

Le Comité de développement et de promotion des industries du textile et de l'habillement

La Cour a contrôlé à deux reprises les comptes et la gestion du Comité de développement et de promotion des industries du textile et de l'habillement, plus communément appelé le DEFI (Développement, Exportation, Formation, Image). Cet établissement d'utilité publique créé en 1984 pour prendre la suite du Comité interprofessionnel des mêmes industries tire l'essentiel de ses ressources - 216 MF (32 928 987,72 €) en 1999 - de taxes parafiscales. Les observations que la Cour a formulées notamment dans son rapport public de 1998 à la suite de son second contrôle sur cet organisme ont eu des résultats positifs.

La Cour portait de sévères critiques sur le fonctionnement interne de l'organisme, notamment, sur les nombreuses dépenses effectuées dans des conditions irrégulières. Elle blâmait des actes de gestion courante caractérisés par un grand laxisme et qui avaient motivé en 1995 le licenciement pour faute grave du directeur. Elle soulignait l'absence de référence à toute stratégie claire pour l'attribution de subventions aux trois centres techniques des secteurs du textile et de l'habillement : l'Institut textile de France, le Centre d'études techniques des industries de l'habillement et le Centre technique de la teinture et du nettoyage. Elle mettait en cause les graves insuffisances constatées dans la conduite des « plans export » et dans la gestion des bureaux de représentation à l'étranger dont le réseau venait d'être dissous après six années d'activité.

Les observations de la Cour avaient suscité un ensemble de réactions tendant à mettre fin à ces dysfonctionnements.

Le DEFI s'était engagé à réformer sa gestion et à définir des stratégies plus claires à l'égard des centres techniques qu'il subventionnait ainsi qu'en matière de promotion de l'exportation. Les autorités de tutelle avaient exprimé leur volonté de veiller à un meilleur fonctionnement interne de l'organisme, à une plus grande transparence de sa politique d'intervention et à une évaluation plus précise de ses résultats.

La Cour a tenu à vérifier si les orientations ainsi annoncées avaient bien été mises en œuvre. Son constat est nuancé.

1. Le souci affiché de remise en ordre s'est traduit par l'élaboration d'un nouveau règlement. Des procédures mieux appropriées au bon fonctionnement administratif et financier du comité de développement ont été adoptées. Le rôle et l'activité du conseil d'administration ont été renforcés. La fonction des commissions a été améliorée. Les budgets, les comptes et les décisions ayant une incidence financière ont été transmis en temps utile aux autorités de tutelle.

Mais, le redressement ainsi opéré n'a pas atteint tous ses objectifs. Le bureau, dont l'existence est prévue par le règlement intérieur n'a jamais été convoqué. La modération de l'évolution des rémunérations, pourtant recommandée, n'a pas été réalisée. La masse salariale n'a cessé de croître alors que le nombre des agents est resté stable. Bien que les recettes de taxes parafiscales aient augmenté, le recensement des entreprises assujetties et la détermination de la matière taxable n'ont pas été conduits avec une efficacité suffisante.

2. L'amélioration de la gestion interne s'est accompagnée d'un effort de définition de la politique d'intervention et de recherche d'une plus grande transparence dans sa mise en œuvre. Un plan stratégique a été adopté pour trois ans. Il définit des priorités et fixe les enveloppes financières affectées à chaque secteur d'intervention. Il a reçu l'accord des autorités de tutelle.

Son application n'a pas été cependant à la hauteur de la réflexion menée. La rationalisation des études économiques et de la communication a, certes, été conduite à bonne fin dans un délai raisonnable. Mais le regroupement des centres techniques s'est avéré plus complexe. Il a été retardé par des considérations d'ordre pratique et financier, contrariant ainsi l'évolution souhaitée dans le domaine de la recherche et de l'innovation. Les subventions de fonctionnement ont continué à être accordées aux établissements, en 1998 et 1999, selon les errements antérieurs.

Le souci louable de transparence dans l'attribution des aides aux opérations de promotion internationale a conduit à la mise en place d'un système d'appel d'offre. Mais, celui-ci, complexe et lourd à gérer, n'a pas entraîné d'augmentation sensible du nombre des bénéficiaires. Une plus grande rigueur dans le contrôle des dépenses, dont il faut louer l'établissement, s'est traduite par des versements effectifs très inférieurs aux

montants promis. Il en est résulté pour l'organisme une trésorerie et une situation financière fortement excédentaires.

