



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA RÉPONSE**

**LA REFORME DES CHAMBRES
DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE
EN ÎLE-DE-FRANCE**

**LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE
DE L'ESSONNE**

Cahier n° 2

Exercices 2012 et suivants

Observations
délibérées le 3 mars 2020

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|-----------|
| SYNTHESE..... | 3 |
| RECOMMANDATIONS..... | 6 |
| OBSERVATIONS..... | 7 |
| RAPPEL DE LA PROCEDURE..... | 7 |
| 1 LES CCI, DES ETABLISSEMENTS PUBLICS ADMINISTRATIFS PARTICULIERS..... | 8 |
| 1.1 Des missions dispersées..... | 8 |
| 1.2 Une réforme organisationnelle initiée dès 2005..... | 10 |
| 1.3 Un réseau peu peu piloté | 11 |
| 1.3.1 Des CCI autonomes à l'égard de leur tête de réseau..... | 11 |
| 1.3.2 Des CCI qui ne considèrent pas les demandes de la tutelle comme contraignantes..... | 13 |
| 1.4 Une organisation budgétaire et financière dérogatoire du droit commun des établissements publics administratifs..... | 14 |
| 2 LA CRÉATION A LA SUITE DE LA REFORME DE 2010 D'UNE CCI DE REGION A L'ORGANISATION ORIGINALE ET DISPENDIEUSE..... | 15 |
| 2.1 La CCI de région Paris - Île-de-France gère 20 % des effectifs du réseau..... | 15 |
| 2.1.1 Trois statuts différents pour les neuf CCI d'Île-de-France..... | 15 |
| 2.1.2 Une réforme inachevée..... | 17 |
| 2.2 Une CCI de région aux missions très étendues..... | 18 |
| 2.2.1 La responsabilité des missions centralisée au niveau régional..... | 18 |
| 2.2.2 Des missions déjà largement filialisées..... | 23 |
| 2.3 Une réforme organisationnelle qui n'a pas produit les économies attendues..... | 28 |
| 2.4 Les surenchères du statut du personnel..... | 29 |
| 2.4.1 Un statut de droit public plus favorable que celui de la fonction publique de l'État..... | 29 |
| 2.4.2 Des niveaux de rémunérations supérieurs à ceux de la fonction publique de l'État..... | 30 |
| 2.4.3 Un régime de travail plus favorable aux agents que dans la fonction publique..... | 32 |
| 2.4.4 De nombreuses autres adaptations locales coûteuses..... | 33 |
| 2.4.5 L'harmonisation des statuts particuliers des enseignants..... | 34 |
| 2.4.6 La régionalisation à l'origine d'une augmentation des coûts de personnel de 20 M€..... | 35 |
| 2.4.7 Les exceptions des régimes sociaux de l'ex-CCI de Paris..... | 37 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 3 | DES REDUCTION DE COUTS DUES AUX RESTRICTIONS BUDGETAIRES MAIS LE FINANCEMENT SUR RESSOURCES FISCALES D'UN SERVICE PUBLIC MAL DEFINI | 38 |
| 3.1 | Le plafonnement des ressources fiscales des CCI et les prélèvements sur fonds de roulement... .. | 38 |
| 3.1.1 | L'ambiguïté d'un financement par des taxes affectées..... | 38 |
| 3.1.2 | Des mesures successives affectant lourdement le financement du réseau des CCI..... | 39 |
| 3.2 | ...qui ont conduit à la mise en œuvre d'un plan de départs volontaires | 41 |
| 3.2.1 | Les dispositifs de réduction des effectifs et leurs limites | 41 |
| 3.2.2 | Une réduction de 14 % de la masse salariale..... | 44 |
| 3.3 | Des crédits publics de plus en plus rares saupoudrés sur de trop nombreuses missions, souvent en doublon avec d'autres acteurs | 46 |
| 3.3.1 | Un catalogue très fourni | 46 |
| 3.3.2 | Beaucoup de missions peu exclusives | 47 |
| 4 | DE NOUVELLES REFORMES POUR DEFINIR UN NOUVEAU MODELE..... | 53 |
| 4.1 | Des ressources fiscales appelées à être divisées par deux en quatre ans..... | 53 |
| 4.2 | La loi PACTE poursuit la réforme de l'organisation des CCI | 53 |
| 4.2.1 | La perte de la compétence CFE..... | 53 |
| 4.2.2 | Le renforcement du rôle de CCI France | 54 |
| 4.2.3 | Du statut au contrat de travail..... | 54 |
| 4.2.4 | La recherche de synergies avec le réseau des chambres de métiers et de l'artisanat..... | 55 |
| 4.3 | La réforme du financement de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue | 55 |
| 4.3.1 | Un forfait unique par contrat d'apprentissage fixé au niveau national..... | 55 |
| 4.3.2 | La monétarisation du compte personnel de formation | 55 |
| 4.4 | Un nouveau contrat d'objectifs et de performance au périmètre restreint | 56 |
| 4.5 | Les handicaps à surmonter pour l'avenir des CCI d'Île-de-France..... | 57 |
| | ANNEXES..... | 59 |

SYNTHESE

Dans le cadre d'une enquête nationale conduite conjointement par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes sur la réforme des chambres de commerce et d'industrie (CCI), la chambre régionale des comptes a examiné la gestion depuis 2012 des trois chambres de commerce et d'industrie situées dans son ressort : la CCI de région Paris – Île-de-France, la CCI de la Seine-et-Marne et la CCI de l'Essonne.

La dernière décennie a été particulièrement riche en dispositions législatives réformant l'organisation du réseau des CCI et en mesures budgétaires successives qui ont réduit leurs ressources fiscales de 28 % en 4 ans.

L'enquête menée par la chambre régionale des comptes Île-de-France a eu pour objet de présenter les mesures prises par ces trois établissements publics administratifs nationaux pour équilibrer leurs comptes suite aux différentes dispositions financières (cahiers n° 1) et pour répondre aux exigences de la réforme organisationnelle de 2010 (cahiers n° 2).

Avec pour objectif commun de contribuer au développement économique de leurs territoires, les CCI de la région Île-de-France géraient ensemble en 2017 un budget de 467 M€ et employaient 4 000 collaborateurs pour exercer, directement ou indirectement, 4 missions principales, distinctes et sans synergies d'organisation entre elles :

- la représentation de leurs 676 000 entreprises ressortissantes ;
- l'accompagnement et l'appui aux entreprises ;
- la formation professionnelle à travers la gestion de 19 écoles qui accueillent chaque année 18 000 élèves et 13 600 apprentis ;
- l'exploitation des parcs d'exposition de la région au travers de 17 filiales dédiées à cette activité.

La principale ressource publique dont bénéficient les CCI n'est pas une dotation budgétaire de l'État mais le produit de la taxe affectée payée par les entreprises, dite taxe pour frais de chambre (TFC). En 2017, cette recette a représenté 200 M€ pour les CCI d'Île-de-France.

Une nouvelle organisation régionale suite à la fusion des deux CCI les plus importantes

Dès le début des années 2000, le diagnostic a été posé au plan national d'une dispersion trop importante des structures, d'un coût de fonctionnement excessif et d'une mauvaise articulation entre l'action des CCI et les politiques économiques développées par l'État ou les conseils régionaux.

En 2005, 2010 et 2016, plusieurs lois ont contribué à structurer le réseau des CCI, à réduire le nombre d'établissements, à mutualiser les fonctions support pour en réduire les coûts et à mieux utiliser les ressources fiscales au profit de la mise en œuvre des politiques publiques nationales et régionales.

Suite à la réforme de 2010, la CCI de région de Paris - Île-de-France (CCIR) a été créée le 1^{er} janvier 2013 par la fusion des deux CCI les plus importantes en France, à savoir, celles de Paris et de Versailles, et de la chambre régionale de commerce et d'industrie (CRCI) d'Île-de-France.

Depuis cette date, la CCIR gère l'ensemble du personnel des CCI de la région et répartit la ressource fiscale entre les chambres : six CCI départementales gérées en son sein (Paris, Yvelines, Val-d'Oise, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne) et deux CCI territoriales (Seine-et-Marne et Essonne) qui ont conservé la personnalité juridique mais lui sont rattachées.

La CCIR est aussi le gestionnaire des missions centralisées et l'établissement support des services communs mutualisés.

Cependant, cette réforme de l'organisation des CCI en Île-de-France n'a pas permis de réaliser les économies escomptées, la fusion d'établissements et la régionalisation de la gestion du personnel s'étant traduites par une baisse des effectifs de 300 emplois, accompagnée d'un maintien du montant des salaires versés et d'une augmentation de 19 M€ des charges sociales.

La nouvelle CCI de région a en effet hérité de dispositions statutaires généreuses. La régionalisation de la gestion du personnel a conduit à l'adoption d'un unique règlement intérieur régional, applicable aussi aux enseignants, aligné le plus souvent sur les dispositions antérieures les plus favorables. De plus, le poids des fonctions de pilotage et de support s'est accentué pour accompagner une organisation régionale très centralisée.

Entre 2013 et 2017, la réduction de 28 % de la TFC, induisant la perte de 78 M€ de recettes par an, et le prélèvement par l'État de 97 M€ sur le fonds de roulement, ont incité ces chambres à rechercher des gains d'efficience.

Les dépenses de personnel représentent plus de 50 % des dépenses de fonctionnement des chambres. Leurs collaborateurs bénéficient d'un statut de droit public qui revêt un caractère hybride. Certaines de ses dispositions sont inspirées du statut général de la fonction publique alors que d'autres sont plutôt empruntées au code du travail.

De manière générale, le niveau des rémunérations des agents des CCI d'Île-de-France est plus élevé que celui des fonctionnaires de l'État. Ils bénéficient aussi d'un régime de travail plus favorable, notamment d'une durée annuelle de travail inférieure à 1 607 heures. De nombreuses dispositions nationales sont éloignées du statut de la fonction publique de l'État, comme l'attribution d'un treizième mois. Les agents des CCI d'Île-de-France bénéficient enfin de diverses adaptations négociées localement, dont le coût atteint 9 M€ par an.

Le coût moyen d'un agent des CCI d'Île-de-France est de 42 % supérieur à celui observé dans les établissements publics opérateurs de l'État et de 25 % supérieur au coût moyen enregistré dans les CCI des autres régions. Notamment, les agents percevant une rémunération de plus de 10 000 € nets par mois sont proportionnellement 15 fois plus nombreux que dans la fonction publique. Leurs rémunérations peuvent même atteindre 300 000 € bruts annuels pour 5 d'entre eux.

Les CCI d'Île-de-France ont mis en place le plan emploi consulaire négocié nationalement, qui leur a coûté 58 M€ d'indemnités de départ financées sur ressources propres, sans compter l'indemnisation du chômage pour les agents concernés. Ce plan a conduit au départ volontaire et immédiat de 600 collaborateurs mais les chambres ont conservé l'ensemble de leurs missions dispersées.

Une organisation centralisée pour assurer un service public peu exclusif

L'organisation de nombreuses missions est centralisée, assurée directement ou au travers de filiales, par la CCI de région plutôt que par les CCI départementales qui se retrouvent de fait avec des compétences réduites à quelques activités de proximité relatives à la mission d'appui aux entreprises.

La CCI de région pour sa part, assure directement la gestion du centre de formalités mutualisé, l'aide au développement des entreprises à l'export, la gestion des établissements d'enseignement, organisés autour de filières. Elle prend également une part très importante dans la mission de représentation nationale et internationale qui, en application de la loi, incombe à la tête du réseau, CCI France.

Par ailleurs, la CCI de région a d'ores et déjà placé certaines activités hors du périmètre de contrôle de la tutelle en les filialisant, qu'il s'agisse de l'organisation des congrès et salons (Viparis et Comexposium), des grandes écoles de commerce (HEC, ESSEC et ESCP Europe) ou de la gestion des pépinières d'entreprises (SCIEGE).

En définitive, sur leur cœur de métier, l'appui aux entreprises, les CCI d'Île-de-France interviennent, pour la plupart de leurs activités, en doublon avec d'autres organismes publics, nationaux ou locaux, plus souvent en concurrence qu'en complémentarité, ce qui est source de surcoûts pour les finances publiques, nuit à la lisibilité de l'organisation du service public par les usagers et pose la question de la valeur ajoutée des CCI qui mériterait d'être mieux définie.

De nouvelles réformes imposent de redéfinir le positionnement des CCI

Alors qu'une nouvelle baisse de la TFC de 16 % est intervenue en 2018, une nouvelle diminution de moitié de cette ressource d'ici 2022 a été annoncée. Les CCI vont perdre sur les trois prochaines années des missions de service public comme la compétence du centre de formalités et la collecte de la taxe d'apprentissage. De plus, le nouveau contrat d'objectifs et de performance, signé le 15 avril 2019 entre l'État et la tête du réseau, CCI-France, invite les CCI à réduire fortement la part de la TFC affectée à la formation.

Pour s'adapter à ce nouveau contexte, les CCI d'Île-de-France ont chacune adopté un nouveau plan stratégique ayant pour principaux axes : le développement de ressources propres affectées notamment à la mission d'appui aux entreprises, la poursuite des mutualisations et la suppression en trois ans des subventions versées aux écoles qu'elles gèrent.

Afin de pouvoir développer de nouvelles activités, malgré le principe de spécialité attaché aux établissements publics administratifs et la dépendance des établissements d'enseignement à la TFC, la CCIR a engagé la filialisation de certaines de ses missions et prépare l'ouverture du capital de ses filiales à des acteurs publics ou privés. Sont ainsi prévues : la filialisation des activités d'enseignement ; le transfert d'une partie de l'immobilier dans des sociétés foncières ; la filialisation éventuelle des activités concurrentielles de services aux entreprises ; la mutualisation des fonctions support au sein d'un groupement d'intérêt économique (GIE).

Une telle démarche implique que le patrimoine, aujourd'hui public, des CCI soit réparti dans les différentes filiales de statut privé et que les activités filialisées échappent au contrôle de la tutelle publique. Dans une telle perspective, le statut d'établissement public administratif ne se justifie plus.

RECOMMANDATIONS

Au terme de ses travaux, la chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

Les recommandations adressées par la chambre sont les suivantes :

- Recommandation n° 1 : Mettre en place un convention de mise à disposition des moyens, notamment humains, de la chambre de commerce et d'industrie de région Paris - Île-de-France à CCI France permettant à celle-ci d'exercer ses missions de représentation. 23
- Recommandation n° 2 : Adopter un temps de travail correspondant à une durée hebdomadaire de travail de 35 heures et 25 jours de congés annuels, soit 1 607 heures. 33
- Recommandation n° 3 : Éviter de recourir pour l'avenir à la proposition généralisée du dispositif des congés de transition..... 44
-

*« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*

OBSERVATIONS

RAPPEL DE LA PROCEDURE

Dans le cadre d'une enquête nationale conduite conjointement par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes sur la réforme des chambres de commerce et d'industrie (CCI), la chambre régionale des comptes Île-de-France a examiné la gestion depuis 2012 des trois chambres de commerce et d'industrie concernées.

Les différentes étapes de la procédure, notamment au titre de la contradiction avec l'ordonnateur, telles qu'elles ont été définies par le code des juridictions financières et précisées par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes, sont présentées en annexe n° 1.

Ont participé au délibéré sur le rapport d'observations définitives, qui s'est tenu le 3 mars 2020, sous la présidence de M. Martin, président de chambre, M. Royer, président de section, M. Roch et Mme Catta, premiers conseillers.

Ont été entendus :

- en son rapport, Mme Pelletier, première conseillère, assistée de Mme Carre, vérificatrice des juridictions financières,
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, le procureur financier.

M. Husson, auxiliaire du greffe, assurait la préparation de la séance de délibéré et tenait les registres et dossiers.

La réponse chambre de commerce et d'industrie de l'Essonne au rapport d'observations définitives, qui lui a été adressé le 28 mai 2020, a été reçue par la chambre le 10 juillet 2020. Cette réponse est jointe en annexe au rapport.

Les chambres de commerce et d'industrie (CCI) sont des établissements publics qui tentent de se réformer depuis le début des années 2000. La dernière décennie a été particulièrement riche en dispositions législatives réformant leur organisation et en mesures d'ordre budgétaire limitant leurs ressources d'origine publique.

Le présent rapport a pour objet de présenter les mesures prises en Île-de-France par ces établissements aux caractéristiques particulières (I) pour répondre aux exigences de la réforme organisationnelle de 2010 (II) et pour équilibrer leurs comptes suite aux différentes mesures financières prises entre 2014 et 2018 (III). Enfin, sont examinés les atouts et les faiblesses de ces CCI face aux réformes en cours dans leur champ de compétences (IV).

1 LES CCI, DES ETABLISSEMENTS PUBLICS ADMINISTRATIFS PARTICULIERS

L'organisation des chambres de commerce et d'industrie (CCI) d'Île-de-France est originale sur le territoire national : 6 CCI départementales¹ sans personnalité juridique et 2 CCI territoriales² dotées de la personnalité morale mais rattachées à la CCI régionale assurent les missions dévolues aux CCI sur les huit départements de la première région économique du pays, dont le PIB³ représente environ 31 % de la richesse nationale pour 19 % de la population.

En 2017, elles ont consommé ensemble 470 M€ de crédits de fonctionnement, dont 323 M€ de ressources publiques, et ont employé 4 000 collaborateurs.

D'une manière générale, le réseau de CCI souffre d'un défaut de représentativité dû au faible taux de participation des chefs d'entreprises aux élections consulaires. Le taux de participation moyen national aux dernières élections s'est élevé à 12,4 %. L'Île-de-France, où 4 % des ressortissants ont voté aux élections de 2016, enregistre le taux le plus faible de votants pour la liste unique.

1.1 Des missions dispersées

Les établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie (CCI) sont des établissements publics de l'État à caractère administratif, dont certains services peuvent revêtir un caractère industriel et commercial⁴. Elles sont régies par les articles L. 710-1 et suivants du code du commerce. La loi leur confie quatre missions principales très différentes, dépourvues de synergies entre elles :

- La mission de représentation des entreprises auprès des pouvoirs publics : les CCI ont, en leur qualité de corps intermédiaire de l'État, une fonction de représentation des intérêts de l'industrie, du commerce et des services auprès des pouvoirs publics ; ils exercent leur activité sans préjudice des missions de représentation conférées aux organisations professionnelles ou interprofessionnelles.

¹ Pour les départements des Yvelines, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne du Val-d'Oise et de Paris.

² Pour les départements de la Seine-et-Marne (CCI77) et de l'Essonne (CCI91).

³ Produit intérieur brut.

⁴ Décision du Conseil d'État.

Les CCI d'Île-de-France consacrent à cette mission 7 % de la taxe pour frais de chambre et 3 % de leurs effectifs.

- La mission d'appui et de conseil aux entreprises : les CCI sont notamment chargées d'accompagner les entreprises de leur création à leur transmission en passant par les différents stades de leur développement y compris à l'international. Elles proposent pour cela, une offre foisonnante de services et de prestations de toutes natures, concernant l'accompagnement, la mise en relation et le conseil auprès des créateurs et repreneurs d'entreprises, regroupées dans neuf programmes distincts.

Ensemble, les CCI d'Île-de-France consacrent à cette mission d'appui et de conseil aux entreprises 44 % de ressource fiscale et 23 % de leurs effectifs.

