pour une valeur supérieure à cette évaluation, elles doivent préalablement prendre une décision motivée de passer outre. Cette décision est prise par le ministre en charge de l'agriculture après accord du ministre en charge du domaine ou du préfet ;
- La situation immobilière des chambres d'agriculture est très diversifiée avec des implantations soit dans des locaux neufs et récents soit dans un patrimoine historique, imposant des obligations de restauration coûteuses ;

<sup>(4)</sup> Compte rendu n°9 de la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances de l'assemblée nationale du 14 avril 2015.

- Les chambres d'agriculture connaissent leur patrimoine, l'ont souvent évalué, sont très souvent propriétaires de leurs implantations et parfois locataires des locaux pour des services de proximité ou des ateliers spécialisés dans un souci de rationalisation des sites et des locaux ;
- Aucun inventaire complet et exhaustif de l'ensemble du réseau des chambres d'agriculture n'existe ;
- Le patrimoine des chambres d'agriculture est en adéquation avec les besoins, que la mutualisation d'espaces communs combinée à une gestion rigoureuse tend à limiter les charges d'exploitation et contribue à une maîtrise des coûts ;
- Historiquement et réglementairement, les chambres abritent en leur siège, tous les représentants de la vie agricole comme les syndicats professionnels, les organisations de gestion et ont souvent gardé une proximité avec les établissements du crédit agricole et de Groupama ;

Considérant s'agissant de la stratégie immobilière que :

- L'assemblée générale de chaque chambre décide et vote la stratégie immobilière ;
- L'APCA a de par la loi, un devoir de normalisation sur les fonctions support (finances, juridique, personnel) mais pour l'heure, l'APCA dispense des conseils sur l'immobilier, veille au respect des normes et au développement durable sans édicter de normes plus précises relatives à l'immobilier ;
- Chaque chambre d'agriculture conduit sa réflexion stratégique pluriannuelle dans le cadre d'une analyse économique et immobilière, en prenant en compte la cession des bâtiments devenus inutiles, la mutualisation des espaces relatifs aux fonctions support et aux services communs, la maîtrise des coûts en établissent un plan prévisionnel d'investissements en fonction des crédits disponibles ;
- Dans le cas de fusion des chambres départementales et de la chambre régionale, il s'agit encore d'une simple réunion des actifs et des compétences des chambres fusionnées avec maintien des implantations précédentes sans stratégie d'ensemble ni analyse économique et immobilière.

Les représentants de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture et des chambres d'agriculture ayant été entendus en leurs explications,

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 8 juillet 2015 fait les observations suivantes sur la stratégie immobilière des chambres d'agriculture :

A l'attention des chambres d'agriculture :

- 1- Le Conseil constate les effets encore limités de la régionalisation prévue dans la réforme « Terres d'avenir ». Ce constat reflète l'ancrage départemental des chambres d'agriculture et la proximité des services auprès des professionnels afin de lancer des dynamiques locales. Le Conseil remarque néanmoins que la dispersion des sites est souvent compensée par une très forte mutualisation des espaces avec d'autres organisations agricoles (centres de gestion, syndicats d'irrigation, etc) ce qui permet de partager les frais de fonctionnement et d'équilibrer les coûts et les besoins.

Le Conseil souligne le sérieux de la gestion financière et patrimoniale des chambres d'agriculture auditionnées. Il observe que cette qualité relève d'une tradition souvent ancienne tant dans le souci de rationalisation des surfaces occupées que dans celui de la valorisation des biens occupés.

- 2- Le Conseil reconnaît que la carte des chambres d'agriculture est en évolution avec un développement des chambres régionales et renouvelé dans le cadre de la réforme territoriale en cours. Il note d'ores et déjà la fusion des trois chambres en Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes et une opération similaire est prévue en Rhône-Alpes et Auvergne. Il recommande une simplification de la carte notamment au niveau régional
- 3- Compte tenu de la diminution du nombre des exploitations agricoles et de la baisse d'activités de certains secteurs agricoles, le Conseil invite à une réflexion sur l'opportunité de synergies de regroupement ou de mutualisation des fonctions support au niveau régional qui devrait conduire à une rationalisation des sites et des locaux, une optimisation des dépenses. Dans le cadre de cette réorganisation territoriale et du contexte budgétaire contraint, le Conseil recommande que l'immobilier fasse l'objet d'un examen particulier, notamment dans le choix des futures implantations.
- 4- Le Conseil constate l'absence d'un inventaire consolidé au niveau national et recommande sa réalisation par l'APCA et le service de tutelle dès 2015 ainsi que son actualisation régulière sur le modèle des fiches des schémas pluriannuels de stratégie immobilière des services de l'Etat. Cet outil sera très utile dans le cadre de la nouvelle carte régionale, facilitera les choix patrimoniaux et permettra de mesurer les économies réalisées.
- 5- Le Conseil relève que les performances immobilières de l'État ne s'imposent pas aux établissements publics consulaires et il le regrette. Il invite le réseau des chambres d'agriculture et le service de tutelle à lancer, en concertation avec France Domaine, la définition d'une politique immobilière du réseau consulaire avec un diagnostic fiable, une stratégie pluriannuelle afin d'améliorer la gestion patrimoniale et de réduire les coûts immobiliers, démarche facilitée par l'existence d'une comptabilité analytique des établissements consulaires.
- 6- Plus globalement, le Conseil s'interroge sur le regroupement et la fusion des établissements des trois réseaux consulaires chargés de missions économiques en constatant le peu d'action communes malgré des missions transversales identiques sur des périmètres d'action spécifiques. Le Conseil considère avec intérêt l'exemple du site inter-consulaire de la Creuse ; même si cet exemple ne peut pas être généralisé en l'état, il illustre bien la possible mise en commun de certaines fonctions support (accueil, salles de réunion et de formation, services communs) et donc la réalisation d'économie par la mutualisation de moyens matériels et financiers et sans nuire aux spécificités des missions confiées par la loi aux trois réseaux. Le Conseil encourage ces expérimentations des trois réseaux sur des maisons de l'économie qui apparaissent comme une solution à la rationalisation immobilière dans un contexte contraint des finances publiques et de nouvelle organisation territoriale.

#### **A l'attention des services de tutelle :**

- 7- Le Conseil souhaite que les services de tutelle initient une réflexion relative à une meilleure prise en compte de l'immobilier en vue d'une meilleure gestion et compte tenu des économies à réaliser par les établissements financés par l'État. Celui-ci doit pouvoir disposer d'une information fiable et exhaustive sur l'étendue, la nature et la valorisation du patrimoine détenu par une centaine de chambres d'agriculture, financées à plus de 70 % par des fonds publics.

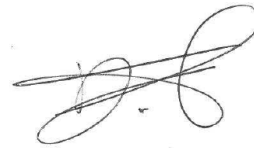
- 8- En concertation avec France Domaine et avec les deux autres réseaux consulaires (chambres de commerce et d'industrie et chambres de métiers et de l'artisanat), les services de tutelle des trois réseaux doivent réfléchir à la possibilité de mettre en œuvre une véritable politique immobilière à l'instar de celle de l'État et de ses opérateurs avec un inventaire précis, la définition de critères de performances immobilières et de mode de gestion.

**A l'attention de France Domaine :**

- 9- Le Conseil invite France Domaine à aider et soutenir les travaux à conduire en vue d'améliorer la gestion du patrimoine immobilier du réseau consulaire agricole comme celui des autres réseaux consulaires, organismes économiques.

**Pour le Conseil,**

**son Président**



**Jean-Louis DUMONT**