

N° 712

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 juillet 2014

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires économiques (1) et de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois (2) sur la mise en œuvre des dispositions de la loi du 23 juillet 2010 relatives aux chambres de commerce et d'industrie,

Par MM. Jean-Claude LENOIR et Claude BÉRIT-DÉBAT,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Daniel Raoul, *président* ; MM. Martial Bourquin, Claude Bérít-Débat, Gérard César, Alain Chatillon, Daniel Dubois, Pierre Hérisson, Joël Labbé, Mme Élisabeth Lamure, M. Gérard Le Cam, Mme Renée Nicoux, M. Robert Tropeano, *vice-présidents* ; MM. Jean-Jacques Mirassou, Bruno Retailleau, Bruno Sido, *secrétaires* ; M. Gérard Bailly, Mme Delphine Bataille, MM. Michel Bécot, Alain Bertrand, Mme Bernadette Bourzai, MM. François Calvet, Roland Courteau, Marc Daunis, Claude Dilain, Alain Fauconnier, Didier Guillaume, Michel Houel, Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Jean-Claude Lenoir, Philippe Leroy, Mmes Valérie Létard, Marie-Noëlle Lienemann, MM. Michel Magras, Jean-Claude Merceron, Jackie Pierre, Ladislav Poniatowski, Mme Mireille Schurch, M. Yannick Vaugrenard.

(2) Cette commission est composée de : M. David Assouline, *Président* ; M. Philippe Bas, Mmes Claire-Lise Campion, Isabelle Debré, M. Claude Dilain, Mme Muguette Dini, MM. Ambroise Dupont, Louis Nègre, Mme Isabelle Pasquet, *Vice-Présidents* ; Mme Corinne Bouchoux, MM. Luc Carvounas et Yann Gaillard, *secrétaires* ; M. Marcel-Pierre Cléach, Mme Cécile Cukierman, M. Philippe Darniche, Mmes Catherine Deroche, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Félix Desplan, Yves Détraigne, Mmes Anne-Marie Escoffier, Frédérique Espagnac, MM. Pierre Frogier, Patrice Gélard, Mme Dominique Gillot, MM. Pierre Hérisson, Jean-Jacques Hyst, Claude Jeannerot, Philippe Kaltenbach, Marc Laménie, Jacques Legendre, Jean-Claude Lenoir, Jacques-Bernard Magner, Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, Jean-Claude Peyronnet, Gérard Roche, Yves Rome et M. René Vandierendonck.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT	5
INTRODUCTION	7
I. LA RÉFORME CONSULAIRE DE 2010 : UNE LOI QUI PROMEUT LA RÉGIONALISATION PLUS QU'ELLE NE L'IMPOSE	11
A. RETOUR SUR LES ORIGINES DE LA RÉFORME : LA RÉGIONALISATION COMME RÉPONSE À LA DISPERSION DES STRUCTURES CONSULAIRES	11
1. <i>La régionalisation, une source d'économies</i>	<i>11</i>
a) <i>La régionalisation, nouvelle étape dans la rationalisation du réseau des CCI</i>	<i>11</i>
b) <i>Un gisement d'économies d'une ampleur indéterminée</i>	<i>14</i>
2. <i>La régionalisation, outil d'une insertion plus cohérente dans le jeu des politiques publiques</i>	<i>15</i>
B. UNE RÉFORME DE COMPROMIS QUI REND POSSIBLE UNE RÉGIONALISATION À LA CARTE	17
1. <i>Un projet de réforme contesté et profondément amendé</i>	<i>17</i>
a) <i>Des débats vifs autour de la prise en compte de l'enjeu de la proximité</i>	<i>17</i>
b) <i>Une succession d'inflexions</i>	<i>19</i>
2. <i>Un texte en définitive très souple, qui ouvre la voie à une régionalisation à la carte</i>	<i>20</i>
a) <i>Une affirmation ambiguë de la légitimité des chambres régionales</i>	<i>20</i>
b) <i>La définition incertaine de compétences spécifiques aux chambres de région</i>	<i>22</i>
II. UNE MISE EN ŒUVRE BROUILLONNE, UNE RÉGIONALISATION ENCORE TIMIDE	26
A. DES RÈGLES DU JEU IMPRÉCISES ET INSTABLES QUI N'ONT PAS FAVORISÉ LA MOBILISATION DES ACTEURS	27
1. <i>Des textes règlementaires dans l'ensemble rapidement publiés</i>	<i>27</i>
2. <i>Un manque de précision fâcheux sur des points essentiels</i>	<i>28</i>
a) <i>La question des conventions régionales d'objectifs et de moyens</i>	<i>28</i>
b) <i>Un encadrement règlementaire trop timide des schémas sectoriels</i>	<i>30</i>
c) <i>Un suivi insuffisant des activités des chambres par les autorités de tutelle</i>	<i>31</i>
3. <i>Un télescopage entre la réforme de l'organisation du réseau consulaire et celle de son financement</i>	<i>32</i>
a) <i>Une nouvelle taxe pour financer les CCI</i>	<i>32</i>
b) <i>Une augmentation inattendue des recettes qui a désincité les chambres à mettre en œuvre la réforme</i>	<i>32</i>
c) <i>Une forte instabilité de la norme fiscale</i>	<i>33</i>
d) <i>Une incertitude nuisible à une gestion efficiente</i>	<i>34</i>
B. UN SUCCÈS : LA CRÉATION D'OUTILS DE SUIVI ET D'ORIENTATION DU RÉSEAU SOUS L'ÉGIDE DE CCI FRANCE	35
1. <i>La mise en place de normes communes à toutes les chambres</i>	<i>35</i>
a) <i>Le rôle normatif de CCI France</i>	<i>35</i>
b) <i>Un travail normatif significatif déjà accompli</i>	<i>36</i>
2. <i>Une fonction d'animation et de coordination à conforter</i>	<i>37</i>
a) <i>Donner à CCI France une compétence de contrôle de l'application des normes qu'elle édicte</i>	<i>37</i>
b) <i>Conforter le rôle de CCI France dans le domaine de la commande publique</i>	<i>38</i>

c) Renforcer l'autonomie d'action de CCI France	38
C. UNE RÉGIONALISATION À GÉOMÉTRIE VARIABLE	39
1. <i>Une évaluation complexe à mener, des résultats à interpréter avec prudence.....</i>	<i>39</i>
2. <i>La difficile émergence des stratégies régionales</i>	<i>40</i>
a) La définition d'une stratégie en début de mandature et sa déclinaison en schémas sectoriels.....	40
b) Les clés de répartition de la ressource fiscale.....	42
c) La coordination entre le réseau des CCI, l'État et la Région	45
d) Analyse de quelques exemples de stratégies régionales	46
(1) Le cas de la région Nord-Pas-de-Calais	46
(2) Le cas de la région Champagne-Ardenne	48
3. <i>La place des CCIR dans la division régionale du travail consulaire</i>	<i>50</i>
a) La place des CCI de région aujourd'hui : des différences sensibles d'une région à l'autre	50
b) La mutualisation régionale de certaines fonctions : une source d'économies réelles quoique limitées.....	53
c) L'impact du renforcement des chambres de région sur la qualité du service rendu aux entreprises.....	55
(1) Régionalisation et offre de proximité : un risque diversement apprécié selon les territoires	55
(2) Des facteurs de risques difficiles à cerner	56
d) Études de cas	58
(1) La mutualisation des fonctions dans les CCI de la région Nord-Pas-de-Calais.....	58
(2) La mutualisation des fonctions supports dans les CCI de la région Franche-Comté	60
(3) La mutualisation des fonctions supports dans les CCI de la région Champagne-Ardenne	62
 EXAMEN EN COMMISSION.....	65
 LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	77
 ANNEXE.....	81

LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT

1. Donner une visibilité pluriannuelle aux CCI sur leur financement fiscal

- Procéder à une évaluation des économies de fonctionnement permises par les différents scénarios de mutualisation régionale, afin de disposer d'une base objective et d'un diagnostic partagé pour calibrer l'évolution pluriannuelle des ressources fiscales des CCI ;

- Stabiliser les règles de la taxe pour frais de chambres (TFC) et définir une trajectoire pluriannuelle ambitieuse mais réaliste des ressources fiscales du réseau ;

- Moduler les efforts financiers demandés aux CCI en fonction des efforts de rationalisation déjà accomplis par chacune.

2. Conforter la fonction de tête de réseau de CCI France

- Renforcer le pouvoir de contrôle de CCI France sur les normes qu'elle édicte en lui permettant de mener des audits des établissements du réseau soit de sa propre initiative, soit à la demande des autorités de tutelle ;

- Renforcer l'autonomie d'action et les moyens de CCI France en lui accordant des ressources financières propres (quote-part de la TFC).

3. Préciser les textes relatifs à la définition et à la mise en œuvre de la stratégie régionale pour plus de cohérence et d'efficacité.

- Préciser par voie réglementaire la forme et le contenu de la stratégie régionale, ainsi que le contenu des schémas sectoriels de façon à leur donner toute leur portée prescriptive ;

- Publier sans délai le décret relatif aux conventions d'objectifs et de moyens. Ces COM doivent par ailleurs être soumis pour avis aux conseils régionaux afin d'assurer la cohérence entre l'action de l'État et de la Région ;

- Généraliser la contractualisation entre chambres de commerce et d'industrie régionales (CCIR) et Régions, en veillant à décliner la convention cadre stratégique en conventions annuelles d'application suffisamment précises (objectifs chiffrés) et en mettant en place des organes de suivi et de contrôle ;

- Mettre en œuvre par la tutelle déconcentrée un suivi plus dynamique de l'élaboration et de la mise en œuvre des documents d'orientation stratégiques régionaux du réseau des CCI.

Mesdames, Messieurs,

La commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, en liaison avec la commission des Affaires économiques, a inscrit à son programme de travail pour 2014 l'évaluation de la mise en œuvre de la réforme des chambres de commerce et d'industrie (CCI) prévue par la loi du 23 juillet 2010. Cette mission a été confiée à vos deux rapporteurs, M. Jean-Claude Lenoir, au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, et M. Claude Bérit-Débat, au nom de la commission des affaires économiques.

Quelques mots avant d'entrer dans le vif du sujet sur les conditions dans lesquelles cette évaluation a été réalisée.

Tout d'abord, il faut indiquer que, parallèlement, une mission sur les CCI était conduite par l'Inspection générale des finances, l'Inspection générale des affaires sociales et le Conseil général de l'économie. Cette inspection a provoqué un certain émoi au sein du réseau des CCI et d'aucuns ont pu se demander si le rapport du Sénat lui était lié d'une quelconque façon. La réponse est bien entendu négative : l'existence de cette mission d'inspection, qui relève d'un travail d'audit interne au pouvoir exécutif, n'était pas connue de vos rapporteurs quand ils ont commencé leurs travaux et ses conclusions n'ont pas formellement été portées à leur connaissance. Le travail sénatorial s'inscrit dans une démarche indépendante et, d'une autre nature, celle d'évaluer l'application de lois votées par les parlementaires. La mission sénatoriale est par ailleurs, par construction, une mission politique pluri partisane.

Elle s'est appuyée, pour établir ses conclusions, sur des éléments factuels. Trente-et-une auditions ont été réalisées auprès des acteurs consulaires eux-mêmes et auprès de leurs partenaires institutionnels. Par ailleurs, un questionnaire détaillé, comportant plus de 40 questions, a été diffusé auprès de toutes les CCI territoriales et CCI de région de France. Tout le monde a donc eu l'opportunité de s'exprimer et de faire connaître ses arguments, même si on peut regretter que, de façon très inhabituelle et surprenante de la part d'établissements publics, certaines chambres n'aient pas jugé utile de répondre à une demande officielle d'information émanant d'une commission du Sénat.

Ce rapport de contrôle sur l'application de la réforme consulaire de 2010 met en évidence une mise en œuvre un peu « brouillonne » de la réforme, du fait de textes d'application trop imprécis sur certains points clés et des incertitudes qui ont entouré la mise en place de la nouvelle taxe pour frais de chambres. Cela n'a pas favorisé l'appropriation par les acteurs d'une réforme par ailleurs complexe.

Il apparaît également que, quatre ans après l'entrée en vigueur de la loi, le renforcement des compétences des chambres de commerce et d'industrie de région (CCIR) est très inégal d'une région à l'autre. Entre une régionalisation *a minima* et une régionalisation très poussée, allant jusqu'à la programmation de la fusion complète des CCI territoriales (CCIT) au sein de la chambre régionale, tous les cas de figure existent – ce qui n'est en définitive guère surprenant étant donné qu'il s'agit d'un texte souple, qui promeut la régionalisation plus qu'il ne l'impose.

Si le bilan d'ensemble peut paraître timide, vos rapporteurs notent toutefois que l'opposition entre pro et anti régionalisation, qui a structuré les débats au moment du vote de la loi, apparaît aujourd'hui largement dépassée.

D'une part, fut-ce *a minima*, des transferts de compétences vers les CCIR ont bien eu lieu et, hormis quelques irréductibles, chacun admet qu'il n'est pas possible de retourner en arrière désormais. Au demeurant, le durcissement prévisible des conditions de financement des CCI, dans un contexte général de crise des finances publiques, fait que les CCI seront bien obligées d'exploiter tous les gisements d'économies possibles, ce qui passe par une capacité accrue à travailler ensemble au plan régional.

D'autre part, les modèles de régionalisation réussie qui se mettent en place dans certaines régions, comme le Nord ou la Champagne-Ardenne, montrent qu'on peut concilier les gains d'efficacité liés à la définition de stratégies régionales avec le maintien d'une représentation et d'une action consulaire de proximité. Il n'y a pas de fatalité à ce que le renforcement des compétences des CCIR se traduise par la non prise en compte des spécificités des territoires les moins influents dans les instances régionales ou par une répartition régionale de la ressource fiscale inéquitable ou inefficace.

Tout est avant tout une question de qualité de la démocratie consulaire, c'est-à-dire à la fois de sens de l'intérêt général des acteurs et de qualité des institutions. À cet égard, vos rapporteurs sont optimistes : les CCI n'avaient pas l'habitude de travailler ensemble, mais elles apprennent à le faire et commencent à en percevoir quelques bénéfices. Sous la pression de la loi et de la réduction des recettes fiscales, une culture de la coopération a commencé à gagner les esprits. Une nouvelle génération d'élus consulaires, qui perçoivent plus spontanément l'intérêt d'une approche régionale, a commencé à investir les institutions.

La concurrence et la méfiance entre CCI territoriales, qui étaient en partie alimentées par une certaine opacité des comptes, reculent également devant la mise en place d'outils de coopération puissants, notamment une comptabilité analytique commune qui permet de savoir quelles sont les besoins réels et l'efficacité de chaque chambre.

Enfin, le fonctionnement régional des institutions consulaires n'est pas totalement abandonné à lui-même : il existe une tutelle qui est là-aussi pour poser des garde-fous, au travers de conventions entre les CCI de chaque région et le préfet, et pour veiller à ce qu'aucun territoire ne soit sacrifié.

L'enjeu de demain, ce n'est donc ni de revenir en arrière, ni de remettre à plat les institutions consulaires dans le cadre d'une nouvelle réforme d'ensemble, mais de faire essaimer les expériences de mutualisation régionales les plus abouties dans les régions encore en panne de régionalisation.

I. LA RÉFORME CONSULAIRE DE 2010 : UNE LOI QUI PROMET LA RÉGIONALISATION PLUS QU'ELLE NE L'IMPOSE

A. RETOUR SUR LES ORIGINES DE LA RÉFORME : LA RÉGIONALISATION COMME RÉPONSE À LA DISPERSION DES STRUCTURES CONSULAIRES

Un diagnostic des faiblesses de l'organisation consulaire a été posé dès la première moitié des années 2000 dans une série de rapports de l'inspection générale des finances, de la Cour des comptes et du Conseil économique et social. Il identifie dans la dispersion excessive des structures consulaires la cause d'un coût de fonctionnement des chambres excessif et d'une mauvaise articulation entre l'action des CCI et les politiques économiques développées par l'État ou les conseils régionaux.

La réforme consulaire de 2010 résulte directement de ce diagnostic : elle cherche à renforcer le rôle de l'échelon régional du réseau des CCI et, dans une moindre mesure, de l'échelon national, afin d'atteindre un double objectif :

- (1) Réaliser des économies tout en préservant une offre de proximité ;
- (2) Faire émerger des interlocuteurs consulaires capables de conduire une action coordonnée avec les pouvoirs publics aux niveaux régional et national.

1. La régionalisation, une source d'économies

a) La régionalisation, nouvelle étape dans la rationalisation du réseau des CCI

La dispersion des structures consulaires est coûteuse, car, lorsque le périmètre d'action d'une CCI recouvre un territoire géographique trop restreint et concerne un nombre trop faible de ressortissants, les coûts fixes de cette chambre ne peuvent être répartis sur un volume suffisant d'activité. Or, on recense au début des années 2000 plus de 180 établissements publics au sein du réseau des CCI, parmi lesquels plusieurs dizaines comptent moins de 5 000 ressortissants et couvrent un territoire infra départemental.

Depuis la fin des années 1990, pour tenter de mieux exploiter les rendements d'échelle potentiels, les pouvoirs publics poussent donc à la fusion des CCI de l'échelon infra régional en essayant de tendre vers l'objectif d'une CCI par département. Cette politique a déjà conduit à une évolution sensible de la carte consulaire, comme le montre l'encadré ci-après.

LES FUSIONS MISES EN ŒUVRE DANS LE RÉSEAU DES CCI

Cette politique s'appuie notamment sur la mise en place des schémas directeurs régionaux créés par la réforme du réseau des CCI figurant dans le titre VII de la loi n° 2005-82 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises.

Ces schémas sont devenus le document qui détermine l'évolution de la carte consulaire en application du décret n° 2006-309 du 16 mars 2006 relatif aux schémas directeurs et aux schémas sectoriels. Ils dressent la liste des CCI d'un territoire et définissent leur circonscription territoriale, ainsi que, le cas échéant, les limites administratives des délégations. Les chambres de moins de 4 500 ressortissants ne peuvent pas y figurer, sauf si elles disposent de bases d'imposition supérieures à 350 millions d'euros, ou bien si elles sont concessionnaires d'un ou de plusieurs ports ou aéroports en développement, ou encore si leur circonscription territoriale correspond au département.

Au total, 33 CCI ont été supprimées entre 1997 et 2010, dont 25 par application des schémas directeurs mis en place après la loi de 2005.

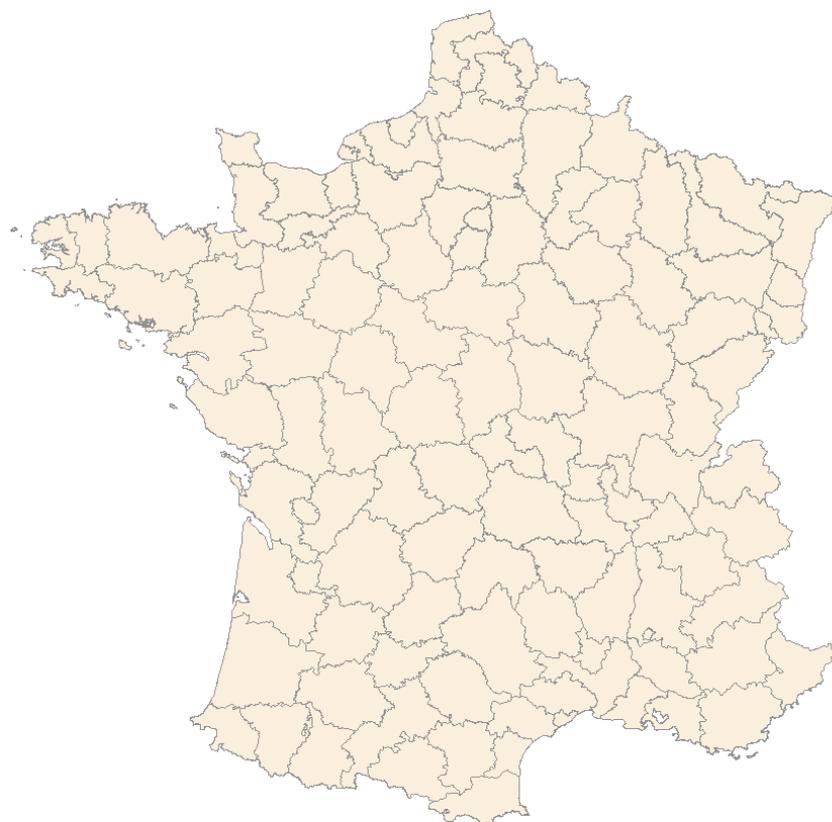
Certains territoires se sont montrés plus actifs que d'autres en matière de rapprochement, comme le Nord-Pas-de-Calais, dont le nombre de CCI infra régionales est passé de 13 à 4 entre 2007 et 2014, ou encore l'Auvergne (réduction de 9 à 5 chambres sur cette période) et les Pays-de-Loire (passage de 8 à 5 chambres).

À la suite de ces divers rapprochements, le nombre d'établissements publics du réseau des CCI a été ramené à 118 chambres de commerce et d'industrie territoriales (CCIT) et 22 CCIR en métropole, auxquels s'ajoutent 8 chambres dans les outre-mers et CCI France, soit un réseau de 150 établissements dotés de la personnalité morale.

Il demeure encore aujourd'hui 50 CCI infra départementales dans 23 départements en comportant deux, voire trois CCI territoriales.

Plusieurs nouvelles fusions sont d'ores-et-déjà programmées. Les deux CCIR et les douze CCIT normandes vont se regrouper en une CCIR interrégionale comprenant cinq CCIT rattachées. La fusion des CCIT de la région Nord dans une CCI de région unique est elle aussi actée. De même, fusionneront prochainement les CCIT d'Angoulême et de Cognac pour donner la CCIT de Charente, et celles de Moulin-Vichy et de Montluçon, au sein de la CCIT de l'Allier. Enfin, au mois de juin 2014, les CCI de la région Lorraine (Meurthe, Moselle, Vosges et Meurthe-et-Moselle) ont décidé de se réunir en un seul établissement public. Cela ramènera à 130 le nombre d'établissements publics du réseau dans un horizon proche.

Il restera cependant encore une quarantaine de CCI infra départementales, ce qui donne à penser que le mouvement de fusion, même en raisonnant à législation constante, est loin d'être achevé.

LA CARTE CONSULAIRE EN FRANCE MÉTROPOLITAINE AU 1^{ER} JANVIER 2014

Source : CCI France

Il est apparu assez vite que la poursuite des fusions engagées à la fin des années 1990, et accélérées par la réforme consulaire de 2005, ne permettait d'exploiter qu'une partie des gisements d'économies potentiels. Ceux liés au rapprochement des CCI d'une même région – que ce soit par leur fusion pure et simple dans la chambre régionale ou par le transfert de certaines de leurs fonctions à cette chambre – demeuraient hors de portée.

Le conseil de modernisation des politiques publiques du 4 avril 2008, en décidant d'inscrire les CCI dans le processus de révision générale des politiques publiques (RGPP), va donc donner une nouvelle impulsion à la politique de restructuration du réseau consulaire. Dans le rapport présenté à cette occasion par M. Éric Woerth, ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, les chambres consulaires sont en effet invitées assez fermement à apporter leur participation au train de mesures d'économies qui touche l'ensemble des structures étatiques et à formuler des propositions en ce sens sous peine de se voir imposer une réforme : « *En vue d'améliorer le service rendu, les réseaux consulaires (...) doivent*

participer à l'effort de rationalisation, de mutualisation de fonctions supports, de réduction de la dispersion des structures. Ces dernières [les chambres] seront incitées à proposer des réformes d'organisation et de fonctionnement (...). En l'absence de projets ambitieux, et après une concertation avec celles-ci, le gouvernement prendra des dispositions pour rationaliser le réseau des chambres de commerce et d'industrie (CCI) et des chambres des métiers et de l'artisanat (CMA) ».