- La mission de formation professionnelle : des formations initiales sont proposées par les CCI au travers de centres de formation d'apprentis (CFA) et d'écoles supérieures de commerce et de gestion. Les CCI sont ainsi le deuxième formateur en France, après le ministère de l'éducation nationale. Elles contribuent par ailleurs, à la formation professionnelle continue.

Les CCI consacrent à la mission de formation professionnelle 46 % de la taxe pour frais de chambre (en plus de la taxe d'apprentissage) et 55 % de leurs effectifs.

- La mission de gestion d'équipements : en Île-de-France, la CCI de région détient 50 % du capital de filiales qui gèrent des parcs d'exposition et organisent des salons.

S'agissant de services industriels et commerciaux, ils ne peuvent être financés par les ressources fiscales des chambres.

Les ressources de CCI d'Île-de-France sont à 70 % d'origine publique, dont 200 M€ de taxe affectée payée par les entreprises, dite taxe pour frais de chambre (TFC).

Tableau n° 1 : Recettes d'exploitation des CCI d'Île-de-France par mission en 2017⁵ (en M€)

| Missions | Ressources publiques | Dont TFC | CA | Total |
|---------------------------|----------------------|--------------|--------------|--------------|
| Appui aux entreprises | 91,5 | 86,9 | 36,8 | 128,8 |
| Formation | 210,3 | 91,7 | 105,3 | 316,2 |
| Gestion équipements | 1,7 | 1,7 | 2 | 3,7 |
| Représentation | 13,9 | 13,9 | 0,3 | 13,9 |
| Autres | 6,7 | 6,7 | | 6,7 |
| Montant total 2017 | 323,5 | 201,4 | 144,4 | 467,9 |
| Montant 2018 | 280,4 | 161,8 | 100,5 | 380,8 |

Source : CRC à partir de la norme 4.9 des CCI

Les CCI sont administrées par un collège de dirigeants d'entreprises de leur ressort, élus par leurs pairs pour une durée de cinq années. Contrairement aux autres établissements publics nationaux, leur tutelle (le ministère de l'économie et des finances) n'est pas représentée dans leur instance de délibération. Les élus appartiennent le plus souvent à des organisations patronales (Medef, CGPME, UPA, etc.) mais représentent au sein de la CCI les intérêts généraux de leur activité professionnelle (commerce, industrie ou services).

⁵ La CRC ayant disposé des comptes 2018 dans les derniers jours de l'instruction, la période examinée prioritairement est celle comprise entre 2013 et 2017.

1.2 Une réforme organisationnelle initiée dès 2005

Le diagnostic des faiblesses de l'organisation consulaire posé dès la première moitié des années 2000 identifie la dispersion trop importante des structures consulaires comme la cause d'un coût de fonctionnement des CCI excessif et d'une mauvaise articulation entre leur action et les politiques économiques développées par l'État et les conseils régionaux.

En conséquence, la loi du 2 août 2005⁶ reconnaît formellement le rôle prépondérant des chambres régionales en matière de représentation des entreprises de leur circonscription auprès des pouvoirs publics et leur confie l'élaboration de schémas directeurs et schémas sectoriels. Elle crée une tête de réseau, CCI France, chargée de l'animer et de représenter les chambres au niveau national et international.

À la veille de la réforme engagée par la loi du 23 juillet⁷ 2010, chaque CCI, parce qu'elle s'appuie sur une légitimité élective et des ressources financières propres tirées d'une taxe sur les entreprises de son ressort, fonctionne encore comme une entité largement autonome. Elle n'est aucunement censée rendre de compte aux CCI de région ni à la tête du réseau, encore moins se conformer à des instructions ou à des orientations qui ne seraient pas formellement opposables.

De plus, l'extrême hétérogénéité des outils de gestion et de suivi d'activité utilisés à l'époque par les CCI interdit aux pouvoirs publics d'avoir une vue d'ensemble et ne permet pas d'évaluer la performance du réseau.

Le Conseil de modernisation des politiques publiques a décidé le 4 avril 2008 qu'« en vue d'améliorer le service rendu, les réseaux consulaires, comme l'ensemble des structures publiques, doivent participer à l'effort de rationalisation, de mutualisation des fonctions support, de réduction de la dispersion des structures. »

La réforme consulaire de 2010, qui résulte directement de ces diagnostics, cherche à renforcer le rôle de l'échelon régional du réseau et, dans une moindre mesure, de l'échelon national, afin d'atteindre le double objectif de réaliser des économies tout en préservant une offre de proximité et de faire émerger des interlocuteurs consulaires capables de conduire une action coordonnée avec les pouvoirs publics aux niveaux régional et national.

La loi du 23 juillet 2010 a permis aux CCI qui le souhaitent d'approfondir le processus de régionalisation sans toutefois remettre en question le rôle des CCI territoriales, chambres de proximité, qui est défendu par le réseau.

Cette réforme a permis le rattachement des chambres territoriales à la chambre de région et de faire en sorte que le produit de la taxe pour frais de chambres (TFC) soit collecté par la CCI de région avant d'être redistribué aux CCI territoriales.⁸

Les CCI de région sont associées à l'élaboration du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire adopté par le conseil régional.

Par ailleurs, la chambre de région définit une stratégie régionale et adopte des schémas sectoriels dans divers domaines, la loi du 14 mars 2016⁹ rendant l'ensemble de ces documents régionaux prescriptifs et opposables aux CCI territoriales.

De plus, en application de l'article 40 de la loi du 23 juillet 2010 précitée, les agents de droit public sous statut employés par les CCI territoriales ont été transférés aux CCI de région, qui en sont devenues l'employeur à compter du 1^{er} janvier 2013, et mis de droit à la disposition des chambres territoriales qui les employaient à la date d'effet du transfert.

⁶ Loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises.

⁷ Loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services.

⁸ Article L. 711-8 du code de commerce.

⁹ Loi n° 2016-298 du 14 mars 2016 relative aux réseaux des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers et de l'artisanat.

Au-delà de la gestion du personnel, il est également prévu que soient mutualisées les autres fonctions d'appui administratif assurées par les CCI de région pour le compte des chambres de leur circonscription telles que : le service de paie des agents administratifs ; les services de comptabilité, informatique, juridique ou les outils ou contrats portant sur les frais téléphoniques, l'assurance, ou la maintenance.

Au total, la loi du 23 juillet 2010 s'est avérée d'une grande souplesse de mise en œuvre, accélérant la régionalisation dans les régions où il existait un accord pour s'y engager mais imposant peu de contraintes en la matière aux CCI territoriales.

1.3 Un réseau peu peu piloté ...

Le réseau des chambres de commerce et d'industrie est composé d'une centaine de chambres aux statuts variés : CCI de région, CCI territoriales, CCI départementales d'Île-de-France ou CCI locales, les deux dernières, dépourvues de la personnalité juridique, étant gérées au sein d'une CCI de région.

Ces établissements publics ont des missions très larges et la personnalité morale leur donne une grande autonomie pour déterminer leur stratégie, définir leur propre catalogue et adopter leurs tarifs en toute indépendance. En l'absence de règle écrite édictée par la tutelle, chaque CCI interprète pour son propre compte ce qui relève du service public, de l'intérêt général et du champ concurrentiel et donc le niveau de ressource fiscale affecté à chacune de ses actions.

Chaque établissement se dote de l'organisation nécessaire à la réalisation de ses objectifs en fonction de ce qu'il estime être les besoins de ses clients locaux, chefs d'entreprises ou collectivités, et chacun développe son propre service d'études ou de communication.

Cette forte autonomie de gouvernance peut s'avérer difficilement conciliable avec l'idée d'appartenance à un réseau.

1.3.1 Des CCI autonomes à l'égard de leur tête de réseau

À la tête du réseau national est placé CCI France, établissement public seul habilité¹⁰ à représenter auprès de l'État et de l'Union européenne ainsi qu'au plan international les intérêts nationaux de l'industrie, du commerce et des services.

Son organe délibérant est constitué de tous les présidents de CCI, territoriales, d'outre-mer, de région ou départementales d'Île-de-France (alors même que ces dernières n'ont pas de personnalité juridique). Chacun dispose d'une voix délibérative.

CCI France assure l'animation de l'ensemble du réseau. Notamment, elle adopte les normes d'intervention pour les établissements membres du réseau et s'assure du respect de ces normes. Le contrôle de la chambre régionale des comptes a montré que les CCI ne respectent pas forcément ces normes. Par exemple, la CCI de région n'a pas mis en œuvre la norme nationale définie par CCI France conformément aux dispositions de l'article D 711-56-1 du code du commerce, qui prévoit que « le centre de formalités des entreprises met en place un système d'écoute et de mesure de la satisfaction du client ».

Autre exemple, CCI France a piloté la mise en place d'un référentiel de comptabilité analytique commun à l'ensemble des établissements du réseau. Selon l'article L. 710-1 code du commerce, « *chacun des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie tient une comptabilité analytique mise à la disposition des autorités de tutelle et de contrôle afin de justifier que les ressources publiques ont été employées dans le respect des règles de concurrence nationales et communautaires et n'ont pas financé des activités marchandes* ».

¹⁰ Ce point a été renforcé par la loi PACTE qui modifie l'article L.711-15 du code du commerce.

La norme de comptabilité analytique du réseau (dite norme 4.9) a été adoptée par l'assemblée générale de CCI France et approuvée par l'autorité de tutelle. Elle est applicable depuis le 1^{er} janvier 2013. Cette norme permet de rendre compte de l'ensemble des actions des CCI en fonction d'un cadre commun décliné par missions et par programmes.

Le « Cube », une plateforme internet interactive mise à la disposition du réseau et constituant un outil de *reporting*, a également été développée au niveau national afin d'agrèger les budgets prévisionnels, les comptes exécutés, ainsi que des indicateurs d'activité et de performance des CCI. Il permet « *de collecter les données des CCI, de les agréger, de les restituer au travers de rapports d'analyse, et de constituer des rapports dynamiques sur une large sélection de critères, avec la possibilité de se comparer avec d'autres chambres* »¹¹.

L'objectif est de fournir aux élus et aux pouvoirs publics des informations homogènes sur l'exercice des missions des établissements du réseau et sur l'utilisation des ressources qui y sont affectées, à la condition que l'ensemble des CCI applique le guide commun.

La chambre régionale des comptes a pu vérifier la mise en place effective de cet outil à partir de 2013 dans les trois CCI contrôlées. Elle a pu en mesurer l'efficacité pour analyser l'évolution de l'affectation de la ressource fiscale dans les trois chambres contrôlées. Toutefois, la chambre a également pu apprécier les limites de l'outil et des interprétations qui peuvent en être tirées, notamment dans les comparaisons entre les CCI ou dans les analyses comparatives des résultats sur plusieurs années :

- il ne permet de connaître les ressources fiscales affectées à des services relevant du champ concurrentiel que pour la mission de gestion des infrastructures. Pour les autres champs de compétences, l'outil n'est pas assez précis ;
- le mode de gestion retenu pour certaines missions rend les données de la norme 4.9 non comparables entre deux établissements (par exemple, selon que la gestion du centre de formation des apprentis se fait en direct par la CCI - comme c'est le cas à la CCI de Seine-et-Marne - ou au travers d'une association - comme la CCI91 en a fait le choix -, les montants de dépenses et de recettes ne recouvrent pas les mêmes périmètres) ;
- les changements d'organisation (par exemple, la filialisation d'une activité conduit à sa sortie des comptes de l'établissement) peuvent conduire à conclure à tort à une baisse des effectifs ou à diminution des recettes ou des dépenses ;
- l'application différente du guide méthodologique par les différentes chambres rend également les comparaisons difficiles. C'est le cas par exemple de la CCI91 qui ne respecte pas certaines dispositions¹² de la norme 4.9, ce qui rend les comparaisons entre les CCI de la région inopérantes.

Ces difficultés méthodologiques privent cet outil d'un intérêt comparatif. Par ailleurs, les consolidations nationales réalisées par la direction générale de entreprises (DGE) ou par CCI France sont en conséquence difficilement interprétables.

La CCI de l'Essonne affirme qu'elle respecte le référentiel commun. Toutefois, la chambre régionale des comptes a relevé qu'elle ne répartit pas les actions dans les programmes¹³ conformément aux dispositions du référentiel de la norme 4.9 et n'affecte pas de frais de fonctions support et pilotage ce qui en minimise le coût.

De ce fait, l'information ainsi produite relative aux neuf programmes de la mission d'appui aux entreprises ne peut pas être comparée à celle des autres CCI de la région.

¹¹ Référentiel Norme 4.9 – Version d'octobre 2016.

¹² Par exemple, alors que le glossaire de la norme 4.9 définit que toutes les actions de sensibilisation, information, conseil, accompagnement des entreprises dans leurs démarches de développement durable, quels que soient les moyens mis en oeuvre et les supports utilisés sont regroupées dans le programme A05 développement durable/ environnement, la CCI91 ventile ces actions sur les programmes A02, A05, A06 et A07. L'activité d'incubateurs / Pépinières d'entreprises dédiées aux jeunes entreprises figure dans l'inventaire du référentiel de la norme 4.9 parmi les actions rattachées au programme A02, elle est enregistrée en C10 à la CCI91.

¹³ Par exemple, pépinières, En Essonne Réussir, ou Salon Techninov.

Sans l'informer des adaptations auxquelles elle a procédé, la CCI de l'Essonne transmet chaque année ses données à CCI France qui, n'ayant pas les moyens d'en contrôler la fiabilité, les consolide avec les données nationales sans savoir qu'elles ne sont pas homogènes avec elles.

L'exemple de l'enregistrement comptable des indemnités de frais de mandat des élus est également éclairant sur l'absence de coordination entre les établissements : cette dépense existe dans toutes les CCI mais est comptabilisée dans un compte différent dans chacune des trois CCI contrôlées. La CCI de région considère ces frais de mandat comme des charges diverses de gestion courante, la CCI de Seine-et-Marne comme des charges de personnel et la CCI91 comme des services extérieurs¹⁴.

Ces données sont transmises à CCI France et à la direction générale des entreprises, la tutelle du réseau, qui en opèrent une centralisation annuelle. Toutefois, il n'est pas produit de document public synthétisant ces informations et présentant une analyse détaillée et systématique de ces données.

1.3.2 Des CCI qui ne considèrent pas les demandes de la tutelle comme contraignantes

L'État, représenté par la direction générale des entreprises (DGE), définit les orientations de la tutelle exercée sur les chambres de commerce et d'industrie ainsi que les principes de son organisation administrative et financière. La DGE élabore les textes fixant l'organisation et le fonctionnement des CCI, exerce la tutelle de CCI France et assure la présidence et le secrétariat de la commission paritaire nationale du personnel administratif.

L'article 52 du décret du 1^{er} décembre 2010 a confié au préfet de région, assisté par le directeur régional des finances publiques, la tutelle de l'ensemble du réseau (hors CCI France) qui vise à s'assurer, d'une part, de la régularité du fonctionnement des chambres, et d'autre part, de la soutenabilité financière de leurs délibérations. La loi lui confie en outre la mission de conclure des conventions d'objectifs et de moyens avec les CCI de région¹⁵.

La chambre régionale des comptes a relevé que, lors de la création de l'association Faculté des métiers de l'Essonne, la tutelle ministérielle¹⁶ a donné un avis favorable au rapprochement des centres d'apprentissage de la CCI et de la CMA¹⁷ de l'Essonne. Elle a toutefois demandé de transformer l'association en groupement d'intérêt public (GIP) disposant d'un contrôleur de l'État, au regard de la préconisation du trésorier payeur général, considérant que cette association constituait un « pur démembrement des chambres consulaires qui bénéficie de financement non négligeables en provenance de celles-ci ». Il n'a été donné aucune suite à cette demande. Aucun contrôle de la bonne application de la recommandation de la tutelle n'a été opéré.

Dans son rapport de mars 2018, l'Inspection générale des Finances¹⁸ constatait qu' « *au total, l'État n'exerce pas aujourd'hui de tutelle relative à l'accomplissement des missions des chambres hormis celui de la régularité budgétaire. Par ailleurs le levier du « rabot budgétaire » par un plafonnement ou la baisse de la taxe affectée sert aujourd'hui pour l'État de seule orientation de l'action publique dans laquelle doivent s'inscrire les chambres* ».

¹⁴ Les frais de mandat sont enregistrés en 62511 (CCI91), en 6414 (CCI77), en 6584 (CCIR).

¹⁵ Article 1600 du code général des impôts.

¹⁶ Cf. courrier de la sous-direction des CCI au secrétariat d'État aux PME.

¹⁷ Chambre des métiers et de l'artisanat.

¹⁸ Revue des missions et scénarios d'évolution des chambres de commerce et d'industrie et des chambres des métiers et de l'artisanat - Mars 2018 (IGF – Cgefi- CGEJET).

En réponse aux observations provisoires de la chambre régionale des comptes, le préfet d'Île-de-France a confirmé que la tutelle exerçait un contrôle peu contraignant sur les décisions non budgétaires des CCI en raison d'un manque de moyens à cet effet, la loi de 2010 ne faisant aucun lien entre la convention d'objectifs et de moyens (COM) et les ressources publiques des CCI, et d'un positionnement flou des questions non budgétaires dans l'exercice de la tutelle qui l'empêche d'être exigeante face à une baisse sensible et continue du financement des CCI par la taxe affectée. Grâce aux stipulations qui figurent désormais dans la convention signée le 3 octobre 2019 entre la CCIR et le préfet d'Île-de-France, l'exercice de la tutelle pourra être renforcé grâce notamment à la tenue régulière de comités de suivi réguliers.

En matière de procédure budgétaire, du fait des mesures de restrictions successives, la chambre régionale des comptes a relevé des budgets régulièrement présentés en déséquilibre ces dernières années.

L'article L. 712-8 du code de commerce contraint pourtant les CCI à voter un budget en équilibre. Lorsque le budget prévisionnel d'un établissement ou le budget exécuté au cours de l'exercice écoulé fait apparaître un déficit non couvert par les excédents disponibles, l'autorité compétente, après application d'une procédure contradictoire, arrête le budget et peut confier au directeur départemental des finances publiques les fonctions de trésorier. Du fait des différentes mesures financières parfois adoptées tardivement, les CCI contrôlées ont présenté chacune sur la période sous revue deux à trois budgets primitifs en déficit.

Tableau n° 2 : Soldes des budgets primitifs votés et transmis à la tutelle (en €)

| BP | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-----------------|------------|--------------|--------------|---------------|------------|-----------|--------------|
| Solde BP CCIR | 28 492 888 | - 10 024 035 | - 24 347 939 | - 122 584 936 | 16 721 844 | 1 242 685 | - 30 492 870 |
| Solde BP CCI77 | 1 157 126 | 98 472 | - 1 502 607 | - 1 328 093 | - 776 000 | 73 980 | - 1 052 490 |
| Solde BP CCI 91 | - | - 1 223 368 | - | - 5 525 032 | - 537 314 | - | - 1 420 592 |

Source : CRC à partir des BP des CCI

En 2018, les budgets des trois chambres ont été présentés en déficit et ont été accompagnés de plans de redressement à trois ans. Le budget initial de la CCIR pour 2019 a été rejeté par la tutelle.

1.4 Une organisation budgétaire et financière dérogatoire du droit commun des établissements publics administratifs

Parce que les CCI sont des établissements publics nationaux sans comptable public, leur gestion comptable et budgétaire déroge en bien des points aux règles de gestion définies pour ce type d'établissements. Elles n'ont pas de nomenclature comptable et budgétaire propre mais appliquent le plan comptable général, comme les entreprises privées et leurs comptes sont certifiés chaque année par des commissaires aux comptes.