3. L'enquête de la Cour a surtout mis en évidence les profondes modifications des conditions d'intervention du DEFI résultant des décisions prises par les autorités de tutelle en 1999. Annoncées en février 1999, un mois après la publication du rapport public 1998 de la Cour, entrées en application en janvier 2000, elles n'avaient pas été exposées, ou même esquissées, dans la réponse ministérielle aux critiques de la Cour. Le fonctionnement des centres techniques du textile et de l'habillement et celui des organismes chargés des études et de la communication ^[11], est dorénavant financé directement sur crédits budgétaires et échappe donc à la compétence du DEFI. En conséquence, les moyens de l'établissement ont été fortement limités. La suppression de la taxe parafiscale sur le textile et sur la maille et l'abaissement du taux du prélèvement sur l'habillement ont réduit ses ressources des deux tiers (60 MF au lieu de 175 en 1999).

La Cour qui a pris acte de cette nouvelle orientation a interrogé les autorités de tutelle sur les perspectives du Comité de développement appelant leur attention sur plusieurs problèmes liés à cette situation.

Il est en effet clair que la configuration du conseil d'administration n'est plus cohérente avec les catégories d'entreprises que cette instance est chargée de représenter. Sa composition devrait être modifiée. Les charges de fonctionnement des services, voisines de 20 MF^[12] sont aussi, désormais, excessives par rapport aux recettes attendues des taxes que le comité est autorisé à collecter. Leur réduction est indispensable. Les difficultés de la collecte de la taxe parafiscale, déjà réelles, risquent d'être aggravées par l'imprécision de la qualité d'assujetti. Nombre d'entre eux exercent leur activité à la limite des secteurs du tissage et de l'habillement. Les entreprises appelées à contribuer doivent donc être définies de façon plus précise.

Des aménagements qui interviendront, dépendra la capacité du DEFI à assurer ses missions résiduelles, notamment la promotion internationale de l'habillement français qui reste désormais sa principale raison d'exister.

Réponse du Ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie

La Cour avait formulé dans le rapport public de 1998 des critiques sur la gestion interne du comité de développement et de promotion des industries du textile et de l'habillement (DEFI) et sur la conduite des opérations à l'exportation.

Comme elle le reconnaît dans son nouveau rapport, l'action de la tutelle et le programme de réformes engagé dès 1997, porté à l'information de la Cour, ont permis une remise en ordre complète des procédures de gestion du DEFI, assurant ainsi la régularité des opérations, le suivi exact des dépenses, le rétablissement de la situation financière et enfin la transparence des choix. Cette action n'a pu se faire sentir que progressivement et n'a atteint son plein effet qu'à partir de la fin 1997, date à laquelle les conditions de nomination du Conseil et de l'équipe de direction ont été profondément transformées.

Il doit néanmoins être souligné qu'en raison essentiellement de la situation difficile dans laquelle se trouvent, sur le plan économique, les entreprises du secteur, majoritairement des petites et moyennes entreprises, la détermination des priorités d'action et la mise en œuvre des opérations correspondantes demeurent des exercices délicats, s'agissant notamment des actions collectives, outils d'action indispensables mais difficiles à mener.

Concernant les relations du « DEFI » avec les centres techniques, les précisions suivantes doivent être apportées.

Dans le prolongement des mesures évoquées précédemment, le secrétariat d'État à l'industrie avait entamé une réflexion début 1998 sur l'évolution des centres techniques du secteur. Celle-ci a abouti à la décision exprimée par lettre du secrétaire d'État en juillet 1998, d'entamer une procédure de fusion entre les deux centres principaux (l'Institut textile de France et le Centre d'études techniques des industries de

l'habillement).

Le DEFI procédant durant la même période à la détermination de son plan stratégique (approuvé en octobre 1998), celui-ci a très logiquement tenu compte de cette restructuration (il est rappelé que le volet « recherche technique », c'est à dire le financement des centres, représentait environ 60 % des dépenses du comité professionnel). Compte tenu de ce changement fondamental initié par les pouvoirs publics, le DEFI n'a pas voulu entamer une démarche de contractualisation de ses relations avec les centres. Il s'est borné à prévoir une baisse de son financement en fonction des économies prévisibles nées du rapprochement et à déterminer des grandes orientations pour les actions collectives. Un « fonds d'investissement et de restructuration » avait été par ailleurs prévu pour couvrir les coûts inévitables nés du rapprochement.

Après la large concertation avec les partenaires intéressés (conseils d'administration, syndicats) qu'impliquait la fusion des centres et l'étude de faisabilité approfondie qui a été menée, la procédure de fusion a connu un certain retard, du fait de la réticence de certains milieux professionnels, de la complexité du processus juridique et notamment de l'indétermination des règles fiscales appliquées à une fusion de centres techniques industriels. C'est seulement la loi de finances rectificative pour 1999 qui a établi définitivement la suspension de taxation sur les plus-values comme pour les sociétés commerciales.

La Cour a été informée de cette situation, puisque elle a procédé durant la même période à des contrôles sur les centres concernés et que par lettre du 25 mai 1999, Madame le Procureur général attirait l'attention des administrations sur la difficulté du processus et les restructurations nécessaires tout en admettant le bien-fondé de la fusion.