Le réseau des CCI met en œuvre cette feuille de route en élaborant un document-cadre adopté lors de l'assemblée générale des CCI du 14 avril 2009. Dans son préambule, ce document fait du renforcement de l'échelon régional, et dans une mesure moindre de la tête de réseau nationale, le principal facteur d'obtention des économies de fonctionnement demandées par le Gouvernement : *« Face à l'aggravation de la situation économique, et à la volonté du président de la République et du Gouvernement d'entreprendre la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), les CCI ont décidé de s'engager dans une réorganisation ambitieuse de leur réseau, visant à renforcer les échelons régional et national de leur organisation tout en maintenant la nécessaire proximité avec les entreprises des territoires ».*

b) Un gisement d'économies d'une ampleur indéterminée

Bien que la fusion des CCI et la mutualisation régionale des structures consulaires fassent partie des recommandations ou des objectifs figurant régulièrement, depuis quinze ans, dans les rapports des organismes chargés du contrôle du réseau consulaire ou dans les prises de position de ses autorités de tutelle, on trouve difficilement des données précises et chiffrées permettant d'apprécier les gains d'efficience attendus d'une telle réorganisation.

Invités à transmettre à vos rapporteurs les documents d'évaluation *ex ante* ou *ex post* de l'impact des fusions et de la régionalisation, les services de tutelle ont indiqué que : *« Le caractère assez récent de ces fusions, et la mise en place de la régionalisation dans le cadre de la réforme de 2010, n'ont pas permis à la tutelle d'en dresser un bilan, ni de faire réaliser des monographies. Les rapports récents des Chambres régionales des comptes n'ont pas davantage pris en compte ces rapprochements. Les services de la tutelle des CCI n'ont pas connaissance d'études produites par les chambres ou par l'ACFCI, même si les fusions de CCI continuent à être perçues comme un facteur de réduction des coûts et d'amélioration des services fournis aux entreprises ».*

Alors que les réflexions autour de la nécessité de franchir une nouvelle étape dans la rationalisation du réseau des CCI semblent connaître un certain regain, il serait utile de vérifier si le rapprochement des structures consulaires constitue bien un facteur de réduction des coûts aussi significatif qu'on l'affirme. Même si l'idée peut sembler évidente et de bon sens lorsqu'on la considère *in abstracto*, un chiffrage précis permettrait de calibrer

correctement le rythme et l'ampleur des efforts financiers et du travail de réorganisation attendus du réseau en fixant des objectifs ambitieux mais soutenables. Vos rapporteurs fournissent dans la deuxième partie de ce rapport quelques éléments d'évaluation des économies permises par la mise en œuvre de la mutualisation régionale, mais ils ne disposaient pas du temps et des moyens nécessaires pour réaliser des chiffrages d'ensemble solides. Au demeurant, ce chiffrage relève avant tout de la responsabilité du réseau des CCI lui-même, au travers de CCI France, et des autorités de tutelle.

2. La régionalisation, outil d'une insertion plus cohérente dans le jeu des politiques publiques

Le second objectif du renforcement de l'échelon régional du réseau des CCI est de résoudre un problème structurel de gouvernance des CCI, à savoir l'incapacité des établissements du réseau à se coordonner entre eux et, collectivement, à trouver des synergies avec les autres acteurs de l'appui aux entreprises et au développement des territoires, qu'il s'agisse de l'État ou des Régions.

C'était déjà, il faut le rappeler, l'objectif de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 *en faveur des petites et moyennes entreprises*, dont le titre VII visait à poser les bases d'une structuration en un véritable réseau des CCI et à donner à l'État et aux Régions un interlocuteur consulaire clairement identifié, capable d'assurer la coordination entre l'action des CCI et les politiques de développement économique.

Bien qu'elle ait apporté des éléments intéressants pour mettre fin à l'atomisation historique du réseau (*cf.* l'encadré ci-dessous), la réforme consulaire de 2005 a cependant été un échec. De fait, à la veille de celle de 2010, chaque CCI, parce qu'elle s'appuie sur une légitimité électorale et des ressources financières propres tirées de l'imposition des entreprises de son ressort, fonctionne encore comme une entité très largement autonome. Elle n'est aucunement censée rendre de compte aux commissions régionales de commerce et d'industrie (CRCI) ni à l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI), encore moins se conformer à des instructions ou à des orientations. Si la loi crée des schémas sectoriels et entend en faire des documents d'orientation stratégiques pour l'ensemble des chambres d'une région, ces schémas sont dénués d'opposabilité au plan juridique. La stratégie et les activités de chaque chambre restent donc conçues essentiellement en fonction des entreprises de son territoire, ce qui a un grand mérite (l'existence d'une offre de proximité adaptée aux réalités économiques locales) et un non moins grand défaut (une incapacité à intégrer les priorités et les actions pertinentes à une échelle territoriale supérieure, qu'elle soit régionale ou nationale).

Totalement autonomes par rapport aux chambres régionales de commerce et d'industrie (CRCI), les CCI de base sont également soumises à un contrôle assez lointain de leurs autorités de tutelle (à savoir l'administration centrale sur l'ACFCI et les préfets sur les établissements locaux). L'extrême hétérogénéité des outils de gestion et de *reporting* utilisés par les CCI interdit en effet aux pouvoirs publics d'avoir une vue d'ensemble, et encore moins d'évaluer la performance, d'un réseau consulaire qui n'existe que sur le papier. L'absence de véritables compétences de l'ACFCI et des CRCI prive par ailleurs l'État des relais nécessaires pour orienter l'action des CCI de terrain.

Le constat dressé dans le rapport annuel de la Cour des comptes pour 2009 concernant les difficultés de l'exercice de la tutelle est sans ambiguïté : *« Il n'y avait jusqu'à fin 2008 pas d'outil budgétaire informatisé, commun à la tutelle et au réseau, permettant un suivi financier unique. Il n'y a pas de comptabilité analytique commune aux CCI. Par ailleurs, il reste à définir la règle financière applicable dans un certain nombre de domaines : en matière de délimitation entre services gratuits aux entreprises et services payants, de notion d'équilibre budgétaire d'une CCI, de consolidation des comptes, de dispositions relatives aux commissaires aux comptes, de frais de déplacement des agents. Pour toutes ces raisons, la tutelle ne dispose pas des moyens d'exercer pleinement sa fonction. La conciliation entre la contrainte que constitue toute tutelle sur des établissements publics et le respect du principe de spécificité des CCI, « administrées par des dirigeants d'entreprise élus », demeure difficile, comme le montrent les réticences du réseau à passer avec l'État des contrats d'objectifs. »*

Tirant les leçons de cet échec, la loi consulaire de 2010 remet donc sur le métier l'ouvrage de la mise en réseau des CCI. Il s'agit cette fois d'aller sensiblement plus loin dans le renforcement des compétences de l'échelon régional.

LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA LOI DU 2 AOÛT 2005 EN CE QUI CONCERNE LES
CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE

De manière symbolique, l'article L. 710-1, dans sa rédaction issue de cette loi, **affirme l'existence d'un réseau des chambres de commerce et d'industrie** en précisant qu'il *« se compose des chambres de commerce et d'industrie, des chambres régionales de commerce et d'industrie, des groupements interconsulaires que peuvent former plusieurs chambres entre elles et de l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie »*.

Pour donner une réalité tangible à ce réseau, l'article L. 711-7 du code de commerce, tel que réécrit par la loi de 2005, précise les compétences et les missions de chambres régionales de commerce et d'industrie (CRCI) qui existaient depuis 1964 sans que leur rôle exact ait été précisé. Celles-ci, se voient reconnaître **une compétence subsidiaire par rapport aux CCI**, puisqu'elles *« représentent auprès des pouvoirs publics les intérêts de l'industrie, du commerce et des services pour toute question dont la portée excède le ressort d'une des chambres de leur circonscription »*.

La fonction essentielle des CRCI est plus précisément de devenir l'**interlocuteur de référence du réseau consulaire dans le dialogue avec les pouvoirs publics à l'échelon régional** qui s'affirme de plus en plus comme le niveau géographique pertinent pour nombre de décisions économiques. La loi précise ainsi que les CRCI sont consultées par le conseil régional sur le schéma régional de développement économique (SRDE) et qu'elles sont personne publique associée à l'élaboration du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) et du plan régional de développement des formations professionnelles. Elles peuvent également être consultées par l'État, par les organes de la région et par les autres collectivités territoriales sur toute question relative à l'industrie, au commerce, aux services, au développement économique, à la formation professionnelle, à l'aménagement du territoire et à l'environnement, *dès lors que la portée de cette question excède le ressort d'une des chambres de leur circonscription* ; elles peuvent, de leur propre initiative, émettre des avis et des vœux sur ces mêmes questions ;

Chargées par la loi de parler au nom des CCI de leur circonscription pour les questions d'importance régionale, les CRCI se voient logiquement reconnaître par l'article L. 711-8 la mission de veiller à la cohérence des actions et des avis des chambres de commerce et d'industrie dans leur circonscription et à la rationalisation de l'organisation régionale du réseau. À ce titre, elles établissent un **schéma directeur qui définit le réseau consulaire dans leur circonscription** en prenant en compte la viabilité économique, la justification opérationnelle et la proximité des électeurs. Elles élaborent également des **schémas sectoriels**, conçus comme des documents d'orientation stratégiques sectoriels pour l'ensemble des chambres d'une région.

Comme l'échelon régional, **la tête de réseau national des CCI voit son existence et ses missions consacrées par la loi de 2005**. L'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI) est chargée de représenter le réseau au niveau national et international, d'assurer l'animation du réseau et d'assumer un rôle normatif vis-à-vis des chambres. L'article L. 711-12 nouveau du code de commerce précise à cet égard que l'ACFCI définit, sous forme de cahier des charges, des normes d'intervention pour les établissements membres du réseau et s'assure du respect de ces normes, qu'elle apporte au réseau son appui dans les domaines technique, juridique et financier et qu'elle définit la politique générale du réseau en matière de gestion des personnels des chambres

B. UNE RÉFORME DE COMPROMIS QUI REND POSSIBLE UNE RÉGIONALISATION À LA CARTE

1. Un projet de réforme contesté et profondément amendé

a) Des débats vifs autour de la prise en compte de l'enjeu de la proximité

Les débats lors la réforme consulaire de 2010 ont vu s'opposer les tenants d'une régionalisation très poussée, impliquant la disparition des CCI de base par leur fusion au niveau régional, et les tenants d'un maintien du réseau consulaire sous une forme proche de sa forme historique, avec des CCI territoriales encore fortes. Cette opposition traduit, pour partie, des résistances corporatistes ou personnelles comme peut en produire toute modification de la répartition des pouvoirs dans une institution.

Mais au-delà de cet aspect des choses, les critiques formulées à l'encontre du projet de loi sur les réseaux consulaires, et qui ont conduit à sa réécriture profonde par le Parlement, soulevaient **une question de fond : celle du maintien d'une offre consulaire de proximité.**

De quoi s'agit-il ? Une offre de proximité se signale d'abord par l'existence de points de contact aisément accessibles aux entrepreneurs, leur permettant, sans coût de recherche excessif, de s'informer, d'accomplir certaines formalités et de trouver un accompagnement pour leurs projets. Mais plus fondamentalement encore, la proximité désigne une connaissance fine et une prise en compte des réalités du terrain, une capacité à cerner les besoins et à percevoir les enjeux spécifiques à un territoire donné, de manière à proposer des services adaptés et utiles aux entreprises de ce territoire.

À cet égard, vos rapporteurs tiennent à rappeler la nécessité de préserver cette qualité de proximité des réseaux consulaires, notamment celui des CCI. Celle-ci est essentielle compte tenu du caractère hétérogène et géographiquement différencié du tissu économique français. D'un territoire à l'autre en effet, la spécialisation sectorielle, la taille des entreprises, le dynamisme et la localisation des marchés ou encore les perspectives de développement diffèrent sensiblement. S'il existe des enjeux de développement pertinents à des échelles plus vastes que le ressort d'une CCI territoriale, enjeux pour lesquels il est nécessaire de développer une offre consulaire homogène à l'échelle d'une région, voire du pays tout entier, cela ne doit cependant pas se faire au détriment de la capacité à développer une offre adaptée aux besoins locaux.

Or, historiquement, jusqu'à la réforme de 2010, ce sont bien les CCI de niveau départemental ou infra départemental, qu'on qualifie désormais de territoriales, qui ont garanti un lien fort entre l'institution consulaire et les besoins des entreprises. L'élection directe des dirigeants des chambres par les seuls chefs d'entreprises du territoire incite en effet naturellement ces élus à prendre en compte les attentes de leurs électeurs. Par ailleurs, les chambres collectent des ressources fiscales dont l'assiette est territoriale et qu'elles recyclent sous la forme d'actions dirigées exclusivement vers ce territoire. D'où la crainte, qui s'est exprimée en 2010 et qui demeure forte aujourd'hui, que le renforcement de l'échelon régional, volontairement ou non, ne brise le lien territorial. Au passage, le fait que la réforme consulaire ait été présentée initialement comme relevant de la révision générale des politiques publiques, dont la sensibilité aux enjeux d'aménagement du territoire n'était pas la qualité principale, n'a sans doute pas contribué à calmer ces inquiétudes ni à faciliter l'acceptation de la réforme.

En tout état de cause, quelle que soit l'évolution future du réseau des CCI, il faudra veiller à maintenir les deux conditions nécessaires de la proximité : des élus des territoires capables de faire « remonter » les attentes des entreprises et un maillage fin par des points de contact entre le réseau et les entreprises qu'il représente.

b) Une succession d'inflexions

Progressivement, au cours des deux ans qui ont séparé le lancement de la réforme de son adoption définitive, les tenants du maintien des CCI sous leur forme historique sont parvenus à en infléchir l'orientation du texte en **écartant l'essentiel des transferts automatiques de compétences au niveau régional.**

Première étape : suite à la décision d'inscrire les CCI dans le processus de révision générale des politiques publiques, le comité directeur de l'ACFCI se prononce en septembre 2008 en faveur d'un scénario de régionalisation très marquée : les chambres régionales deviendraient compétentes pour collecter la taxe additionnelle à la taxe professionnelle et disposeraient d'antennes, sans personnalité juridique, correspondant aux CCI de base, chargées des actions de proximité en direction des entreprises. Cette proposition d'absorption des CCI par les chambres de région n'emporte cependant pas l'adhésion du réseau et, lors de son assemblée générale du 25 novembre 2008, l'ACFCI adopte une motion de synthèse entre les tenants d'une régionalisation forte et les promoteurs d'un maintien de CCI locales fortes.

Dans une deuxième étape, les CCI mettent alors sur pied un groupe de travail chargé de rédiger un document fixant le cadre d'une réforme de compromis. Ses conclusions sont adoptées lors de l'assemblée générale des CCI du 14 avril 2009. Elles serviront de document de base pour la rédaction du projet de loi présenté par le Gouvernement.

La troisième étape est celle du débat parlementaire. Elle aboutit à un texte qui réduit encore l'ampleur de la restructuration du réseau par rapport à ce qui était envisagé. Après plus de 232 amendements adoptés sur les articles relatifs au réseau des CCI, le texte voté par le Parlement envisage finalement la régionalisation du réseau consulaire selon la même philosophie que les textes sur la coopération intercommunale ont jusqu'à présent envisagé l'intercommunalité : il crée **un cadre propice à l'approfondissement volontaire des coopérations entre CCI territoriales au sein de la chambre de région** ; il fournit une boîte à outils de la régionalisation ; mais il laisse à des CCIT qui conservent une grande partie de leurs pouvoirs et de leur indépendance la liberté de déterminer le rythme, le spectre et le degré d'approfondissement de la coopération consulaire régionale qu'elles estiment souhaitables.

2. Un texte en définitive très souple, qui ouvre la voie à une régionalisation à la carte

a) Une affirmation ambiguë de la légitimité des chambres régionales

La loi du 23 juillet 2010 a renforcé la légitimité des chambres de région en réformant le mode de désignation de leurs **membres**. Désormais, ces derniers sont **élus directement** par leurs ressortissants, comme les élus du niveau territorial.

Au-delà du principe de l'élection directe, l'analyse plus détaillée des règles électorales des CCI montre cependant que l'affirmation de l'échelon régional comme niveau décisionnel autonome reste assez ambiguë. La loi a en effet institué un **double mandat systématique**. En application des dispositions du chapitre III du titre I^{er} du livre VII du code du commerce dans sa rédaction issue de la loi du 23 juillet 2010, et des textes réglementaires pris pour leur application, **les membres élus à la CCIR et leur suppléant sont également membres de la CCIT** de la circonscription où ils sont désignés. En pratique, les membres des CCI de région et ceux des CCI territoriales sont élus le même jour, pour cinq ans, au scrutin majoritaire plurinominal à un tour, les candidats qui se présentent à la CCIR étant simplement identifiés comme tels sur les bulletins de vote.

L'élu de l'échelon régional étant *également* un élu de l'échelon territorial, on peut se demander s'il n'est pas *avant tout* un élu de l'échelon territorial. Le mode d'élection crée une incertitude sur le sens de la représentation : l'élu régional est-il un représentant régional au plein sens du terme, c'est-à-dire un élu dont l'objectif fondamental est la poursuite de l'intérêt collectif régional du réseau consulaire, ou bien est-il un représentant de sa CCI territoriale au sein de l'exécutif régional, c'est-à-dire un porte-parole mandaté des intérêts territoriaux au sein de l'arène régionale ? Dans ce dernier cas la CCIR ne serait rien d'autre que le lieu d'expression des volontés de chaque CCIT, pondérées par leur poids économique. Un président de chambre interrogé par vos rapporteurs a utilisé une expression assez parlante en comparant l'assemblée régionale à un « conseil des tribus ». C'est aussi ce qu'indique, parmi d'autres, la CCIR de Bretagne : « *les CCI territoriales sont représentées au sein de l'assemblée générale de la CCI de région au prorata de leur poids économique (« pesée »). Ce mode de représentation, lié au maintien par la loi de 2010 de la personnalité morale des CCI territoriales (assemblée élue, budget autonome, capacité à déterminer en propre des actions) crée une dualité de décision qui conduit les CCI territoriales à siéger à la CCI de région pour y défendre leur territoire, non pour élaborer un projet régional. Les votes en assemblée régionale se déterminent donc sur la base de majorités de CCI territoriales, non sur la réflexion des élus régionaux. Il y a conflit de légitimité entre niveau local et niveau régional, les deux étant amenés à se positionner sur les mêmes questions* ».

Cette direction collégiale des CCI de région, qui en fait le lieu de rencontre et donc aussi, dans certains cas, de dispute entre les CCIT rattachées, constitue un mode de gouvernance qui semble fonctionner assez bien quand il existe un consensus ou, du moins, un large accord entre les représentants des CCI territoriales, mais qui a plus de mal de produire des décisions en cas d'oppositions plus marquées. Au travers des questionnaires renseignés par les chambres, vos rapporteurs ont recueilli plusieurs témoignages qui soulignent la faiblesse de la gouvernance régionale. C'est notamment ce que souligne la CCIR de Rhône-Alpes : *« les règles en vigueur (composition de l'Assemblée générale) ont permis l'adoption de la stratégie régionale et des schémas sectoriels dans le consensus. (...) En l'état, la gouvernance du réseau des CCI apparaît adaptée dans une situation de consensus entre les composantes du réseau. Elle passe par l'intérêt général, le consensus, et le dialogue. Il est par contre prévisible qu'en cas de divergences, il faille déployer beaucoup d'énergie pour réaliser la prise de décision. Sans doute serait-il utile de prévoir les voies et moyens permettant de faire face à ces éventuelles situations de divergences de positions, non encore avérées en Rhône-Alpes »*. La CCIR de Champagne-Ardenne développe la même analyse : *« Le Bureau de la CCIR jusqu'à aujourd'hui arrive à travailler de manière à dégager des consensus qui permettent de mettre concrètement en œuvre la loi de 2010. La loi permet de s'organiser et de travailler pour peu que la volonté politique soit là. C'est actuellement le cas en Champagne-Ardenne. Pour autant, la loi ne définit pas toujours précisément les rôles et responsabilités de chacun. Par conséquent, les avancées sont rendues plus fragiles, dans un environnement actuel particulièrement incertain »*.

La loi a certes institué des mécanismes de décisions majoritaires qui en théorie permettent d'éviter les blocages. L'acte structurant de la mandature – l'adoption de la stratégie régionale – est ainsi voté à la majorité des deux tiers. Quant au vote du budget, il est acquis à la majorité simple. Cependant, en pratique, il existe une certaine réticence à appliquer ces règles de décision majoritaires qui heurtent la tradition d'autonomie quasi-totale des CCI dans la conduite de leurs affaires. Ainsi, dans les régions où le manque d'enthousiasme pour la régionalisation est largement partagé, les CCIT préfèrent prendre des décisions unanimes *a minima* – comme la loi le leur permet. Il est vraisemblable toutefois, si la contrainte financière venait à se durcir et si des décisions lourdes devaient être prises pour assurer la pérennité du réseau, que les CCIT seraient bien obligées de dépasser leur réticence à utiliser les règles de majorité prévues par la loi.

b) La définition incertaine de compétences spécifiques aux chambres de région

La loi du 23 juillet 2010 a opéré le rattachement des chambres territoriales à la chambre de commerce et d'industrie *de région*¹. Concrètement, ce rattachement s'est traduit par l'attribution à la chambre de région de compétences propres.

(a) Une fonction d'encadrement des CCI territoriales

Aux termes de l'article L. 711-8 du code de commerce, « *les chambres de commerce et d'industrie de région encadrent et soutiennent les activités des chambres territoriales et départementales d'Île-de-France qui leur sont rattachées* ». À ce titre, elles définissent une **stratégie régionale**, votée à la majorité des deux tiers, et adoptent des **schémas sectoriels** dans divers domaines précisés par voie réglementaire.

Il est important de souligner que **le législateur a entendu faire de cette stratégie régionale et de ses déclinaisons sous forme de schémas sectoriels des instruments puissants** pour assurer à la fois la cohérence interne du réseau (en coordonnant entre elles les CCI de chaque région) et sa cohérence externe (en coordonnant l'action consulaire régionale avec les politiques économiques conduites par l'État dans les régions et par les Régions).

Pour ce qui concerne la cohérence interne, même si la loi n'a donné aux chambres de région aucun pouvoir hiérarchique de contrôle et d'injonction, elle a néanmoins conféré *en théorie* aux schémas sectoriels élaborés régionalement la capacité de structurer la stratégie et les actions des chambres territoriales. L'article L. 711-8 indique en effet que la taxe pour frais de chambres doit être répartie entre les CCIT « *en conformité avec les schémas sectoriels* ». En recourant à cette notion de « conformité », plutôt qu'à celle de « prise en compte » ou de « compatibilité », le législateur a donné à ces schémas le plus haut degré d'opposabilité juridique. La réalité de ce pouvoir prescriptif des schémas dépend toutefois entièrement de la capacité ou de la volonté des chambres d'une région à leur donner un contenu précis, en définissant des objectifs chiffrés, opposables à l'action des CCI territoriales. Comme on le verra, cela n'a pas été le cas.

¹ Au lieu de chambre régionale de commerce et d'industrie, antérieurement.

Pour ce qui est de la cohérence externe, la loi s'est efforcée de créer les outils destinés à garantir une insertion plus harmonieuse des CCI dans leur environnement institutionnel :

- aux termes de l'article D.711-41 du code de commerce, **les schémas sectoriels doivent être élaborés en cohérence avec le schéma régional de développement économique**. Le même article précise que chaque schéma sectoriel est accompagné d'un rapport justifiant les choix effectués au regard du schéma régional de développement économique et faisant apparaître les objectifs poursuivis dans les domaines concernés ainsi que les moyens mis en œuvre. Les schémas sectoriels sont transmis pour information aux préfets de région dans le mois qui suit leur adoption. Le ministre de tutelle ou le préfet de région peuvent demander leur révision ;

- en application de l'article 1600 du code général des impôts, tel qu'issu de l'article 9 (I) de la loi du 23 juillet 2010, **une convention d'objectifs et de moyens** est conclue, à compter de 2013, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, entre chaque chambre de commerce et d'industrie de région et l'État. Cette convention est l'outil de la coordination entre la stratégie portée par l'échelon régional du réseau consulaire et les politiques de l'État mises en œuvre au niveau régional sous la responsabilité du préfet de région.