Ne figurant pas sur la liste des opérateurs de l'État¹⁹, les dispositions du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publiques, ne s'appliquent pas aux CCI. En conséquence, contrairement aux autres établissements publics administratifs, elles peuvent souscrire des emprunts sous réserve d'obtenir une autorisation préfectorale et ne sont pas tenues de déposer leurs fonds sur un compte du Trésor non rémunéré.

Disposant d'une confortable trésorerie, plusieurs d'entre elles ont même collectivement créé en 2009, un groupement d'intérêt économique (GIE), « CCI Finance » pour en optimiser la gestion, qui ne comptait pas moins de 14 ETP en 2017.

¹⁹ Liste des personnes morales de droit public relevant des administrations publiques, établie par l'arrêté du 1^{er} juillet 2013.

Les activités des CCI sont scindées en deux secteurs distincts, l'un dit « lucratif » soumis à l'impôt sur les sociétés de droit commun, l'autre dit « non lucratif » relevant des dispositions spécifiques d'exonération²⁰.

Les comptables et les trésoriers de ces établissements ne déposent donc pas leurs comptes à la Cour des comptes. Ils n'engagent pas leur responsabilité personnelle et pécuniaire.

2 LA CRÉATION A LA SUITE DE LA REFORME DE 2010 D'UNE CCI DE REGION A L'ORGANISATION ORIGINALE ET DISPENDIEUSE

2.1 La CCI de région Paris - Île-de-France gère 20 % des effectifs du réseau

2.1.1 Trois statuts différents pour les neuf CCI d'Île-de-France

En 2001, coexistaient en Île-de-France sept chambres de commerce et d'industrie dotées de la personnalité juridique :

- la CCI de Paris (regroupant quatre délégations départementales pour Paris et la petite couronne, dépourvues de la personnalité morale, créées en 1967 lors de l'éclatement du département de l'ancienne Seine, afin de maintenir intact le périmètre d'intervention de la CCI d'origine) ;
- la CCI de Versailles (composée des deux délégations départementales des Yvelines et du Val-d'Oise) ;
- les CCI de Meaux et de Melun en Seine-et-Marne ;
- la CCI de l'Essonne ;
- au niveau régional, deux CCI à compétence régionale : la CRCI de Paris (sur le périmètre de la petite couronne) et la CRCI Île-de-France (pour la grande couronne).

En 2001, il a été procédé à la fusion des deux chambres régionales ; puis vint la fusion des deux CCI de Seine-et-Marne en 2005.

Jusqu'en 2009, chaque CCI²¹ votait, en fonction de ses besoins budgétaires, le taux d'imposition qui s'appliquait à ses ressortissants, sans plafonnement, et coexistaient donc des taux différents sur le périmètre de la région.

Suite à la réforme de 2010, la CCI de région de Paris - Île-de-France (CCIR) a été créée le 1^{er} janvier 2013 par la fusion des deux CCI les plus importantes en France, les CCI de Paris et de Versailles qui comptaient respectivement 3 753 et 773 emplois équivalents temps plein (ETP) au 31 décembre 2012, avec la chambre régionale de commerce et d'industrie (CRCI) d'Île-de-France.

La prédominance de la CCI de Paris dans l'ensemble fusionné s'est traduite dans les faits par une absorption par cette dernière des autres entités. L'ex-CCI de Paris a étendu son périmètre aux départements des Yvelines et du Val-d'Oise et élargi ses missions à celles d'une CCI de région.

Chacun des huit départements de la région est doté d'une CCI de proximité. Ainsi, la CCI de région regroupe en son sein six CCI départementales (Paris, Yvelines, Val-d'Oise, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne). Le statut de CCI départementale n'existe qu'en Île-de-France²². Il est proche de celui de CCI locale tel que défini dans les articles L. 711-22 et suivants du code du commerce.

²⁰ Selon l'article 206-5 du CGI.

²¹ Hors la chambre régionale de commerce et d'industrie.

²² Notamment aux articles L. 711-11 et suivants du code du commerce.

Leur organisation comme la définition des missions de proximité qui leur sont dévolues ont été décidées par l'assemblée générale de la CCI de région et en conformité avec les schémas sectoriels. Dépourvues de la personnalité morale, elles sont dotées d'une assemblée générale d'élus, dotée d'un bureau, privée de capacité de décision et simple instance d'information. Elles ont également un trésorier et un trésorier adjoint sans budget ni compte et des commissions en nombre limité.

Au 1^{er} janvier 2013, bien que la réforme de 2010 les y incitait fortement sans l'imposer, les CCI de l'Essonne (CCI91) et de la Seine-et-Marne (CCI77) ont refusé de fusionner avec l'établissement régional pour devenir des CCI départementales. Elles ont œuvré pour faire exclure en Île-de-France, la possibilité qu'ont les CCI de région de décider, de leur propre initiative, d'absorber les CCI territoriales²³. Elles ont donc conservé leur personnalité juridique et le statut de CCI territoriale.

Elles ont en conséquence, une autonomie plus importante en matière d'organisation et de politique de développement de leurs actions dès l'instant qu'elles se conforment aux différents schémas adoptés au niveau régional.

Toutefois, l'autonomie de ces CCI connaît une limite significative liée au fait que les CCI de région perçoivent puis répartissent entre les chambres territoriales et départementales, le produit des taxes affectées.

Cette disposition s'accompagne d'une clause de solidarité financière aux termes de laquelle, les CCI de région doivent abonder le budget d'une chambre territoriale qui leur est rattachée, au-delà du budget voté, pour subvenir à des dépenses exceptionnelles ou faire face à des circonstances particulières ou dans le cas où elle ne peut faire face au paiement des dépenses obligatoires qui lui incombent. Mais la chambre aidée ne peut alors plus s'opposer à sa fusion avec une autre chambre de la circonscription alors décidée par la chambre de région.

Les écarts de statut semblent indifférents aux yeux des ressortissants et clients des CCI qui sont d'abord attachés à disposer d'interlocuteurs de proximité. L'absence de personnalité juridique ne semble pas être un obstacle, même sur le territoire de la CCI départementale de Paris qui connaît la plus grande densité d'implantation des entreprises en France et ne compte pas moins de 280 000 ressortissants. Lors de la fusion, seule la CCI des Yvelines a changé de statut, passant du statut de CCI à personnalité morale, de plein exercice, à celui de CCI départementale. Finalement, ce changement a plutôt été bien accepté.

Une partie des élus de chaque CCI départementale et territoriale sont membres de la CCI de région. Au total, les CCI d'Île-de-France comptent 293 élus dont 92 siègent à l'assemblée générale de la CCIR pour représenter les 675 000 ressortissants franciliens.

Au-delà de la prédominance décisionnelle de la CCI de région sur les budgets, les schémas sectoriels, la signature du contrat d'objectifs et de performance avec le préfet, les négociations avec la Région et la signature des contrats, l'organisation des différentes chambres reste essentiellement départementale, pour des raisons historiques.

Pour certains territoires particuliers du point de vue du développement économique, comme Saclay ou Roissy, qui s'étendent sur plusieurs départements, il a été créé une conférence permanente interconsulaire entre les CCI départementales et territoriales concernées.

La CCIR exerce sur le territoire de l'Île-de-France toutes les missions d'une CCI de région. Notamment, elle encadre et soutient les activités des chambres territoriales et départementales d'Île-de-France qui lui sont rattachées et définit la stratégie d'activité pour l'ensemble des CCI de sa circonscription. Elle exerce sur les départements de Paris, petite couronne, Yvelines et Val-d'Oise les compétences des CCI de proximité.

²³ Cf. l'article L. 711-1-1 du code du commerce.

Au total, la CCI de région Paris - Île-de-France est une chambre particulière, tout à la fois chef de file stratégique sur la région, établissement support des services communs mutualisés, prestataire de services pour les entreprises, gestionnaire des missions centralisées et coordonnateur de six CCI départementales dotées d'effectifs opérationnels et chargées de la mission en œuvre de certaines missions dans leur territoire respectif.

En conséquence, la CCI de région recouvrant le périmètre d'action de sept CCI est un établissement sans commune mesure avec les deux CCI territoriales de l'Essonne et de la Seine-et-Marne, en effectif comme en crédits budgétaires.

Tableau n° 3 : Comparaison des montants budgétaires des CCI d'Île-de-France en 2017 (en M€)

| | Effectif | Budget | Dont TFC |
|---------------|--------------|------------|------------|
| CCI de région | 3 547 | 425 | 173 |
| CCI77 | 265 | 29 | 15 |
| CCI91 | 132 | 16 | 12 |
| Total | 3 944 | 470 | 200 |

Source : CRC à partir de la norme 4.9

Conformément à la réforme de 2010 qui visait à mieux organiser et structurer les actions des CCI sur leur territoire, la CCI de région Paris - Île-de-France a mis en place une coordination avec la collectivité compétente en matière économique lors de l'élaboration du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire, adopté en Île-de-France en décembre 2016.

Elle a élaboré la stratégie régionale et le schéma régional d'organisation des missions ainsi que, chaque année, le budget nécessaire à la mise en œuvre de cette stratégie et de ce schéma.

Elle a adopté également des schémas sectoriels destinés à encadrer les projets des chambres de commerce et d'industrie territoriales ainsi que le schéma régional d'organisation des moyens.

Enfin, conformément à l'article 1600 du code général des impôts, la CCIR de Paris - Île-de-France a conclu une convention d'objectifs et de moyens avec le représentant de l'État en région. Ce contrat a retenu un nombre important d'indicateurs d'activité (65 ont été dénombrés) qui ne sont toutefois associés à aucun objectif chiffré.

En pratique, cela s'est traduit par la multiplication et l'enchevêtrement des conventions et des schémas, sectoriels ou directeurs, adoptés pour la plupart en juillet 2017, qui, du fait des nombreuses réformes annoncées depuis, se sont avérés caducs un an plus tard, avant même leur complète mise en œuvre.

2.1.2 Une réforme inachevée

La réforme de 2010 fixe un objectif général de mutualisation des fonctions support. Toutefois, le dispositif inscrit dans la loi est peu contraignant et n'impose en définitive que des transferts de compétences limités. Aussi, la loi du 14 mars 2016 relative aux réseaux des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers et de l'artisanat a poursuivi ce mouvement de renforcement de l'échelon régional du réseau, et aux termes du 6° de l'article L. 711-8, « les CCI de région assurent pour le compte des CCI de leur circonscription qui leur sont rattachées », des fonctions d'appui et de soutien ainsi que toute autre mission pouvant faire l'objet d'une mutualisation et figurant dans le schéma régional d'organisation des missions, et notamment la gestion des agents de droit public sous statut comprenant la gestion de la paie de ces agents et le plan de formation ; les services financiers et comptables ; les services d'audit ; les services juridiques ; les achats et les marchés publics ; la communication ; et les systèmes d'information.

Un schéma régional d'organisation des missions (SROM) doit être adopté pour préciser le niveau régional ou local d'exercice des missions et des fonctions.

Toutes les fonctions support des CCI départementales sont mutualisées au niveau de la CCI de région. Il est donc observé une mutualisation complète conformément à l'article L. 711-8 précité. Cependant, les CCI de Seine-et-Marne et de l'Essonne ont préservé la capacité de choisir les thèmes et le calendrier de mise en œuvre des mutualisations régionales.

Les mutualisations prévues à l'article L. 711-8 se feront donc progressivement. Par exemple, seulement quatre familles d'achat ont été mutualisées (prestations liées au personnel, l'informatique et téléphonie, la maintenance, les assurances), la CCI régionale étant centrale d'achat depuis 2013. Par ailleurs, l'entité régionale est coordinatrice de groupement de commande lorsqu'il est décidé, au cas par cas, de constituer un groupement.

L'organisation actuelle des CCI en Île-de-France offre un paysage contrasté. En effet, la CCI de région, créée par absorption de la CCI de Versailles par la CCI de Paris, a permis de mettre en place une organisation cohérente de ces chambres consulaires dans six départements de la région. Toutefois, du fait de l'opposition de deux CCI au projet visant à créer une seule CCI sur la région, les règles d'organisation et les processus de décision restent différents dans les départements de la Seine-et-Marne et de l'Essonne, même si la recherche de mutualisations entre les chambres a tendance à s'accélérer en cohérence avec les disposition du schéma régional d'organisation des missions et l'harmonisation en cours des progiciels de gestion intégrée sera un levier utile à la démarche.

2.2 Une CCI de région aux missions très étendues

L'examen des indicateurs d'activité des CCI en France montre une assez grande spécialisation des chambres de région au regard des chambres territoriales. L'Île-de-France est, de ce point de vue, particulière²⁴.

Hors de l'Île-de-France, les chambres de commerce et d'industrie de région n'exercent qu'un nombre limité d'activités d'appui aux entreprises. La formation reste également un domaine dans lequel les chambres de commerce et d'industrie territoriales sont très investies. Enfin, la plupart des chambres de commerce et d'industrie de région n'exercent aucune fonction dans les domaines de l'appui aux territoires et de la gestion d'équipements et très peu dans la représentation des entreprises auprès des pouvoirs publics.

Parce que la CCI de Paris - Île-de-France s'est construite à partir de la CCI de Paris qui a étendu son périmètre géographique et ses compétences, elle exerce certaines des missions d'appui aux entreprises, de formation et de gestion des équipements.

Seules sont laissées aux CCI départementales les missions consultatives de proximité et les missions d'appui aux entreprises à l'exception du CFE mutualisé et du développement international. Sur les territoires de Paris, des départements de la petite couronne, du Val-d'Oise et des Yvelines, les autres missions sont gérées en direct par les services centraux de la CCI de région ou au travers de ses nombreuses filiales.

2.2.1 La responsabilité des missions centralisée au niveau régional

2.2.1.1 Une partie des missions d'appui des entreprises est assurée par la CCI de région

Plusieurs missions sont gérées directement par les services centraux de la CCI de région.

²⁴ Rapport sur l'impact de la réduction des ressources fiscales affectées aux chambres de commerce et d'industrie. CGéFI Septembre 2015.

➤ Le centre de formalités des entreprises mutualisé

Les centres de formalités des entreprises (CFE) ont pour objet de permettre à ces dernières de souscrire en un même lieu et sur un même document les déclarations auxquelles elles sont tenues par les lois et règlements dans les domaines juridique, administratif, social, fiscal et statistique, afférentes à leur création, à la modification de leur situation et à la cessation de leur activité²⁵.

Le déclarant a également la faculté de déposer le dossier de déclaration directement auprès du greffe du tribunal de commerce compétent pour y procéder. Dans ce cas, le greffe transmet sans délai le dossier au CFE compétent. Cette procédure est plus communément appelée procédure « article 3 » (A3). Elle est la plus fréquemment utilisée par les usagers.

L'activité des centres de formalités des entreprises se limite, par la réglementation, à un contrôle formel de la complétude des dossiers, les organismes destinataires de la formalité étant seuls compétents pour apprécier la validité des déclarations.

Les textes instituant les centres de formalités des entreprises et fixant leurs attributions ne permettent pas à ces organismes d'exiger des usagers la rémunération de leur intervention. À cette prestation gratuite peuvent toutefois s'ajouter des prestations supplémentaires payantes « excédant l'exécution normale des services obligatoires »²⁶.

En Île-de-France, il y a un CFE par département qui réalise tous les entretiens en face à face et au téléphone et un centre de formalités des entreprises mutualisé, géré directement par la CCI de région, qui procède à l'enregistrement des dossiers de l'article 3 et de ceux reçus par voie postale. Les CFE des CCI territoriales réalisent toutes formalités sur leur territoire, y compris celles de l'article 3.

La mise en place du centre de formalités des entreprises mutualisé visait à l'amélioration de la productivité et à la réduction des coûts. Le but était de dégager des marges de manœuvre pour se concentrer sur des prestations à plus forte valeur ajoutée grâce à la mutualisation du traitement des dossiers ne nécessitant pas de face-à-face avec le client.

En effet, la procédure A3 implique la ressaisie par les centres de formalités des entreprises des données transmises par le greffe par l'intermédiaire de l'échange de données informatisées, celles-ci n'étant pas compatibles avec le système d'information des CCI.

Les services centraux²⁷ de la CCIR délivrent aussi les formalités internationales pour six des huit départements franciliens depuis 2008, les CCI de Seine-et-Marne et de l'Essonne assurant la délivrance de ces formalités sur leur territoire respectif.

Il s'agit des formalités d'exportations temporaires et définitives :

- les certificats d'origine pour les exportations définitives,
- les carnets de passage en douane ATA pour les exportations temporaires, pour lesquels la CCIR est organisation garante nationale (c'est-à-dire qu'elle est responsable de la gestion de la procédure ATA en France),
- les certificats de libre vente pour les exportations spécifiques de médicaments et de dispositifs médicaux. Cette compétence est nationale, seule la CCIR est compétente.

Une partie (50 % en 2017) de ces formalités est traitée par la plateforme GEFI de délivrance des formalités internationales, un dispositif de facilitation et d'accélération de ces formalités pour lequel la CCI de région est également chef de file d'une centaine de CCI.

²⁵ Article R. 123-1 à R. 123-30 du code du commerce.

²⁶ Cf. Article D.711-67-3 du code du commerce.

²⁷ DGA SEDI.

➤ L'aide au développement de l'activité des entreprises à l'export

Le principe d'un pilotage régional de l'appui à l'internationalisation des entreprises a été adopté par les CCI d'Île-de-France dès 2008. Il est désormais assuré par les services centraux de la CCI de région en concertation avec les CCI départementales et territoriales et en mutualisant un certain nombre de compétences géographiques, sectorielles, techniques (salons à l'étranger) et réglementaires.

Dans ce cadre, opèrent des conseillers internationaux « généralistes » dans chacune des 8 CCI de proximité auxquels sont associés des conseillers « experts » géographiques et sectoriels, de la CCIR. Ils constituent une équipe d'une cinquantaine de conseillers qui suivent l'entreprise tant dans la qualification du projet de développement international que dans l'accès à l'information, l'identification de nouveaux partenaires commerciaux et dans la conduite des projets d'implantation sur des marchés cibles.

Pour mener à bien sa mission auprès des entreprises, la CCI Paris - Île-de-France dispose de bureaux de représentation sur des marchés complexes et prioritaires, en propre en Chine et en Russie ou en partenariat au Brésil et en Inde. Elle s'appuie en France et à l'étranger sur des réseaux de partenaires complémentaires relevant tant de la sphère publique que privée.

Elle gère quatre sites d'information : www.entreprises.cci-paris-idf.fr/web/international ; www.lexportateur.com ; www.een-topic.fr ; www.iledefrance-international.fr.

La CCI de région finance le développement international (programme A03) à 70 % par la TFC.

2.2.1.2 Une mission de formation professionnelle réorganisée

Les trois CCI d'Île-de-France sont très impliquées dans la mission d'enseignement et de formation et gèrent chacune un centre de formation des apprentis (CFA).

Les CCI territoriales gèrent l'une et l'autre un CFA multi-filière. La CCI de Seine-et-Marne a opté pour la gestion en direct de l'Utec qui accueille 1 500 apprentis et la CCI de l'Essonne a créé une association avec la chambre des métiers et de l'artisanat pour la gestion d'un CFA commun qui forme 2 500 jeunes en alternance.

