

## La tutelle des chambres de commerce et d'industrie (CCI)

*La Cour avait examiné les conditions dans lesquelles s'exerçait la tutelle des chambres de commerce et d'industrie (CCI) entre 1999 et 2005. Cette tutelle était alors partagée entre l'échelon ministériel et l'échelon déconcentré de l'Etat.*

*Les CCI, désormais clairement définies par la loi du 2 août 2005 en faveur des PME comme « des établissements publics administratifs placés sous la tutelle de l'Etat et administrés par des dirigeants d'entreprises élus », sont, en 2008, au nombre de 169. L'appui aux entreprises (1,4 Md€), la gestion d'équipements publics - ports et aéroports- (1,3 Md€), la formation (1 Md€), sont les trois activités majeures du réseau consulaire. L'exercice de la tutelle sur ces institutions - qui n'ont ni comptable public, ni contrôleur d'Etat ni commissaire du Gouvernement - est d'autant plus important que le budget consolidé du réseau, de 4 Mds €, provient pour plus du quart de ressources publiques : taxe additionnelle à la taxe professionnelle (27 %) et subventions de divers organismes publics*

*Dans son référé du 6 janvier 2006, la Cour a constaté que l'exercice de cette tutelle était déficient : le cadre juridique et financier était incertain, les missions de la tutelle n'étaient pas définies ; le partage entre tutelles centrale et déconcentrée était opaque; la tutelle n'avait guère de prise sur les grands enjeux, notamment financiers, du réseau consulaire.*

*La quinzaine de textes réglementaires, pris entre 2006 et 2008 pour l'application de la loi du 2 août 2005 précitée, a modifié le cadre dans lequel s'exerce la tutelle sur les CCI. C'est donc dans ce contexte nouveau que la Cour a examiné en 2008 les suites données aux recommandations de son précédent contrôle.*

*La Cour a constaté que les réformes de la tutelle, faites entre 2005 et 2008, avaient pris en compte bon nombre des observations convergentes de la juridiction et des autres corps de contrôle mais des difficultés de diverse nature empêchent que l'exercice de la tutelle des CCI tire profit de la réforme engagée depuis 2005.*

\* \* \*

La loi du 2 août 2005, aux termes de laquelle "l'autorité compétente veille au fonctionnement régulier des établissements du réseau", le décret du 19 avril 2007 relatif aux modalités de la tutelle et, de façon plus concrète, un vade-mecum définissent aujourd'hui les missions de la tutelle.

La tutelle n'est plus partagée entre l'échelon ministériel et l'échelon déconcentré ; elle est totalement déconcentrée, au niveau régional et départemental, ce qui a permis, quoiqu'à moyens inchangés, un contrôle plus proche du réseau. La tutelle a été allégée dans certains cas : les autorisations d'emprunt, systématiquement nécessaires auparavant, ne sont aujourd'hui requises qu'au dessus de seuils. Elle a été renforcée dans d'autres cas. En outre, l'administration a mis en place un suivi des recommandations des corps de contrôle, alors que se développait, dans le même temps, le contrôle des chambres régionales des comptes sur les CCI, exercé auparavant par la Cour. Cet ensemble de dispositions répond aux recommandations faites par la Cour en 2006.

La réorganisation des CCI entreprise depuis 2005 était elle aussi destinée à assurer un exercice plus facile de la tutelle. Les missions des CCI ont été définies. Elles ont été constituées en un véritable réseau, inscrit dans une dynamique de regroupement et de rationalisation, grâce aux schémas directeurs territoriaux et aux schémas sectoriels ; près d'une trentaine de CCI ont ainsi fusionné. A leur tête, l'Assemblée des chambres françaises et d'industrie (ACFCI), au rôle renforcé par les textes, s'est vu dotée de missions de représentation, d'animation et d'incitation à l'adoption par le réseau de règles communes de bonne gestion.

Cependant, la réforme commence à peine à produire ses effets fin 2008 et n'est pas achevée.