Mis bout à bout, ces outils de coordination devaient permettre l'intégration cohérente des CCI dans le jeu des politiques économiques publiques, à condition que les chambres aient bien voulu les utiliser.

(b) Une compétence nouvelle en matière de collecte et de répartition de la ressource fiscale

• Aux termes du 4° de l'article L. 711-8, **le produit de la taxe pour frais de chambres (TFC) est désormais collecté par la chambre de région avant d'être redistribué aux CCIT**.

Cette compétence fiscale des CCIR introduit un changement fort dans les relations entre les chambres territoriales au sein d'une région, puisqu'elle prive ces dernières du pouvoir de déterminer unilatéralement le niveau de leurs ressources propres et les oblige à décider collectivement du niveau de la fiscalité et de la part qui revient à chacune. C'est donc a priori un levier puissant pour obliger les chambres à travailler ensemble.

Par ailleurs, parce qu'elle implique l'uniformisation du taux de la taxe pour frais de chambres au niveau régional, la collecte régionale induit forcément des effets de redistribution de richesses entre les territoires qui voient leur niveau de fiscalité augmenter pour atteindre le taux unique régional et ceux qui, au contraire, voient la pression fiscale baisser pour converger vers le niveau régional.

Enfin, autre bouleversement introduit par la loi sur le plan financier, un principe de solidarité financière est affirmé entre les chambres d'une même région. En effet, en application du 7° de l'article L. 711-8, les CCIR « *abondent, dans des conditions et limites définies par décret, le budget, au-delà du budget voté, d'une chambre de commerce et d'industrie territoriale et départementale d'Île-de-France qui leur est rattachée pour subvenir à des dépenses exceptionnelles ou faire face à des circonstances particulières* ».

- Tout en franchissant ces étapes vers une intégration financière, ou du moins une coopération financière plus poussée, la loi du 23 juillet 2010 reste cependant évasive sur certains points-clé.

D'une part, elle est assez discrète sur les mécanismes de répartition entre les CCI de la taxe pour frais de chambres collectée au niveau régional. Elle indique simplement que celle-ci est distribuée aux CCI territoriales, déduction faite de la quote-part qui revient à la CCI de région, sous la forme d'une dotation annuelle dont le montant est déterminé en théorie, comme cela vient d'être rappelé, en conformité avec les priorités définies dans les schémas sectoriels. Ni la définition précise de la clé de répartition, ni même la définition des principes devant guider cette répartition, ne figurent donc dans le texte législatif.

D'autre part, l'affirmation de la solidarité régionale rend collectivement les chambres responsables au plan financier des difficultés éventuelles de l'une d'entre elles, mais sans donner en parallèle à ces chambres de droit de regard sur la gestion de leurs homologues.

(c) L'affirmation d'un objectif général de mutualisation de certaines fonctions

Le troisième axe du renforcement de la compétence des chambres de région est l'affirmation d'un objectif de mutualisation des fonctions support. Toutefois, le dispositif juridique inscrit dans la loi apparaît peu précis et peu contraignant et n'impose en définitive que des transferts de compétences limités.

- **La seule mutualisation obligatoire est liée au transfert à la CCI de région des agents publics sous statut** à compter du 1^{er} janvier 2013 (ce qui exclut les salariés travaillant dans les services publics industriels et commerciaux (SPIC), qui restent employés par les CCIT). Aux termes du 5° de l'article L. 711-8 du code de commerce, les CCI de région : « *dans les conditions déterminées par décret en Conseil d'État, recrutent les personnels de droit public (...), les mettent à disposition des chambres de commerce et d'industrie territoriales et départementales d'Île-de-France rattachées après avis de leur président et gèrent leur situation statutaire.* »

Dans le même temps cependant, le 4° de l'article L. 711-3 dispose que : « *dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État et en cas de délégation permanente des chambres de commerce et d'industrie de région, [les CCI territoriales et départementales d'Île-de-France] procèdent, dans le cadre du 5° de l'article L. 711-8, au recrutement des agents de droit public sous statut nécessaires au bon accomplissement de leurs missions opérationnelles et gèrent leur situation personnelle. Elles recrutent et gèrent les agents de droit privé et, le cas échéant, de droit public nécessaires au bon accomplissement de leurs services publics industriels et commerciaux, notamment en matière d'infrastructures portuaires et aéroportuaires* ».

Les CCIT ont donc la faculté de s'entendre au niveau régional pour limiter la portée du 5° de l'article L. 711-8 et réduire la fonction de la CCIR en matière de ressources humaines à une simple fonction de liquidation de la paye d'un personnel qui, en réalité, est recruté et dirigé par les CCI territoriales.

● **Concernant les autres fonctions d'appui administratif**, le 6° de l'article L. 711-8 du code de commerce dispose de manière assez générale que les CCI de région « *assurent, au bénéfice des chambres territoriales qui leur sont rattachées, des fonctions d'appui juridique et d'audit ainsi que de soutien administratif dans la gestion de leurs ressources humaines, de leur comptabilité, de leur communication et de leurs systèmes d'information, précisées par un décret (...)* ».

Loin d'imposer un transfert, cette disposition porte en réalité simplement sur la mise en place d'une **offre minimale de services que la CCIR doit apporter aux CCIT** en matière d'appui juridique, de soutien administratif dans la gestion des ressources humaines, de comptabilité, de communication et de systèmes d'information.

Le champ exact de cette offre minimale sera précisé par voie réglementaire à l'article R. 711-33, qui indique que, parmi les fonctions d'appui et de soutien assurées par les chambres de commerce et d'industrie de région pour le compte des chambres de leur circonscription, figurent au moins les suivantes :

- 1° Service de paie des agents administratifs ;
- 2° Services de comptabilité, informatique, juridique ;
- 3° Outils ou contrats portant sur les frais téléphoniques, l'assurance, la maintenance, l'informatique ;
- 4° Services de formation mutualisés ;
- 5° Mise en place d'une politique régionale de communication ;
- 6° Pôles régionaux spécialisés dans l'action économique, l'intelligence économique, l'innovation, l'environnement et le développement international ;

7° Catégories d'achats définies par l'assemblée générale de la chambre de commerce et d'industrie de région ;

8° Missions d'audit sur un sujet d'intérêt commun à tout ou partie des chambres de la circonscription.

Il est à noter que la mise en place d'une offre de la chambre de région dans ces divers domaines n'empêche pas les autres chambres de proposer une offre complémentaire ou concurrente dans les mêmes domaines. Enfin, facteur de souplesse supplémentaire, l'article L. 711-10 prévoit qu'une chambre de commerce et d'industrie de région peut, par convention, confier à une chambre de commerce et d'industrie territoriale ou départementale d'Île-de-France qui lui est rattachée une partie des fonctions de soutien.

Au total, la loi du 23 juillet 2010 est une loi d'une grande souplesse, qui facilite le mouvement vers la régionalisation là où il existe un accord pour s'y engager, mais qui comprend peu d'éléments vraiment contraignants pour les CCIT. Ainsi, si elle marque la fin de la tradition d'autonomie quasi complète des CCI, elle n'opère pas pour autant un basculement net du pouvoir vers le centre régional.

II. UNE MISE EN ŒUVRE BROUILLONNE, UNE RÉGIONALISATION ENCORE TIMIDE

Les conditions initiales de mise en œuvre de la réforme n'ont pas facilité son appropriation par des CCIT qui, dans l'ensemble, n'y étaient déjà pas favorables a priori. Des textes d'application insuffisamment précis et une entrée en vigueur un peu chaotique de la réforme de la taxe pour frais de chambres ont en effet retardé la mobilisation des acteurs et conduit à une application sur le terrain lente et timide. Quatre ans après le vote de la loi, le renforcement de l'échelon régional du réseau des CCI apparaît donc globalement assez faible et, surtout, très inégal d'une région à l'autre. Là où elle a été mise en œuvre avec volontarisme, la réforme semble se traduire par une plus grande cohérence de l'action consulaire, par des économies de fonctionnements réelles – quoique sans doute moins importantes qu'espérées – et par un maintien de la qualité du service aux entreprises.

A. DES RÈGLES DU JEU IMPRÉCISES ET INSTABLES QUI N'ONT PAS FAVORISÉ LA MOBILISATION DES ACTEURS

1. Des textes règlementaires dans l'ensemble rapidement publiés

Vingt-trois des vingt-cinq dispositions règlementaires prévues par les articles 1 à 9 et 44 de la loi du 23 juillet 2010 ont été adoptées dans les quelques mois suivant le vote du texte et regroupées dans deux décrets :

- le décret en Conseil d'État n°2010-924 du 3 août 2010 relatif à la composition et au régime électoral des chambres de commerce et d'industrie ;
- le décret en Conseil d'État n°2010-1463 du 1^{er} décembre 2010 mettant en œuvre la réforme du réseau des CCI.

Si l'on excepte la question des conventions d'objectifs et de moyens (COM), sur laquelle vos rapporteurs reviendront plus loin, le bilan quantitatif des mesures règlementaires d'application est donc satisfaisant¹.

La vérification de l'adoption des textes règlementaires expressément prévus par la loi ne constitue cependant que le premier temps du travail d'évaluation de l'application des lois. Ce travail porte aussi sur l'analyse critique du contenu des décrets publiés par le Gouvernement. C'est particulièrement nécessaire concernant la loi consulaire de 2010, dont on vient de rappeler qu'elle est finalement une loi très souple. Fruit d'un compromis politique difficile à trouver, elle fixe quelques principes généraux en laissant une grande latitude au pouvoir règlementaire pour déterminer le degré de contrainte qui s'impose vraiment aux établissements du réseau.

¹La mesure prévue à l'article 44 (précision par voie règlementaire des conditions dans lesquelles les données issues des déclarations des redevables de la taxe sur les surfaces commerciales sont communiquées par le ministère chargé du commerce aux chambres de commerce et d'industrie territoriales et départementales d'Île-de-France dans le but de mieux connaître les évolutions de l'équipement commercial, n'a jamais été appliquée. Cependant le vote de la loi relatif à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises en mai 2010 a réformé les conditions de transmission aux CCI des données fiscales relatives à l'équipement commercial, rendant obsolète l'article 44 de la loi du 23 juillet 2010.

Par ailleurs, les dispositions de l'article 18 de la loi n'ont pas donné lieu à la mesure d'application prévue sans pour autant qu'on puisse considérer qu'il y a là un manquement du pouvoir règlementaire. En effet, cet article a pour objet de préciser les conditions dans lesquelles des établissements de l'un et l'autre réseau peuvent constituer un groupement interconsulaire pour la défense d'intérêts spéciaux communs. Or, la création d'un tel groupement ne répond aux besoins d'aucune chambre consulaire ni à ce jour ni dans un horizon de temps prévisible. Le gouvernement n'envisage donc pas de prendre le texte d'application, considérant précisément qu'il n'a pas concrètement matière à s'appliquer.

2. Un manque de précision fâcheux sur des points essentiels

a) La question des conventions régionales d'objectifs et de moyens

Pour inscrire de façon cohérente le réseau des CCI dans le champ des politiques publiques tout en respectant l'autonomie des chambres consulaires, la contractualisation apparaît comme l'outil juridique idéal.

Le 28 mai 2013, avec beaucoup de retard¹, l'État a fini par signer un **pacte de confiance** et un **contrat d'objectifs et de performance (Cop)** avec l'ACFCI, puisque cette dernière, en application de l'article L. 711-16 du code de commerce, est chargée d'animer le réseau et d'élaborer sa stratégie nationale. Ces documents visent à favoriser le recentrage des actions des CCI sur des axes jugés prioritaires par le Gouvernement en matière de développement et de compétitivité des entreprises.

LE PACTE DE CONFIANCE ET LE CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS CONCLUS ENTRE L'ÉTAT ET L'ACFCI

À travers le pacte de confiance, les CCI ont pris plusieurs engagements :

- signer, au niveau national, un contrat d'objectifs et de performance doté d'indicateurs d'activité et, au niveau régional, des contrats d'objectifs et de moyens ;
- participer à la mise en œuvre du Pacte national pour la compétitivité, la croissance et l'emploi et à la modernisation de l'action publique concernant les aides aux entreprises et l'appui à l'internationalisation des entreprises ;
- améliorer leur efficacité, par la mutualisation de leurs services, l'optimisation de la gestion de leurs personnels et la gestion de nouvelles tâches décidées par l'État afin que les marges dégagées bénéficient d'abord aux entreprises ;
- mettre en œuvre le choc de simplification au bénéfice des entreprises ;
- coordonner leurs actions avec celles des collectivités territoriales, notamment par la voie de la contractualisation ;
- moderniser leur système de représentativité par l'instauration progressive de la parité dans leur mode d'élection consulaire, et ce dès le prochain renouvellement prévu en 2015.

De son côté, l'État :

- confirme les CCI dans leur rôle de corps intermédiaire s'exprimant au nom des intérêts des entreprises du commerce, de l'industrie et des services et de relais des politiques publiques du Gouvernement en tant qu'établissements publics nationaux ;
- garantit une visibilité sur les ressources fiscales affectées aux actions des CCI en faveur du développement des entreprises ;

¹ Alors que le principe de la signature d'un contrat d'objectifs et de performance (COP) avec l'État avait été acté lors du comité directeur de l'ACFCI dès le 18 octobre 2011, les travaux n'ont réellement commencé que postérieurement à la demande faite par le Premier ministre le 9 janvier 2013.

- s'engage à renforcer le rôle des CCI pour simplifier la vie des entreprises et leur accès aux aides publiques ;

- s'engage à associer les CCI pour la réalisation des tests PME/TPE afin d'établir des études d'impact préalables à la généralisation des mesures et de transmettre à l'État tout élément d'analyse qualitative/quantitative en sa possession afin de l'éclairer dans ses décisions impactant les entreprises ;

- s'appuie sur les élus des CCI pour assurer la pédagogie des enjeux économiques et des politiques publiques en direction des entreprises.

À travers le contrat d'objectifs et de performance, les CCI s'engagent à décliner leur action selon six axes principaux :

- accompagner les créateurs et repreneurs d'entreprises ;

- simplifier la vie des entrepreneurs ;

- favoriser le développement de la formation et des compétences au profit des entreprises et faciliter l'insertion des jeunes ;

- dynamiser l'internationalisation des entreprises ;

- accompagner les chefs d'entreprises pour anticiper et s'adapter aux mutations économiques ;

- représenter la diversité du tissu entrepreneurial et contribuer à l'évaluation et au développement des territoires en partenariat avec les collectivités territoriales.

La **deuxième étape du processus**, à savoir la déclinaison du COP sous la forme des conventions régionales d'objectifs et de moyens prévues à l'article 1600 du code général des impôts n'a, elle, **toujours pas commencé, car le décret indispensable n'a pas été pris.**

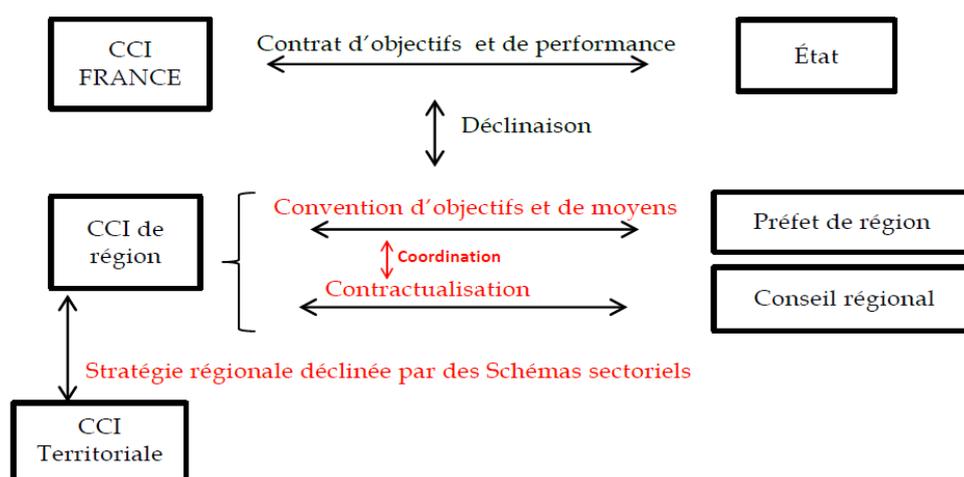
Or, en l'absence de COM comportant des objectifs opérationnels quantifiés, le contrat d'objectifs et de performance national signé par l'ACFCI reste un document d'orientation d'une portée très faible, une simple feuille de route. Il ne contient en effet par lui-même aucun engagement ou mesure susceptible d'être directement mis en œuvre par l'ACFCI, mais fixe des objectifs qu'il appartient aux CCIT, encadrées par les CCIR, de concrétiser.

Du point de vue du gouvernement, ce retard dans l'écriture du décret et dans la définition des modalités de suivi du COP national s'expliquerait par la décision prise par le réseau, suite aux annonces relatives à la fiscalité des chambres, de suspendre, dès le mois de juillet 2013, le pacte de confiance, puis les discussions relatives à la préparation du nouveau projet de loi de décentralisation et aux perspectives triennales d'évolution de la TFC. Pour les CCI, ce retard s'explique par le blocage du décret par la tutelle, qui n'a pas répondu à leur proposition de rédaction en date de janvier 2014.

Vos rapporteurs ne disposent pas de tous les éléments pour porter un jugement sur ce point, mais, quelles que soient les responsabilités, ils souhaitent souligner qu'**il est urgent désormais que ce décret soit pris et que des conventions d'objectifs et de moyens engageant les établissements du réseau sur des objectifs opérationnels soient enfin conclues.**

La nécessité de structurer les CCI en réseau pour améliorer la cohérence et l'efficacité de l'intervention économique publique était au cœur de la réforme consulaire de 2005, puis de celle de 2010. Après dix ans et le vote de deux lois, cet objectif doit maintenant trouver sa traduction concrète à travers des documents de contractualisation. Or, les COM sont indispensables pour que la stratégie nationale soit déclinée et traduite au niveau régional.

Schéma cible pour la mise en cohérence de l'action des CCI



En rouge : éléments restant à renforcer ou à systématiser

b) Un encadrement réglementaire trop timide des schémas sectoriels

Le décret en Conseil d'État n° 2010-1463 du 1^{er} décembre 2010 mettant en œuvre la réforme du réseau des CCI s'est abstenu de normer et de préciser le contenu des schémas sectoriels rédigés par les CCI de région. L'article D. 711-41 du code de commerce prévoit simplement que ces schémas sont obligatoires pour les domaines des équipements aéroportuaires et portuaires, de la formation et de l'enseignement, de l'aide à la création, à la transmission et au développement d'entreprises et du développement durable. Il ajoute que d'autres activités peuvent être couvertes comme l'international, l'intelligence économique, la recherche et l'innovation. Mais il ne pose aucune exigence de forme et de fond sur le contenu des schémas. Il laisse entièrement aux chambres le soin de définir ce qu'elles souhaitent en faire et la portée qu'elles veulent leur donner.

En l'absence de précision réglementaire, la CCIR et les CCIT ont défini librement le contenu de leurs schémas sectoriels et la plupart en ont fait des documents très descriptifs, sans réelle ambition ni objectifs chiffrés et déclinables, qui se bornent le plus souvent à une description du contexte et des services existants, parfois complétée par une définition des grandes orientations de la mandature. Ils n'apportent aucune indication sur les moyens, comme cela était pourtant prévu aux articles L. 710-1 et 711-1, 4 et 8 du code de commerce et ne sont donc pas devenus les leviers voulus par le législateur pour faire évoluer la répartition de la taxe pour frais de chambres en fonction des réels besoins des ressortissants ou d'une logique de mutualisation¹.

c) Un suivi insuffisant des activités des chambres par les autorités de tutelle

Si les CCI, administrées par des chefs d'entreprise élus, ne sont pas et n'ont pas vocation à devenir des courroies de transmission des politiques économiques de l'État et des régions, cela n'empêche pas pour autant que les autorités de tutelle, au niveau national et régional, ont le devoir de remplir de manière active leur rôle de suivi et de contrôle de l'action du réseau des CCI au-delà de la stricte tutelle de légalité à laquelle elles se sont jusqu'à présent limitées.

Dès lors en effet qu'il existe des outils de comptabilité analytique et de *reporting* permettant à la tutelle de connaître précisément l'activité et les performances des CCI (ce qui est aujourd'hui le cas, nous le verrons plus loin en détail); dès lors également qu'il existe des documents de contractualisation entre les pouvoirs publics et les CCI, documents dans lesquels les chambres ont pris des engagements clairs et chiffrés, **il est de la responsabilité de la tutelle d'engager un dialogue constructif mais ferme avec les CCI en vue d'assurer le suivi, le respect ou la redéfinition de ces engagements.**

¹ La mission d'évaluation n'a pas procédé à une analyse exhaustive des schémas sectoriels mais appuie son jugement sur divers éléments : déclarations effectuées pendant les auditions par certains des présidents de chambre entendus ; lecture de la documentation transmise par plusieurs chambres et comportant notamment leurs schémas sectoriels ; lecture des rapports de mission du Contrôle général économique et financier sur plusieurs CCI.

3. Un télescopage entre la réforme de l'organisation du réseau consulaire et celle de son financement

a) Une nouvelle taxe pour financer les CCI

La loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 a prévu une refonte du financement des CCI pour tenir compte du fait que la contribution économique territoriale (CET) remplaçait la taxe professionnelle. Dans le nouveau dispositif, codifié à l'article 1600 du code général des impôts, la taxe pour frais de chambres (TFC) comprend deux composantes :

- la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (TACFE) dont le taux régional est plafonné pour 2012, 2013, 2014 et les années suivantes au taux de 2011. La TACFE représente 40% du total de la TFC ;

- la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (TACVAE). Le produit de la TACVAE est versé à un fonds de financement des chambres de région (CCIR) et réparti entre elles pour une part sur la base des ressources fiscales de 2010 (part dite « socle », représentant environ 570 M€) et, pour l'autre part, en fonction de la dynamique des bases régionales de la VAE, dont le taux national a été progressivement réduit¹. La TACVAE représente 60 % du total de la TFC.

b) Une augmentation inattendue des recettes qui a désincité les chambres à mettre en œuvre la réforme

La mise en œuvre de la nouvelle taxe pour frais de chambres a conduit, de manière imprévue, à une augmentation des recettes fiscales des CCI entre 2011 et 2013, car la baisse du taux de la CVAE de 7,508 % à 6,304 % entre 2011 et 2013 a été compensée par des bases très dynamiques. Par rapport à la collecte de 2010, c'est un surplus de 60 millions d'euros en 2011, de 164 millions d'euros en 2012 et de 152 millions d'euros en 2013 dont les chambres ont ainsi bénéficié.

On se retrouve donc devant **cette situation paradoxale qu'une réforme de l'organisation consulaire motivée par l'objectif d'inciter le réseau des CCI à faire des économies a eu pour premier effet tangible d'accroître les recettes fiscales du réseau**. C'est une erreur de pilotage majeure car le durcissement de la contrainte financière était le seul levier disponible utilisable pour amener les chambres à s'approprier la réforme et à la mettre en œuvre de manière ambitieuse. À quoi bon mutualiser des fonctions pour faire des économies si l'on bénéficie d'une manne fiscale ?

¹ Par rapport à 2010, réduction de 4 % pour les impositions établies au titre de 2011 (taux 2011 = 7,508 %), de 8 % pour les impositions établies au titre de 2012 (taux 2012 = 6,823 %) et de 15 % pour les impositions établies au titre de 2013 (taux 2013 = 6,304 %).

Évolution de la TFC affectée aux CCI

(en millions d'euros)	2010	2011	2012	2013	2014
Taxe pour frais de chambres nette	1 212	12 72	1 376	1 364	1 098
Ecart par rapport à 2010		60	164	152	-114

Source : services du Budget

c) Une forte instabilité de la norme fiscale

Devant l'évolution inattendue des recettes de la taxe pour frais de chambres, des mécanismes correctifs ont été mis en place en 2013 et 2014.