La CCI de région, pour sa part, gère directement ou non, 16 écoles regroupées en filières, dont une école d'ingénieurs (l'ESIEE) qui persiste au sein de l'établissement public et 3 grandes écoles de commerce dotées de la personnalité juridique (HEC, ESSEC et ESCP). Toutes les écoles proposent à la fois des formations en alternance, des cursus à temps plein et de la formation professionnelle continue.

Il existait préalablement des écoles connues pour la spécificité des formations proposées notamment, les Gobelins (École de l'image), ISIPCA (concentrée sur les métiers du parfum), ou La Fabrique (spécialisée dans les métiers de la mode et de la décoration d'intérieur). À côté de ces trois spécialités « préexistantes » ont été créées trois nouvelles filières intégrées grâce à la réorganisation de huit écoles entre 2015 et 2017 :

- la filière gastronomie - hôtellerie - tourisme portée par le groupe FERRANDI ;
- la filière éco-activité avec ses quatre pôles de compétences : « efficacité énergétique », « transition énergétique », « valorisation des espaces naturels », et « fonctions support et entrepreneuriat » portée par l'EA ;
- la filière services à l'industrie portée par CFI.

Il s'est agi de développer les écoles autour de marques fortes reconnues par les professionnels, y compris au niveau international, à l'image du groupe Ferrandi, plus que de se concentrer sur la demande territoriale. Cette démarche de regroupement vise également à mutualiser des moyens et favoriser des synergies tout en permettant aux nouvelles entités créées d'atteindre une taille critique plus satisfaisante.

La création des trois filières, qui a nécessité une recombinaison des portefeuilles des établissements préexistants, s'est accompagnée d'une rationalisation immobilière. Elle a également permis la suppression de 120 postes.

Afin de donner aux étudiants un plus large accès aux grandes écoles dont les frais de d'inscription sont élevés, certains de leurs programmes ont été ouverts en alternance, ce qui permet une dispense des droits de scolarité et donne accès à un emploi rémunéré pendant la durée des études.

Les formations en apprentissage de la CCI Paris - Île-de-France sont réparties entre tous les établissements d'enseignement sauf HEC et constituent le CFA de la CCI de région.

2.2.1.3 La CCIR consomme 40 % de la TFC du réseau consacrée à la mission de représentation des entreprises

Une caractéristique de la CCI de région est qu'elle consacre 40 % des moyens de l'ensemble du réseau à la mission de représentation des entreprises auprès des pouvoirs publics.

En particulier, au-delà de la mission consultative (sous forme notamment d'avis sur les plans locaux d'urbanisme, le travail dominical ou les mandats confiés aux élus de siéger dans des instances extérieures), réalisée par toutes les CCI, la CCIR de Paris - Île-de-France a pris une part très importante dans la mission de représentation nationale et internationale et les études.

Tableau n° 4 : Part de la CCIR de Paris - Île-de-France dans l'affectation de TFC sur la mission de représentation (en M€)

| | | CCIR | National | Part CCIR |
|-----|--|-------------|-------------|-------------|
| | | TFC 2016 | TFC 2016 | (en %) |
| D01 | Mission consultative territoriale | 5,3 | 21,1 | 25,2 |
| D02 | Mission consultative nationale, européenne et internationale | 4,4 | 6,8 | 63,8 |
| D03 | Études & recherche | 2,6 | 3,7 | 70,5 |
| | SOUS-TOTAUX MISSION D | 12,3 | 31,6 | 38,9 |

Source : CRC à partir du rapport IGF 2018

➤ Les services d'études

Pour répondre à la mission de représentation des entreprises, la CCIR et les CCI territoriales établissent des diagnostics, réalisent des enquêtes et des études spécifiques, construisent des bases de données pour une meilleure connaissance du tissu économique territorial et des entreprises²⁸. À elle seule la région Île-de-France représente 70 % des dépenses du réseau en matière d'études.

Ainsi, la CCIR dispose de plusieurs observatoires économiques :

- le CROCIS (Centre régional d'observation du commerce, de l'industrie et des services) est le centre d'observation économique régional de la CCI Paris - Île-de-France. Il a pour principal objectif d'étudier l'économie francilienne et de produire des analyses chiffrées et commentées nécessaires à une meilleure connaissance de la région ;
- l'OCED (Observatoire consulaire des entreprises en difficultés) a été créé en partenariat avec le tribunal de commerce de Paris ;
- l'OFEM (Observatoire de la formation, de l'emploi et des métiers) a notamment pour mission d'identifier les besoins en formation professionnelle et de mesurer la performance des formations existantes pour les écoles de la CCI Paris - Île-de-France ou des établissements de formation extérieurs ;

²⁸ Source : schéma sectoriel relatif à la représentation des entreprises de la CCIR de Paris - Île-de-France adopté le 6 juillet 2017.

- le CREDA (Centre de recherche sur le droit des affaires) est un organisme d'observation et de réflexion juridique prospective ;
- l'IRPI, (Institut de recherche en propriété intellectuelle) est un centre spécialisé dans le droit et l'économie de la propriété intellectuelle. Il est composé de juristes et d'économistes qualifiés, dans le cadre d'un partenariat entre la CCI Paris - Île-de-France et l'Université Paris II ;
- l'Institut Friedland un centre de réflexion économique créé en juin 2016 par la CCI Paris - Île-de-France, en pleine période de restriction budgétaire. Sa fermeture a été décidée lors de l'assemblée générale du 8 novembre 2018 ;
- un système d'information géographique régional (SIGR), en cours de refonte, et un SIG spécifique à la CCI de Seine-et-Marne, doivent trouver des axes de convergence.

Au-delà du niveau régional, les CCI départementales et territoriales considèrent qu'elles doivent conserver les moyens nécessaires pour réaliser des prestations d'études et d'information économique sur-mesure, des publications de type « chiffres clés » territoriaux, animer des sites web avec ou sans partenariat et assurer leurs propres missions consultatives.

Dans la délibération du 5 juillet 2018, la CCIR estime à 6,6 M€ le montant de la TFC nécessaire pour équilibrer financièrement la mission de représentation.

2.2.1.4 Une mission de représentation nationale et européenne pourtant dévolue à CCI France

Jusqu'en 2019, la CCI de région a assuré une mission de représentation nationale et même européenne, en concurrence avec CCI France qui est seule explicitement habilitée par la loi à exercer cette compétence²⁹, encore renforcée par la loi pour la croissance et la transformation des entreprises, du 22 mai 2019.

D'après le schéma sectoriel relatif à la représentation³⁰ des entreprises, « la CCI de région de Paris - Île-de-France représente historiquement les intérêts des entreprises auprès des pouvoirs publics nationaux. À ce titre, la CCI de région Paris - Île-de-France figure dans le registre des représentants d'intérêts de l'Assemblée nationale. Cette fonction de représentation est également reconnue auprès des institutions européennes, la CCI de région Paris - Île-de-France étant inscrite sur le registre de transparence de l'Union européenne ».

La CCI de région a consacré plus de 5 M€ de ressource fiscale à cette mission de représentation nationale et européenne en 2017, ce niveau de dépenses étant stable entre 2013 et 2018. Il est relevé que la CCI de région dispose d'un bureau à Bruxelles chargé de la veille et du *lobbying*.

La question se pose de savoir à quel titre la CCIR de Paris - Île-de-France pourrait représenter des intérêts autres que ceux de ses ressortissants, d'autant qu'à bien des égards, les problématiques qui se posent aux entreprises franciliennes ne sont pas toutes représentatives de celles posées au niveau national. Il lui est donc difficile de revendiquer une représentativité nationale.

Les deux tiers des effectifs de l'ensemble du réseau, compétents pour les études et la représentation nationale étant gérés par la CCIR de Paris - Île-de-France, cette dernière a signé avec CCI France le 3 octobre 2019, une convention lui permettant de bénéficier d'une délégation d'action pour la réalisation d'études et de prises de position en appui à la représentation des entreprises aux plans national, européen et international. Désormais, CCI France peut solliciter la CCIR pour élaborer des études, rapports ou notes de position, permettant d'assurer pleinement son rôle exclusif de représentation.

²⁹ L'article L. 711-15 du code de commerce modifié par la loi PACTE du 22 mai 2019, précise que CCI France est l'établissement public, placé à la tête du réseau, seul établissement du réseau habilité à représenter auprès de l'État et de l'Union européenne ainsi qu'au plan international les intérêts nationaux de l'industrie, du commerce et des services. L'article L. 711-7 du même code dispose que les chambres de commerce et d'industrie de région exercent au sein de leur circonscription l'ensemble des missions du réseau des chambres de commerce et d'industrie prévu à l'article L. 710-1.

³⁰ Adopté par l'assemblée générale de la CCI de région du 6 juillet 2017.

Toutefois, pour une plus grande cohérence des organisations, le transfert de compétence à CCI France, prévu par la loi, devrait s'accompagner du transfert des moyens correspondants.

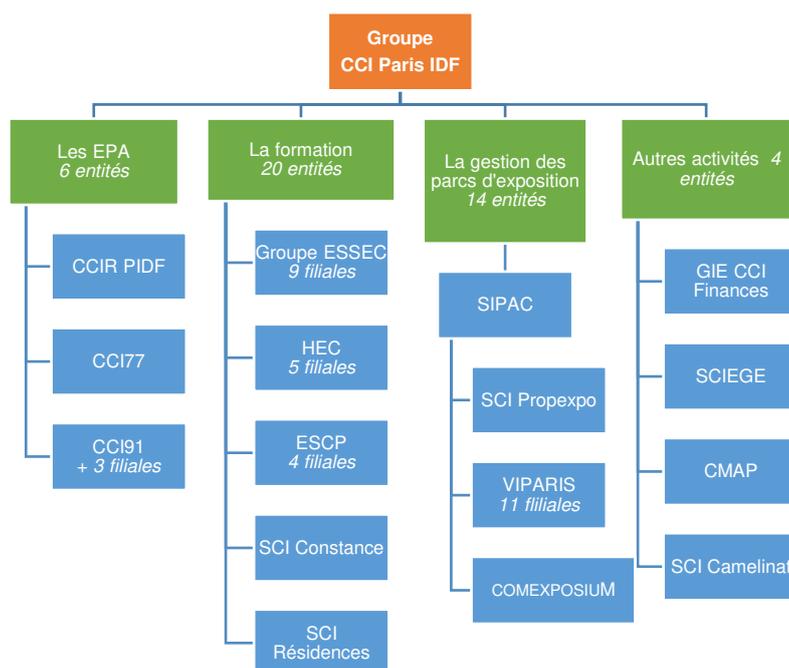
Recommandation n° 1 : Mettre en place un convention de mise à disposition des moyens, notamment humains, de la chambre de commerce et d'industrie de région Paris - Île-de-France à CCI France permettant à celle-ci d'exercer ses missions de représentation.

2.2.2 Des missions déjà largement filialisées

Autre particularité de l'organisation des missions au sein de la CCI de région Paris - Île-de-France, une partie importante des activités a été filialisée et sont gérées par des entités privées. Ainsi en 2017, le groupe CCIR de Paris - Île-de-France compte 49 entités différentes, dont trois sont des établissements publics (les trois CCI contrôlées), les autres ayant des statuts variés : sociétés anonymes (SA), sociétés à responsabilité limitée (SARL), sociétés par actions simplifiées (SAS), sociétés en nom collectifs (SNC), associations ou sociétés civiles immobilières (SCI).

Ce choix de gestion s'est traduit par une large privatisation d'un patrimoine à l'origine public. Ainsi, plus du tiers des 1,5 Md € d'actifs immobilisés nets sont détenus par les filiales de statut privé. Le montant des participations (et autres titres immobilisés) figurant à l'actif du bilan de la CCI de région s'élève à 185 M€.

Graphique n° 1 : Périmètre de consolidation du Groupe CCIR de Paris - Île-de-France en 2017



Source : CRC à partir de l'annexe aux comptes consolidés de 2017

Cette organisation en filiales place de nombreuses activités de la CCI hors du suivi organisé par la tutelle. En effet, une fois filialisées, ces activités disparaissent des budgets approuvés par le préfet et des comptes sociaux dont les éléments font (ou pourraient faire) l'objet d'un suivi dans le Cube.

De plus, les décisions concernant ce patrimoine à l'origine public, sont prises par les conseils d'administration de SA, SARL, SAS, SCI et non plus par l'assemblée générale de la CCI, même si la chambre est représentée dans ces instances.

Les principales activités faisant l'objet d'une filialisation sont l'activité de gestion des parcs d'exposition (Sipac, Comexposium, Viparis), la gestion de pépinières d'entreprises (SCIEGE) ou de biens immobiliers (au travers de différentes SCI) ou plus récemment les écoles de commerce avec la gestion associative de l'ESSEC, la filialisation de HEC en 2016 et celle de ESCP Europe en 2018.

2.2.2.1 La CCI, un acteur majeur sur le marché des salons et expositions

Historiquement, la CCI de Paris a longtemps investi dans l'activité de parcs et salons, à la fois dans les infrastructures (le palais des congrès de la Porte Maillot par exemple, est un investissement réalisé en 1974 par la chambre et les premiers pavillons de Paris Nord Villepinte ont ouverts en 1982 sur des terrains acquis par la chambre) et dans l'organisation de salons (en 2005, l'organisateur du salon Comexpo, est entré dans le groupe CCI de Paris).

Sur la place de Paris, l'exploitation des parcs d'exposition était partagée entre deux opérateurs concurrents : la CCI de Paris et la société Unibail qui a pris le contrôle de Paris Expo, le délégataire de service public chargé de la gestion du parc de la Porte de Versailles et qui a acquis Expositum, concurrent de Comexpo en 2005.

En 2008, les deux acteurs du duopole ont fusionné pour donner naissance à Viparis et à Comexposium, sociétés dont la CCI de région détient 50 % du capital :

- **Viparis** gère les neufs principaux sites événementiels de la région Île-de-France³¹ qui représentent 95 % de l'espace disponible en région parisienne où il se trouve en situation de quasi-monopole, ou encore 65 % de celui qui est recensé en France.

Viparis est le leader européen dans la gestion de lieux d'exposition, de congrès et d'événements et accueille chaque année 10 millions de visiteurs sur plus de 1 000 événements.

Viparis réalise un chiffre d'affaires de 300 M€, investit en moyenne 30 M€ par an, et compte 375 salariés³².

- Pour sa part, le **groupe Comexposium**³³ est le troisième organisateur mondial d'événements.

Il est impliqué dans plus de 177 manifestations, couvrant 11 secteurs d'activité aussi variés que l'agroalimentaire, l'agriculture, la mode, le digital, la sécurité, la construction, le high-tech, l'optique et les transports. Comexposium accueille 48 000 exposants et plus de 3,5 millions de visiteurs dans 22 pays à travers le monde. Comexposium est né en 2008 de la fusion entre Comexpo (qui appartenait à la CCI de Paris) et Expositum (d'Unibail-Rodamco). Ce dernier souhaitant concentrer ses investissements sur son cœur de métier, l'immobilier, s'est retiré en 2015 au profit de Charterhouse.

En 2014, le groupe faisait 85 % de son chiffre d'affaires en France. Le choix a été fait de développer l'activité internationale, notamment par croissance externe. Aujourd'hui, Comexposium ne réalise plus que 70 % de son chiffre d'affaires en France.

Entretemps, l'entreprise a doublé ses effectifs pour atteindre presque les 900 salariés. Et le chiffre d'affaires est passé de 260 à 360 M€. Comexposium est ainsi passé de la cinquième place mondiale sur le marché de l'organisation de salons, il y a trois ans à la troisième, derrière les Anglais Informa et Reed³⁴.

³¹ L'Espace Champerret, l'espace Grande Arche, l'Hôtel Salomon de Rothschild, les Salles du Carrousel du Louvre, le Palais des Congrès d'Issy, le Palais des congrès de Paris, Paris Expo Porte de Versailles, le Parc des expositions de Paris-Le Bourget et le Parc des expositions de Paris-Nord Villepinte.

³² <https://www.jobteaser.com/fr/companies/viparis>.

³³ Source : Site comexposium.

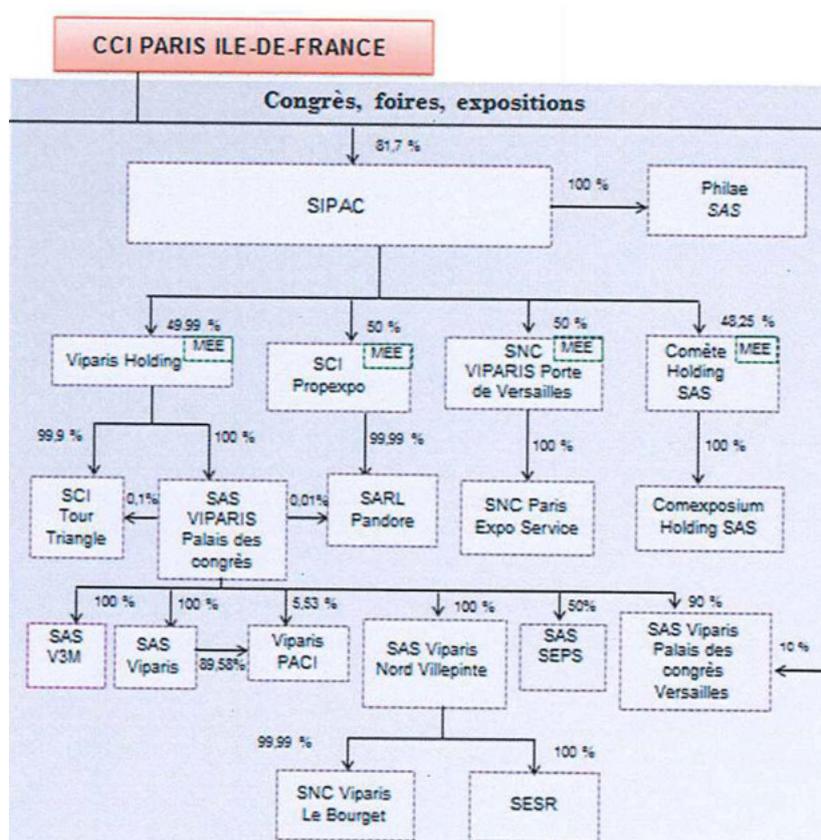
³⁴ Article Les Échos du 06/12/18.

L'objectif de Comexposium pour les années à venir reste de s'agrandir par croissance organique et externe, et de s'internationaliser encore davantage. Charterhouse, qui détenait 50,1 % du capital aux côtés de la CCI de région Paris - Île-de-France, a annoncé en décembre 2018 qu'il allait céder sa participation à Crédit Agricole Assurances, lequel se positionne comme un partenaire de long terme.

- L'ensemble de l'activité est porté par la holding **SIPAC** (société immobilière du palais des congrès), filiale de la CCIR de Paris - Île-de-France, dont l'objet essentiel est la détention de 50 % des titres de Viparis Holding, de la SNC Viparis Porte de Versailles et de 49,16 % du capital du groupe Comexposium (et de 50 % des droits de vote).
- Elle détient également 50 % de la **SCI Propexpo** qui est la détentrice de tous les droits immobiliers.

L'activité salons et expositions est organisée au travers de 19 filiales qui produisent 520 M€ de chiffre d'affaires en 2016, représentent 62 M€ de masse salariale, 2,4 Md€ d'actifs nets immobilisés et près de 1,5 Md € d'emprunts (cf. Annexe - tableau n° 2).