Par ailleurs, le Gouvernement avait engagé une réflexion plus générale sur les taxes parafiscales, en particulier en ce qui concerne le financement des centres techniques industriels. Cette réflexion a conduit à l'été 1999 à proposer à certaines professions le financement de ces centres sur le budget de l'État avec en corollaire la baisse ou la suppression de ces taxes. Les professions du textile et de l'habillement, consultées, ont exprimé leur accord sur cette évolution, indépendante du processus de fusion mais qui ne faisait que rendre plus logique et cohérente le rapprochement, désormais non contesté, des deux organismes. Dans ce cadre, le financement des activités de l'ITF et du CETIH (et du Centre technique de la teinture et du nettoyage) a été inscrit au projet de loi de finances 2000, avec pour conséquence, la réduction de la taxe habillement et la suppression de la taxe textile.

Le processus de fusion des centres, pour sa part, s'est poursuivi durant l'année 2000 avec la parution des textes nécessaires et la constitution effective du conseil d'administration du nouveau centre.

Durant toute cette période de transition, les pouvoirs publics ont considéré qu'il convenait de maintenir les dotations des centres à un niveau permettant le fonctionnement régulier des organismes tant en 1999 (montant de la taxe parafiscale en légère réduction conformément au plan stratégique) et en 2000 (maintien des dotations sur financement budgétaire).

Naturellement, comme le remarque la Cour, cette réforme profonde de la parafiscalité doit entraîner une restructuration complète du DEFI dans ses organes dirigeants et son action. Pour l'année 2000, le conseil d'administration a été maintenu en l'état afin de gérer la période de transition. Cependant, les actions propres au secteur « textile » ont été financées uniquement sur les réserves du DEFI pour la part provenant de cette taxe. Dès la fin de l'année 2000, les statuts du DEFI seront modifiés par décret, afin de prévoir un conseil d'administration uniquement composé de membres des professions de l'habillement (industrie, distribution, couture) et de personnalités qualifiées. La taxe parafiscale habillement fera l'objet d'un renouvellement jusqu'au 31/12/2003 avec un taux réduit. Le champ d'action du DEFI est modifié : la recherche ne sera plus financée tandis que les thèmes d'actions collectives (conduites en France ou à l'international) sont précisés et élargis.

Concernant le dispositif de la taxe elle-même, on s'est efforcé de préciser les conditions d'assujettissement sans remettre en cause la définition adoptée jusqu'ici pour le secteur « habillement ». Cette définition, fondée sur les codes d'activités et de produits, est sans ambiguïté même si elle a un certain caractère arbitraire en classant divers produits manifestement d'habillement dans la catégorie textile.

Réponse du Président du comité de développement

et de promotion du textile et de l'habillement

Le Président du CDPHT se félicite de constater que les efforts conduits sous son égide par le directeur général et l'équipe du DEFI, sous le contrôle et avec l'appui constant du conseil d'administration, comme les résultats obtenus, aient été reconnus et appréciés par la Cour.

Il croit utile cependant d'apporter à la Cour quelques précisions complémentaires :

Il paraît nécessaire de préciser que les ressources du DEFI pour 1999 telles que calculées par la Cour comprennent 175 MF au titre des recettes de taxes parafiscales, 3,019 MF de produits financiers, 34,753 MF de produits exceptionnels et 2,4 MF de reprises de provisions. (cf. comptes certifiés de 1999)

1. - L'article 11 du règlement intérieur, reprenant les dispositions existantes indique bien : « qu'il est constitué un bureau composé du Président du DEFI, des administrateurs également président d'unions professionnelles et des présidents de commission auquel assiste le directeur général. Le commissaire du gouvernement et le contrôleur d'État sont conviés à assister à ses réunions ».

Mais il précise que le président « peut recueillir » les avis de ce bureau et qu'il le convoque « chaque fois qu'il le juge utile »

En aucune manière ne figure l'obligation de réunir le bureau et c'est en toute connaissance de cause que le président a décidé de ne pas le réunir.

Il savait par expérience que le bureau risquait d'avoir une fâcheuse propension à confisquer le pouvoir au profit d'un petit nombre.

Le président a choisi, au contraire, d'associer le maximum d'administrateurs par le biais de leur présence en commission.

Il a donc institué pour l'examen de chaque dossier des procédures contraignantes de passage en commission pour avis et de vote en conseil d'administration et il a réuni le conseil tous les deux mois environ comme le permettait le nombre assez faible de ses membres (15).

La masse salariale est toujours restée dans le cadre du budget voté, elle n'a pas réellement augmenté. Il importe donc d'examiner le contenu exact de ce poste.