L'article 39 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 a étendu aux CCI le dispositif de plafonnement des taxes affectées mis en place par la loi de finances pour 2012 :

- plafond de 549 millions d'euros pour la TACFE ;
- plafond de 819 millions d'euros pour la TACVAE, soit un total de 1 368 millions d'euros.

L'article 47 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 a ensuite abaissé le plafond de la TACVAE de 100 millions d'euros, le ramenant à 719 millions d'euros¹.

L'article 51 de cette même loi de finances pour 2014 a quant à lui opéré, au profit du budget général, un prélèvement exceptionnel de 170 millions d'euros sur les ressources affectées en 2014 au fonds de financement des chambres de commerce et d'industrie de région.

L'effet de cette correction budgétaire est assez drastique, puisqu'après une affectation de ressources de 1 364 millions d'euros en 2013, les CCI ne percevront plus que 1 098 millions d'euros au maximum en 2014², soit une baisse de presque 20 % de leurs ressources fiscales.

¹ Le taux de la TACVAE a été abaissé de 6,304 % pour 2013 à 5,59 % pour 2014 par ce même article 51, de sorte que l'abaissement de plafond de 100 n'a pas alimenté le budget de l'État mais a été restitué aux entreprises, avec un décalage dans le temps.

² Montant plafonné de la TFC à 1 268 millions d'euros, auquel on retranche le prélèvement exceptionnel de 170 millions d'euros.

d) Une incertitude nuisible à une gestion efficiente

Certes, l'ajustement financier intervenu en 2014 se justifie dans la mesure où il efface une hausse des recettes fiscales des CCI incongrue dans son ampleur et dans son principe compte tenu de l'effort général de maîtrise des finances publiques auquel doit se livrer le pays. Ceci étant, du point de vue du pilotage du réseau consulaire, cette correction à la baisse est aussi néfaste que la manne fiscale octroyée en 2012 et 2013. Dans l'un et l'autre cas en effet, l'instabilité de la norme fiscale crée une incertitude qui complique fortement la mise en œuvre de la réforme. Comme l'a souligné la CCIR de Champagne-Ardenne, « *Aujourd'hui le plafonnement et les prélèvements exceptionnels créent une incertitude qui freine davantage le changement qu'ils ne permettent une accélération de la mise en œuvre de la réforme engagée. Trop d'incertitudes empêchent de se projeter* ».

Vos rapporteurs estiment que le renforcement de l'échelon régional du réseau consulaire et le développement de la mutualisation des ressources des CCI se feront spontanément si l'on donne aux chambres une visibilité à moyen terme sur la réduction de leurs ressources fiscales. L'article 47 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 prévoit d'ailleurs une telle programmation financière pluriannuelle, puisqu'il dispose que « *l'État et le réseau des chambres de commerce et d'industrie définissent, au cours de l'année 2014, la trajectoire triennale pour la période 2015-2017 des ressources fiscales prévues à l'article 1 600 du code général des impôts* ».

Il serait dans l'intérêt du réseau consulaire lui-même de reprendre rapidement les négociations avec le Gouvernement pour y parvenir. Les pouvoirs publics de leur côté doivent lui proposer des objectifs ambitieux mais en même temps réalistes concernant l'évolution de la TFC et les missions d'intérêt général que les chambres doivent remplir. En puisant dans la boîte à outils créée par la loi de juillet 2010, les CCI choisiront ensuite l'organisation qui permet de satisfaire ces objectifs sous la contrainte financière négociée.

B. UN SUCCÈS : LA CRÉATION D'OUTILS DE SUIVI ET D'ORIENTATION DU RÉSEAU SOUS L'ÉGIDE DE CCI FRANCE

1. La mise en place de normes communes à toutes les chambres

a) Le rôle normatif de CCI France

C'est la loi du 2 août 2005 qui a attribué à l'ACFCI un rôle normatif. L'article L. 711-12 du code de commerce, dans sa rédaction issue de cette loi, disposait en effet que l'ACFCI définit, sous forme de cahier des charges, des normes d'intervention pour les établissements membres du réseau et s'assure du respect de ces normes. La loi du 23 juillet 2010, dans ce domaine, s'est contentée de reprendre ce qui existait déjà en l'inscrivant à l'article L. 711-16 du code.

Le champ du travail normatif de l'ACFCI est précisé par voie réglementaire :

- aux termes de l'article D. 711-41-1, les **schémas sectoriels** doivent être élaborés par les CCIR **dans le respect des normes d'intervention de l'ACFCI** et en cohérence avec le schéma régional de développement économique, s'il a été adopté. Rappelons que ces schémas portent, obligatoirement, sur les missions des chambres en matière de gestion des équipements portuaires et aéroportuaires, de formation et d'enseignement, d'aide à la création, à la transmission et au développement des entreprises et de développement durable. Ils peuvent également porter sur tout autre domaine d'action, notamment le développement international, l'intelligence économique ou l'appui à la recherche et à l'innovation ;

- en application de l'article R. 711-56-1 et D. 711-67-2, ces normes s'appliquent aussi aux **missions obligatoires remplies par les établissements du réseau en vertu de dispositions législatives ou réglementaires et donnant lieu à des prestations et services rendus aux usagers**. Ces normes ont pour finalité première que ces missions de service public soient exercées dans des conditions qui assurent la continuité du service et sa qualité sur l'ensemble du territoire national ;

- conformément à l'article R. 712-19 enfin, les normes d'intervention de l'ACFCI concernent la **présentation d'une comptabilité analytique** : les établissements du réseau doivent présenter « *une comptabilité analytique dans des conditions fixées par les normes d'intervention adoptées par l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, approuvées par l'autorité de tutelle et le ministre chargé du budget.* »

b) Un travail normatif significatif déjà accompli

L'ACFCI a effectué depuis 2010 un travail normatif significatif. À ce jour, les normes qu'elle a édictées portent sur la mission d'enregistrement des contrats d'apprentissage, la mission de gestion des Centres de formalités des entreprises, sur le règlement intérieur des CCI de région et, surtout, sur les **normes comptables, budgétaires et financières des établissements du réseau** :

- norme 4.4 : Régisseurs de recettes ou de dépenses ;
- norme 4.7 : Commissariat aux comptes ;
- norme 4.8 : Application du plan comptable général dans les CCI ;
- **norme 4.9 : Comptabilité analytique commune du réseau ;**
- norme 4.13 : Programmes pluriannuels d'investissement ;
- **norme 4.21 : Agrégation des budgets, comptes et indicateurs du réseau (cube CCI).**

L'application combinée des normes 4.9 et 4.21 fournit, pour la première fois dans l'histoire du réseau consulaire, une grille d'analyse homogène applicable à tous les établissements du réseau. Les échelons régional et nationaux du réseau et, au-delà, la tutelle disposent ainsi des outils indispensables à l'animation et au pilotage du réseau. Cela permettra de comparer de manière pertinente leur activité et leurs performances et d'agrèger les données comptables au niveau régional, puis national. Cela permettra de donner un contenu précis et opérationnel aux schémas sectoriels et aux COM. Finalement, cette pierre tardivement posée à l'édifice du réseau des CCI est celle qu'il aurait fallu poser en premier, car c'est celle sur laquelle pourront s'appuyer tous les développements à venir.

LA NORME 4.9

La norme 4.9 « comptabilité analytique commune du réseau » permet de rendre compte de l'ensemble des actions des CCI en fonction d'un cadre commun décliné par missions et programmes.

L'objectif est de fournir aux élus, aux pouvoirs publics et aux tiers intéressés des informations homogènes sur l'exercice des missions des établissements du réseau et sur l'utilisation des ressources qui y sont affectées, au travers d'indicateurs de gestion et d'indicateurs d'activité.

Cette norme a été adoptée par l'assemblée générale de CCI France et approuvée par l'autorité de tutelle et le ministre chargé du budget. Elle est applicable à compter du 1er janvier 2013. Ainsi, l'ensemble des données sera disponible à l'issue de l'adoption des comptes exécutés 2013 par les assemblées générales des CCI.

2. Une fonction d'animation et de coordination à conforter

a) *Donner à CCI France une compétence de contrôle de l'application des normes qu'elle édicte*

L'article L. 711-16 du code de commerce précise que l'ACFCI s'assure du respect des normes d'intervention qu'elle édicte, mais sans lui conférer pour autant un pouvoir de contrôle véritable sur leur application, et encore moins un pouvoir d'injonction ou de sanction en cas de non-respect des normes.

Ainsi, **en ce qui concerne les normes relatives aux schémas sectoriels**, l'article D. 711-41-1 prévoit simplement que : « *Les chambres régionales de commerce et d'industrie vérifient, lors de l'élaboration et de la révision des schémas sectoriels, le respect des normes d'intervention et des indicateurs définis par l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie en application de l'article D. 711-56-1* ». **La vérification du respect des normes est donc effectuée par les CCIR et non directement par l'ACFCI.** Or, comme l'ACFCI n'a pas la compétence pour s'assurer de la façon dont les chambres de région vérifient le respect des normes par les chambres territoriales, cela signifie que la compétence en matière de contrôle de l'application des normes est en réalité entièrement transférée au niveau régional – ce qui ne correspond pas à la lettre de l'article L. 711-16 du code de commerce.

En ce qui concerne les autres normes d'intervention définies par l'ACFCI, c'est l'article D. 711-56-3 du code de commerce qui définit les mécanismes de contrôle du respect de ces normes : « *L'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie s'assure du respect des normes d'intervention sur la base des relevés transmis par les chambres et les chambres de région concernant leurs propres indicateurs, ainsi que des consolidations transmises par les chambres de région* ». **Là encore, le contrôle du respect des normes d'intervention par l'ACFCI s'effectue donc par l'intermédiaire des CCIR**, qui lui transmettent leur relevé annuel et les consolidations qu'elles ont réalisées dans leur circonscription.

Le fait que les textes réglementaires confient aux chambres de région la responsabilité opérationnelle du contrôle des normes communes n'est pas incompatible avec l'article L. 711-16 du code de commerce. Cette délégation de compétence est d'ailleurs une solution de bon sens, car l'ACFCI n'aurait de toute façon pas les moyens de contrôler elle-même directement tous les établissements du réseau. Pour autant, il semble à vos rapporteurs qu'il serait plus conforme à la lettre et à l'esprit de la loi que l'ACFCI ne soit pas entièrement dessaisie de sa compétence de contrôle des normes et qu'elle puisse **diligenter des audits de sa propre initiative, ou à la demande des autorités de tutelle, pour vérifier l'application des normes d'intervention.**

b) Conforter le rôle de CCI France dans le domaine de la commande publique

Il serait souhaitable également de renforcer la capacité de CCI France à passer des marchés nationaux pour le compte du réseau. C'est pertinent pour certains types de contrats et cela permettrait de réaliser des économies substantielles sur certaines commandes.

c) Renforcer l'autonomie d'action de CCI France

La gouvernance de CCI France prive cette dernière de toute réelle autonomie par rapport aux présidents de CCI qui composent son assemblée. Actuellement en effet, à la différence des CCI de région, l'ACFCI ne dispose pas d'une quote-part de taxe pour frais de chambres. Ses ressources financières sont octroyées par les chambres sur la base de l'examen détaillé des projets d'actions qu'elle entend conduire dans l'année. Évidemment, en période de raréfaction de la ressource fiscale, les CCI constituantes sont extrêmement regardantes et rechignent à mobiliser des ressources qui risquent de leur faire défaut.

Avec plus de moyens et surtout avec des moyens dont elle disposerait en propre, CCI France pourrait proposer plus de projets nationaux permettant assistance, appui, mutualisation et professionnalisation du réseau : homogénéisation d'outils informatiques, constitution d'un catalogue national de produits, création d'un pôle juridique. Par ailleurs, cela lui permettrait de poursuivre l'utile travail de normalisation qu'elle a déjà entamé et qui est loin d'être achevé.

Enfin, cela permettrait d'homogénéiser la situation de l'ACFCI et celle de l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA) qui, elle, dispose d'une ressource fiscale propre. Rappelons en effet que l'article 15 de la loi du 23 juillet 2010 a modifié en ce sens l'article 1601 du code général des impôts, qui dispose à son premier alinéa que : « Une taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises est perçue au profit des chambres régionales de métiers et de l'artisanat ou des chambres de métiers et de l'artisanat de région et de l'assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat ».

C. UNE RÉGIONALISATION À GÉOMÉTRIE VARIABLE

1. Une évaluation complexe à mener, des résultats à interpréter avec prudence

Évaluer les conditions de mise en œuvre et les effets du renforcement de l'échelon régional du réseau des CCI est une tâche qui se heurte à d'importantes difficultés méthodologiques.

Plus que le nombre important d'établissements au sein du réseau, c'est l'absence de normes de pilotage communes avant 2013, notamment en matière de comptabilité analytique, qui complique grandement le travail d'analyse du renforcement de l'échelon régional. L'atomisation du réseau des CCI n'était pas qu'organisationnelle et financière, elle était également statistique.

Si l'indisponibilité de données statistiques et comptables fiables avant 2013 et le déploiement du « cube » rend quasi impossible le suivi dans le temps de la régionalisation du réseau des CCI, hormis pour quelques chambres précurseurs dans le domaine de la comptabilité analytique, vos rapporteurs ont en revanche tenté de donner une photographie de la régionalisation du réseau aujourd'hui - ce qui est déjà un élément important pour l'évaluation de l'application de la réforme, car cela permet de comparer le degré d'avancement des chambres dans ce domaine. Les CCI de région et les CCI territoriales se sont vu adresser un questionnaire leur demandant de fournir un certain nombre de données chiffrées, d'analyses et de commentaires (*cf.* questionnaire d'enquête figurant en annexe) sur la mise en place de la réforme. Les thèmes abordés dans ces questionnaires visaient à comprendre comment ont évolué les logiques régionales d'organisation et de fonctionnement : relations entre les chambres et coopération avec les partenaires institutionnels ; capacité des CCI à définir des projets communs et à s'inscrire dans une stratégie régionale ; nature et ampleur des transferts de compétence ; modifications de la répartition des moyens humains et financiers entre les chambres ; évaluation des économies permises par la régionalisation et de l'évolution de la qualité du service rendu.

Compte tenu des moyens et du temps disponibles, la capacité à dégager des conclusions solides dépendait étroitement de la coopération active des CCI - en particulier des CCI de région, qui ont une fonction de collecte et de consolidation des données dans le périmètre régional. Force est de constater que certaines CCIR n'ont pas répondu à la demande d'information ou bien qu'elles y ont répondu avec un manque d'empressement manifeste. Même si l'on tient compte du caractère resserré des délais de réponse, c'est un phénomène très inhabituel que des établissements publics s'autorisent à ne pas répondre à une demande parlementaire officielle d'information. Ce n'est pas forcément la façon la plus pertinente d'affirmer son autonomie.

Toujours est-il qu'on dispose d'informations assez complètes et précises pour être exploitables dans le cas de treize régions consulaires métropolitaines. C'est sur l'analyse de ces cas que reposent les conclusions présentées dans cette partie du rapport. Comme on le verra, cet échantillon, s'il ne permet pas de donner aux résultats obtenus le degré de généralité qu'on aurait souhaité, permet néanmoins d'identifier des phénomènes intéressants et de tirer quelques conclusions solides.

La principale d'entre elles est de montrer que **le tableau de la régionalisation consulaire est aujourd'hui extrêmement contrasté**. Les outils créés par la loi du 23 juillet 2010 ont permis aux chambres des régions où existait une volonté d'agir collectivement de s'engager vers une régionalisation poussée. À l'inverse, là où une vision commune n'existait pas, les outils de la réforme ont été peu mobilisés et les chambres de commerce et d'industrie en sont restées à une régionalisation embryonnaire, caractérisée par un faible degré d'élaboration de la stratégie régionale et un faible degré de mutualisation des ressources financières et humaines.

2. La difficile émergence des stratégies régionales

L'émergence d'une stratégie consulaire cohérente au plan régional peut être appréciée à travers plusieurs éléments.

a) La définition d'une stratégie en début de mandature et sa déclinaison en schémas sectoriels

En premier lieu, on peut chercher à **vérifier si les CCI d'une région ont effectivement adopté formellement un document stratégique** approuvé par la tutelle déconcentrée, qui fixe pour la mandature un projet suffisamment précis pour être structurant pour la CCIR et les CCIT rattachées.

Ce n'est pas toujours le cas. Quelques CCIR ne font en effet pas état de l'adoption d'une stratégie régionale, mais simplement de schémas sectoriels. Cela donne à penser que, de leur point de vue, la stratégie régionale est seulement la somme des stratégies sectorielles - alors que la loi de 2010 a conçu les schémas sectoriels comme des déclinaisons d'une stratégie globale.

Le cas le plus fréquent dans l'échantillon analysé par la mission de contrôle est cependant celui où un document stratégique a effectivement été adopté, même s'il a pris des formes variables.

Ainsi, dans quelques cas (Nord-Pas-de-Calais ou Franche-Comté notamment), il s'agit d'un document stratégique structuré, qui définit à la fois des objectifs politiques généraux mais aussi des objectifs concrets (par exemple en termes de partage des compétences entre CCIT et CCIR ou en matière d'harmonisation de l'offre de services aux entreprises). Le plus souvent toutefois, la stratégie régionale se contente de fixer des objectifs politiques globaux, assimilables à une profession de foi dont la portée pratique semble limitée. C'est sans doute le signe que l'adoption d'une stratégie régionale, loin d'être le moment fort de la mobilisation des chambres d'une région autour d'un projet commun, a constitué un exercice convenu et une simple formalité.

Concernant les schémas sectoriels proprement dits, on a déjà eu l'occasion de souligner leur caractère descriptif et faiblement normatif¹. Interrogées en particulier sur les liens entre leurs schémas sectoriels et la répartition de la taxe pour frais de chambres, les chambres ont unanimement indiqué l'absence de tels liens. Seule la région Lorraine fait état du projet, à partir de 2015, de répartir la ressource fiscale selon les missions et programmes de la norme 4.9 en lien avec les schémas sectoriels.

À la décharge des chambres, il faut admettre que l'absence de dispositions réglementaires pour préciser ce qu'il faut entendre exactement par stratégie régionale et schémas sectoriels a sans doute fortement contribué au flou constaté. En outre, la définition d'objectifs chiffrés dans les schémas sectoriels était quasi impossible jusqu'à la mise en place d'indicateurs de moyens et de performances communs.

Malgré leurs défauts évidents, cela ne veut pas dire pour autant que la première génération de schémas sectoriels a été inutile. Manifestement, dans un certain nombre de cas, ils ont été le vecteur de la prise de conscience que certains enjeux et priorités peuvent être abordés et traités à une échelle régionale. Ils ont donc contribué à instiller dans le réseau une culture de la régionalisation qui n'existait pas du tout avant 2010 et sur laquelle les évolutions organisationnelles pourront sans doute s'appuyer à l'avenir. Dans certaines régions (*cf.* les exemples développés ci-après), ces schémas ont même un effet structurant très concret sur la définition de la répartition des tâches entre CCIR et CCIT et sur l'offre de services aux entreprises.

Après les tâtonnements inhérents à la mise en place d'une réforme complexe, les outils de pilotage existent désormais pour la prochaine génération des stratégies régionales et des schémas sectoriels soit conforme aux objectifs de la loi du 23 juillet 2010. **Les chambres devront donc être plus exigeantes dans la rédaction de documents qui les engagent et sur l'application desquels elles devront rendre des comptes ; quant à la tutelle, elle devra être plus rigoureuse dans leur validation.**

¹ (*cf. supra*).

Au préalable, il paraît indispensable que le décret pris en Conseil d'État n° 2010-1463 du 1er décembre 2010 mettant en œuvre la réforme du réseau des CCI soit rapidement modifié pour :

- préciser la forme et le contenu de la stratégie régionale. Cette dernière doit être un document formellement adopté par l'assemblée de la chambre de région, qui fixe les grands objectifs en matière d'organisation du réseau consulaire régional, d'appui aux entreprises, de formation et de gestion des équipements. Il doit comprendre un rapport de présentation qui explique les objectifs retenus à partir du diagnostic des forces et faiblesses des entreprises et du territoire régional, de leurs perspectives d'évolution, ainsi que des perspectives d'évolution financières ;

- obliger les schémas sectoriels à comporter des prescriptions précises et opposables. Ces schémas doivent être la déclinaison programmatique sectorielle de la stratégie régionale, comporter des objectifs chiffrés relatifs à la mobilisation des ressources et aux performances attendues des établissements du réseau et guider effectivement les décisions de répartition de la taxe pour frais de chambre entre les CCI.

b) Les clés de répartition de la ressource fiscale

L'évolution des logiques de répartition de la ressource fiscale entre les chambres d'une région constitue un deuxième indicateur objectif de l'émergence d'une stratégie consulaire régionale. On doit donc se demander si ces logiques prennent bien en compte des priorités d'action régionales.

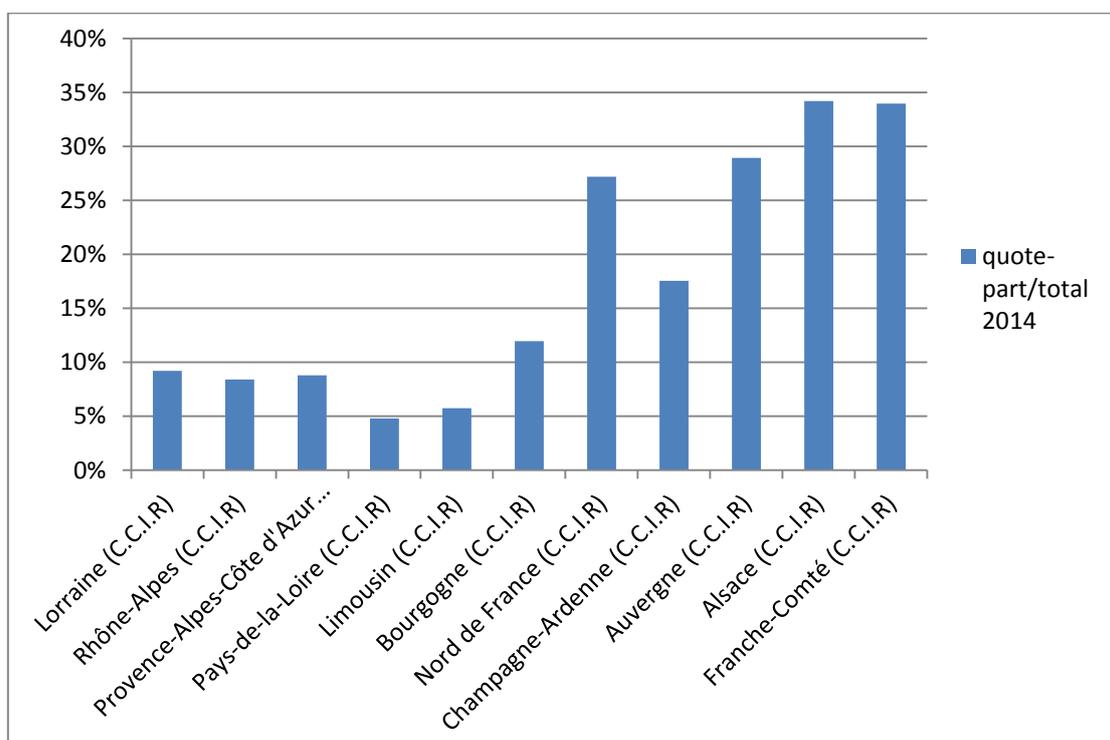
Pour répondre à cette question, il faut bien comprendre que deux clés interviennent en réalité dans la répartition de la taxe pour frais de chambres. La première commande l'arbitrage entre la part qui revient à la CCIR (la quote-part régionale) et celle qui revient aux CCIT. La seconde porte sur la répartition du solde entre les CCIT.

Sur le premier point, on peut considérer que le choix d'accorder plus ou moins à la CCIR par rapport à ce qui revient aux CCIT constitue une traduction financière directe de la volonté des chambres territoriales de confier à la chambre de région des compétences fortes, qu'il s'agisse du transfert de missions administratives de *back office*, du développement de missions d'appui direct aux entreprises (soutien à l'export, soutien à l'innovation, intelligence économique, etc.) ou bien encore de la gestion de fonds régionaux (plusieurs régions ont en effet créé un fonds d'accompagnement de la réforme pour prendre en charge certains coûts liés à la réorganisation du réseau).