Graphique n° 2 : Organisation de l'activité salons de la CCI de région



Source : annexe aux comptes consolidés de la CCIR de Paris - Île-de-France

2.2.2.2 La filialisation de HEC et ESCP Europe

La CCIR gère quatre grandes écoles. Parmi elles, trois écoles supérieures de commerce de renommée mondiale ont été filialisées : HEC, ESSEC et ESCP Europe.

Contrairement aux universités, qui sont sous l'unique tutelle du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, ces écoles sont placées sous la double tutelle du ministère de l'économie et des finances, au titre de ses compétences sur les services des chambres de commerce et d'industrie, et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, au titre de la délivrance des diplômes.

Aux termes de l'article L. 443-2 du code de l'éducation, les écoles qui exercent des activités d'enseignement en vue de la délivrance de diplômes reconnus par l'État, créées et administrées par les CCI, sont soumises au régime des écoles techniques privées. Ainsi, même les écoles gérées directement par les CCI ont un statut hybride, en théorie « public » puisque qu'elles sont dépourvues de la personnalité morale et de l'autonomie financière, car appartenant à un établissement public, mais elle sont soumises aux dispositions législatives applicables aux écoles techniques privées.

Notamment pour des raisons historiques, les quatre écoles aujourd'hui gérées par la CCIR de Paris - Île-de-France, relèvent de trois modes de gestion différents :

- **L'ESIEE** est une école d'ingénieurs gérée directement par la CCI de région. Administrativement, elle est un service de la CCI, ses personnels et enseignants sont des agents de la CCI, sous statut de droit public, payés par la CCIR. Les locaux et installations qui accueillent les étudiants sont inscrits au bilan de la CCI et sont des actifs publics.

Néanmoins, cette école est assimilée par la loi à une école technique privée.

L'ESIEE est une école d'ingénieurs qui recrute sur dossier des étudiants post bac, hors des classes préparatoires aux grandes écoles. La scolarité se déroule sur cinq ans. Les frais de scolarité des deux premières années s'élèvent à 7 800 € et ceux des trois années de formation du cycle ingénieur représentent 8 100 € par an. Soit, pour cinq ans 40 000 €.

Par comparaison, dans les grandes écoles d'ingénieurs qui recrutent à la sortie des classes préparatoires, la scolarité est gratuite durant les deux premières années de préparation. Puis, les trois années suivantes, dans les écoles publiques d'ingénieurs relevant du ministère de l'Économie et des finances, les montants de frais de scolarité les plus élevés (relevés pour Mines Paris Tech) sont de 3 500 € par an (10 500 € pour l'ensemble du cursus), soit un diplôme d'ingénieur 4 fois moins cher qu'à l'ESIEE.

Il existe une forme d'étanchéité des circuits de financement public : les établissements qui bénéficient de concours financiers des CCI ne reçoivent pas de subvention directe de l'État.

Il s'en suit une inégalité économique manifeste et difficilement compréhensible entre les étudiants d'écoles d'ingénieurs gérées par des établissements publics nationaux, sous tutelle du ministère de l'Économie et des finances.

L'ESIEE est devenue une école-membre de l'Université Gustave Eiffel qui réunit depuis le 1^{er} janvier 2020, sous une gouvernance unique, une université (Université Paris-Est Marne-la Vallée), un institut de recherche (l'institut français des sciences et technologie des transports, de l'aménagement et des réseaux), une école d'architecture et trois écoles d'ingénieurs.

- **Le groupe ESSEC** est une association créée avec l'institut catholique de Paris

Le groupe ESSEC, créé en 1907 par des jésuites, est statutairement une association créée, suite au sauvetage financier de l'école par la CCI de Versailles au début des années 80, par les membres fondateurs suivants : l'Institut catholique de Paris, dont le recteur préside l'assemblée générale, la CCI de Versailles (aujourd'hui la CCIR) et l'association des diplômés du groupe ESSEC. L'article premier des statuts, relatif à l'objet de l'association, précise qu'elle s'inscrit dans le cadre académique de l'Institut catholique de Paris.

L'article L. 141-6 du code de l'éducation, qui dispose que le service public de l'enseignement supérieur est laïque et indépendant de toute emprise politique, économique, religieuse ou idéologique, ne s'applique pas à cet établissement privé.

➤ **HEC et ESCP Europe** sont des établissements d'enseignement supérieur consulaires

Ce statut d'EESC a été conçu pour HEC qui l'a adopté le 1^{er} janvier 2016. L'article 43 de la loi du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises a créé les articles L. 711-17 à 21 dans le code de commerce, et non dans le code de l'éducation, qui autorisent la création par les CCI d'entités autonomes de droit privé, régies par les dispositions législatives relatives aux sociétés anonymes, chargées de la gestion de leurs écoles d'enseignement supérieur. Lorsqu'un établissement d'enseignement supérieur consulaire réalise un bénéfice distribuable, il est affecté à la constitution de réserves.

La création de tels établissements se fait par transfert aux établissements créés des biens, droits, obligations, contrats, conventions et autorisations de toute nature, y compris les participations. Les biens immobiliers appartenant au domaine public des CCI relevant d'un établissement de formation professionnelle initiale et continue transformé en établissement d'enseignement supérieur consulaire, sont déclassés et peuvent être librement gérés et aliénés dans les conditions du droit commun³⁵.

Ainsi, par exemple, lors de la filialisation de HEC en 2016, ce sont 81,4 M€ d'actifs immobiliers nets qui ont été déclassés. Parmi eux, le bâtiment « Chipperfield » livré en 2012, dont la construction a coûté 30 M€, entièrement financé par la CCI, ne figure plus dans le patrimoine immobilier public de la chambre. Toute décision relative à la gestion de ces biens ainsi que toutes recettes éventuelles en découlant échappent à l'établissement public.

L'objet de la loi était notamment de sortir de la situation où nombre d'écoles consulaires étaient de simples services gérés par une chambre de commerce, elle-même établissement public. À ce titre, les écoles ne pouvaient contracter en leur nom des alliances ou recevoir des fonds et étaient soumises, tant pour la gestion de leurs personnels que pour passer des marchés, aux règles du droit public. C'est la raison pour laquelle beaucoup d'écoles avaient adopté progressivement le statut associatif qui offrait la souplesse de gestion d'une structure de droit privé. L'association ne permet néanmoins pas de valoriser les apports de capital.

Le texte prévoit, concernant la gouvernance des établissements d'enseignement supérieurs consulaires, le maintien de la position majoritaire des CCI (51 % du capital) et l'absence d'une minorité de blocage (33 %) pour un actionnaire.

Cette loi permet aux CCI de doter leurs écoles d'un statut garantissant une autonomie renforcée et une souplesse de gestion en facilitant la signature d'accords de toute nature avec d'autres institutions d'enseignement étrangères, des entreprises, des mécènes et l'ensemble des acteurs économiques. L'ESCP Europe a pris ce statut le 1^{er} janvier 2018.

Le statut d'EESC a surtout été conçu pour permettre aux écoles de diversifier leurs sources de financement dans un contexte de diminution des ressources fiscales des CCI et de concurrence forte.

La CCI Paris - Île-de-France a ainsi mandaté Rothschild & Cie pour préparer l'ouverture du capital notamment de HEC et l'ESCP Europe. La banque d'affaires a remporté, le 29 novembre 2019, un marché public de 432 000 €. Elle va accompagner la CCIR dans sa recherche d'investisseurs potentiels et la formalisation des futurs partenariats.

2.2.2.3 Une mutualisation de fonctions support au-delà du périmètre régional : le GIE CCI Finance

En 2009, dans le cadre de leurs activités économiques respectives et compte tenu d'enjeux financiers importants, la CCI de Paris et celle de Nice-Côte d'Azur ont décidé de créer un groupement d'intérêt économique (GIE) afin de mettre en commun des moyens et de constituer un pôle de compétences pour la gestion financière, permettant de réaliser des économies de gestion. Ce groupement est chargé de la gestion de trésorerie quotidienne, de l'optimisation des flux bancaires, du placement des fonds et de la recherche d'emprunts.

³⁵ Cf. l'article 43 de la loi du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises.

Dans le cadre d'une convention de services liant la CCI de Paris - Île-de-France et CCI Finance, ce dernier est chargé de conseiller la CCI pour ses investissements, ses couvertures et ses financements.

Le groupement dispose de 14 collaborateurs spécialisés et d'outils informatiques adaptés en particulier à la sélection et au conseil en matière d'instruments financiers.

L'ensemble des activités réglementées du GIE CCI Finance s'effectue dans le cadre de ses activités de conseil en investissements financiers, courtier en opérations de banque et en services de paiement et de courtier d'assurance ou de réassurance.

Le groupement est contrôlé³⁶ par la CCIR Paris - Île-de-France qui fait bénéficier indirectement ses filiales et affiliés des prestations de CCI Finance.

La CCI de région Paris - Île-de-France représente la très grande majorité des dossiers et des flux gérés par CCI Finance.

Le groupement assure la gestion au nom et pour le compte de la CCI Paris - Île-de-France. Les affiliés conservent l'entière propriété de leur trésorerie et de leur dette. Le groupement fait en sorte qu'à aucun moment il n'y ait confusion de patrimoine entre les différents membres pour lesquels le groupement assure des prestations³⁷.

En 2014, le GIE CCI Finance ne couvrait pas moins de 90 entités différentes de toutes tailles et de toutes structures juridiques pour 2,5 Md € de flux.

Le GIE CCI FINANCE facture à la CCIR pour l'ensemble des frais couvrant sa prestation une contribution annuelle de l'ordre d'1,5 M€³⁸.

Ce modèle correspond à la mutualisation de services communs, non à l'échelle régionale mais à un niveau interrégional entre les CCI, sur la base du volontariat.

En 2018, sept CCI sont adhérentes au GIE, dont les trois d'Île-de-France et la CCI de Paris - Île-de-France représentaient 67,83 % du capital de 743 200 €³⁹.

2.3 Une réforme organisationnelle qui n'a pas produit les économies attendues

La fusion des CCI de Paris et de Versailles a donné naissance à la première chambre au niveau national, qui au 1^{er} janvier 2013 employait plus de 5 000 collaborateurs sur les 25 000 que comptait alors le réseau des CCI. La CCI de région nouvellement constituée gérait 6 CCI départementales, 24 écoles, une caisse spéciale d'assurance vieillesse et des services centraux régionaux. Son bilan consolidé faisait apparaître 1,7 Md€ d'actifs nets immobilisés.

Alors que le principal effet attendu de la réforme de 2010 était de réaliser des économies par la fusion d'établissements et la mutualisation des fonctions support, force est de constater qu'à l'échelle de la première région de France, la démarche n'a pas fait la preuve de son efficacité.

Le coût total de la réorganisation à compter de 2013 n'a pas été évalué. Toutefois, l'analyse financière n'a pas mis en évidence de réduction des charges de fonctionnement entre 2012 et 2014 sur le périmètre de la CCI de région. En particulier, la régionalisation de l'ensemble des personnels, qui place tous les effectifs sous l'autorité d'un employeur unique, s'est accompagnée d'une augmentation des charges de personnel.

³⁶ Au sens des articles L. 531-2 du code monétaire et financier et L. 233-33 du code de commerce.

³⁷ Audit des processus de gestion du GIE CCI Finance - Abington Advisory - 23 juin 2014.

³⁸ Source : Réponse à la question Q2.10 du premier questionnaire.

³⁹ CCIR de Paris - Île-de-France ; CCI de Nice Côte d'Azur ; CCI Seine Estuaire, CCI de Bordeaux, CCI Seine Mer Normandie, CCI77 et CCI91 (cf. annexe aux comptes consolidés 2018).

Tableau n° 5 : Évolution des charges entre 2011 et 2014 (en M€) sur le périmètre de la CCIR (y compris les régimes sociaux)

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Évol. 14/12 (en %) |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------------|
| Personnel yc HEC | 320,6 | 330,1 | 341,5 | 348,8 | 5,7 |
| Achats et charges externes | 172,3 | 182,8 | 176,8 | 171,7 | - 6,1 |
| Impôts,taxes et versements assimilés | 25,8 | 26,9 | 21,4 | 22,7 | - 15,6 |
| Dotations aux amortissements et aux provisions | 52,3 | 47,2 | 62,6 | 54,6 | 15,7 |
| Autres charges | 64,1 | 76,5 | 46,9 | 48,2 | - 37,0 |
| Charges d'Exploitation | 635,1 | 663,5 | 649,2 | 646,0 | - 2,6 |
| Charges financières | 22,5 | 7,8 | 7,2 | 8,9 | 14,1 |
| Charges exceptionnelles | 14,1 | 5,8 | 2,9 | 125,4 | NS |
| Impôt sur les bénéfices | 2,0 | 2,0 | 2,0 | 1,9 | - 5,0 |
| Total des Charges | 673,7 | 679,1 | 661,3 | 782,2 | 15,2 |

Source : comptes sociaux des CCI et leurs annexes

2.4 Les surenchères du statut du personnel

Les CCI d'Île-de-France pratiquent une politique salariale généreuse et leurs agents perçoivent en moyenne des rémunérations plus élevées que dans la fonction publique d'État. Ils bénéficient aussi d'un régime de travail plus favorable ainsi que de nombreuses autres adaptations locales de leur statut. Toutes ces mesures ont un coût important pour les CCI d'Île-de-France.

2.4.1 Un statut de droit public plus favorable que celui de la fonction publique de l'État

Au sein de la CCIR, les agents publics sous statut représentent environ 80 % des effectifs, les contractuels de l'ordre de 10 % et les vacataires autour de 6 %.

Les activités des CCI les conduisent à distinguer deux types de personnels : les personnels administratifs et les enseignants qui relèvent de dispositions statutaires différentes.

Les établissements publics administratifs de l'État emploient en général, sur leurs emplois permanents, des agents auxquels s'applique le statut de la fonction publique de l'État. Ce n'est pas le cas dans les CCI.

Qu'ils exercent dans le cadre d'un service public administratif ou d'un service public industriel et commercial, notamment de prestations entrant dans le champ concurrentiel, les collaborateurs occupant un emploi permanent à temps complet dans les CCI bénéficient du « statut du personnel administratif des chambres de commerce et d'industrie ⁴⁰ » élaboré par une commission paritaire présidée par le représentant du ministre de tutelle en application de l'article 1 de la loi n° 52-1311 du 10 décembre 1952⁴¹. Ce statut de droit public revêt un caractère hybride, alliant des dispositions s'inspirant du statut général de la fonction publique et d'autres plutôt empruntées au code du travail.

Ainsi, les agents bénéficient d'un statut de droit public qui prévoit une progression automatique des carrières et retient des dispositions éloignées du statut de la fonction publique.

Témoins d'une période financièrement plus faste pour les chambres, des options très favorables aux collaborateurs mais aujourd'hui trop coûteuses pour les CCI ont systématiquement été retenues, tant au niveau national qu'au niveau régional.

⁴⁰ Ci-après désigné par « le statut ».

⁴¹ Loi n° 52-1311 du 10 décembre 1952 relative à l'établissement obligatoire d'un statut du personnel administratif des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et des chambres de métiers.

2.4.2 Des niveaux de rémunérations supérieurs à ceux de la fonction publique de l'État

Au cours de la période sous revue, les effectifs des CCI de région ont représenté 20 % des effectifs des chambres de commerce en France. Leur masse salariale, d'un montant total de plus de 320 M€, représentait le quart de la masse salariale totale.

2.4.2.1 Les rémunérations très élevées des cadres dirigeants

En 2018, sur 4 000 collaborateurs, la chambre régionale des comptes a identifié 5 agents⁴² de la CCI dont la rémunération annuelle moyenne nette s'élevait à 250 000 €⁴³, soit 300 000 € bruts. En d'autres termes, 0,1 % des collaborateurs perçoivent un salaire net mensuel moyen de plus de 20 000 €, alors que la rémunération nette mensuelle du premier millille des fonctionnaires (0,1 %) s'élève à 10 000 €⁴⁴. Tandis que, selon l'Insee, 0,1 % des fonctionnaires perçoivent des salaires net moyens mensuels de plus de 10 000 €, ils sont 15 fois plus nombreux dans les CCI d'Île-de-France.

Tableau n° 6 : Les premiers salaires des CCI d'Île-de-France (en €)

| Salaires annuels nets imposables | Effectif | Salaire net annuel imposable moyen | Salaire mensuel net moyen |
|----------------------------------|----------|------------------------------------|---------------------------|
| > 200 000 | 5 | 249 557 | 20 796 |
| > 150 000 | 15 | 196 475 | 16 373 |
| > 100 000 | 61 | 137 669 | 11 472 |

Source : CRC à partir des bulletins de paie de décembre 2018

Même en 2018, malgré les restrictions budgétaires et un résultat déficitaire de 68 M€, la CCI de région a pu verser à ses collaborateurs des primes exceptionnelles allant jusqu'à 45 000 €.

Dans une décision du 9 décembre 2016, le ministre de l'économie et des Finances et le secrétaire d'État chargé du budget et des comptes publics ont fixé la rémunération totale annuelle brute maximale des dirigeants d'établissements publics à caractère industriel et commercial n'ayant pas la qualité d'opérateur de l'État, dans une fourchette comprise entre 120 000 et 196 000 €.

2.4.2.2 De nombreuses dispositions nationales éloignées du statut de la fonction publique

En application de l'article 15 du statut, la rémunération mensuelle indiciaire des agents est calculée en multipliant la somme de trois indices par la valeur du point national :

- l'indice de qualification déterminé par le classement de l'emploi dans la qualification nationale des emplois à huit niveaux, d'application obligatoire ;
- l'indice des résultats professionnels individuels ;
- l'indice d'expérience, destiné à garantir l'évolution de la carrière, qui augmente automatiquement de 5 points par année d'ancienneté, à partir de 5 années de présence, et est plafonné à 24 ans d'ancienneté. Pendant les 4 premières années une ou plusieurs augmentations sont attribuées au choix dont le total sur les quatre premières années ne peut être inférieur à 6 % de la rémunération mensuelle indiciaire fixée à l'embauche.

À la rémunération indiciaire peut s'ajouter une part variable. Au total, la rémunération moyenne en Île-de-France s'avère élevée.

⁴² NB : les directeurs généraux de HEC et ESCP ne font pas partie de ces cinq agents.

⁴³ Toutes primes incluses.

⁴⁴ Source : INSEE / PREMIERE- Les hautes rémunérations dans la fonction publique-février 2019.

En 2014, avant que soient prises les mesures de réduction des effectifs, le ratio masse salariale/effectifs des CCI d'Île-de-France, qui correspond au coût salarial moyen chargé par agent, s'élevait à plus de 75 000 € et était supérieur de 42 % (soit de 22 000 € par an) à celui constaté chez les opérateurs⁴⁵ de l'État.

Tableau n° 7 : Comparaison des ratios effectifs / masse salariale des opérateurs de l'État et des CCI en 2014

| | Opérateurs de l'État périmètre stable | État | CCI ÎDF 2014 |
|--------------------------|--|-----------|--------------|
| Masse salariale (en M€) | 20 505 | 82 075 | 380 |
| Effectif | 385 756 | 1 877 359 | 5 049 |
| Ratio MS/effectif (en €) | 53 155 | 43 718 | 75 262 |

Source : Rapport IGF 2016 sur le pilotage de la masse salariale des opérateurs de l'État

Ce ratio était supérieur en 2016, de 25,6 % à celui relevé dans les CCI des autres régions qui s'élève à 60 913 €.