En 1998, première année du mandat, l'augmentation apparente s'explique par la différence entre le salaire du nouveau directeur général et de son prédécesseur (par lettre adressée au Président de la deuxième chambre, le président du DEFI a déjà fourni toutes les précisions utiles sur ce sujet) et par l'impact du solde de tout compte d'un agent licencié.

Une seule augmentation de salaire a eu lieu. Elle concerne l'inspecteur délégué à la collecte qui, à l'occasion de la transformation de son contrat à durée déterminée en contrat à durée indéterminée, a bénéficié d'un avantage de 10 %, indispensable pour s'attacher un agent dont les résultats justifient l'intérêt pour le DEFI de le conserver.

En 1999, son augmentation s'analyse comme le résultat tant du solde de tout compte d'un agent admis à faire valoir ses droits à la retraite, que de la prise en charge du salaire d'un agent en longue maladie augmenté du salaire de la personne engagée sous un contrat à durée déterminée pour la suppléer. Il s'y ajoute les augmentations consenties à deux agents (traitement mensuel net porté de 8 482 F à 9 276 F) et les primes exceptionnelles attribuées aux autres agents.

Le questionnaire de la Cour auquel le DEFI a répondu ne comportait pas de question sur le sujet du recensement des entreprises assujetties et sur la détermination de la matière taxable. Il apparaît donc essentiel de rappeler ici quelques chiffres :

Le nombre des assujettis est passé de 8 000 en 1996 (dernière année de la gestion de la taxe par la DGI) à 15

000 en 1998, chiffre qui est cohérent avec les chiffres du Service des études et des statistiques industrielles du secrétariat d'État à l'industrie.

Dans un premier temps, seul le fichier INSEE a été exploité. C'est d'ailleurs grâce à cet outil qu'une grande partie de ce résultat a été obtenu. Désormais, il est complété par des abonnements à des banques de données privées négociés après appel à la concurrence.

Pour ce qui est de la détermination de la matière taxable, il faut rappeler que le DEFI n'émet aucun rôle et aucun titre de perception, sauf en cas de contrôle suivi d'un redressement non accepté par l'assujéti. En revanche, il procède à des contrôles systématiques.

<u>En</u>	Contrôles de « cohérence »	600
<u>1998</u>	(évaluation basse)	
	Contrôles sur pièces comptables	600
	(évalués sur base 99)	
		<hr/>
		1 200

Dossiers « redressés » : 178

Recettes « redressement de l'année » : 8 250 000 F

<u>En</u>	Contrôles de « cohérence »	600
<u>1999</u>	(évaluation basse)	
	Contrôles sur pièces comptables	710
	(évalués sur base 99)	
	Contrôles effectués dans les entreprises	25
		<hr/>
		1335

Dossiers « redressés » : 232

Recettes « redressement de l'année » : 11 710 000 F

Il reste que, s'il existe des circuits clandestins, le DEFI n'a ni la mission, ni les pouvoirs, ni les moyens de se substituer aux administrations de l'État chargées de les traquer.

2. - Pour ce qui concerne le regroupement des centres techniques, le président du DEFI doit souligner que cette décision stratégique relève des pouvoirs publics et des unions professionnelles conformément à la loi sur les centres techniques et en aucune façon du Comité qu'il préside.

L'annonce du rapprochement des centres en 1998 et les délais nécessaires pour le réaliser n'ont pas permis au DEFI de mettre en œuvre la politique définie dans son plan stratégique qui prévoyait une baisse de la dotation budgétaire en même temps qu'était constitué et doté un fonds de restructuration. Le DEFI s'est donc attaché à fournir aux centres, durant cette période, les moyens nécessaires à leur fonctionnement.

Les comptes visés par les commissaires aux comptes et approuvés par les tutelles montrent que les charges de fonctionnement des services, proprement dites, ont été de 13,1 MF en 1997, 11,7 MF en 1998 et 11,9 MF en 1999. A titre d'exemple, on soulignera que le chiffre de 19,9 MF retenu par la Cour pour cette dernière année ne saurait être considéré comme représentant des charges de fonctionnement des services puisqu'il inclut notamment des provisions à hauteur de 8 MF.

Une étude des chiffres de 1997 et 1998 expliquerait de la même façon la différence entre les montants

approuvés par le commissaire aux comptes et ceux calculés par la Cour.

Par ailleurs, il faut souligner que la baisse des frais de gestion qui est effectivement un des objectifs dans le cadre de la nouvelle configuration ne pourra se manifester que progressivement du fait de l'importance des frais fixes.

^[1]L'Institut français de la mode (IFM) et le Centre textile de conjoncture et d'observation économique (CTCOE).

^[2]20,9 MF en 1997, 17,4 MF en 1998 et 19,9 MF en 1999, incluant les charges d'exploitation diminuées du coût d'achat des marchandises, ainsi que les charges financières et exceptionnelles.

Dernière mise à jour : 02-03-2001