Or, on observe clairement que, dans certaines régions (Nord, Champagne-Ardenne, Auvergne, Alsace et Franche-Comté), les CCIT ont décidé d'octroyer à la CCIR une quote-part significative et fortement croissante, en lien direct avec la décision d'étendre le champ des missions de la chambre de région. Ailleurs à l'inverse (régions Lorraine, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Pays-de-la-Loire, Limousin et Bourgogne), les ressources fiscales de la CCIR sont restées très modestes, à l'image de ses compétences.

On voit bien, sur le graphique ci-dessous, que les régions se partagent aujourd'hui en deux blocs : celles où la CCIR possède un budget important en lien avec des compétences fortes et celles où la CCIR, sans forcément être la coquille vide d'autrefois, reste encore une chambre faible.

Quote-part perçue par la CCIR rapporté à la TFC totale de la région (en 2014)



En ce qui concerne la seconde clé de répartition de la TFC, à savoir celle qui commande la dotation des CCIT après que la quote-part régionale a été décidée, les chambres indiquent qu'elles ont mis en œuvre **deux critères, combinés selon un dosage propre à chaque région** :

- le premier de ces critères est ce que les chambres appellent la « **clé historique** », c'est-à-dire une répartition entre les CCIT qui cherche à maintenir la ressource fiscale dont chacune d'elle disposait avant la réforme.

Le poids de cette clé est particulièrement net dans les deux premières années d'application de la loi. Les chambres mettent en effet en avant que les marges d'évolution des règles de répartition de la ressource fiscale sont extrêmement contraintes à court et moyen termes par l'inertie du coût des structures existantes. Sauf à placer une chambre en situation de défaut de paiement, il faut bien en effet lui donner les moyens d'honorer les contrats passés, de financer les actions déjà engagées, de payer le personnel embauché, etc. Le choix de privilégier ce critère de répartition en début de mandature n'était donc pas aberrant ;

- dans toutes les régions, en sus de la clé historique, la répartition de la ressource fiscale a intégré également, à des degrés divers mais de façon croissante, le **critère de la pesée économique**.

La justification de la clé historique perd en effet peu à peu de sa pertinence avec le temps, puisque, dans la durée, les chambres ont la capacité d'ajuster leurs coûts de fonctionnement en réorganisant leurs structures ou en redéfinissant leurs priorités et leurs champs d'action.

C'est particulièrement vrai lorsque la montée en puissance de la chambre régionale se traduit par une réduction concomitante des effectifs et des missions des CCIT. En outre, l'uniformisation progressive du taux de la TFC régional a pour effet de modifier de façon sensible la contribution de chaque territoire au produit de la TFC régionale. Les contributeurs les plus importants font donc pression pour que la part de TFC qui leur revient tienne compte de leur contribution en hausse, ce que permet le recours au critère de la pesée économique.

Compte tenu des explications qui précèdent, le recours à ces deux clés de répartition de la TFC entre les CCIT - clé historique et pesée économique - ne paraît pas aberrant à vos rapporteurs, du moins dans la phase initiale de déploiement de la réforme consulaire. La clé historique et la pesée économique constituaient en effet deux indicateurs, certes très approximatifs mais néanmoins simples à définir et mettre en œuvre, du coût de fonctionnement des chambres et des besoins d'appui des territoires concernés.

Pour l'avenir cependant, il conviendrait de **passer à des outils de pilotage plus précis et prospectifs**. La prise en compte du coût réel de fonctionnement des CCIT peut en effet se faire désormais à travers les indicateurs de la norme 4.9 et du « cube ».

Par ailleurs, il est indispensable qu'elle intègre de façon plus nette l'anticipation des économies générées par les choix régionaux en matière de mutualisation.

Enfin, concernant la prise en compte des besoins d'appui des entreprises, l'attribution des ressources devra se faire de manière plus dynamique, le regard tourné vers l'avenir, sur la base des priorités de développement arrêtées au plan régional – ce que ne permet pas la pesée économique, qui est un indicateur statique traduisant l'état du développement d'un territoire à un moment, mais pas ses potentialités ou ses faiblesses futures.

Très clairement, du point de vue de vos rapporteurs, un document de stratégie rénové, décliné dans des schémas sectoriels précis et nourris par les données du « cube », semble être l'outil le mieux adapté pour commander à l'avenir la répartition des ressources entre les établissements du réseau.

c) La coordination entre le réseau des CCI, l'État et la Région

Le dernier indicateur de l'émergence d'une véritable stratégie régionale du réseau des CCI est la mise en place d'outils visant à **clarifier les liens entre les priorités mises en avant par les chambres et la stratégie portée par les pouvoirs publics, État ou Régions**. L'enjeu est considérable, rappelons-le, puisqu'il s'agit, à travers une coopération plus intense, de rendre l'action économique des pouvoirs publics à la fois plus lisible, plus efficace et moins chère en mettant fin aux multiples redondances qui existent entre les institutions concernées.

Pour ce qui est de la coordination entre les chambres d'une région et les services déconcentrés de l'État, l'absence de conventions d'objectifs et de moyens prévues par la loi, comme nous l'avons déjà signalé, fait obstacle à la mise en place d'une coopération où les responsabilités, les missions et les moyens seraient attribués de façon claire. Dans ces conditions, actuellement, la qualité de la coopération entre les services de l'État et les CCI dépend beaucoup des bonnes volontés et des compétences locales – ce qui veut dire qu'elle est très inégale.

Pour ce qui est des relations entre les chambres et les Régions, la loi prévoit une association des CCIR à l'élaboration des documents économiques stratégiques des régions, mais pas de contractualisation obligatoire entre les deux institutions.

Dans certaines régions (Nord-Pas-de-Calais, Franche-Comté), les CCIR et les conseils régionaux se sont cependant spontanément orientés vers la signature d'une convention cadre pluriannuelle précisant le partage des missions et des compétences entre le conseil régional et les CCIR, complétée par des conventions annuelles d'application. Dans d'autres régions, la coopération est moins systématique, puisqu'elle est éparpillée entre plusieurs documents sectoriels. Enfin, dans certains cas, elle n'est pas formalisée du tout, mais se limite à des réunions de coordination ou à la participation aux instances de gouvernance des schémas régionaux.

Vos rapporteurs estiment que la contractualisation CCIR/État et CCIR/Région devrait être généralisée, car elle est l'outil juridique adapté à une intégration institutionnelle des chambres respectueuse de l'indépendance que leur confère leur légitimité électorale. Il convient toutefois, si on veut qu'elle soit efficace, qu'elle ne se limite pas à un exercice formel de communication et de relations publiques, mais qu'elle soit suffisamment précise et contraignante pour obliger mutuellement l'ensemble des institutions qui concluent ces conventions.

Des instances de pilotage et de contrôle de la mise en œuvre de ces conventions doivent par ailleurs être créées.

d) Analyse de quelques exemples de stratégies régionales

(1) Le cas de la région Nord-Pas-de-Calais

La définition de la stratégie régionale du réseau consulaire figure dans un Plan stratégique régional, accompagné de l'écriture de huit schémas sectoriels. Ces documents ont été validés en assemblée régionale de la CCI de région en date du 23 juin 2011 pour fixer une feuille de route politique et opérationnelle aux quatre CCIT. Des projets territoriaux formalisés par les quatre CCI de la région complètent ou déclinent le dispositif régional en l'adaptant aux particularités de chaque territoire. Ces projets sont validés par l'assemblée régionale de la CCI de région, ils sont donc partagés par les CCI dans le cadre d'une politique commune.

Parmi les principaux objectifs de la stratégie régionale, figure la mise en place d'une démarche de rationalisation des prestations servies aux entreprises dans un triple objectif de montée en gamme de l'offre, de réductions des coûts et d'égalisation des conditions d'accès des entreprises. Certaines prestations (parcours du cédant et du repreneur ; diagnostic compétence entrepreneuriale ; démarches qualité « Commerce et Tourisme » et mise aux normes accessibilité) ont ainsi été régionalisées, c'est-à-dire de mises en œuvre de manière uniforme sur l'ensemble des CCIT avec des outils communs. L'offre consulaire serait passée de 400 prestations recensées en 2012 à environ 150 aujourd'hui, dont plus de 80 font partie d'un socle commun régional. Par ailleurs, la mutualisation de l'information économique a constitué un autre facteur important de l'harmonisation et du renforcement de l'offre de services offerts aux entreprises et aux territoires. Enfin, le travail sur l'offre de prestations s'est accompagné d'un travail sur les conseillers consulaires, avec la mise en place d'une gestion des ressources et des compétences régionales permettant l'émergence d'un diagnostic partagé et d'une vision globale de l'appui opérationnel et des possibilités de mobilisation des compétences disponibles au niveau territorial et régional. Un plan de formation des conseillers a été établi pour assurer la bonne exécution de ces opérations.

L'objectif de mutualisation d'un certain nombre de fonctions administratives a constitué un autre axe structurant de la stratégie régionale.

Concernant les conditions de partage de la ressource fiscale entre les CCI de la région, la clé de répartition nordiste s'appuie sur les conclusions d'un audit financier réalisé localement entre la CCI de région et les CCIT. La clé trouvée tient compte des besoins effectifs et des poids actualisés de chaque territoire.

La part revenant à la CCIR est en forte croissance, en lien avec la mutualisation, en 2012, de la direction régionale des études et, en 2013, celle des fonctions support. Par ailleurs, le niveau de quote-part de ressource fiscale affectée à la CCI de région en 2012 et 2013 avait également pour objectif de constituer un Fonds d'investissement régional Nord de France, indispensable aux mesures d'accompagnement de la réorganisation et de la restructuration du réseau consulaire Nord de France qui aboutira à la création de la CCI unique Nord de France au 1^{er} janvier 2016.

	2010	2011	2012	2013	2014
Quote-part de la CCIR Nord de France (en millions d'euros)	6,6	10,2	21,5	21,3	16,5

Dans le domaine des relations avec les partenaires institutionnels, il faut signaler la signature en 2014 d'une convention globale avec le conseil régional. Auparavant, il existait des conventions sectorielles (International, Analyse du potentiel des technologies-clés liées au numérique, Création-Transmission, Commerce et Services, Environnement et énergie, Développement de la prospective au service des entreprises de la mécanique, Tourisme). On assiste donc à une mise en cohérence de plus en plus poussée de l'action des CCI et de la région dans un cadre conventionnel respectueux de l'autonomie de chaque acteur.

La définition de ces stratégies et leur mise en œuvre sont débattues et négociées avec les acteurs concernés au niveau politique dans le cadre du schéma régional de développement économique (SRDE) et du schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) notamment. Des comités de pilotage permettent d'en assurer un suivi opérationnel régulier. On peut illustrer cette intégration croissante de la stratégie régionale des CCI et de la stratégie du conseil régional avec le double exemple de CCI International et de l'intelligence économique.

On peut en effet noter que le conseil régional a entièrement délégué à la CCIR la stratégie export pour le Nord-Pas-de-Calais et que l'ensemble des services concernés (Région, CCI, État) sont situés en un même lieu, à l'Espace International, au siège de la CCIR. S'agissant de l'intelligence économique, une articulation très étroite existe en effet entre la Stratégie recherche innovation pour une spécialisation intelligente (SRI-SI) mise en œuvre par la région et l'action de la CCIR mise en œuvre dans ce domaine. La CCIR participe à la gouvernance de la SRI-SI [et de la Stratégie régionale d'intelligence économique (SRIE)]. Elle est, par ailleurs, sur le plan opérationnel, chef de file de l'axe « Innover par et pour les services » de la SRI-SI et de l'axe « Mutualiser les projets d'étude » de la SRIE. Enfin, elle anime également l'axe « Démarche d'intelligence économique à l'international » de la SRIE.

(2) Le cas de la région Champagne-Ardenne

Dans l'ensemble, la loi de 2010 est considérée comme ayant permis une structuration forte du travail collectif à la fois des élus et des collaborateurs, ce qui constitue un changement profond de culture et d'habitude.

La stratégie régionale a été définie autour de cinq axes, dont le premier (« Développer une offre de services aux entreprises homogène sur le territoire régional ») est considéré par la CCIR comme particulièrement structurant pour le réseau. Le travail sur la mutualisation des fonctions support constitue le second axe fondamental de la réorganisation des CCI de la région.

La stratégie régionale est déclinée, comme prévu par la loi, au sein des différents schémas sectoriels votés (Gestion des équipements, Formation et enseignement, Développement durable, Aide à la création). Il est à noter que chaque schéma est doté d'une commission régionale chargée d'en assurer la mise en œuvre. Les orientations stratégiques sont donc portées par des organes de gouvernance spécifiques qui remplissent un rôle d'impulsion et de contrôle de la mise en œuvre, ce qui donne une effectivité à ces schémas.

Le travail d'harmonisation régionale de l'offre de services, axe principal de la stratégie régionale, est en cours. Plusieurs outils et prestations sont d'ores-et-déjà régionalisés : diagnostic accessibilité pour les commerces et HCR, Alerte commerce, Espace numérique entreprises, acquisition d'un outil de diagnostic stratégique commun, offre des services relatifs à la création. Cette harmonisation vise à gagner en qualité, en visibilité et en cohérence. Elle s'accompagne d'un travail de professionnalisation des équipes à l'échelle régionale, avec des actions de formation et de mobilisation des compétences qui ne seraient pas possibles avec autant d'efficacité si elles ne s'articulaient pas avec une offre rationalisée au niveau régional.

L'émergence de cette stratégie régionale du réseau s'est accompagnée d'une évolution sensible des règles de répartition de la ressource fiscale. Du fait de la régionalisation de plusieurs fonctions, les montants de ressources allouées à la CCIR ont progressé, passant de 1,9 à 4,3 millions d'euros entre 2010 et 2014.

De plus les résultats budgétaires de la CCIR, dès 2011, ont été « fléchés » dans un fonds de réserve de réforme permettant de faire face aux investissements collectifs nécessaires à la régionalisation (système d'information sur les ressources humaines, outil comptable et d'achats, informatique). La clé de répartition entre la CCIR et les CCIT a donc été substantiellement modifiée. En revanche, le poids relatif des CCIT dans la répartition de la ressource fiscale restante a été volontairement conservé à ce stade de la mise en œuvre de la régionalisation.

	2010	2011	2012	2013	2014
Quote-part de la CCIR <i>(en millions d'euros)</i>	1,9	2,9	2,9	4,4	4,3

La CCIR est chargée des contacts avec les organismes régionaux. À ce titre, pour illustration, depuis le début de la mandature, seule la CCIR adhère aux organismes régionaux au nom de l'ensemble des CCI de Champagne-Ardenne à chaque fois que cela est possible (Pôle de compétitivité, agences initiées par le Conseil régional).

Globalement, l'articulation avec le Conseil régional est jugée satisfaisante, mais perfectible. De nombreuses contractualisations existent entre les deux institutions : convention régionale d'internationalisation des entreprises 2014-2016 ; salon international de l'Aéronautique et de l'espace du Bourget, salon du MIDEST ; programme de développement des valeurs entrepreneuriales « génération entreprendre » ; programme « Performance Champagne-Ardenne » sur le déploiement des usages du numérique et observatoire Régional Emploi Formation (OPEQ).

Néanmoins, il n'existe pas d'accord-cadre global entre le réseau régional des CCI et le conseil régional. Par ailleurs, la multiplication des agences régionales et le fait que leurs actions ne correspondent pas toujours aux axes définis dans les documents de contractualisation rendent parfois les relations plus complexes et coûteuses. Des voies d'amélioration restent donc encore à trouver.

3. La place des CCIR dans la division régionale du travail consulaire

a) La place des CCI de région aujourd'hui : des différences sensibles d'une région à l'autre

Il a été mis en évidence précédemment que la quote-part de la taxe pour frais de chambre revenant à la CCI de région était inégale d'une région à l'autre. Elle absorbe désormais une part significative de la collecte fiscale, de l'ordre de un quart ou un tiers, dans les régions du Nord-Pas-de-Calais, de l'Auvergne, de la Franche-Comté et de l'Alsace et, dans une moindre mesure de la région Champagne-Ardenne, alors qu'elle demeure faible ailleurs.

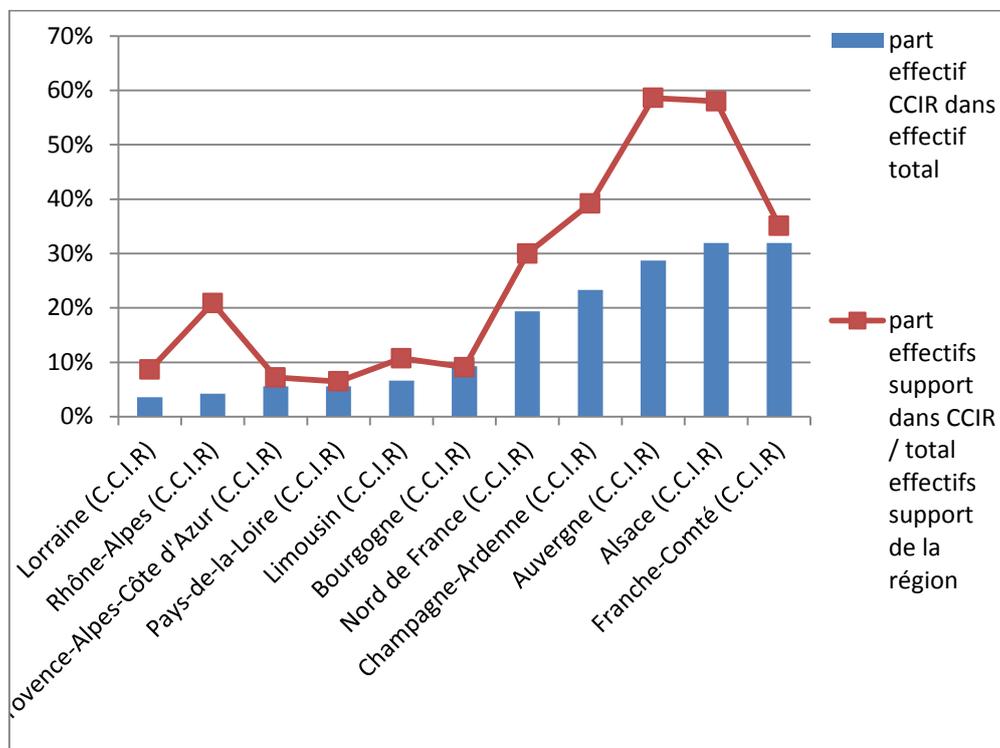
Cette montée en puissance de certaines chambres de région sur le plan financier est essentiellement la traduction de leur montée en puissance sur le plan opérationnel. Les chambres de région qui captent la part la plus forte de la ressource financière sont en effet également celles dont l'effectif occupe le poids le plus important rapporté à l'effectif régional total des CCI, comme le montre le graphique suivant. Les CCIR du Nord, de Champagne-Ardenne, d'Auvergne, d'Alsace et de Franche-Comté emploient ainsi 20 à 30 % de l'effectif consulaire régional total. Dans les régions Lorraine, Rhône-Alpes, Pays-de-la-Loire, Limousin et Bourgogne en revanche, ce taux reste inférieur à 10 %, voire même à 5 % dans certains cas.

La place éminente qu'occupent aujourd'hui certaines CCIR résulte d'un renforcement significatif de leurs effectifs depuis 2011 : + 43 % dans la région Nord-Pas-de-Calais, + 67 % dans la région Auvergne ; multiplication par 3 en Franche-Comté et par 7 en Alsace¹. Dans d'autres régions, à l'inverse, on constate une quasi-stagnation des effectifs de la chambre de région (+ 3 à 4 % dans les Pays-de-la-Loire et la Bourgogne) ou une hausse plus sensible mais pas suffisamment forte pour bouleverser l'équilibre régional entre CCIR et CCIT (+15% en Bretagne, + 20 % dans le Limousin, + 28 % en Rhône-Alpes)².

¹ Cette hausse est moindre en Champagne-Ardenne, mais avant même le vote de la loi du 23 juillet 2010, la CCIR représentait déjà une part relativement importante de l'effectif régional.

² Le cas de la Lorraine, avec une hausse des effectifs de la CCIR de 90 % entre 2011 et 2014 mais un poids de la CCIR qui reste faible (4 % de l'effectif régional total) mérite un commentaire particulier (cf. supra).

Poids relatif de l'effectif global et de l'effectif affecté aux fonctions support des CCIR rapporté à l'effectif régional total (en ETP, en 2014)



Source : Réponses aux questionnaires de la mission sénatoriale de contrôle de l'application des lois

La hausse sensible des effectifs et du poids relatif de certaines CCIR est, pour une large part, la conséquence de la **croissance rapide de leurs effectifs dédiés aux tâches administratives de *back-office*** : hausse de 80 % en Champagne-Ardenne entre 2011 et 2014 ; multiplication par 3,5 en Auvergne et dans le Nord ; par 4,5 en Franche-Comté. Désormais, 30 à 40 % des effectifs support totaux du réseau régional sont directement employés par la CCIR dans les régions de Champagne-Ardenne, du Nord-Pas-de-Calais et de Franche-Comté. Cette proportion est de l'ordre de 60% en Auvergne et en Alsace. Dans ces régions, il y a donc bien eu un transfert massif des effectifs support des CCIT vers la CCIR, comme y invitait la loi.

À l'inverse, dans les régions de Bourgogne, du Limousin, de Lorraine et des Pays-de-la-Loire, la CCIR n'emploie que 10 % des effectifs support (seulement 6 % dans des Pays-de-la-Loire). Avec une proportion de 20 %, la région Rhône-Alpes se trouve, de ce point de vue, dans une situation intermédiaire.

Outre ces fonctions support, certaines chambres de région mettent également en œuvre elles-mêmes certaines fonctions d'appui aux entreprises. Dans certaines CCIR, les effectifs consacrés à ces missions pèsent même plus lourds que ceux consacrés aux fonctions administratives d'appui, ce qui dément l'idée d'un partage dual des tâches entre CCIR et CCIT selon la logique : le *back office* pour les CCIR, le *front office* pour les CCIT.

En réalité, les régions les plus avancées dans le transfert des fonctions support à la CCIR sont également celles qui ont poussé le plus loin la régionalisation de l'appui aux entreprises (du moins de certaines missions d'appui). Ainsi, les effectifs de la CCIR dédiés à l'appui aux entreprises représentent plus de 20 % de l'effectif régional total dédié à l'appui aux entreprises dans les régions Nord-Pas-de-Calais et Champagne-Ardenne et presque 40 % en Franche -Comté.

	Effectifs de la CCIR dédiés à l'appui aux entreprises	Effectifs de la CCIR dédiés aux fonctions support	Effectifs de la CCIR dédiés à l'appui aux entreprises par rapport à l'effectif régional total dédié à l'appui aux entreprises
CCIR Rhône-Alpes	26	40	9%
CCIR Limousin	14	3,5	12%
CCIR Pays-de-la-Loire	39	14	13%
CCIR Champagne-Ardenne	30	30	22%
CCIR Nord-Pas-de-Calais	107	63	23%
CCIR Franche-Comté,	47	28	39%

La régionalisation de l'appui aux entreprises est quasi générale s'agissant du développement international (la région Rhône-Alpes fait exception).

Il est vrai que ce domaine fait l'objet d'un dispositif contraignant de la part des pouvoirs publics¹. Presque partout, les CCIT ont donc transféré à leur CCIR de rattachement, ou entrepris de transférer, les effectifs dédiés à cette fonction. Même si ces conseillers continuent souvent à travailler dans les CCIT, ils sont désormais sous la conduite opérationnelle d'un directeur régional et sont devenus des référents régionaux dans tel ou tel domaine d'expertise relatif au commerce international.