Ces montants élevés peuvent notamment s'expliquer par des dispositions statutaires nationales favorables.

2.4.2.2.1 Un treizième mois : un point d'indice annuel élevé

Les salaires sont déterminés grâce à une grille indiciaire. La valeur du point d'indice mensuel ne correspond pas exactement à celle retenue dans la fonction publique. S'appliquant sur 13 mois conformément au statut, la valeur du point d'indice annuel est en conséquence mécaniquement supérieure de 8,3 % à celle de la fonction publique d'État. La question peut être posée d'une valeur de point d'indice différente pour les CCI et pour les fonctions publiques.

Le treizième mois représente un coût de 3 M€ pour la CCIR.

2.4.2.2.2 L'allocation de fin de carrière

L'article 24 du statut, confirmé par l'article 29 du règlement intérieur de la CCI de région, prévoit le versement d'une allocation de fin de carrière à tout agent à son départ en retraite qui s'élève à un mois de rémunération brute mensuelle indiciaire par tranche de 5 ans d'ancienneté et est plafonnée à 4 mois, après 20 ans de carrière.

Des dispositions de cette nature existent dans le code du travail.

Les agents non titulaires de la fonction publique ont le droit de percevoir, sous les mêmes conditions d'âge et d'ancienneté que les salariés, des indemnités de départ à la retraite à la condition d'être employés dans un établissement public à caractère industriel et commercial, mais les autres agents de la fonction publique ne peuvent bénéficier de telles dispositions.

2.4.2.2.3 Le régime complémentaire de remboursement des frais de santé

L'article 52 du statut fixe les conditions d'une couverture complémentaire collective à adhésion obligatoire de remboursement des frais de santé dans le réseau consulaire au profit des personnels et de leurs ayants droit.

L'employeur CCI prend à sa charge 70 % des cotisations.

Il ressort de la balance des comptes que cette disposition a coûté 3,3 M€ à la CCIR en 2017 auxquels s'ajoute 2,1 M€ de cotisations à la caisse de prévoyance.

⁴⁵ Les opérateurs sont définis principalement par les caractéristiques suivantes : une activité de service public qui peut être rattachée à la mise en œuvre d'une politique de l'État ; un financement assuré majoritairement par l'État, sous forme de subventions ou de taxes affectées ; un contrôle direct par l'État relevant de l'exercice d'une tutelle.

Si la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 sur la sécurisation de l'emploi a rendu obligatoire l'instauration d'une mutuelle d'entreprise à partir du 1^{er} janvier 2013 auquel l'employeur est tenu de participer à hauteur d'au moins 50 % de la cotisation, pour un panier de soins minimal imposé par la loi, ces dispositions ne s'appliquent pas aux agents de la fonction publique de l'État.

2.4.3 Un régime de travail plus favorable aux agents que dans la fonction publique

2.4.3.1 Une durée annuelle du travail inférieure à 1 607 heures

Conformément au décret du 25 août 2000⁴⁶, l'article 26 du statut dispose que le décompte du temps de travail est réalisé sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures maximum et laisse aux commissions paritaires régionales le soin de définir les modalités de mise en œuvre de la réduction et de l'aménagement du temps de travail, notamment, la durée maximale de travail effectif peut être réduite par lesdites commissions pour tenir compte, d'une part, des sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent, et d'autre part, des usages locaux⁴⁷.

Cette faculté de faire baisser la durée du travail en fonction des usages locaux est propre aux CCI et n'existe pas dans le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État.

Ainsi, la durée annuelle du travail est fixée à **1 583 heures** dans les CCI d'Île-de-France. Le surcoût correspondant était équivalent à **28 ETP⁴⁸ en 2017**.

Au surplus, comme certains de ces agents font des heures supplémentaires, il leur est compté 24 heures supplémentaires de plus par an, comparativement aux dispositions du statut national.

Au total, environ **650 000 €** pour des heures supplémentaires sont versés du fait de la disposition relative à la durée du travail prise par la CCIR.

La chambre régionale des comptes rappelle à cette occasion que la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique dispose que la durée de travail effectif des agents de l'Etat est celle fixée à l'article L. 3121-27 du code du travail et le décompte du temps de travail est réalisé sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures.

2.4.3.2 Un forfait jours fixé à 208 jours au lieu de 211

Le salarié en forfait jours est tenu de travailler un nombre de jours dans l'année fixé à 218 jours au maximum par le code du travail. La durée de travail du salarié n'est alors pas comptabilisée en heures. Le statut fixe le forfait à 211 jours par an alors que la CCIR a retenu des dispositions encore plus favorables à 208 jours.

En 2017, 732 agents bénéficient du forfait-jours. Cet avantage représente un surcoût de **10 ETP** pour la CCIR par rapport au statut national.

⁴⁶ Décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature.

⁴⁷ Cf. l'article premier de l'annexe à l'article 26 du statut.

⁴⁸ En 2017, le bilan social fait état de 3 293 agents à temps plein, dont 710 enseignants et 732 agents en forfait jours : 1 851 agents bénéficient de 24 h de repos supplémentaire par rapport au statut : soit 44 424 h au total et 28 ETP.

2.4.3.3 Des congés d'ancienneté généreusement attribués

En fait, 3 081 agents sur 4 004, qui ont 5 ans d'ancienneté et plus, ne travaillent pas 1 583 heures par an, car ils bénéficient de jours de congés supplémentaires, du fait de leur ancienneté. Ces congés d'ancienneté s'ajoutent aux droits à congés annuels prévus par la réglementation en vigueur, sans imputation sur le calcul des jours de RTT. Au total, cette mesure coûte **50 ETP** aux CCI d'Île-de-France.

Les congés d'ancienneté, qui n'existent pas dans le statut de la fonction publique, sont prévus à l'article 27 du statut. Les modalités d'octroi plus favorables à la CCI de Paris - Île-de-France ont permis aux collaborateurs de la CCIR de bénéficier collectivement de 6 115 jours de congés supplémentaires.

Cet avantage consenti par la CCI lui coûte l'équivalent de **29 ETP de plus** que l'application du statut.

Recommandation n° 2 : Adopter un temps de travail correspondant à une durée hebdomadaire de travail de 35 heures et 25 jours de congés annuels, soit 1 607 heures.

2.4.4 De nombreuses autres adaptations locales coûteuses

Le statut du personnel consulaire est négocié au niveau national puis adapté au niveau régional au travers d'un règlement intérieur du personnel. Des adaptations coûteuses du statut ont été adoptées en Île-de-France et représentent un surcoût important.

2.4.4.1 Un taux de masse salariale affecté aux promotions fixé systématiquement au double du taux national

Chaque année, la commission paritaire nationale définit le taux de masse salariale affectée aux promotions et augmentations au choix. Ce taux est systématiquement doublé par la commission d'Île-de-France. Depuis 2014, la commission paritaire nationale a adopté un taux directeur correspondant à 0,1 % de la masse salariale. La commission paritaire régionale l'a relevé à 0,2 %. Cette adaptation pour la CCIR a représenté sur la période un surcoût compris entre 300 et 380 000 € par an.

2.4.4.2 La mise en place d'un régime supplémentaire de retraite (cf. infra)

Alors que le statut des personnels de CCI ne le prévoit pas, la CCI de Paris - Île-de-France a mis en place un régime supplémentaire de retraite obligatoire pour lequel elle paie une large part des cotisations (70 % sur la tranche 1 et 50 % sur la tranche 2). Ce dispositif est prévu à l'annexe IV du règlement intérieur du personnel qui regroupent les accords existant avant la création de la CCI de région et qui sont reconduits sans changement.

Cette mesure a coûté environ **2 M€** en 2017.

2.4.4.3 Les plans d'épargne d'entreprises de la CCI de région

Dans le contexte du passage des agents de l'ex-CCI de Paris d'un régime spécial au régime général des retraites, celle-ci avait mis en place des dispositifs de plan d'épargne entreprise et de plan d'épargne retraite collective, comme la loi⁴⁹ l'y autorisait. Ces deux outils ont été repris par la chambre régionale Paris - Île-de-France lorsqu'elle a été créée en 2013 afin de permettre à l'ensemble du personnel des CCI d'Île-de-France de constituer un portefeuille de valeurs mobilières en bénéficiant des avantages fiscaux et sociaux attachés à cette forme d'épargne.

Le règlement de ces plans figure en annexe au règlement intérieur de la CCIR de Paris - Île-de-France, aucune disposition comparable ne figure dans le statut national.

2.4.4.4 La prise en charge des frais de scolarité

Jusqu'à l'année scolaire 2017-2018, tous les collaborateurs dont le ou les enfant(s) est (sont) scolarisé(s) dans un établissement d'enseignement de la CCIR Paris - Île-de-France, bénéficient d'un dégrèvement total des frais de scolarité. La CCI de région prend alors en charge le montant de la scolarité. Le dégrèvement accordé est considéré comme un avantage en nature. Il est accordé pour la durée initiale de la formation. Les redoublements ne donnent pas lieu à un dégrèvement.

À partir de l'année scolaire 2018-2019, les règles ont été revues et tiennent désormais compte d'un barème dégressif en fonction du revenu fiscal du foyer : seuls bénéficient d'un dégrèvement total les enfants des collaborateurs ayant un revenu fiscal par part inférieur ou égal à 12 000 €. Si ce revenu est supérieur à 15 000 €, une remise de 30 % est accordée.

Avant le plafonnement, cet avantage représentait selon les années, une dépense comprise entre 400 000 € et 700 000 €.

Au total, le surcoût pour la CCIR de Paris - Île-de-France des dispositions locales dérogeant au statut et négociations nationales atteint environ 9 M€ par an pour les seuls agents administratifs (soit l'équivalent de près de 120 ETP).

2.4.5 L'harmonisation des statuts particuliers des enseignants

Le 4 décembre 2017, la commission paritaire régionale de la CCI de région a procédé à l'harmonisation des statuts particuliers des enseignants des CCI d'Île-de-France. Auparavant, trois règlements cohabitaient : celui de l'ex-CCI de Paris (234 enseignants), celui de l'ex-CCI de Versailles (97 enseignants) et celui de l'UTEC de la CCI de Seine-et-Marne (73 enseignants).

Conséquence de la situation d'employeur unique, la convergence vers un règlement commun répondait aussi à des besoins opérationnels des établissements de formation. La constitution des filières de formation par regroupement d'écoles dont les enseignants étaient régis par des règlements intérieurs distincts rendait cette harmonisation indispensable.

Les principaux écarts observés étaient les suivants :

- le principe de l'annualisation du temps de travail s'appliquait aux écoles de l'ex-CCI de Paris (1 538 heures annuelles sur 36 semaines) tandis que d'autres écoles fonctionnaient en rythme hebdomadaire sur une base de 38 heures sur 40 semaines, soit 1 520 heures annuelles pour l'ex-CCI de Versailles et 37 h 30 sur 42 semaines, soit 1 575 heures par an pour l'UTEC de la CCI de Seine-et-Marne ;

⁴⁹ Loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises.

- le régime de congés payés était de 16 semaines (soit 80 jours ouvrés en moyenne), 52 jours ou 47 jours selon les cas ;
- des coefficients s'appliquaient aux heures de face-à-face dans les seules écoles de l'ex-CCI de Paris ;
- le traitement et la valorisation des heures hors enseignement et les temps de mission étaient, là aussi différents, selon les règlements.

Les nouveaux principes sont formalisés dans deux textes, un règlement général applicable à toutes les écoles (hors Grandes Écoles) et un règlement particulier applicable aux établissements excepté l'UTEC (hors Grandes Écoles) :

- l'annualisation du temps de travail et obligation de service annuel fixe la durée annuelle de travail à **1 520 heures** par alignement sur le régime antérieur le plus favorable ;
- la généralisation de l'application de coefficients pour les heures de face-à-face (hormis pour l'UTEC) ;
- la possibilité de réaliser des heures complémentaires, rémunérées à un tarif horaire, fixé annuellement, le nombre d'heures complémentaires étant à partir de 2017, plafonné à 500 heures annuelles par enseignant ;
- le bénéfice de 27 jours ouvrés de congés payés et 35 jours de dispense de service, soit 62 jours (hormis pour les enseignants de l'ex-CCI de Paris en poste avant le 1^{er} janvier 2018 qui continuent à bénéficier de 16 semaines de congés (80 jours) dans le cadre d'un groupe fermé), donc maintien du régime le plus favorable et adoption de dispositions plus favorables qu'antérieurement pour les autres enseignants.

Cette « harmonisation » conduit donc à un statut particulier au lieu de trois mais avec des exceptions d'application pour chacun des établissements, étant entendu que la gestion des corps professoraux d'HEC, de l'ESCP Europe et de l'ESIEE répond à d'autres règles encore.

2.4.6 La régionalisation à l'origine d'une augmentation des coûts de personnel de 20 M€

La loi du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires impose le transfert des agents publics sous statut des CCI territoriales aux chambres de commerce et d'industrie de région. Depuis la création de la CCI de Paris - Île-de-France au 1^{er} janvier 2013, tous les agents des CCI départementales et territoriales sont donc gérés administrativement par la CCI de région. Ils sont mis à disposition des CCI de proximité qui remboursent leurs rémunérations et sont placés sous l'autorité hiérarchique du directeur général de chaque établissement qui en assure la gestion opérationnelle.

Sur le périmètre de la CCI de région, le bilan social fait état de la suppression de 300 emplois entre 2011 et 2014, correspondant à la mise en place du « plan CAP 2015 » visant une réduction des effectifs de la CCI de Paris.

Toutefois, malgré ces suppressions de postes, la masse salariale a augmenté de 19 M€.

En premier lieu, cette progression est liée à une augmentation des charges sociales : la fin du régime spécial d'assurance maladie des salariés de l'ex-CCI de Paris ainsi que l'adhésion de l'ensemble des agents de la région, à la caisse d'assurance chômage, la CMAC, ont entraîné une augmentation des cotisations, respectivement de 12 et 7 M€.

Cependant, la chambre régionale des comptes souligne que le montant des salaires versés n'a pas baissé.

Selon la CCIR, l'effet de la baisse des effectifs a été annulé par l'application du GVT (glissement vieillisse technicité) estimé à 9 M€ et à l'augmentation des avantages en nature pour plus de 4 M€.

Tableau n° 8 : Évolution de la masse salariale à périmètre constant entre 2011 et 2014 de la CCIR

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Évolution 2014/2011 (en %) |
|--|-------|-------|-------|-------|----------------------------|
| ETP CCIR hors CCIT | 4 852 | 4 707 | 4 644 | 4 566 | - 5,89 |
| Masse salariale correspondante (en M€) | 329,7 | 330,1 | 341,4 | 348,7 | 5,76 |
| Masse salariale CCIR+CCIT (en M€) | 359,0 | 359,2 | 371,8 | 380,5 | 6,0 |

Source : CRC à partir des budgets exécutés des CCI de Paris, CCI de Versailles, CRCI et CCIR et bilans sociaux

Avant la fusion, les coûts par agent⁵⁰ étaient assez différents d'une chambre à l'autre. Avec un coût moyen annuel par agent de 71 300 € à la CCI de Paris contre 52 700 € à la CCI de Seine-et-Marne, il existait un écart de 35 %. Les écarts se sont réduits au moment de la fusion.

Tableau n° 9 : Évolution des ratios masse salariale/effectif de chaque CCI d'Île-de-France (en €)

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2017 |
|------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| CCI de Versailles | 59 070 | 65 034 | 73 525 | 76 382 | 77 446 |
| CCI de Paris | 70 008 | 71 314 | | | |
| CCI77 | 54 175 | 52 766 | 59 969 | 60 635 | 59 297 |
| CCI91 hors indemnités FDME (CCART) | 52 277 | 53 140 | 59 033 | 66 325 | 63 233 |
| Île-de-France | 66 469 | 68 433 | 72 147 | 75 071 | 75 692 |

Source : CRC à partir des bilans et comptes sociaux

La régionalisation a entraîné l'adoption par la commission paritaire régionale d'un règlement intérieur unique.

Le regroupement de personnels n'ayant pas tout à fait le même statut aurait pu conduire à un alignement systématique des statuts sur les dispositions les plus favorables. Toutefois, suite à sa constitution, la CCI de Paris - Île-de-France n'a pas mis en place de politique spécifique d'harmonisation des rémunérations. Les écarts de situation ont été pris en compte et réduits à partir de 2013, dans le cadre de la mise en œuvre progressive des réorganisations des services, ainsi que des évolutions du statut national et du règlement intérieur régional.

Sur la période comprise entre 2013 et 2017, 405 collaborateurs de l'ex-CCI de Versailles et des CCI territoriales ont bénéficié d'une revalorisation, dans le cadre de leur changement de fonction, dont une partie a contribué à l'harmonisation des rémunérations.

De plus, le déploiement de la nouvelle classification nationale des emplois à partir du 1^{er} janvier 2015, a permis d'homogénéiser le rattachement des fonctions exercées par les collaborateurs issus des trois établissements constitutifs de la chambre régionale. L'affectation des collaborateurs aux nouveaux emplois a conduit à quelques revalorisations liées aux ajustements d'indice de qualification.

Enfin, la CCI Paris - Île-de-France a mis en œuvre une nomenclature de postes génériques qui a permis, à l'occasion des changements de poste ou des campagnes de promotion, de lisser les inégalités salariales qui subsistaient sur les postes en question.

La réforme de 2010 visait à encourager une diminution du nombre de CCI par la fusion de CCI existantes et la mutualisation des fonctions support au premier rang desquelles la gestion des personnels au niveau régional. Le but était de réaliser des économies budgétaires. Cette réforme s'est finalement traduite, pour les deux chambres de commerce les plus importantes, par une augmentation de la masse salariale de plus de 20 M€. Il est notamment relevé l'adoption de mesures statutaires locales inflationnistes non cohérentes avec l'objectif de maîtrise des dépenses recherché.

⁵⁰ Le coût par agent est obtenu en divisant la masse salariale par l'effectif en ETP.

2.4.7 Les exceptions des régimes sociaux de l'ex-CCI de Paris

Un autre point est coûteux de la gestion des CCI d'Île-de-France : l'héritage des régimes sociaux spéciaux de la CCI de Paris.

2.4.7.1 Un régime spécial de retraite pour les agents de l'ex-CCI de Paris avant 2006

Jusqu'au 31 décembre 2005, les salariés de la CCI de Paris disposaient d'un régime de retraite autonome dit "régime spécial d'assurance vieillesse", géré dans le cadre de l'établissement (RSAV). Ce régime a pris fin du fait d'une disposition législative votée en 2005⁵¹.

L'article 70 de la loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises a supprimé le régime spécial d'assurance vieillesse du personnel de la CCI de Paris au 1^{er} janvier 2006. Le même article fixe l'affiliation et la reprise des droits des personnels de la CCI au régime général et aux régimes de retraite complémentaire (AGIRC et ARCCO) des travailleurs salariés à compter du 1^{er} janvier 2006.

Le basculement des salariés de la CCI de Paris au régime général de la sécurité sociale, consécutif à cette loi, laisse à la charge de la chambre, le différentiel entre les droits à prestations acquis par les salariés jusqu'au 31 décembre 2005 et les droits à prestations sous le régime général. Ce régime est un régime fermé⁵².

Les engagements de la CCI de région vis-à-vis des personnels concernés pour cette prestation de retraite s'élèvent à 400 M€ environ, qui correspondent à des décaissements de 14 à 15 M€ par an sur 20 ans.