Le nombre élevé de textes règlementaires et la concertation nécessaire avec le réseau, en particulier, font que plusieurs années se sont écoulées entre la loi du 2 août 2005 et ses textes d'application

La formation des agents de l'échelon déconcentré par exemple, échelon qui exerce désormais la tutelle, a été engagée de façon satisfaisante mais doit être développée, comme le demandait la Cour dans ses recommandations.

L'ACFCI s'est vu attribuer par la loi du 2 août 2005 et les décrets y afférents, notamment celui du 15 mai 2007 relatif aux conditions d'exercice des missions du réseau des CCI, un rôle clef : si ce rôle n'est pas assimilable à celui d'une tutelle, il consiste néanmoins à fédérer les CCI, à « *représenter auprès de l'Etat les intérêts nationaux de l'industrie, du commerce et des services* », à « *assurer l'animation du réseau* ». Or, on ne peut pas considérer que la place de l'ACFCI ait été clairement définie, comme le recommandait la Cour. L'ACFCI est chargée de collecter les indicateurs d'activité, de qualité et de performance des CCI, mais n'a pas encore effectué cette tâche. Elle est chargée d'établir des « *normes d'intervention* » des CCI et de les faire respecter, mais n'a pas le pouvoir de sanctionner leur inapplication ; en outre, une seule norme a été produite à ce jour. Enfin, l'ACFCI a des moyens et une indépendance financière limités. Contrairement aux CCI, elle n'est pas financée directement par la taxe additionnelle à la taxe professionnelle mais indirectement par des contributions obligatoires des CCI et son budget est très inférieur à celui des grandes CCI.

En matière financière, la Cour avait recommandé en 2006 que les textes comptables et budgétaires nécessaires soient pris. Ces textes sont, à l'automne 2008, en cours de réécriture par la tutelle, la direction générale des Finances publiques et la direction du Budget ; le réseau CCI est donc encore régi par des dispositions largement obsolètes. 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.

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'Etat des contrats d'objectifs.

En outre, la Cour constate que la tutelle des CCI s'exerce aujourd'hui dans un contexte qui, après plusieurs années de réforme, est encore appelé à faire l'objet de changements importants.

Le rapport sur la libération de la croissance de janvier 2008 et les orientations définies par le comité de modernisation des politiques publiques le 4 avril 2008 ont envisagé des modalités nouvelles de rationalisation du réseau des CCI et de mutualisation des moyens. En outre, l'ACFCI, lors de son audition par la Cour le 1<sup>er</sup> octobre 2008, a fait état du projet de réforme qu'elle venait de présenter informellement à son assemblée générale, puis aux pouvoirs publics : selon ce projet, il n'existerait qu'une chambre par région, qui deviendrait l'établissement public central du réseau, avec des délégations territoriales. S'ajoutent à ces perspectives de réforme du réseau, les réflexions en cours sur le partage de compétences entre les différents niveaux déconcentrés de l'Etat, ainsi que les changements de structures administratives de l'administration centrale, notamment la création des directions générales des entreprises, de la concurrence de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

Du fait de ces changements, en cours ou à l'étude, les compétences de la tutelle des CCI, après cinq ans de réforme, à peine définies, peuvent à nouveau évoluer. L'exercice de sa mission risque d'en être rendu plus difficile.

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE**

*Je prends acte des modifications et améliorations apportées depuis 2005 à l'exercice de la tutelle des CCI identifiées par la Cour.*

*Je relève les difficultés qui persistent et les points de progrès que vous soulignez. Je vous rejoins dans votre volonté de poursuivre la réforme des CCI pour aller vers un exercice de la tutelle plus simple et plus efficace et vers un contrôle reposant sur des outils modernes et partagés par toutes les CCI, associés à des objectifs clairs. Dans ce cadre, la réforme des CCI, issue de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et qui va renforcer le rôle des chambres régionales selon des modalités en cours de définition, me semble constituer une étape majeure dans le plein exercice de la tutelle des CCI, en permettant de la concentrer à un niveau régional qui est le plus pertinent, et en facilitant l'accès à des outils de reporting communs aux têtes régionales du réseau des CCI. La rationalisation et la concentration des CCI induites par une telle réforme permettront de poursuivre l'effort de simplification et d'efficacité de l'exercice de la tutelle. De même, la création des DIRECCTE (Directions Régionales des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi) participera à l'effort de rationalisation de l'action de l'État à l'échelon régional.*