¹ Dans le cadre de la mise en œuvre du « Plan Export 2011 », les pouvoirs publics ont imposé la signature de la Charte nationale de l'exportation. Elle réunit l'État, l'ARF, l'ACFCI, l'UCCIFE, le CNCCEF, UBIFrance, la Coface et OSEO SA et a pris effet le 1er janvier 2012. La Charte a notamment imposé la création d'un guichet unique à l'export au niveau de chaque région, ayant vocation à être animé par les CCIR. Le réseau des CCI et l'UCCIFE (Union des chambres de commerce et d'industrie françaises à l'étranger) occupent un rôle déterminant dans la mise en œuvre

La fonction « soutien à l'exportation » dans les CCIR

<i>En ETP, en 2014</i>	Effectif total de la CCIR 2014	Effectifs de la CCIR dédiés au soutien de l'export	Part de l'effectif export dans l'effectif total de la CCIR
Lorraine (C.C.I.R)	40	17	43%
Rhône-Alpes (C.C.I.R)	82,8	8	10%
Pays-de-la-Loire (C.C.I.R)	57,11	17,3	30%
Limousin (C.C.I.R)	19,2	3,5	18%
Bourgogne (C.C.I.R)	41,9	13	31%
Nord de France (C.C.I.R)	169	35	21%
Champagne-Ardenne (C.C.I.R)	61,7	11,4	18%
Auvergne (C.C.I.R)	98,5	9,9	10%
Franche-Comté (C.C.I.R)	77	23	30%

Source : Réponses aux questionnaires de la mission sénatoriale de contrôle de l'application des lois

Outre l'appui à l'export, certaines CCIR prennent également en charge tout ou partie des services aux entreprises dans le domaine du soutien à l'innovation ou du développement des outils numériques des entreprises. C'est notamment le cas dans la région Champagne-Ardenne.

b) La mutualisation régionale de certaines fonctions : une source d'économies réelles quoique limitées

Compte tenu du caractère incomplet des données disponibles et de l'extrême hétérogénéité des situations locales, il n'est pas possible de proposer un chiffrage *global* des économies déjà réalisées et de celles restant à réaliser par les CCI du fait de la mutualisation des fonctions support. En revanche, à partir des données recueillies, il est possible d'évaluer les effets de la mutualisation dans les régions où elle a été effectivement mise en œuvre.

de cette Charte, puisqu'il leur revient la mission de détecter des nouveaux exportateurs, de sensibiliser les entreprises et de promouvoir des opérations collectives développées principalement par UbiFrance. Une nouvelle impulsion a été donnée en 2013 avec la mise en place des plans régionaux pour l'internationalisation des entreprises (PRIE), volet international des stratégies régionales de développement économique d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), dont l'objectif est de renforcer l'action des régions en matière d'identification et d'accompagnement des entreprises à l'export. Les PRIE organisent sur leur territoire le dispositif d'appui à l'exportation en associant l'ensemble des acteurs concernés : BPI, réseau régional d'UBIFrance, pôles de compétitivité et CCIR. On retrouve cette obligation dans l'axe 4 du contrat d'objectifs et de performances signé entre l'État et l'ACFCI le 28 mai 2014, intitulé « Dynamiser l'internationalisation des entreprises.

Cela donne malgré tout une idée des résultats qui pourraient être obtenus si les autres chambres s'engageaient sur ce chemin.

Il ressort des données fournies par certaines CCIR que :

- la mise en œuvre de la mutualisation engendre certains coûts à court terme, notamment du fait de la mise à niveau et de l'harmonisation des systèmes informatiques ;

- la mutualisation demande du temps pour déployer tous ses effets bénéfiques : il faut le temps de former et d'adapter le personnel aux nouveaux outils et aux nouvelles structures, tout en assurant la continuité du travail ; il faut supprimer progressivement les postes en attendant les départs en retraite ou la fin des contrats de mission, dès que l'on choisit un mode de gestion du personnel ne passant pas par le licenciement ;

- au final, des économies peuvent effectivement être obtenues en transférant une partie des fonctions d'appui administratif vers la chambre de région, mais ces économies ne doivent pas être surestimées. Elles représentent moins de 5 % du coût de fonctionnement du réseau régional.

La faiblesse des bénéfices objectivement réalisables si l'on s'inscrit strictement dans le schéma institutionnel privilégié par la loi de 2010, à savoir celui d'une CCI de région encadrant l'action de CCI territoriales rattachées, tient à plusieurs raisons :

- la personnalité morale que la loi continue de conférer aux CCIT impose le maintien d'un budget propre, d'un patrimoine, d'une trésorerie, d'une comptabilité - c'est-à-dire d'une direction financière complète dans chacun des établissements du réseau ;

- la loi du 23 juillet 2010 a instauré une procédure de facturation mensuelle des moyens humains mis à disposition des CCIT par la CCIR, procédure dont la mise en œuvre opérationnelle s'avère extrêmement complexe et chronophage, puisqu'elle oblige à un suivi administratif minutieux des tâches accomplies par chaque membre du personnel ;

- en ce qui concerne la gestion des ressources humaines, la loi a instauré un mécanisme qui réduit très significativement les chances d'émergence d'une véritable fonction RH au niveau régional. L'article L. 711-3 donne en effet la faculté de déléguer aux présidents de CCIT le recrutement des agents de droit public nécessaires au bon accomplissement de leurs missions opérationnelles et de gérer leur situation personnelle, dans la limite des dispositions prévues à l'article R. 711-32 du code de commerce. Cette faculté a été déployée dans toutes les CCIT. Dans certaines régions, la fonction RH de la CCIR se borne en réalité à assurer la paye des personnels ;

- enfin, on peut signaler que la loi a également créé une complexité administrative inutile en confiant à la CCIR la gestion statutaire des agents de droit public, mais pas celle des salariés de droit public travaillant dans les EPIC gestionnaires d'équipements. Cela a pu conduire, paradoxalement, à défaire les mutualisations qui s'étaient instaurées dans les CCIT pour la gestion de leur personnel. Le service RH d'une CCIT prenait en effet en charge à la fois les agents de droit public et les salariés de droit privé.

Une régionalisation mise en œuvre en poussant le curseur jusqu'au bout, c'est-à-dire en allant jusqu'à un schéma de fusion des CCIT au sein de la CCIR, engendrerait des économies nettement supérieures à celles générées dans le cadre d'un schéma moins intégré. D'après les estimations de la CCIR de la région Nord-Pas-de-Calais, dont les CCI ont prévu d'engager la fusion totale, les économies de postes pourraient, dans ce cas précis, représenter 25 % des effectifs régionaux support, soit 5 à 6 % de l'effectif régional total du réseau. Ce n'est pas rien, mais ce n'est pas non plus de nature à modifier du tout au tout les coûts de fonctionnement des chambres.

La poursuite du durcissement de la contrainte financière imposée aux CCI pourrait conduire ces dernières, de plus en plus nombreuses, à opter pour cette solution institutionnelle qui a déjà été adoptée par prise par la CCI de la région Nord-Pas-de-Calais et qui est envisagée en Lorraine et en Champagne-Ardenne. Toutefois, la baisse de la taxe pour frais de chambres dans les années à venir devra être calibrée avec précaution pour tenir compte des gains de productivité réellement possibles.

Par ailleurs, si la baisse de la ressource fiscale se poursuit, elle devra être modulée d'une région à l'autre pour ne pas pénaliser les chambres qui ont déjà réalisé les gains de productivité les plus significatifs en s'engageant dans la mutualisation régionale en application de la loi de 2010. Les gains de productivité possibles sont en effet d'autant plus faibles que la mise en œuvre de la mutualisation est avancée. Appliquer un taux de réduction uniforme reviendrait à condamner les chambres qui ont fait le plus d'efforts d'économies à une double peine.

c) L'impact du renforcement des chambres de région sur la qualité du service rendu aux entreprises

(1) Régionalisation et offre de proximité : un risque diversement apprécié selon les territoires

Le questionnaire transmis aux CCI comportait des questions visant à cerner l'impact de la réforme du 23 juillet 2010 sur la qualité du service rendu aux entreprises et, plus particulièrement, sur la capacité à maintenir une offre de services de proximité.

À la question : « *Estimez-vous que la mise en application de la réforme de juillet 2010 rend plus difficile le maintien d'une offre de proximité aux entreprises ?* », un quart des CCIT ont répondu par l'affirmative¹ - ce qui montre que le problème est perçu comme existant par une partie non négligeable mais nettement minoritaire des acteurs consulaires, du moins dans l'échantillon des réponses reçues par vos rapporteurs (échantillon qui regroupait 58 % des CCI territoriales de la France métropolitaine).

Inversement, on peut noter également qu'une proportion tout aussi importante de CCIT établissent un lien de causalité inverse entre l'application de la réforme et le maintien d'un service de proximité de qualité, puisqu'elles indiquent que les économies de fonctionnement permises par la mutualisation des fonctions de *back-office*, l'harmonisation et la rationalisation de l'offre de services et sa montée en gamme - effets directs de la réforme - ont permis de préserver des ressources pour l'action de terrain malgré le durcissement de la contrainte financière globale.

En réalité, aujourd'hui, pour une majorité de CCIT, plus que le renforcement des centres de décision régionaux, le principal motif de crainte pour le maintien d'une offre de qualité et de proximité est la réduction anticipée des ressources fiscales du réseau.

Sur la question de la proximité comme sur les autres aspects de la réforme consulaire de 2010, il n'est donc pas possible de dresser un bilan homogène : les résultats varient fortement d'une région à l'autre et dépendent peut-être moins du texte de la loi que de la manière dont les acteurs, localement, l'ont appliquée.

(2) Des facteurs de risques difficiles à cerner

L'analyse des réponses fournies par les CCI territoriales faisant état d'une difficulté à maintenir une offre de proximité met en évidence deux grands types de causes pour expliquer cette dégradation : des problèmes techniques et des problèmes politiques -qui peuvent d'ailleurs survenir conjointement.

Les problèmes techniques tiennent à la gestion du changement organisationnel. Dans un premier temps en effet, la redéfinition du partage des tâches entre niveaux régional et territorial peut entraîner une perte de productivité. Telle CCIT indique ainsi : « *Le transfert d'une partie des fonctions support génère un besoin d'interfaçage qui pèse sur les capacités opérationnelles* ». De même, telle autre fait état de « *l'accroissement des temps de coordination régionale* ».

¹ Certaines CCI territoriales ont fait état de leur difficulté à maintenir un service de proximité de qualité, mais en attribuant clairement cette difficulté non pas à la réforme consulaire elle-même, mais à la réduction forte de la TFC décidée par les pouvoirs publics en 2013 et en 2014.

Telle autre encore souligne « *une synergie régionale très lente à se mettre en place* », indiquant par-là que les effets bénéfiques de la mutualisation des moyens apparaissent seulement dans un deuxième temps, alors que ses coûts sont immédiats. Il faudrait une analyse précise des situations locales, que vos rapporteurs n'ont pas pu conduire, pour bien comprendre pourquoi, dans certains territoires, les difficultés techniques de mise en œuvre ont été plus aiguës ou moins aisément résolues que dans d'autres. Quoi qu'il en soit, on peut penser que les effets d'apprentissage et le partage d'expériences des bonnes pratiques finiront par résoudre ces problèmes qui semblent transitoires.

Les problèmes politiques renvoient, eux, au fonctionnement local de la démocratie consulaire et à sa capacité – ou pas – à définir une stratégie régionale inclusive. Telle CCIT indique par exemple que : « *les programmes fixés au plan régional et déclinés localement ne sont pas toujours en adéquation avec les nécessités des bassins de vie* ». Même point de vue dans cette autre CCIT qui fait état de « *la médiocre compréhension par le niveau régional (de culture plutôt administrative et normative) des réalités, besoins et attentes des entreprises, sur le terrain* » ou de telle autre qui indique que : « *le basculement au niveau régional n'intègre pas également les particularités locales liées à l'emploi des fonds* ».

L'absence de vision partagée entre les CCIT de certaines régions concernant les priorités du développement économique et l'offre de services peuvent conduire à des oppositions très vives, susceptibles d'aller jusqu'au recours administratif, sur les conditions de répartition de la ressource fiscale, la clé retenue apparaissant comme illégitime aux acteurs qui s'estiment injustement dotés. Certaines chambres contestent ainsi aussi bien la montée en puissance financière de la CCI de région ou la distribution, qui capte une fraction croissante de la TFC, que les règles de distribution entre CCIT après déduction de la quote-part régionale.

Facteur aggravant des tensions autour du partage de la TFC régionale : les régions dans lesquelles le blocage de la gouvernance consulaire est le plus marqué sont aussi celles où la mutualisation des fonctions support est la plus faible, ce qui fait que les économies possibles sur le fonctionnement administratif ne sont pas réalisées et que les tensions sur le financement ne peuvent pas être allégées par ce biais.

Il paraît difficile de résoudre par l'édiction de normes législatives ou réglementaires nouvelles des conflits qui sont avant tout l'expression des difficultés de la démocratie consulaire dans certaines régions. Dans certains territoires, semble certes encore exister l'espoir d'un retour au principe d'autonomie fiscale des CCI territoriales tel qu'il existait avant la réforme de 2010.

Il est très peu vraisemblable toutefois qu'on s'oriente vers une telle direction qui, pour résoudre les difficultés existantes dans une minorité de territoires, conduirait à défaire l'important - et coûteux - travail de mutualisation qui a été réalisé dans d'autres régions et qui commence à porter quelques fruits.

On ne peut donc que faire appel au sens de l'intérêt général des acteurs de la démocratie consulaire là où son fonctionnement aboutit à des blocages persistants. Et il y a des motifs d'être optimiste. La norme de comptabilité analytique commune à tous les établissements du réseau va sans doute, à l'avenir, permettre un dialogue budgétaire plus transparent et déboucher sur une répartition financière entre les CCI de chaque région fondée sur la réalité des coûts de fonctionnement et des projets mis en œuvre. Par ailleurs, le développement de la contractualisation entre les CCI de chaque région, l'État et les conseils régionaux, en faisant intervenir un dialogue à trois, va permettre de faire sortir les CCIT actuellement en conflit d'une opposition en face-à-face peu propice au compromis.

d) Études de cas

(1) La mutualisation des fonctions dans les CCI de la région Nord-Pas-de-Calais

Entre 2007 et 2011, le réseau consulaire de la région Nord-Pas-de-Calais a mis en œuvre des fusions infra départementales (passage de 13 à 4 CCIT). Ces rapprochements ont permis, selon le chiffrage de la CCI de région, une réduction de 27 % des postes de travail.

Malgré cet important travail de rationalisation préalable, depuis 2011, les CCI de la région, sous l'égide de la CCIR, ont souhaité aller plus loin en transférant plusieurs fonctions (ressources humaines, communication, juridique, systèmes d'information/informatique et achats) à la CCI de région. Les données transmises par les CCI de la région mettent effectivement en évidence un renforcement sensible de la chambre de région. Les effectifs de la CCIR sont passés de 118 à 169 emplois temps plein (ETP) entre 2011 et 2014 (+ 43 %). Désormais, un agent consulaire sur cinq travaille pour la CCIR dans cette région.

Les effectifs dédiés aux fonctions support ont, eux, été multipliés par plus de trois, passant de 18 à 63, de sorte que désormais 30 % des effectifs support travaillent directement en CCIR. Il est à noter que, même une région qui a poussé assez loin la mutualisation régionale des tâches administratives, les CCI territoriales conservent encore des effectifs importants consacrés aux activités de *back office*. D'après la CCI de région, il est difficile de réduire encore la part du *back office* dans les CCIT sans remettre en cause la personnalité morale de ces dernières.

Effectifs dédiés aux fonctions support dans la région Nord-Pas de Calais

Effectifs des fonctions support (ETP)	2011	2014	variation
CCIT Grand Lille	68	52	
CCIT Grand Hainaut	48,3	44	
CCIT Artois	32	18	
CCIT Côte d'Opale	49	33,1	
Total CCIT	197,3	147,1	-50,2
CCIR	18	63	45
Total région	215,3	210,1	-5,2

Source : réponses aux questionnaires de la mission de contrôle

Pour ce qui est de l'évaluation des bénéfices de cette mutualisation, en consolidant les données à l'échelle régionale, on constate que le renforcement de la chambre de région, notamment dans le domaine des fonctions d'appui administratif, s'est accompagné d'une réduction des effectifs des CCIT dédiés aux fonctions support de l'ordre de 50 ETP, ce qui se traduit par une réduction nette de 5 ETP entre 2011 et 2014, soit une réduction d'environ 3 % des effectifs totaux consacrés aux fonctions support. La totalité du gain n'est cependant pas encore apparue, car la gestion du changement mobilise des ressources (il faut gérer les affaires courantes tout en préparant la mise en place de la nouvelle organisation et en apprenant de nouvelles routines de travail, ce qui se traduit par une baisse transitoire de la productivité). Quoi qu'il en soit, on voit bien qu'il ne s'agit pas d'un bouleversement de la structure des coûts des chambres – et ce bien que, répétons-le, la région Nord soit l'une de celles qui est allée le plus loin dans le sens de la mutualisation régionale.

Pour les années à venir, la CCIR se situe dans la perspective d'une réduction forte de ses effectifs, qui pourrait atteindre 200 ETP et dont l'essentiel (75 %) serait l'effet direct de la baisse drastique des recettes fiscales anticipée prochainement en fonction de ce que les chambres pressentent des intentions du Gouvernement. La poursuite de la mutualisation, du fait de la fusion des CCIT au sein de la CCIR prévue dans le schéma directeur adopté le 10 avril 2014, en permettant une intégration beaucoup plus poussée des fonctions administratives à l'échelle régionale, pourrait, quant à elle, générer une réduction des effectifs de l'ordre de 50 ETP.

La mutualisation des achats au niveau régional a constitué une autre source d'économies clairement identifiée dans la région Nord-Pas-de-Calais : elle a permis une réduction du coût des approvisionnements de l'ordre de un million d'euros (- 20 %).

Enfin, la CCIR poursuit actuellement l'évaluation des bénéfices financiers en essayant de chiffrer ceux résultant de la rationalisation de l'offre de services (passage de plus de 400 prestations recensées en 2012 à environ 150 aujourd'hui dont plus de 80 font partie d'un socle commun régional).

Il est à noter que la CCIR de région joue un rôle important également dans le domaine du service aux entreprises, puisqu'elle leur propose directement un certain nombre de services dans les domaines de l'international, de l'intelligence économique et de l'innovation, du développement d'activités nouvelles, du développement commercial, de la transmission d'entreprises, du tourisme d'affaires et du développement durable. Entre 2011 et 2014, ses effectifs dans ce domaine sont passés de 100 à 107 ETP, dont 35 pour le soutien à l'export et 15 pour le soutien à l'innovation.

(2) La mutualisation des fonctions supports dans les CCI de la région Franche-Comté

On observe dans cette région, une montée en puissance de la CCI de région très nette depuis 2013 : les effectifs directement employés par cette chambre sont passés de 25 à 77 ETP entre 2012 et 2013, puis se sont stabilisés à ce niveau. Ils représentent désormais 32 % des effectifs des CCI de la région.

Le renforcement de la chambre de région résulte, pour une part, du **transfert d'une partie des personnels dédiés aux fonctions-support** : direction des ressources humaines (paye, administration du personnel, relations sociales, gestion des compétences, recrutement), direction des systèmes d'information (réseau inter-sites, applications système, applications métiers, gestion et entretien du parc, connections externes) et direction administrative et financière (comptabilité, finances, contrôle de gestion, achats, collecte de la taxe d'apprentissage). Ces transferts représentent 32 collaborateurs et 22 ETP ; ils ont porté de 5 à 27 ETP les effectifs dédiés à ces missions au sein de la chambre de région. Désormais, c'est ainsi 36 % des effectifs-support qui sont localisés dans la chambre de région.

Cette mutualisation des services d'appui administratif s'est traduite par une économie de moyens correspondant à 3 ETP - ce qui représente environ 3 % du total des effectifs-support régionaux et 1 % de l'effectif régional total des CCI. La chambre a privilégié une gestion douce des réductions de postes, par le non remplacement des départs en retraite ou des CDD. À cet égard, la chambre de région franc-comtoise, comme celle de la région nord, a souligné que les économies de moyens liés à la mutualisation ne sont pas immédiates mais reportées dans le temps du fait du mode de gestion de la transition et de la perte de productivité transitoire qui résulte du changement organisationnel.

D'après la CCIR, les transferts déjà mis en œuvre devraient déboucher sur la suppression de 6 postes dans les deux ans, par le non remplacement des départs. Au total, cela représente une économie de l'ordre de 1 % de la masse salariale.

Il est à noter que la mutualisation des services d'appui administratif a impliqué des investissements spécifiques dans la phase initiale pour financer la mise en place régionale du système d'information sur les ressources humaines, commun à l'ensemble du réseau (SIRH), d'un système de gestion régionale des compétences et du système d'information permettant la mise en œuvre des normes de comptabilité analytique. La mise en place d'un fond de réserve régional permet d'accompagner cet effort d'investissement.

Les gains de la mutualisation ne portent pas seulement sur l'optimisation du facteur travail. La CCIR va installer ses locaux dans l'Hôtel consulaire de la CCI du Doubs (ce devrait être effectif au 1^{er} janvier 2015), ce qui libèrera un espace de bureaux d'environ 900 m², acquis en 1991 et estimé à 1,26 million d'euros par France Domaine, dont la vente est en cours à la Chambre régionale d'agriculture. Le produit de la vente sera affecté au financement d'actions de développement économique. Par ailleurs, l'harmonisation des outils de travail, notamment informatiques, et la mutualisation des locaux de la CCIR et de la CCI du Doubs permettent de mener une politique d'achats groupés dont une économie annuelle de 130 000 euros par an est attendue.

Là encore, il est manifeste que, dans le cadre du schéma d'organisation semi-intégrée privilégié par la loi du 23 juillet 2010, les économies liées à la mutualisation, sans être négligeables, ne sont pas de nature à réduire considérablement les coûts de fonctionnement des CCI.

Outre le transfert des fonctions support, le renforcement de la chambre de région résulte aussi, pour une autre part, du **transfert d'une partie des personnels dédiés aux missions de service aux entreprises** : appui à l'export, intelligence économique, conseil dans le domaine de la propriété intellectuelle, Europe, appui aux filières régionales stratégiques, telles que l'automobile.

Les effectifs de la chambre de région dédiés à l'appui aux entreprises sont ainsi passés de 18 ETP en 2012 à 47 aujourd'hui – les effectifs consacrés à l'appui à l'export passant de 2 à 23 ETP sur cette période. Le transfert à l'échelon régional de ces fonctions s'est traduit par une montée en gamme du service, la mutualisation permettant de spécialiser les agents et d'accroître la profondeur de leur expertise, mais aussi de couvrir un spectre de compétences économiques et juridiques plus large.

Interrogées sur le fait de savoir si la qualité du service rendu dans le cadre des programmes de la mission « appui aux entreprises »¹ s'était détériorée, les quatre CCI de la région Franche-Comté ont fait état d'une stabilité ou d'une amélioration de la qualité du service – la seule réserve venant de la CCI de Belfort qui a signalé la détérioration de la qualité dans le domaine de l'information économique.

(3) La mutualisation des fonctions supports dans les CCI de la région Champagne-Ardenne

En Champagne-Ardenne, la mutualisation des fonctions support et son mode de mise en œuvre ont été votés en mars 2011.

Aujourd'hui les fonctions ressources humaines, comptabilité-finances, achat, système d'information sont régionalisées. La communication dont certains outils sont régionaux depuis plus de 10 ans, est entrée dans une nouvelle phase de mutualisation au niveau régional depuis fin 2013. Il y a eu transfert à la CCIR des équipes (mobilité de certains personnels et management à distance, la direction de ces fonctions étant devenue régionale).

Cette mutualisation régionale s'est traduite par une hausse des effectifs support dans la CCI de région et une baisse concomitante dans les CCIT, comme le synthétise le tableau ci-dessous.

Effectifs dédiés aux fonctions support dans la région Champagne-Ardenne

effectifs des fonctions support (ETP)	2011	2014	variation
CCIT Châlons en Champagne	13,5	11	
CCIT Ardennes	16,5	11	
CCITTroyes	10	7	
CCIT Haute Marne	10	6	
CCIT Reims	22	12	
Total CCIT	72	47	-25
CCIR	17	30,3	13,3
Total région	89	77,3	-11,7

Les réductions d'effectifs ont démarré dès 2012, avec des départs non remplacés et se poursuivent.