2.4.7.2 Le régime spécial d'assurance maladie de l'ex-CCI de Paris

La CCI de Paris avait également son propre régime spécial d'assurance maladie. C'est au moment de la création de la CCIR de Paris - Île-de-France en 2013, que ce régime a disparu et que les agents ont alors été affiliés au régime général de l'assurance maladie⁵³.

À compter du 1^{er} janvier 2013, les salariés et anciens salariés de la chambre de commerce de Paris qui relevaient antérieurement du régime spécial d'assurance maladie du personnel de cet établissement sont affiliés ou pris en charge par le régime général de sécurité sociale pour les risques maladie, maternité et décès, à l'exception des prestations en espèce. Il est mis fin à ce régime spécial à compter de cette même date.

En fait, il s'agit d'un nouveau régime particulier, comparable au régime spécial de la fonction publique où les prestations en nature sont prises en charge par l'assurance maladie tandis que les prestations en espèces le sont par la CCI. Il n'y a pas d'alignement de l'ensemble des salariés sur ce nouveau régime, qui ne s'applique qu'aux anciens agents de l'ex-CCI de Paris. Les autres agents de la CCI de région sont affiliés au régime général de l'assurance maladie des travailleurs salariés.

⁵¹ L'article 70 de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 dispose qu'« à compter du 1^{er} janvier 2006, les salariés et anciens salariés de la Chambre de commerce et d'Industrie de Paris et leurs ayants droits qui relevaient antérieurement du régime spécial d'assurance vieillesse et invalidité du personnel de cet établissement, tel qu'il résulte du règlement approuvé par le décret n° 97 1325 du 30 décembre 1997, sont pour les risques qu'il couvre, affiliés ou pris en charge par le régime général de la sécurité sociale. Il est mis fin à ce régime spécial à cette même date. »

Par ailleurs, ce même article précise : « pour ceux des droits à pension mentionnés au II qui ne seront pas pris en en charge par le régime général de la sécurité sociale ou, le cas échéant, par les régimes complémentaires mentionnés au III, la Chambre de commerce et d'industrie de Paris pourvoit, à compter du 1^{er} janvier 2006, aux couvertures complémentaires nécessaires en application des titres I^{er} et II du livre IX du code de la sécurité sociale. »

⁵² Annexe aux comptes sociaux.

⁵³ L'article 28 de la loi 2011-1906 du 21 décembre 2011 de financement de la sécurité sociale pour 2012, transfère la prise en charge des salariés de la CCIP du régime spécial d'assurance maladie (RSAM), au régime général de sécurité sociale, à compter du 1^{er} janvier 2013. Il est mis fin à ce régime spécial à la même date.

Un décret a fixé, pour une période transitoire le taux des cotisations dues chaque année par la CCIR pour les agents de l'ex-CCI de Paris, permettant d'atteindre de manière progressive le taux de cotisation à la charge de l'État fixé en application de l'article L. 712-9 du code de la sécurité sociale⁵⁴. Le taux de cotisations est passé en conséquence de 5,80 % à compter du 1^{er} janvier 2013 à 9,70 % à compter du 1^{er} janvier 2019.

La CCI n'a pas été en mesure de confirmer à la chambre régionale des comptes que l'écart de cotisation était compensé par l'État à l'assurance maladie.

Ainsi, la CCI de région Paris - Île-de-France supporte des charges particulières héritées des régimes sociaux spéciaux de l'ex-CCI Paris. Le basculement de ces régimes spéciaux vers les régimes généraux de la sécurité sociale, en 2006 pour la retraite et en 2013 pour la maladie, laisse perdurer un régime fermé de retraite supplémentaire, géré en interne, ainsi qu'un régime particulier d'assurance maladie au bénéfice des seuls salariés de l'ex-CCI de Paris.

3 DES REDUCTION DE COUTS DUES AUX RESTRICTIONS BUDGETAIRES MAIS LE FINANCEMENT SUR RESSOURCES FISCALES D'UN SERVICE PUBLIC MAL DEFINI

3.1 Le plafonnement des ressources fiscales des CCI et les prélèvements sur fonds de roulement...

3.1.1 L'ambiguïté d'un financement par des taxes affectées

La principale ressource publique dont bénéficient les CCI n'est pas une dotation budgétaire de l'État mais le produit d'une taxe affectée payée par les entreprises, la « taxe pour frais de chambres » (TFC), en application de l'article 1600 du code général des impôts.

Ce mode de financement a pu être motivé par la recherche d'une meilleure acceptation de l'impôt par les redevables encouragés dans l'idée que le produit de ladite taxe finance des dépenses sectorielles dont ils peuvent bénéficier de manière directe ou indirecte. Or, l'impôt est un prélèvement obligatoire, sans contrepartie directe, destiné à financer globalement l'ensemble des charges publiques. Une logique de « droit de tirage » est incompatible avec un financement de nature fiscale.

Par leur caractère obligatoire ainsi que leur affectation directe au financement d'administrations publiques, les taxes affectées pour frais de chambre constituent des prélèvements obligatoires et sont des recettes publiques. Ces ressources sont destinées à financer des missions de service public.

De plus, une limite apparaît dans le principe des taxes affectées : il n'y a *a priori* aucune raison pour que l'évolution du rendement d'une taxe et l'évolution des besoins d'un organisme soient corrélées dans le temps. De ce fait, en cas d'augmentation des produits de la taxe supérieure par rapport aux besoins de l'entité, les établissements sont surfinancés et peuvent être incités à augmenter leur périmètre d'intervention et leurs dépenses ou voir leurs fonds de roulement augmenter. C'est ce qui a été observé dans le cas des CCI.

⁵⁴ Décret n° 2012-1486 du 27 décembre 2012 relatif au taux de la cotisation d'assurance maladie, maternité, invalidité et décès due au titre des salariés qui relevaient antérieurement au 1^{er} janvier 2013 du régime spécial d'assurance maladie de la chambre de commerce et d'industrie de Paris par la chambre de commerce et d'industrie de région Paris - Île-de-France.

Aussi, la dérogation au principe d'universalité que constitue l'affectation d'une taxe à un opérateur ne se justifie donc qu'au regard d'un motif d'utilité et d'efficacité qui doit pouvoir être démontré et encadré. Le Conseil des prélèvements obligatoires a ainsi été conduit, dans un rapport publié en octobre 2018⁵⁵, à proposer de soumettre les organismes affectataires à l'obligation de publier un rapport annuel sur l'emploi des taxes qui leur sont affectées. La publication de ce « compte d'emploi » serait rendue obligatoire et retracerait l'ensemble des actions financées grâce aux ressources fiscales affectées aux chambres, en mettant en évidence le lien entre les recettes et les dépenses.

Dans un contexte où les finances publiques sont durablement contraintes, la ressource fiscale ne peut plus être utilisée de manière inefficace. Le plafonnement constitue désormais le dispositif pivot de l'encadrement budgétaire des taxes affectées. Il a été introduit en loi de finances initiale pour 2012, à l'article 46.

3.1.2 Des mesures successives affectant lourdement le financement du réseau des CCI

La fiscalité affectée aux chambres de commerce et d'industrie a connu des modifications significatives au cours des dernières années : alors que, jusqu'en 2009, le budget des CCI était alimenté par une taxe additionnelle à la taxe professionnelle dont le taux était voté par chaque chambre, la réforme de la taxe professionnelle a conduit à la remplacer par un dispositif basé sur deux contributions : une taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (TACFE), dont le taux est voté par chaque CCI de région, et une taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (TACVAE), dont le taux est déterminé au niveau national.

En 2011, les taux de ces deux taxes avaient été calculés de manière à ce que le produit de la TFC soit inférieur de 2 % à 5 % à ce qu'il était en 2009. Contrairement aux prévisions, le produit de ces taxes n'a pas décliné mais augmenté sensiblement à compter de 2010. Par rapport à la collecte de 2010, c'est un surplus de 54 M€ en 2011, de 172 M€ en 2012 et de 128 M€ en 2013 (soit un total de 354 M€) dont les chambres ont ainsi bénéficié⁵⁶.

Il en est donc résulté 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 été accompagnée de mesures ayant pour effet d'accroître ses recettes fiscales.

Dans son rapport sur la fiscalité affectée de juillet 2013, le Conseil des prélèvements obligatoires a souligné que le caractère excédentaire des recettes perçues par les CCI au regard des besoins de leur activité, a entraîné la constitution d'importants fonds de roulement.

En mai 2014, une mission réunissant l'Inspection générale des finances (IGF), l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et le Conseil général de l'économie, de l'industrie de l'énergie et des technologies (CGEJET) a réalisé un diagnostic de la situation financière du réseau des CCI⁵⁷ et a fait le constat d'un surfinancement global permettant aux chambres de bénéficier d'une situation financière confortable et d'alimenter un fonds de roulement de 200 jours en moyenne. En conséquence, la mission a proposé de ramener le versement de la TFC aux CCI de 1 236 M€ en 2014 à 844 M€ en 2017, soit une baisse de 32 %. En complément, la mission recommandait d'opérer un prélèvement exceptionnel sur le fonds de roulement des chambres pour le ramener entre 60 et 90 jours de charges décaissables non exceptionnelles.

⁵⁵ Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires : Les taxes affectées, des instruments à mieux encadrer. Octobre 2018. <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-taxes-affectees-des-instruments-mieux-encadrer-0>.

⁵⁶ Rapport de l'IGF-IGAS-CGEJET relatif au cadre d'action et au financement des chambres de commerce et d'industrie. Mai 2014.

⁵⁷ Cadre d'action et financement des CCI et des CMA. IGF, IGAS, CGEJET. Mai 2014.

Alors que les ressources fiscales des CCI pour 2012 s'étaient élevées à 550 M€ pour la TA-CFE et à 862 M€ pour la TA-CVAE, soit un total de 1 412 M€, la loi de finances pour 2013 a plafonné l'ensemble à hauteur de 1 368 M€, ce qui correspondait à une baisse des ressources du réseau de 44 M€.

L'année suivante, la loi de finances pour 2014 a prévu une baisse de 100 M€ du plafond de la TA-CVAE qui s'est traduite par une baisse à due concurrence de l'imposition des entreprises ainsi qu'un prélèvement de 170 M€ sur les fonds de roulement.

En 2015, une nouvelle baisse de 213 M€ du plafond de la TA-CVAE est intervenue, allégeant d'autant la contribution des entreprises, ainsi qu'un prélèvement de 500 M€ sur les fonds de roulement au profit du budget de l'État.

La loi de finances initiale pour 2016 prévoyait une diminution de 130 M€ supplémentaires du plafonnement de la TA-CVAE et la loi de finances pour 2018 une nouvelle baisse de 150 M€.

Tableau n° 10 : Évolution du montant national de la taxe pour frais de chambre (en M€)

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2017/2013 (en %) | 2018 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------------------|------|
| TA-CFE | 510 | 517 | 550 | 549 | 549 | 549 | 549 | 549 | 0,00 | 549 |
| TA-CVAE | 730 | 777 | 862 | 819 | 719 | 506 | 376 | 376 | - 54,10 | 226 |
| TFC | 1 240 | 1 294 | 1 412 | 1 368 | 1 268 | 1 055 | 925 | 925 | - 32,40 | 775 |
| Prélèvement France Telecom ⁵⁸ | 28,9 | 28,9 | 28,9 | 28,9 | 28,9 | 28,9 | 28,9 | 28,9 | | 28,9 |
| Prélèvement FDR | | | | | 170 | 500 | | | | |
| TFC moins prélèvements | 1211 | 1265 | 1383 | 1339 | 1069 | 526 | 896 | 896 | - 33,10 | 746 |
| CCI77 | 19 | 18 | 21 | 21 | 16 | 17 | 15 | 15 | - 28,40 | 12 |
| CCI91 | 16 | 16 | 18 | 17 | 13 | 14 | 12 | 12 | - 30,20 | 9 |
| CCIR | 257 | 259 | 263 | 295 | 218 | 204 | 175 | 174 | - 41,10 | 141 |
| Total TFC IDF | 292 | 293 | 303 | 333 | 247 | 235 | 202 | 200 | - 39,80 | 162 |
| % de la TFC France | 24,11 | 23,16 | 21,91 | 24,87 | 23,11 | 22,90 | 22,54 | 22,32 | | 21,7 |

Source : CRC à partir des lois de finances pour 2010 à 2017 et des budgets exécutés des CCI d'Île-de-France

Pour la CCIR de Paris - Île-de-France, la ressource fiscale a baissé de 41 % entre 2013 et 2017. Toutefois, en 2012 et 2013, une part de TFC, respectivement de 48,6 et 55 M€, a été consacrée au financement du compte spécial d'assurance vieillesse géré par la CCI de région au profit des agents de l'ex-CCI de Paris. La baisse de TFC entre 2013 et 2017, sur des périmètres comparables aux autres CCI est de 27,6 %.

Les prescriptions de la mission IGF de 2014 ont donc été intégralement mises en œuvre.

La chambre régionale des comptes a comparé les données de 2017 à celles de 2013 afin d'analyser les conséquences, tant sur les recettes que sur les dépenses, des mesures de restrictions budgétaires prises à la suite des baisses significatives de ressources fiscales à compter de 2013. En l'absence d'un fléchage des crédits par l'État, chacune des CCI est restée libre de ses priorités stratégiques et de ses choix de gestion.

La baisse de recettes fiscales de 2018 a été connue tardivement par les CCI et l'annonce d'une baisse plus importante encore sur la période 2019-2022 les a incitées à élaborer de nouvelles stratégies de retour à l'équilibre à l'horizon de 2022, sans que soient prises des mesures spécifiques sur l'exercice 2018. En conséquence, les données 2018 sont présentées mais ne reflètent pas à la mise en œuvre d'un plan d'action particulier.

⁵⁸ Dès 2010, la loi de finances a institué un prélèvement au profit de l'État sur les ressources de la TA-CFE affectée à l'origine par France Télécom (Orange) aux chambres de commerce et d'industrie. En effet, chaque année, Orange/France Télécom s'acquitte, comme toutes les entreprises, de sa taxe pour frais de chambre. Toutefois, la somme versée ne fait que transiter dans les comptes des CCI puisqu'elle est reversée automatiquement au budget général de l'État pour un montant annuel de 28,9 M€. Ce dispositif est appelé « prélèvement France Télécom ».

3.2 ...qui ont conduit à la mise en œuvre d'un plan de départs volontaires

La réforme organisationnelle de 2010 n'a pas entraîné les économies attendues de la fusion des deux CCI les plus importantes et de la régionalisation des effectifs. En revanche, les mesures budgétaires restrictives successives ont bien conduit à une recherche systématique de réduction des coûts des CCI.

Notamment, suite aux différentes mesures prises dans le cadre des lois de finances à partir de la fin de 2014, la CCIR de Paris - Île-de-France, pour diminuer ses coûts de fonctionnement, a procédé à la mise en œuvre d'un plan de départs volontaires pour réduire ses effectifs et sa masse salariale. L'assemblée générale du 7 avril 2016 a ainsi approuvé la suppression de 863 postes.

3.2.1 Les dispositifs de réduction des effectifs et leurs limites

Le statut des agents consulaires prévoit trois dispositifs de rupture de la relation de travail :

- par la création d'un dispositif de licenciement pour suppression d'emploi dès 1997 ;
- par l'introduction dans le statut en 2012 d'un mode de rupture « amiable » inspiré de la rupture conventionnelle dans le secteur privé : « la cessation d'un commun accord de la relation de travail » (CCART), qui comprend deux dispositifs distincts : l'un ouvert à l'ensemble des agents publics titulaires ;
- l'autre à destination des agents qui peuvent prétendre au bénéfice d'une pension de retraite à taux plein au plus tard 36 mois après leur départ (congrés de transition).

À la fin de l'année 2014, la commission paritaire nationale a adopté l'accord « plan emploi consulaire » rendant plus attractifs les dispositifs de départs volontaires⁵⁹.

Au total, 871 agents de la CCI d'Île-de-France ont été concernés par les mesures du plan emploi consulaire.

Tableau n° 11 : Nombre de d'agents ayant bénéficié des dispositifs du plan emploi consulaire

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Total |
|--|------|------|------|------|-------|
| CCART | 62 | 483 | 68 | 19 | 632 |
| Licenciement pour suppression de poste | 1 | | 71 | 7 | 79 |
| Congés de transition | | 113 | 43 | 4 | 160 |

Source : Réponse de la CCIR à la question 3-10

3.2.1.1 La cessation d'un commun accord de la relation de travail à l'origine de plusieurs problèmes juridiques

Dans le plan emploi consulaire, priorité a été donnée aux départs des agents sur la base du volontariat, qu'il s'agisse des cessations d'un commun accord de la relation de travail (CCART) ou des congés de transition. Si ces mesures sont les plus coûteuses pour l'employeur, elles sont les plus acceptables socialement.

Un dispositif renforcé de CCART a été mis en place⁶⁰ particulièrement incitatif pour les agents ayant moins de trois ans ou plus de 12 ans d'ancienneté. Alors que le statut plafonnait l'indemnité versée à 12 mois de salaires, l'accord de 2015 prévoit une indemnité de 18 mois de salaires au-delà de 20 ans d'ancienneté.

⁵⁹ Accord « Plan Emploi Consulaire » adopté par la commission paritaire nationale des 25 novembre et 9 décembre 2014 et publié au JO du 15 janvier 2015.

⁶⁰ Dispositions de l'accord plan emploi consulaire.

Le dispositif de CCART tel qu'appliqué par la CCIR de Paris - Île-de-France est à l'origine de trois litiges différents.

➤ Les indemnités de CCART ne sont pas exonérées de charges sociales et fiscales

Les CCART s'accompagnent du versement d'indemnités pour lesquelles les CCI ont considéré que les exonérations fiscales et sociales prévues pour les indemnités versées à l'occasion de la rupture du contrat de travail d'un salarié⁶¹ pouvaient s'appliquer.

Lors de contrôles de ce dispositif réalisés par les URSSAF, il a été considéré que la rupture conventionnelle, qui permet à un employeur et à un salarié de rompre le contrat de travail d'un commun accord, ne s'applique pas aux agents publics, qu'ils soient fonctionnaires ou contractuels.

La rupture conventionnelle est prévue uniquement par le code du travail. Par conséquent, seuls les salariés soumis à ses dispositions peuvent conclure une rupture conventionnelle. Il n'existe pas de disposition équivalente pour les agents publics.

Certaines URSSAF ont en conséquence remis en cause le régime social appliqué aux indemnités versées dans le cadre du dispositif CCART et réclamé les cotisations correspondantes. Ces dernières ont été suivies par l'ACOSS qui a rejeté le recours gracieux formé par CCI France à ce sujet.

Le Conseil d'État a rejeté à son tour le 13 juin 2018 le recours formé par la tête de réseau, au motif que les agents des CCI, agents de droit public régis par un statut déterminé par une commission paritaire, ne peuvent être regardés comme placés dans une situation analogue à celle des salariés de droit privé, soumis au code du travail, qui bénéficient d'une rupture conventionnelle. Les indemnités versées au titre de la cessation d'un commun accord de la relation de travail applicables aux agents des CCI ne sont pas exclues de l'assiette des cotisations de sécurité sociale et constituent une rémunération imposable.

Il résulte de cette décision que l'indemnité versée est incluse dans l'assiette de cotisations sociales dans les conditions de droit commun, selon le droit actuellement en vigueur.