*Les règles comptables et budgétaires régissant les CCI, aujourd'hui fixées notamment par l'arrêté du 26 décembre 1991, sont, comme vous le signalez, en cours de réécriture afin de les faire correspondre à la réalité des CCI. Ces textes devront prendre en compte les effets de la réforme des CCI en cours.*

---

**RÉPONSE DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU COMMERCE, DE L'ARTISANAT, DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES, DU TOURISME ET DES SERVICES**

*Je vous informe que l'insertion de la Cour des comptes sur « la tutelle des chambres de commerce et d'industrie » n'appelle pas d'observations particulières de ma part.*

*Néanmoins, je porte à votre connaissance les éléments d'actualisation suivants.*

*- En ce qui concerne l'état d'avancement de la réforme de la carte consulaire :*

*Pour éviter d'avoir à procéder à des élections avant le renouvellement général, la date d'installation des chambres issues de ces rapprochements a été généralement fixée au moment du renouvellement général de 2009.*

*Néanmoins cinq décrets de fusion (créant cinq chambres et supprimant treize chambres) ont déjà été pris et dix fusions sont programmées créant dix chambres et supprimant vingt-quatre chambres. Par ailleurs, des modifications de schémas directeurs sont en cours pour créer quatre nouvelles chambres (et en supprimer douze).*

*- En ce qui concerne les moyens et l'indépendance financière de l'assemblée des chambres françaises et d'industrie (ACFCI) :*

*Dans le cadre du projet de revue générale des politiques publiques (RGPP), le réseau des chambres de commerce et d'industrie doit proposer au Gouvernement un projet de réforme. La motion de synthèse votée lors de l'assemblée générale de l'ACFCI le 25 novembre 2008 cherche à renforcer le rôle de la tête de réseau. Conformément à cette motion, les chambres doivent présenter au Gouvernement dans les deux mois un projet dont il résulterait que l'ACFCI « représente seule le réseau des CCI auprès des pouvoirs publics et des médias nationaux ; gère les projets nationaux » ; qu'elle « assure la fonction de centre de ressources national pour l'ensemble du réseau : informatique, juridique, réglementaire, financier, études et information économique, etc. » ; qu'elle « est garante du bon fonctionnement du réseau, peut l'auditer ».*

*- En ce qui concerne l'application de l'outil budgétaire informatisé :*

*Comme indiqué dans le projet de rapport, cet outil élaboré par mes services sera bientôt mis en application. Une circulaire co-signée par la Direction du commerce de l'artisanat des services et des professionnels libéraux (ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi), la Direction générale des finances publiques (ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique) et de la Direction de la modernisation et de l'action territoriale (ministère de l'intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités territoriales) demande en effet aux chambres de présenter leurs comptes à leur autorité de tutelle en utilisant l'outil budgétaire à compter du budget primitif 2009.*

*- En ce qui concerne le souci de mieux définir la règle financière applicable :*

*Les textes en cours de refonte s'attacheront dans toute la mesure du possible à réécrire ces règles. En matière de comptabilité analytique, il a été demandé, au sein du groupe de travail sur la refonte des textes, à l'ACFCI et aux directions financières des chambres du réseau représentées de faire toutes propositions utiles en comparant les systèmes mis en œuvre dans le réseau.*

- En ce qui concerne le projet de réforme que vous a présenté l'ACFCI :

*Je voudrais appeler votre attention sur l'évolution du projet de RGPP du réseau des chambres de commerce et d'industrie. Pour tenir compte de la forte opposition d'un certain nombre de chambres à la perte de leur personnalité morale et dans un souci de meilleure cohésion du réseau, le président de l'ACFCI a fait voter une motion de synthèse lors de son assemblée générale du 25 novembre 2008. Celle-ci prévoit toujours le principe d'une régionalisation forte, mais maintient la personnalité morale des chambres départementales ou infra-départementales, qui deviendront des organismes rattachés à la chambre régionale.*

---