¹ À savoir : Formalités/CFE ; Création, transmission, reprise ; Développement international ; Innovation, intelligence économique ; Développement durable, environnement ; Développement collectif des entreprises ; Autre accompagnement individuel des entreprises ; Information économique ; Collecte et gestion de la taxe d'apprentissage.

L'économie de moyens représente, en ETP, un peu moins de 15 % des effectifs-support régionaux initiaux et 564 000 euros de masse salariale par rapport à fin 2012.

D'autres économies sont en cours notamment par une rationalisation des achats (informatiques...) soit plus de 200 000 euros par an d'économie.

L'objectif, à l'horizon de 2015, est de réaliser une économie annuelle d'un million d'euros en masse salariale et autres coûts de fonctionnement -soit un peu moins de 5 % de la collecte régionale de taxe pour frais de chambres en 2014.

Il est à noter que la mutualisation a généré des dépenses d'investissements pour un total de 2,380 millions d'euros sur la période 2013 à 2017 (SIRH : 532 000 euros, comptabilité, finances achats : 587 000 euros, informatique : 1,260 millions d'euros). Ces investissements sont pris en charge par le fonds de réserve de la réforme, constitué au niveau régional et dédié à ces mutualisations.

Une offre de services aux entreprises est également directement proposée par la CCIR. La CCIR de Champagne-Ardenne est spécialisée en matière d'innovation, intelligence économique, développement durable, international et services numériques aux entreprises. La CCIR a, par exemple, mis en place un « Espace Numérique Entreprises » dont la mission est de donner des informations sur les usages des nouvelles technologies de l'information et de la communication et d'accompagner les entreprises dans la mise en œuvre de leurs projets web. En fonction des besoins, des aides concrètes et gratuites, allant de l'information à l'accompagnement de projets, sont données. Rien qu'au premier semestre 2014, l'ENE a ainsi permis de toucher 468 entreprises dans le cadre de séances d'informations collectives, de réaliser 60 pré-diagnostic individuels et 75 accompagnements personnalisés.

Pour l'avenir, un projet est actuellement élaboré en Champagne-Ardenne qui renforce fortement la régionalisation du réseau (hypothèse de la création d'un établissement unique). Pour autant, si les élus convergent vers la même conclusion de renforcement de la mutualisation au sein du réseau, les avis divergent encore sur le rythme de cette convergence vers un établissement régional unique. Certains proposent sa mise en place dès 2016, d'autres préfèrent achever les objectifs de cette mandature en matière notamment de régionalisation des fonctions support et franchir la prochaine étape au cours de la prochaine mandature.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de leur réunion commune du mercredi 9 juillet 2014, la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois et la commission des Affaires économiques, sous la présidence de MM. David Assouline et Daniel Raoul, ont procédé à l'examen du rapport d'information de MM. Jean-Claude Lenoir et Claude Bérit-Debat, rapporteurs, sur la mise en œuvre des dispositions de la loi du 23 juillet 2010 relatives aux chambres de commerce et d'industrie.

M. Daniel Raoul, président de la commission des affaires économiques. – Bienvenue au président Assouline. Ce rapport d'information résulte de l'engagement que nous avons pris en commission, après l'audition du président de CCI France, d'étudier l'application concrète de la loi.

M. David Assouline, président de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois. – Nous examinons le rapport d'information de MM. Jean-Claude Lenoir et Claude Bérit-Débat sur la mise en œuvre des dispositions de la loi du 23 juillet 2010 relatives aux Chambres de commerce et d'industrie (CCI). Je remercie la commission des affaires économiques pour son concours. Notre commission n'engage de rapports qu'en bonne intelligence avec la commission concernée, parfois même sur sa proposition.

Tous les élus savent que la gouvernance, le rôle et le financement des chambres de commerce sont des sujets sensibles, aux enjeux locaux considérables. En témoigne le nombre des lois et décrets portant ces questions depuis quelques années : l'environnement juridique est complexe et évolutif. Les CCI viennent de faire l'objet d'une mission de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'Inspection générale des Affaires sociales (IGAS), dont les conclusions seraient très critiques. Le Président de CCI France les a qualifié « d'instruction à charge inacceptable et surtout très dangereuse »... Notre rapport est donc d'actualité.

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur pour la commission des affaires économiques. – La commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois a souhaité évaluer la mise en œuvre de la réforme des CCI prévue par la loi du 23 juillet 2010. Parallèlement à nos travaux, une mission de l'IGF, l'IGAS et du Conseil général de l'économie a provoqué un certain émoi au sein du réseau des CCI. Nous ignorions son existence : il s'agit d'un travail d'audit interne dont les conclusions n'ont pas été portées à notre connaissance. Notre travail s'inscrit dans une démarche indépendante d'évaluation périodique de l'application des lois. Par construction, notre mission était pluri-partisane.

Vos deux rapporteurs étaient d'accord sur les objectifs comme sur la méthode, et partagent les principales conclusions. La réforme des CCI en 2010 a soulevé des oppositions à l'intérieur du réseau comme à l'extérieur. J'y étais opposé. Mais notre travail n'était pas de refaire la réforme. Du reste personne, dans le réseau des CCI, n'a exprimé le souhait de la défaire. Notre travail se bornait à observer comment cette loi est appliquée et quels sont ses effets. Nous avons recueilli des témoignages aussi exhaustifs que possible auprès des acteurs consulaires et de leurs partenaires institutionnels, en réalisant 31 auditions et par la diffusion d'un questionnaire de plus de 40 questions auprès des CCI territoriales et régionales.

M. Jean-Claude Lenoir, rapporteur pour la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois. – La loi du 23 juillet 2010, que pour ma part j'avais votée, renforçait l'échelon régional du réseau des CCI pour mutualiser leurs fonctions administratives et mieux les insérer dans le cadre général de l'action publique. De fait, les structures consulaires souffraient d'une dispersion excessive : au début des années 2000, le réseau comptait plus de 180 chambres – les CCI sont des établissements publics *sui generis*, qui ne sont rattachés ni à une collectivité ni à l'État. Plusieurs dizaines d'entre elles comptent moins de 5 000 ressortissants et couvrent un territoire infra-départemental. C'est souvent l'héritage d'une histoire industrielle spécifique, faite de textile ou de métallurgie par exemple.

Cette dispersion fait peser des coûts fixes importants sur le fonctionnement des chambres. Pour exploiter les rendements d'échelle potentiels, une politique de fusion des chambres infrarégionales a diminué leur nombre de 33 entre 1997 et 2010. Pour réaliser les gains de productivité supplémentaires, la mutualisation régionale de certains services s'imposait : ce fut l'objet de la loi de 2010. Mais la régionalisation doit aussi aider les CCI à mieux travailler entre elles et avec les pouvoirs publics, qu'il s'agisse de l'État ou des régions. Une meilleure coordination rendrait l'action économique plus lisible, plus efficace et moins chère en supprimant de multiples redondances.

Or, à la veille de la réforme consulaire de 2010, chaque CCI, assise sur une légitimité électorale et des ressources financières propres tirées de l'imposition des entreprises de son ressort, fonctionnait comme une entité très largement autonome. Elle n'était aucunement censée rendre compte aux chambres régionales de commerce et d'industrie (CRCI) ni à l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI), encore moins se conformer à leurs instructions. Si la réforme consulaire de 2005 a créé des schémas sectoriels pour mieux articuler l'action des chambres de chaque région, ces schémas, qui ne sont pas opposables, restent des coquilles vides.

L'État, qui est censé exercer la tutelle sur le réseau, a le plus grand mal à savoir exactement ce que font les CCI. Lorsque je travaillais au ministère de l'Industrie, au service qui assurait leur tutelle, nous n'avions déjà pas les moyens d'exercer un contrôle efficace.

Il n'y a pas d'outil budgétaire informatisé commun à la tutelle et au réseau, pas de comptabilité analytique commune aux CCI, pas de consolidation des comptes, pas de normes partagées délimitant services gratuits et services payants aux entreprises, pas d'homogénéité de l'offre de services de base - ce qui pose le problème de l'égalité devant le service public. Bref, la tutelle ne dispose pas des moyens pour exercer pleinement sa fonction.

En définitive, à la veille de la réforme de 2010, la stratégie et les activités de chaque CCI étaient conçues essentiellement en fonction de son territoire, ce qui favorise certes une offre de proximité adaptée aux réalités économiques locales mais empêche d'intégrer les priorités et les actions pertinentes à l'échelle territoriale régionale ou nationale. La régionalisation a donc pour second objectif de structurer les CCI en un véritable réseau et de donner ainsi à l'État et aux conseils régionaux un interlocuteur consulaire clairement identifié, capable d'assurer la coordination entre l'action des CCI et les politiques de développement économique.

M. Claude Bérit-Débat, co-rapporteur. - Les vifs débats occasionnés par la réforme consulaire de 2010 ont porté sur la façon de concilier les deux objectifs de cohérence et d'économie avec celui du maintien d'une offre consulaire de proximité.

Une offre de proximité réclame des points de contact aisément accessibles aux entrepreneurs auprès desquels ils peuvent s'informer, accomplir certaines formalités et trouver un accompagnement pour leurs projets. Elle implique aussi que les CCI sachent cerner les besoins et percevoir les enjeux spécifiques à un territoire de manière à proposer des services adaptés aux entreprises.

Nous sommes tous deux attachés à la préservation de cette proximité, dont les CCI territoriales (CCIT) sont l'outil historique. La régionalisation doit donc procéder de ces échelons de base. Les pouvoirs publics doivent encourager la mutualisation régionale, notamment par le levier financier, mais pas l'imposer.

La prise en compte de cet objectif de proximité a d'ailleurs conduit à infléchir profondément la réforme initialement prévue, au point que la loi de 2010 a finalement perdu l'essentiel de son caractère contraignant : c'est en réalité un texte très souple, qui crée un cadre propice à l'approfondissement volontaire des coopérations entre CCI territoriales au sein de la chambre de région, fournit une boîte à outils de la régionalisation mais laisse à des CCIT qui conservent une grande partie de leurs pouvoirs et de leur indépendance la liberté de déterminer le rythme et le degré de la coopération régionale. Elle propose une régionalisation à la carte, qui a abouti à une régionalisation à géométrie variable.

M. Jean-Claude Lenoir, co-rapporteur. – Je qualifierai la mise en œuvre de cette loi de brouillonne. L'imprécision des textes d'application et le télescopage avec la réforme de la taxe professionnelle ont retardé la mobilisation des acteurs. Le décret en Conseil d'État du 1^{er} décembre 2010 mettant en œuvre la réforme reste silencieux sur deux questions essentielles : la définition des conventions d'objectifs et de moyens (COM) et celle des schémas sectoriels. La loi prévoyait qu'une COM soit signée entre les CCIR et les préfets de région afin de décliner l'accord stratégique national conclu entre l'État et CCI France, qui a pris la forme d'un pacte de confiance et d'un contrat d'objectifs et de performance (COP) signés en 2013. Or aucune COM régionale n'a été signée, car le décret encadrant ces conventions n'est toujours pas paru ! Faute de déclinaison régionale, les accords nationaux entre l'État et CCI France restent lettre morte, car ils ne contiennent aucune mesure susceptible d'être directement mise en œuvre par CCI France. Aussi est-il urgent que le décret sur les COM soit pris et que ces conventions soient enfin conclues.

M. Claude Bérit-Débat, co-rapporteur. – Le décret du 1^{er} décembre 2010 est également insuffisant sur la question des schémas sectoriels. Créés par la réforme consulaire de 2005, ces schémas ont été renforcés par la loi du 23 juillet 2010 afin que l'action des CCIT soit véritablement encadrée et s'inscrive bien dans la stratégie régionale du réseau, elle-même coordonnée avec les stratégies portées par l'État et les conseils régionaux. La loi de 2010 a ainsi prévu que la taxe pour frais de chambres soit répartie entre les CCIT « en conformité avec les schémas sectoriels », ce qui confère à ces schémas le plus haut degré d'opposabilité juridique. Cependant, le décret du 1^{er} décembre 2010 ne pose aucune exigence de forme et de fond sur leur contenu. En l'absence de précisions réglementaires, la plupart des CCIR et des CCIT ont fait des schémas sectoriels très descriptifs, sans réelle ambition ni objectifs chiffrés, comportant au mieux une définition des grandes orientations de la mandature. Ces schémas ne sont pas devenus les leviers voulus par le législateur pour mettre de la cohérence dans l'action des chambres au niveau régional. Il est donc indispensable de modifier rapidement le décret pour obliger les schémas sectoriels à comporter des prescriptions précises et opposables.

M. Jean-Claude Lenoir, co-rapporteur. – Le télescopage entre la réforme de l'organisation consulaire et celle de son financement est un autre élément qui explique sa difficile mise en place. La réforme de la taxe professionnelle en 2010 a rendu nécessaire celle du financement des CCI. Cependant, la mise en œuvre de la nouvelle taxe pour frais de chambres (TFC) a conduit à une augmentation imprévue des recettes fiscales des CCI en 2012 et 2013, la baisse du taux de la contribution sur la valeur ajoutée ayant été compensée par le dynamisme des bases de la nouvelle taxe. Les chambres ont ainsi bénéficié d'un surplus de 60 millions d'euros en 2012 et de 164 millions d'euros en 2013 par rapport à la collecte de 2010, qu'elles ont employé chacune à sa manière...

Ainsi, une réforme visant à inciter le réseau des CCI à faire des économies a eu pour premier effet d'accroître ses recettes fiscales ! C'est une erreur de pilotage majeure car le durcissement de la contrainte financière constituait le seul levier pour amener les chambres à s'approprier la réforme.

M. Claude Bérit-Débat, co-rapporteur. – L'erreur est humaine ! Devant l'évolution inattendue des recettes de la taxe pour frais de chambres, des mécanismes correctifs ont été mis en place. La loi de finances pour 2013 a instauré un plafond de 549 millions d'euros pour la taxe additionnelle à la contribution foncière des entreprises (TACFE) et de 819 millions d'euros pour la taxe additionnelle à la contribution sur la valeur ajoutée (TACVAE). La loi de finances pour 2014 a abaissé le plafond de la TACVAE de 100 millions d'euros et a opéré, au profit du budget général, un prélèvement exceptionnel de 170 millions d'euros sur les ressources des CCI. L'effet de cette correction budgétaire est drastique : les CCI ne percevront plus que 1,098 milliard d'euros en 2014, ce qui correspond à une baisse de 20 % de leurs ressources fiscales.

Certes, cet ajustement efface la hausse incongrue des recettes fiscales des CCI qui, depuis le début des années 2000, ont aussi bénéficié d'une fiscalité dynamique. Mais, du point de vue du pilotage du réseau, il est aussi néfaste que la manne fiscale perçue en 2012 et 2013. L'instabilité de la norme fiscale complique fortement la mise en œuvre de la réforme : comment se projeter vers l'avenir quand les règles changent sans cesse ? Pour mettre un terme à cette incertitude, nous demandons qu'une programmation pluriannuelle des ressources fiscales soit négociée entre les CCI et l'État, comme le prévoit la loi de finance pour 2014. C'est l'intérêt du réseau consulaire de reprendre rapidement les négociations avec le Gouvernement pour y parvenir. Les pouvoirs publics doivent proposer au réseau des objectifs ambitieux et réalistes sur l'évolution de la taxe pour frais de chambre.

M. Jean-Claude Lenoir, co-rapporteur. – La réforme a apporté une avancée importante : la création d'outils de suivi et d'orientation du réseau par CCI France. La loi rend la tête du réseau compétente pour édicter des normes d'intervention pour les CCI. En l'absence de normes partagées, impossible de piloter l'action des chambres et de comparer leurs performances. Depuis 2011, CCI France a édicté des normes comptables, budgétaires et financières : la norme dite « 4.9 », comptabilité analytique commune du réseau, et la norme « 4.21 », dite « Cube », qui porte sur l'agrégation des budgets, comptes et indicateurs du réseau. Leur application combinée fournit enfin, pour la première fois dans l'histoire du réseau consulaire, une grille d'analyse homogène applicable à tous les établissements. Les échelons régional et national, ainsi que la tutelle, disposent à présent des outils indispensables à l'animation et au pilotage du réseau.

Cette pierre tardivement posée à l'édifice est celle qu'il aurait fallu poser en premier, car c'est sur elle que s'appuieront les futurs développements.

Il faut renforcer le rôle de CCI France, lui permettre de diligenter des audits de sa propre initiative, ou à la demande des autorités de tutelle, pour vérifier l'application des normes d'intervention qu'elle édicte. Par ailleurs, CCI France ne possède aucune réelle autonomie par rapport aux présidents de CCI qui composent son assemblée. À la différence des CCI de région et de l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA), CCI France ne dispose pas d'une quote-part de la taxe pour frais de chambres et, en période de raréfaction de la ressource fiscale, les CCI rechignent à se mobiliser pour elle. Avec des moyens propres, CCI France pourrait impulser davantage de projets nationaux au profit du réseau : homogénéisation d'outils informatiques, des produits figurant dans un catalogue national, création d'un pôle juridique, poursuite du travail de normalisation...

M. Claude Bérit-Débat, co-rapporteur. – Où en est la régionalisation ? Le renforcement de l'échelon régional du réseau s'est fait à géométrie variable. Si l'on examine la quote-part de la chambre de région dans le total de la taxe de frais de chambres perçue dans chaque région, on observe deux blocs : les régions où la CCIR dispose d'un budget important (Nord-Pas-de-Calais, Champagne-Ardenne, Auvergne, Alsace et Franche-Comté) et celles où la CCIR, sans forcément être la coquille vide d'autrefois, reste encore financièrement faible (Lorraine, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Pays de la Loire, Limousin et Bourgogne).

Si l'on s'intéresse à la part de l'effectif dédié aux fonctions support, on constate que les chambres de région qui captent la plus grande part de la ressource financière sont également celles dont l'effectif pèse le plus par rapport à l'effectif régional total. Les CCIR du Nord-Pas-de-Calais, de Champagne-Ardenne, d'Auvergne, d'Alsace et de Franche-Comté emploient ainsi 20 à 30 % de l'effectif consulaire total. Dans les régions Lorraine, Rhône-Alpes, Pays de la Loire, Limousin et Bourgogne en revanche, ce taux reste inférieur à 10 %, voire à 5 %.

La hausse sensible des effectifs de certaines CCIR s'explique pour une large part par la croissance rapide des effectifs dédiés aux tâches administratives. Désormais, 30 à 40 % des effectifs support du réseau régional sont directement employés par la CCIR dans les régions de Champagne-Ardenne, du Nord-Pas-de-Calais et de Franche-Comté. Cette proportion atteint même 60 % en Auvergne et en Alsace. Dans ces régions, il y a donc bien eu un transfert massif des effectifs support des CCIT vers la CCIR, comme y invitait la loi. À l'inverse, dans les régions de Bourgogne, du Limousin, de Lorraine et des Pays de la Loire, la CCIR n'emploie que 10 % des effectifs support – seulement 6 % des Pays de la Loire.

Outre les fonctions d'appui administratif, les CCIR ont également investi le champ de l'appui direct aux entreprises, notamment dans des domaines comme l'export, l'innovation ou le numérique.

M. Jean-Claude Lenoir, co-rapporteur. – Ce renforcement de l'échelon régional a-t-il permis de réaliser les économies espérées ? Dans la région Nord, 45 emplois support ont été transférés vers la CCIR, ce qui a conduit à supprimer cinq postes, soit une économie qui représente environ 10 % des postes mutualisés et 3 % des effectifs consulaires régionaux. La mutualisation des achats aurait également permis d'économiser d'1 million d'euros. Ces économies, sans être négligeables, restent limitées – seulement quelques pour cents des coûts de fonctionnement. Il en ira sans doute de même pour la réforme territoriale !

En effet, la mise en œuvre de la mutualisation engendre certains coûts à court terme, notamment du fait de la mise à niveau et de l'harmonisation des systèmes informatiques. Puis, la mutualisation met du temps à déployer tous ses effets bénéfiques : il faut former et adapter le personnel aux nouveaux outils et aux nouvelles structures, tout en assurant la continuité du travail ; si l'on se refuse à licencier, il faut attendre les départs en retraite ou la fin des contrats de mission. De surcroît, les chambres ayant reçu plus de TFC que prévu, elles ont parfois attendu 2013 ou 2014 pour se lancer vraiment dans les économies.

Enfin, les économies envisageables restent relativement faibles dans le schéma privilégié par la loi de 2010, d'une CCI de région encadrant l'action de CCIT rattachées. La personnalité morale conférée aux CCIT impose en effet le maintien d'un budget propre, d'un patrimoine, d'une trésorerie, d'une comptabilité, c'est-à-dire d'une direction financière complète dans chacun des établissements du réseau. Par ailleurs, la loi autorise la délégation aux CCIT du recrutement des agents de droit public nécessaires au bon accomplissement de leurs missions opérationnelles. Cette faculté a été déployée dans toutes les CCIT, qui conservent donc un rôle administratif très important et les effectifs support afférents.

Les principaux gisements d'économies de la régionalisation reposent sur un schéma de fusion des CCIT au sein de la CCIR. Plusieurs régions ont décidé de s'y lancer : le Nord-Pas-de-Calais, la Lorraine, la Champagne-Ardenne. D'autres pourraient le faire. D'après les estimations de la CCIR de la région Nord Nord-Pas-de-Calais, les économies de postes pourraient représenter 25 % des effectifs régionaux supports, soit 5 à 6 % de l'effectif régional total du réseau. Ce n'est pas négligeable, mais ce n'est pas non plus de nature à modifier fondamentalement les coûts de fonctionnement des chambres.

M. Claude Bérit-Débat, co-rapporteur. – Alors que l'idée de franchir une nouvelle étape dans la rationalisation du réseau des CCI semble connaître un certain regain, il serait utile de mesurer si le rapprochement régional des structures consulaires constitue un facteur de réduction des coûts aussi significatif qu'on l'affirme parfois. Un diagnostic partagé entre l'État et les CCI est nécessaire, afin de disposer d'une base solide pour calibrer correctement l'évolution pluriannuelle future des ressources fiscales des CCI. Si la contrainte financière venait à se durcir, les CCIT devront dépasser leur réticence à mutualiser davantage leurs moyens. Dans le contexte financier actuel, c'est la tendance qui se dessine. Mais à serrer trop fort le garrot, on risque d'étrangler financièrement les CCI et de toucher les services de proximité aux entreprises.

M. Jean-Claude Lenoir, co-rapporteur. – S'il est compréhensible que l'État demande des efforts financiers aux CCI, ceux-ci doivent être modulés en fonction du travail de rationalisation déjà accompli. Certaines CCI ont réalisé des économies de fonctionnement significatives ; d'autres ont encore une large marge de progrès. Appliquer à toutes les chambres une norme uniforme de réduction des ressources fiscales pénaliserait celles qui se sont montrées les plus volontaires dans le suivi des recommandations des pouvoirs publics. Là encore, pour une juste répartition de l'effort, un diagnostic financier partagé s'impose.

Enfin, je veux conclure en remerciant Claude Bérit-Débat, avec qui les relations ont été excellentes.

M. Claude Bérit-Débat, co-rapporteur. – Je le confirme.

M. Daniel Raoul, président de la commission des affaires économiques. – Dans ma région, les missions étaient historiquement réparties entre les différentes CCI : à Nantes l'industrie, à Angers l'agroalimentaire et l'habillement. Cet état de fait n'est-il pas un frein à la régionalisation ?

M. Claude Bérit-Débat, co-rapporteur. – Je ne le pense pas. Nombre de CCI ont réussi à s'entendre et ont passé des conventions. La CCIR s'appuie sur les spécificités des CCIT pour faire remonter ce savoir-faire au niveau régional. Certaines CCI ont joué le jeu de la réforme : tout est question de volonté politique. Reste que la régionalisation a entraîné des surcoûts, car il y a eu une harmonisation par le haut des salaires et des missions...

M. Jean-Claude Lenoir, co-rapporteur. – Le président Raoul connaît bien l'organisation dans les Pays de la Loire, mais la situation est contrastée selon les régions. Il faut distinguer les services qui peuvent être régionalisés, comme la gestion administrative ou l'aide à l'export, et ceux qui ont vocation à être rendus au niveau territorial, quitte à être mutualisés. La réforme territoriale impliquera forcément des évolutions pour les chambres, qui auront à se rapprocher des services de la région dont le rôle économique aura été renforcé.

En revanche, il n'est pas question de régionaliser les activités propres des CCI que vous avez citées ; elles sont support pour l'ensemble des chambres.

M. Daniel Raoul, président de la commission des affaires économiques. – La loi ayant conservé la personnalité morale aux CCIT, elles ont un budget, un patrimoine, une trésorerie, et même un recrutement propre. C'est un frein à la mutualisation.

M. Claude Bérit-Débat, co-rapporteur. – Certaines ont fait de réels efforts, notamment dans la région Nord-Pas-de-Calais, où le taux d'intégration est remarquable. Cela ne se fait pas du jour au lendemain, ni sans volonté politique. Certains nouveaux présidents de chambre ont une vision plus dynamique et veulent accompagner la réforme. Nous en avons auditionné deux qui se disent prêts à mutualiser... C'est que cela doit pouvoir se faire !

M. Daniel Raoul, président de la commission des affaires économiques. – En 2012-2013, les CCI ont reçu une manne céleste dont elles ne savaient pas toujours que faire : je le sais pour avoir négocié un apport supplémentaire dans le réseau consulaire de leur part dans le cadre de ma Technopole. Que donnera la réforme fiscale, à terme ?

M. Claude Bérit-Débat, co-rapporteur. – C'est une baisse drastique qui s'annonce ; il faudra faire avec. Les mêmes chefs d'entreprise qui réclamaient la suppression de la taxe professionnelle se sont retrouvés avec des recettes supplémentaires. Certains les ont conservées, d'autres les ont dépensées. Aujourd'hui, la raréfaction de la ressource les met en difficulté.

M. Gérard Bailly. – Je participe à toutes les réunions de ma CCI, de ma chambre des métiers, de ma chambre d'agriculture. La Franche-Comté a opéré une véritable révolution, mais les conséquences n'ont pas toutes été bénéfiques. Vous me connaissez, je suis très « territoire, territoire » ! Il est vraiment dommage d'éloigner ces instances qui apportent assistance et conseils aux PME et aux PMI. Entre Besançon et Saint-Claude, il faut compter deux bonnes heures de route... Laissons de la consistance à l'échelon départemental.

La chambre de métiers du Jura s'est fait *hara-kiri*, faute de moyens. Celles du Doubs et de la Haute-Saône, *idem* : il n'y a désormais plus qu'une chambre régionale. Je crains que cet éloignement ne soit pas bénéfique ; les nouvelles technologies ne peuvent pas tout, et les déplacements font perdre beaucoup de temps. Bref, je suis sceptique.

En 1990, j'étais président de la chambre d'agriculture. Avec les présidents de la chambre de commerce et de la chambre de métiers, nous faisons de l'interconsulaire, en partageant un bâtiment et en ciblant des actions spécifiques au niveau régional. Plus mes cheveux blanchissent, plus je me demande s'il ne faudrait pas fusionner les trois réseaux consulaires et n'avoir qu'une chambre des acteurs économiques, à l'échelle d'un territoire. Compétitivité, productivité, développement du territoire : les enjeux sont les mêmes. Je ne sais si c'est une solution pertinente, mais je vous la soumets.

M. Daniel Raoul, président de la commission des affaires économiques. – Vous n'êtes pas le seul à y songer : dans mon département, l'idée de fusionner la CCIT et la chambre de métiers fait son chemin. Elle pose toutefois problème en termes d'organisation régionale, mais ce sera sans doute une solution à terme.

M. Gérard Bailly. – Quel écart entre un apiculteur et un céréalier ! Ils sont pourtant réunis au sein de la même chambre d'agriculture... Il en va de même dans les chambres de métier ou les CCI.

M. Yannick Vaugrenard. – Le sujet est complexe. La nécessité de réaliser des économies impose une certaine concentration, qui se traduit par un éloignement des centres de décision et une moindre proximité : c'est la quadrature du cercle. Les CCI auraient dû garder une poire pour la soif quand les ressources étaient abondantes ; aujourd'hui, elles se plaignent de voir leurs moyens baisser.

Il faut des perspectives durables, dit le rapport Pisani-Ferry sur la France de demain. Le manque de confiance dans les institutions, quelles qu'elles soient, tient à l'incertitude permanente tant sur le plan réglementaire que fiscal. Les CCI ont besoin d'une vision à long terme, sur cinq à six ans au moins. Pour éviter de trop serrer le garrot, il faudrait une concertation systématique entre les CCI et le préfet de région, afin de tenir compte des spécificités et de l'histoire de chacune. La fusion des CCI de Nantes et de Saint-Nazaire, qui est à l'origine du développement de la métropole Nantes-Saint-Nazaire, a pris du temps ; on comprend qu'il y ait des réticences à se lancer dans une nouvelle expérience quand les choses marchent si bien. Laissons du temps au temps, laissons faire le bon sens, et tenons compte des spécificités locales.

M. Jean-Claude Lenoir, co-rapporteur. – Certaines missions peuvent être régionalisées, comme les fonctions administratives, comptables et juridiques, ou les actions qui nécessitent de rassembler plusieurs entreprises et d'associer des partenaires et des spécialistes, comme l'aide à l'export. Quand il y a mobilisation des moyens et agrégation des acteurs, les choses fonctionnent. Pour la Franche-Comté, les actions en faveur de l'export ont été portées au niveau régional.

M. Gérard Bailly. – Sont-ce les viticulteurs et les agriculteurs qui font de la prospection au Japon ou en Chine, ou bien la chambre de commerce ?

M. Jean-Claude Lenoir, co-rapporteur. – Souvent, ce sont encore d'autres acteurs.

Les CCIT conservent la plus grande partie des effectifs : en Franche-Comté, 60% sont affectés à des actions de proximité, notamment au profit des entreprises.

Fusionner les CCI et les chambres de métiers ? Certaines tâches peuvent sans doute être mutualisées, mais une fusion est juridiquement inenvisageable.

Enfin, je veux dire notre surprise – le mot est faible – devant la désinvolture avec laquelle nombre de chambres nous ont répondu, quand elles ont daigné le faire... Il n'est pas d'usage de traiter avec si peu d'attention les questions légitimes émanant d'une commission parlementaire !

M. Claude Bérit-Débat, co-rapporteur. – La régionalisation risque de se faire au détriment de la proximité, disais-je lors du vote de la loi de 2010. Cela dit, dans les faits, cette crainte n'était peut-être pas justifiée, et les CCIT ne se plaignent pas d'un quelconque éloignement du terrain.

M. Gérard Bailly. – Il faut interroger les mandants !

M. Claude Bérit-Débat, co-rapporteur. – Les chambres de métiers sont opposées à une fusion des réseaux consulaires, car elles craignent de se faire absorber par les CCI. En outre, les différents réseaux n'ont pas des pratiques homogènes. En revanche, il existe des cas de coopération horizontale : dans mon département, les CCI de Bergerac et de Périgueux ont fusionné il y a une quinzaine d'années. Nous avons créé un pôle interconsulaire réunissant dans les mêmes locaux les chambres de métiers, de commerce et d'agriculture ; elles partagent une salle de réunion et mutualisent les moyens informatiques et de communication. Il y a là de réels gisements d'économies.

Je suis d'accord avec M. Yannick Vaugrenard sur la nécessité pour les CCI d'avoir un minimum de visibilité : les chambres – comme les collectivités territoriales ! – doivent connaître leur budget pour les trois années à venir et être à l'abri de coupes sombres...

M. David Assouline, président de la commission pour le contrôle de l'application des lois. – Merci pour ce rapport qui est d'actualité, et qui montre bien que le travail en binôme majorité-opposition, qui est d'usage dans notre commission, est un gage de réussite. Espérons que le gouvernement suivra vos préconisations !

À l'issue de ce débat, la publication du rapport est autorisée à l'unanimité.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mardi 13 mai 2014

- *CGPME* : **M. Philippe Guillaume**, président de la CGPME Moselle et président de la CCI Moselle, **Mmes Mireille Wagner**, directeur général CCIT Moselle, **Noëlle Schiltz**, directeur de cabinet CCIT Moselle et **Sandrine Bourgogne**, adjointe au secrétaire général ;

- *CCIR Champagne-Ardenne* : **M. François Cravoisier**, président ;

- *Secrétariat d'État au commerce, à l'artisanat, à la consommation et à l'économie sociale et solidaire* : **M. Jean-Philippe Espic**, conseiller chargé de l'artisanat et du commerce ;

- *Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS)* : **MM. Renaud Riché**, sous-directeur des chambres consulaires et **Bernard Lavergne**, chef du bureau des CCI ;

- *CCI France* : **M. André Marcon**, président, **Mme Judith Jiguet**, directrice générale, **MM. Jean-Philippe Cavan**, juriste et **Jérôme Pardigon**, responsable des relations avec le Parlement.

Mercredi 14 mai 2014

- *CCIR Basse-Normandie* : **M. Jean-Claude Lechamoine**, président ;

- *CCIR Haute-Normandie* : **M. Jean-Pierre Desormeaux**, président ;

- *CCIR Haute-Normandie et CCIR Basse-Normandie* : **M. François Lemesle**, directeur général ;

- *GIC CCI Normandie* : **Mme Florence Dubosc**, directrice de la communication et des relations institutionnelles.

Mercredi 21 mai 2014

- *UBI France* : **MM. Henri Baïssas**, directeur général adjoint et **Lorenzo Cornuault**, directeur de l'action régionale ;

- *Association des régions de France (ARF)* : **M. Jean-Louis Gagnaire**, vice-président région Rhône-Alpes ;

- *CCI Brest* : **MM. Franck Bellion**, président de la CCI Brest et **François-Xavier Brunet**, président de la CCI de Tarbes ;

- *CCI Nice Côte d'Azur* : **MM. Bernard Kleynhoff**, président et **Claude Tardy**, directeur général ;

Table ronde des organisations syndicales :

- UNSA CCI : **M. Bernard Gauthier** ;
- CGT CCI : **Mme Jeannine Marty** ;
- CFDT CCI : **Mme Laurence Dutel** ;
- CFE-CGC : **M. Frédéric Petit**.

Mardi 27 mai 2014

- CCIT *Maine-et-Loire* : **MM. Éric Groud**, président et **Patrick Faugouin**, directeur général ;
- CCI *Marseille* : **M. Jacques Pfister**, président ;
- *Fédération des auto-entrepreneurs* : **M. Grégoire Leclercq**, président ;
- CCIR *Provence-Alpes-Côte d'Azur* : **MM. Dominique Esteve**, président, **Xavier Belleville**, directeur général et **Patrick Jammes**, attaché consulaire ;
- BPI *France* : **MM. Joël Darnaud**, directeur exécutif et **Jean-Baptiste Marin-Lamellet**, responsable des relations institutionnelles ;
- CCIR *Poitou-Charentes* : **M. Daniel Braud**, président.

Mercredi 28 mai 2014

- *Association des CCI des outre-mer (ACCIOM)* : **MM. André Desplat**, président, **Jean-Paul Tourvieille**, directeur général et **Manuel Baudouin**, président de la CCIR de Martinique ;
- CCIR *Paris Ile-de-France* : **MM. Pierre-Antoine Gailly**, président, **Bruno Didier**, vice-président de la CCID du Val d'Oise, **Etienne Guyot**, directeur général et **Mme Véronique Etienne-Martin**, conseiller parlementaire ;
- CCI *Seine-et-Marne* : **MM. Jean-Robert Jacquemard**, président et **Philippe Grillault Laroche**, directeur général ;
- CCIR *Midi-Pyrénées* : **M. Didier Gardinal**, président ;
- CCI *Toulouse* : **M. Alain di Crescenzo**, président ;

- *Assemblée permanente des chambres de métier et de l'artisanat (APCMA)* : **MM. Alain Griset**, président, **François Moutot**, directeur général et **Mme Béatrice Saillard**, directeur des relations institutionnelles ;

- *MEDEF* : **MM. Jean Vaylet**, conseiller spécial et président du comité CCI du Medef, **Alexandre Allemand**, chargé des relations avec les CCI et **Mme Ophélie Dujarric**, directrice de mission ;

- *Assemblée des communautés de France (ADCF)* : **M. Nicolas Portier**, délégué général, **Olivier Crépin**, responsable développement économique et **Atte Oksanen**, chargé des relations avec le Parlement.

ANNEXE


*Mission sénatoriale d'évaluation
de l'application de la loi
du 23 juillet 2010 relative aux
réseaux consulaires*

QUESTIONNAIRE AUX CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE RÉGION
--

I. ÉLÉMENTS DE CADRAGE GÉNÉRAL

1. Nom de la CCIR :

Remplissez le tableau ci-dessous.

Nombre de ressortissants de la circonscription de région	
Nombre d'équipements gérés (en annexe, fournir la liste de ces équipements)	

2. Quel a été le taux de participation régional lors des dernières élections consulaires ?

3. Historique de la chambre : date, conditions de création, chambres rattachées.

4. Patrimoine de la CCIR : décrivez et estimez.

5. Indiquez les fusions de chambres intervenues dans la région depuis 2000 et le cas échéant celles qui sont programmées.

II. LES MOYENS D'ACTION

A.- Les effectifs

6. Comment les effectifs employés par votre chambre ont-ils évolué depuis la réforme de juillet 2010 ? Comment expliquez-vous cette évolution ?

➤ Remplissez le tableau ci-dessous.

Effectifs au 1 ^{er} janvier	2010	2011	2012	2013		2014	
				Effectifs Totaux	Effectifs mis à disposition de la CCIR	Effectifs Totaux	Effectifs mis à disposition de la CCIR
Nombre de personnes							
Effectif en équivalent temps plein							
Effectifs sous statut public							
Masse salariale							

7. Dans la chambre de région, décrivez l'évolution des effectifs affectés aux différentes missions (appui aux entreprises, formation, appui aux territoires et gestion d'équipement, représentation auprès des pouvoirs publics, fonctions-support) ? Le cas échéant justifiez ces évolutions.

➤ Remplissez le tableau ci-dessous.

Effectifs consacrés à chaque type de mission au 1 ^{er} janvier	2010	2011	2012	2013		2014	
				Effectifs Totaux	Effectifs mis à disposition de la CCIR	Effectifs Totaux	Effectifs mis à disposition de la CCIR
Appui aux entreprises							
Dont soutien à l'export							
Dont soutien à l'innovation							
Formation							
Appui aux territoires et gestion d'équipement							
Représentation auprès des pouvoirs publics							
Fonctions-support							

B.- Les ressources financières

8. Quel est le montant total et la provenance des ressources financières de la chambre ? Comment les ressources et leur provenance ont-elles évolué depuis 2010 ?

➤ Remplissez le tableau ci-dessous.

En millions d'euros	2010	2011	2012	2013	2014
Taxes collectées par la CCIR					
Quote-part de la CCIR					
Subventions					
Dont subventions des collectivités					
Subventions de l'État					
Subventions européennes					
Produit de la gestion des équipements					
Produit des prestations de services					
Autres ressources					
Total des ressources					

9. Analysez et commentez l'évolution depuis 2010 de la ressource fiscale collectée régionalement et de celle dont vous disposez.

10. Comment a évolué la pression fiscale par ressortissant pour les entreprises de votre ressort depuis 2010 ?

11. Quel jugement portez-vous sur le passage à une collecte fiscale au niveau régional ? Quels effets bénéfiques ou quels inconvénients cela a-t-il pour votre chambre ? Pour les entreprises de la région ?

12. Décrivez la répartition de la recette fiscale entre les chambres de votre région. Quels sont les mécanismes qui déterminent cette répartition ? Cette répartition vous paraît-elle satisfaisante ? Avez-vous modifié les clés de répartition depuis 2011 ? Si oui, comment ?

13. Avez-vous abondé le budget de certaines chambres territoriales pour subvenir à des dépenses exceptionnelles ou faire face à des circonstances particulières dans les conditions prévues à l'article L. 711-8 du code de commerce ?

III. LES POSTES DE DÉPENSES

14. Analysez l'évolution de vos principaux postes de dépenses.

➤ Remplissez le tableau ci-dessous.

Dépense par mission (En millions d'euros)	2010	2011	2012	2013	2014
Appui aux entreprises					
Formation					
Appui aux territoires et gestion d'équipement					
Représentation auprès des pouvoirs publics					
Fonctions-support					

Dépenses par nature (En millions d'euros)	2010	2011	2012	2013	2014
Dépenses de personnel					
Dépenses de fonctionnement					
Dépenses d'intervention					
Dépenses d'investissement					

IV. LA MUTUALISATION DES FONCTIONS SUPPORT

15. Indiquez précisément quelles fonctions support ont fait l'objet d'une mutualisation à l'échelle régionale à la date de renseignement du présent questionnaire ?

16. Sous quelle forme s'est faite cette mutualisation : transfert de la fonction à la CCIR ou délégation à une chambre territoriale chef de file ? Si oui, laquelle ?

17. Quelles difficultés (humaines, juridiques, financières...) avez-vous rencontrées/rencontrez-vous pour réaliser le transfert des missions support ? Quels sont au contraire les facteurs incitatifs ou facilitateurs de ces transferts ? Le cas échéant, différenciez votre réponse selon la fonction considérée.

18. Pour chaque transfert de fonction réalisé, en cours ou programmé, indiquez le calendrier de transfert, le nombre de personnels (effectifs bruts et EtP) et la masse salariale concernés.

19. Globalement, au niveau régional, la mutualisation a-t-elle entraîné une réduction des effectifs et de la masse salariale dédiés à ces fonctions ? Fournissez des éléments factuels et des chiffres à l'appui de votre réponse.

20. Si le transfert s'est accompagné d'une réduction des effectifs dédiés aux fonctions transférées, indiquez les outils utilisés pour mettre en œuvre ces réductions (retraite, congé spécial, redéploiement vers d'autres postes, rupture conventionnelle, etc...) et quantifiez la réduction.

21. La mutualisation a-t-elle généré des coûts (investissements informatiques ou immobiliers, formations, coûts liés à la mobilité géographique des personnels, etc.) ? Précisez lesquels. Évaluez leur montant.

22. À ce jour, quel est le bilan financier au niveau régional de cette mutualisation ? À combien évaluez-vous l'économie annuelle en rythme de croisière permise par cette mutualisation ?

V. L'OFFRE DE SERVICES AUX ENTREPRISES

23. Décrivez l'offre de services aux entreprises directement proposée par la CCIR, si elle existe, et notamment sur l'international et l'appui à l'innovation.

24. Indiquez, pour chaque type de service, s'il est fourni gratuitement ou à titre onéreux. Dans ce dernier cas, indiquez si le prix permet à la chambre de générer un bénéfice ou s'il correspond seulement à une participation au coût de la prestation (indiquez la part du coût couverte par le prix). Indiquez le cas échéant si certains services autrefois délivrés gratuitement sont désormais payants, ou inversement (précisez les services concernés).

25. Pour cette offre de services régionalisée, précisez les effectifs (en ETP) et les ressources financières qui y sont consacrés. Comment ces effectifs et ces ressources ont-ils évolué depuis 2010 ?

Programmes de la mission « appui aux entreprises »	Effectifs (en ETP)	Part des effectifs de la chambre (en %)	Part des dépenses de fonctionnement de la chambre
Formalités/CFE			
Création, transmission, reprise			
Développement international			
Innovation, intelligence économique			
Développement durable, environnement			
Développement collectif des entreprises			
Autre accompagnement individuel des entreprises			
Information économique			
Collecte et gestion de la taxe d'apprentissage			

26. Disposez-vous d'indicateurs ou de moyens permettant de mesurer la qualité des services rendus aux entreprises ? Lesquels ?

27. Globalement, diriez-vous que cette qualité s'est détériorée depuis 2010 ? Au contraire s'est-elle améliorée ? Le cas échéant, différenciez votre diagnostic en fonction du type de services rendus. Justifiez votre jugement en vous appuyant sur des données factuelles. Indiquez les raisons générales, selon vous, de cette évolution en mieux ou en pire, en vous attachant tout particulièrement à cerner les effets éventuels de la réforme de 2010 dans ce domaine.

28. Estimez-vous que la mise en application de la réforme de juillet 2010 rend plus difficile le maintien d'une offre de proximité aux entreprises ? Pourquoi ? Appuyez votre réponse sur des éléments factuels.

29. Indiquez des exemples de services ou des types de services dont la qualité s'est selon vous améliorée/détériorée ? En quoi s'est-elle améliorée/détériorée ? À quelle(s) cause(s) peut-on imputer selon vous cette évolution ?

VI. LES COOPÉRATION INSTITUTIONNELLES « EXTERNES »

30. Décrivez le contenu, les conditions et les résultats de vos relations avec UbiFrance. La réforme de 2010 a-t-elle eu un impact sur ces relations ?

31. La réforme de 2010 a-t-elle eu un impact sur vos relations avec les acteurs privés ou parapublics de l'accompagnement des entreprises (Adie, boutiques de gestion, etc.) ?

32. Jugez-vous l'articulation de votre action avec celle de ces acteurs satisfaisante ? Le cas échéant, indiquez quelles difficultés se posent ? Quels seraient selon vous les moyens de les résoudre ?

33. Avez-vous vous engagé des expériences de coopération ou de mutualisation de moyens avec le réseau des chambres de métiers ? Si oui, indiquez-en les objectifs, la forme et, éventuellement, les résultats et les limites.

34. Avez-vous conclu des conventions avec les collectivités territoriales ou les intercommunalités de votre ressort ? Dans quels domaines ? Avec quel objet ? Décrivez-en le contenu et, éventuellement, les résultats.

35. Globalement, comment jugez-vous votre coopération avec les collectivités territoriales et leurs groupements ? Vous paraît-elle pertinente ? Efficace ? Y a-t-il des incohérences, des doublons à supprimer ? Lesquels ?

VII. LES COOPÉRATIONS INSTITUTIONNELLES « INTERNES »

36. Indiquez les principales étapes de la définition de la stratégie régionale du réseau et de ses déclinaisons sectorielles (schémas sectoriels).

37. Quels sont les liens entre la stratégie régionale et la répartition régionale des ressources ?

38. Faites un bilan des effets de la définition des stratégies régionales arrêtées par les CCI : a-t-elle permis de faire évoluer l'action conduite par les chambres territoriales vers plus de cohérence, d'efficacité ? Permet-elle d'harmoniser l'offre de services offerts aux entreprises et aux territoires ? Est-elle encore la juxtaposition de stratégies territoriales ou bien exprime-t-elle des diagnostics et des projets partagés entre les chambres de la région ?

39. Comment les stratégies régionales du réseau s'articulent-elles avec les stratégies développées par les collectivités territoriales (régions, métropoles). Au moyen de quels outils ?

40. Les règles de représentation et de décision au sein des instances régionales du réseau vous paraissent-elles satisfaisantes ? Le cas échéant, de

quelle manière vous semblerait-il opportun de les modifier ? Le poids de chaque chambre dans les instances de décision est-il satisfaisant ?

41. La répartition des missions et des compétences au sein du réseau régional vous paraît-elle claire et propice à une action efficace au service des entreprises et des territoires ? Le cas échéant, dans quel sens vous semblerait-il opportun de la modifier ?

42. Vous semble-t-il utile de renforcer le rôle de l'échelon régional ? Si oui dans quel domaine ? De quelle façon ?

43. Quel jugement portez-vous sur l'action de CCI France ? La réforme de 2010, qui a accru les compétences de CCI France, a-t-elle eu un impact positif ?

VIII. BILAN GLOBAL

44. Finalement, quelle appréciation globale portez-vous sur la réforme des réseaux consulaires effectuée par le biais de la loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services ?

45. Quelles évolutions dans l'organisation, le financement, le fonctionnement et les liens avec les autres acteurs économiques et institutionnels vous paraissent-elles utiles à apporter au réseau des CCI ?