Lors de son contrôle intervenu à la CCIR de Paris - Île-de-France et qui s'est conclu le 25 septembre 2017, l'URSSAF n'a pas relevé ce point. Les CCI d'Île-de-France sont, aux termes de la décision du Conseil d'État, redevables des cotisations sur les 32,8 M€ d'indemnités versées dans le cadre des conventions de cessation d'un commun accord de la relation de travail. La CCIR enregistré à ce titre dans ses comptes, une provision très insuffisante.

L'extension aux CCI du régime fiscal et social applicable à l'indemnité versée dans le cadre d'une rupture conventionnelle a été adoptée dans la loi de finances pour 2019, mais n'est pas valable rétroactivement. Cette disposition s'appliquera, le cas échéant aux ruptures d'un commun accord à venir.

➤ La CCIR et la CMAC sont en désaccord sur le calcul du salaire de référence

Dans le cadre du dispositif de CCART, la CCIR Paris Ile-de-France a octroyé une prime exceptionnelle de deux mois de salaire à 526 agents en partance. Cette prime a été, dans un premier temps, prise en compte pour le calcul des allocations, sur la foi des déclarations l'ex-employeur. Cependant, la CMAC a considéré, après examen, que cette prime trouvait son origine exclusivement dans la cessation de la relation de travail et ne devait pas être prise en compte pour le calcul du salaire journalier de référence et donc de l'allocation de retour à l'emploi. Cette prise en compte d'une prime non prévue par le statut fait peser sur le réseau, via la CMAC, le coût d'une mesure non statutaire et spécifique à un seul adhérent. La CCIR Paris - Île-de-France a contesté cette interprétation.

⁶¹ Cf. articles L. 242-1 du code de la sécurité sociale et 80 duodecimes du CGI. Notamment cet article prévoit que « Toute indemnité versée à l'occasion de la rupture du contrat de travail constitue une rémunération imposable » et liste les exceptions à cette règle. Si les indemnités versées à l'occasion de la rupture conventionnelle du contrat de travail d'un salarié sont bien exonérées d'impôts (dans la limite d'un plafond), rien n'est dit des indemnités versées dans le cadre de la cessation d'un commun accord de la relation de travail applicables aux agents des CCI.

Il en est résulté, qu'en fonction de la date de départ des agents, les modes de calcul de leurs indemnités compensatoires ne sont pas identiques.

➤ Le fonctionnement de la CMAC ne répond pas aux exigences de l'auto-assurance

L'article L. 5422-1 du code du travail dispose qu' « *ont droit à l'allocation d'assurance [chômage] les travailleurs involontairement privés d'emploi, aptes au travail et recherchant un emploi qui satisfait à des conditions d'âge et d'activité antérieure* ».

Le code du travail pose également le principe selon lequel les agents du secteur public bénéficient de l'indemnisation du chômage dans les mêmes conditions que les salariés du secteur privé⁶². Les employeurs du secteur privé ont l'obligation d'assurer leurs salariés contre le risque de chômage et doivent, en conséquence, affilier ces derniers au régime d'assurance chômage géré par l'Unedic. En revanche, les employeurs publics, dont les CCI, assurent eux-mêmes, en principe, la charge et la gestion de l'indemnisation de leurs anciens agents, selon le principe de l'auto-assurance.

Toutefois, afin d'éviter de devoir gérer chacune cette auto-assurance dans un domaine qui peut s'avérer très technique, les CCI en ont collectivement confié la gestion à l'association « Caisse d'allocations chômage des chambres de commerce et d'industrie » (CMAC), créée en 1982 sur une base d'une adhésion volontaire des chambres. En 2016, la CMAC comptait 94 adhérents, 24 CCIR, 63 CCIT et 7 établissements autres. La CCIR de Paris a adhéré à la CMAC le 1^{er} janvier 2012, la CCIR de Paris - Île-de-France est devenue adhérente à compter de sa création en 2013.

Les ressources de la CMAC proviennent d'une cotisation annuelle que payent les CCI adhérentes, assise sur leur masse salariale, indépendamment de la charge réelle des allocations chômage. Il s'agit donc d'un véritable système de mutualisation des dépenses.

La CMAC indemnise les anciens agents des CCI, quel que soit le motif de la rupture de la relation de travail, en particulier les fins de contrats à durée déterminée qui, en 2016, représentaient 44 % des personnes indemnisées. Cette même année, 526 agents de la CCIR ayant signé la CCART ont été bénéficiaires de la CMAC. La CCIR a également procédé à 79 licenciements pour suppression de poste.

Ces deux dispositifs, mis en œuvre par la CCIR, ont représenté respectivement 32 % et 14 % du montant des indemnités versées par la CMAC en 2016, soit près de la moitié du montant des allocations payées au niveau national alors que la CCIR ne représente que 25 % des cotisations.

Le plan emploi consulaire a conduit à une augmentation du montant des indemnités. Les cotisations n'ayant pas suivi, la CMAC avait déjà consommé en 2016, le quart de ses fonds propres de 2011.

Or, à la différence des employeurs de droit privé, les employeurs publics assurent eux-mêmes la charge de l'indemnisation du chômage de leurs anciens agents. Cela signifie que l'employeur public verse les allocations de chômage à ses anciens agents sur son budget propre. L'article L.5424-2 du code du travail offre toutefois la possibilité aux employeurs publics de confier la gestion de l'indemnisation du chômage de leurs anciens agents à Pôle emploi. En l'espèce, la CCIR n'a ni conclu une convention avec Pôle Emploi ni adhéré au régime d'assurance chômage pour aucune des catégories d'agents éligibles. Les CCI ont mutualisé la charge des allocations et de leur gestion en la confiant à l'association CMAC qui opère une mutualisation du risque auprès de l'ensemble de ses adhérents.

Cette mutualisation qui s'effectue sans base juridique est contraire au principe même de l'auto-assurance applicable aux employeurs publics. Ce point relevé dans le rapport du CGéFI de novembre 2017 relatif au bilan du plan emploi consulaire s'appuyant sur une note de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances, a conduit les CCI d'Île-de-France à conclure une convention relative à l'indemnisation chômage de ses anciens collaborateurs, avec Pôle emploi et la CMAC, et prenant effet le 1^{er} janvier 2019.

⁶² Cf. Article L.5424-1 du code du travail.

3.2.1.2 Des congés de transition très coûteux pour l'établissement

Le congé de transition, tel que prévu dans le plan emploi consulaire, permet à tout collaborateur éligible de suspendre son activité professionnelle au sein de la CCI employeuse, jusqu'à la liquidation de sa pension de retraite, tout en percevant une indemnité de départ (égale à 15 % de sa rémunération due jusqu'à son départ en retraite) ainsi qu'une allocation de remplacement mensuelle versée directement par l'employeur, s'élevant à 65 % de la rémunération mensuelle nette. Au total, le collaborateur conserve donc l'équivalent de 80 % de sa rémunération, jusqu'à la date de son départ à la retraite.

L'employeur maintient, en faveur du bénéficiaire de l'allocation de remplacement en congé de transition, la couverture des régimes de prévoyance et de frais de santé. Il maintient également les cotisations liées aux différents régimes de retraite.

L'agent en congé de transition reste « géré » par son employeur durant toute la durée du congé et reste à ce titre comptabilisé dans les effectifs et dans la masse salariale de la CCI. Toutefois, si la mission est maintenue, il faut bien remplacer la personne.

Le dispositif cumule les inconvénients : il ne permet pas d'enregistrer de baisse d'effectif, il limite l'économie de masse salariale à 20 % de la rémunération annuelle des agents mais celle-ci est versée sans contrepartie et se traduit finalement par une perte de compétences pour l'établissement. Le seul avantage de cette mesure est de se séparer de collaborateurs en préservant la paix sociale.

Alors que le plan emploi consulaire a été initié dans le but principal de diminuer rapidement la masse salariale du réseau des CCI afin de faire face à la baisse des ressources fiscales, le congé de transition s'avère être un dispositif coûteux.

Dans le cas présent, les indemnités versées dans le cadre des départs volontaires ont représenté pour les CCI d'Île-de-France un montant de 58 M€, dont 32,8 M€ pour les cessations de la relation du travail et 25,7 M€ pour les congés de transition.

Ceci représente en moyenne, par agent candidat au départ, une indemnité de 73 000 €, soit 52 000 € dans le cadre de la CCART et 160 000 € en moyenne pour le congé de transition. Le CGéfi dans son rapport relatif au bilan du plan emploi consulaire, avait évalué au plan national, le coût des congés de transition à 125 000 € en moyenne par collaborateur. Les rémunérations plus élevées consenties par la CCIR de Paris - Île-de-France sont responsables de cet écart à la moyenne nationale.

Recommandation n° 3 : Éviter de recourir pour l'avenir à la proposition généralisée du dispositif des congés de transition.

3.2.2 Une réduction de 14 % de la masse salariale

La chambre régionale des comptes relève que le plan emploi consulaire n'a pas fait l'objet d'une évaluation complète des coûts qu'il a occasionnés. Seuls les montants des indemnités versées ont été comptabilisés.

Entre 2013 et 2017, c'est une baisse des effectifs de 867 emplois qui a été enregistrée dans les bilans sociaux des CCI d'Île-de-France, 41 concernent les CCI de Seine-et-Marne et de l'Essonne, 826 la CCI de région.

Toutefois, plus du tiers des effectifs en diminution (300 ETP environ correspondent non à des postes supprimés mais à des postes transférés à HEC filialisée à compter du 1^{er} janvier 2016.

Tableau n° 12 : Évolution des effectifs (en ETP) de la CCIR entre 2013 et 2017

| | 2013 | 2017 | Évol. 17/13 |
|---------------------------------|--------------|--------------|---------------|
| Autres opérationnels CCIR | 2 374 | 2 147 | -9,6% |
| Total opérationnels CCIR | 2 973 | 2 532 | -14,8% |
| Pilotage | 581 | 361 | -37,9% |
| Support | 819 | 655 | -20,0% |
| TOTAL CCIR | 4 373 | 3 547 | -18,9% |
| TOTAL ÎLE-DE-FRANCE | 4 822 | 3 955 | -18,0% |

Source : CRC à partir des données de la norme 4.9

Selon les données produites dans la norme 4.9⁶³, une baisse globale des effectifs de 18 % est observée entre 2013 et 2017, dont une baisse du nombre des opérationnels de près de 15 %. Une baisse de 27 % du nombre des ETP dans les fonctions de pilotage et de support est constatée dans le même temps

Sur la base du volontariat, ce sont les agents de la mission d'appui aux entreprises qui se sont le plus portés candidats au départ, et les collaborateurs des fonctions support sont plus souvent restés en poste.

Les effectifs opérationnels des CCI départementales ont été les plus touchés. La baisse de leurs effectifs opérationnels est trois fois plus importante que ceux des autres services de la CCI de région. La réduction des effectifs a facilité une centralisation de l'organisation régionale.

Par exemple, en 2017, les CCI d'Île-de-France comptent 141 collaborateurs affectés au service des ressources humaines, soit 1 personne pour 30 collaborateurs et 110 dans les fonctions comptabilité et achats⁶⁴.

Tableau n° 13 : Part des fonctions de pilotage et support dans les dépenses totales des CCI d'Île-de-France

| Total | 2013 | 2017 | Évol. 17/13 (en %) |
|----------------------------|-------|-------|--------------------|
| Pilotage & support (en M€) | 178,8 | 149,3 | - 16,5 |
| Dépenses totales (en M€) | 687,1 | 469,8 | - 31,6 |
| % Pilotage & support | 26,0 | 31,8 | |

Source : CRC à partir des données de la norme 4.9

Au total, les effectifs en charge des fonctions de pilotage et de support en Île-de-France représentent un agent pour 2,5 agents opérationnels. Cette organisation qui a renforcé les fonctions support aux dépens des opérationnels au contact des entreprises et des élèves, pourrait s'avérer pénalisante pour l'avenir, notamment s'il faut développer des ressources propres.

Plus généralement, les fonctions support et de pilotage représentent 32 % des dépenses des CCI d'Île-de-France, cette part est passée de 26 à 32 % entre 2013 et 2017, ce taux élevé s'étant maintenu en 2018.

⁶³ Qui comptabilise les ETP moyens annuels.

⁶⁴ Source SROM 2017.

Tableau n° 14 : Évolutions de la masse salariale (MS) de 2013 à 2017

| | 2013 | 2017 | Évol. 17/13 (en %) |
|----------------------------------|-------|-------|-----------------------|
| ETP CCIR hors HEC | 3 773 | 3 247 | - 13,9 |
| MS CCIR hors HEC (en M€) | 288,1 | 249,5 | - 13,4 |
| MS CCIR + hors HEC +CCIT (en M€) | 319,5 | 275,1 | - 13,9 |
| MS comptes consolidés (en M€) | 449,1 | 441,9 | - 1,6 |
| MS filiales (en M€) | 77,3 | 138,8 | 79,7 |

Source : CRC à partir des comptes certifiés et des balances des comptes de la CCIR

S'il est constaté une baisse de la masse salariale de 18,5 % dans les comptes sociaux de la CCI de région, la baisse est de 13,4 % si on considère le périmètre de la CCI de région hors HEC et de 1,6 % seulement pour les comptes consolidés.

L'économie de l'ordre de 44 M€ de la masse salariale des CCI d'Île-de-France entre 2013 et 2017, due au plan emploi consulaire, est à rapprocher des surcoûts de 20 M€ survenus consécutivement à la fusion et à la régionalisation des effectifs et à ceux liés aux mesures statutaires locales de 9 M€ par an.

3.3 Des crédits publics de plus en plus rares saupoudrés sur de trop nombreuses missions, souvent en doublon avec d'autres acteurs

3.3.1 Un catalogue très fourni

Le plan de départs volontaires mis en œuvre présente l'avantage de bénéficier d'une bonne acceptabilité de la part des personnels car cette démarche limite les départs contraints par licenciements pour suppression de poste, toujours traumatisants pour une organisation.

Le principal inconvénient est lié aux coûts d'un tel plan car la volonté de départ est en partie liée à l'intérêt financier que le collaborateur peut trouver à envisager une cessation d'un commun accord de la relation de travail.

Un autre inconvénient de la démarche est que la réflexion sur les missions n'apparaît pas comme un préalable à la réduction des moyens. Ainsi, les CCI ont, en partie, subi l'organisation qui a résulté des départs de collaborateurs.

Par exemple, une mission de service public comme le centre de formalités des entreprises qui a connu une forte proportion de départs, notamment dans les CCI départementales, peine à retrouver une qualité de service conforme à ce que prévoit la réglementation.

Ainsi sur le périmètre de la CCI de région, le nombre de jours de retard dans le traitement des dossiers s'est maintenu au-delà de 10 jours, entre 2015 et 2017 pour un délai de transmission réglementairement fixé à 24 heures.

D'autre part, le nombre et la variété des prestations d'appui ont insuffisamment fait l'objet d'une priorisation et d'une sélection, au regard notamment de la recherche de sources de financements propres. Des pistes d'économies auraient pu être recherchées par le recentrage plus marqué sur une offre de services plus limitée et mieux ciblée.

De ce point de vue, les CCI éprouvent des difficultés à développer une offre de prestations marchandes s'adressant à une cible d'entreprises solvables, qui ne sont pas toujours enclines à payer pour les services proposés. Elles craignent, de plus, d'entrer en concurrence avec certains de leurs ressortissants, au premier rang desquels les experts comptables qui sont les premiers conseillers des entrepreneurs, notamment en matière financière, fiscale et juridique.

3.3.2 Beaucoup de missions peu exclusives

Dans un rapport publié en décembre 2012⁶⁵, la Cour des comptes avait relevé que « l'action de l'État en matière de création d'entreprises est éclatée entre une dizaine de programmes LOLF et portée par trois ministères et de nombreux opérateurs publics, en particulier Pôle emploi, la Caisse des dépôts et consignations, Oséo et l'agence pour la création d'entreprises (APCE). »

Elle avait formulé dans ce contexte une recommandation à l'État :

« 12 - Préciser la mission des chambres consulaires en matière d'orientation et d'accompagnement des porteurs de projet et définir des conditions financières cohérentes avec la définition de leur rôle par rapport aux autres acteurs dans ce domaine. »

Le pacte de confiance entre l'État et CCI France du 28 mai 2013, précise que « *la complémentarité de l'action publique est un enjeu fort de son efficacité, en évitant le doublonnage des interventions et des structures. Pour assurer la meilleure organisation territoriale de leurs services, les CCI agissent en étroite concertation avec les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'État, et s'inscrivent le cas échéant dans les plans régionaux coordonnant l'action des différents intervenants publics.* »

Mais si des économies ont pu être constatées entre 2013 et 2017 dans la gestion des CCI, suite aux restrictions budgétaires qui leur ont été imposées, la tutelle ministérielle a appliqué la technique du « rabout » sans fléchage prioritaire des crédits alloués. Force est de constater que les ressources publiques continuent d'être saupoudrées sur des actions trop nombreuses, non hiérarchisées et intervenant en doublon d'autres acteurs, notamment publics.

De longue date, les CCI sont des acteurs reconnus en matière d'accompagnement des entreprises et de formation, mais d'autres acteurs locaux ont développé des compétences similaires (au premier rang desquels les régions, les départements et les intercommunalités). En l'absence de coordination entre ces acteurs, des situations de doublons et de concurrence peuvent apparaître et nuire à la visibilité et à l'efficacité des politiques publiques en ces domaines.

Un certain nombre des exemples qui suivent montrent que l'État et les collectivités territoriales ont créé des organismes dont les compétences concurrencent les CCI sur la plupart de leurs missions, sans que la place de chacun ait été précisément définie.

3.3.2.1 Les formalités d'entreprises : la nécessité de simplification

Il n'existe pas moins de sept réseaux différents de centres de formalités des entreprises gérés respectivement par les chambres de commerce et d'industrie (CCI), les chambres de métiers et de l'artisanat (CMA), les chambres d'agriculture, les greffes des tribunaux de commerce ou des tribunaux de grande instance, les URSSAF, les services des impôts des entreprises et la Chambre nationale de la batellerie artisanale, desquels relèvent les déclarants, en fonction de l'activité exercée, de la forme juridique de l'établissement exploité et du lieu de l'activité.

Au total, cela représente quelque 1 400 centres de formalités sur le territoire. La multiplicité des structures et des sites informatiques (www.lautoentrepreneur.fr, www.cfenet.cci.fr, www.cfe-urssaf.fr, www.cfe-metiers.com, et www.infogreffe.fr) proposés par les divers réseaux de centres de formalités des entreprises constitue une source de complexité. Cette multiplicité engendre par ailleurs des coûts difficilement compatibles avec un objectif d'allocation optimale des moyens ; elle se traduit en particulier par la coexistence de pratiques et de systèmes d'information hétérogènes, de nature à compromettre l'efficacité du traitement des dossiers et à entraîner une inégale qualité du service rendu aux entreprises.

⁶⁵ Communication au président de l'Assemblée nationale pour le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques : les dispositifs de soutien à la création d'entreprises. Rapport d'évaluation. Décembre 2012.

La directive européenne sur les services⁶⁶ a imposé l'instauration de guichets uniques à l'intention des entrepreneurs opérant dans le secteur des services. Depuis décembre 2009, l'existence d'un guichet unique dans chaque pays de l'UE est une obligation juridique. Tous les guichets uniques nationaux font partie du réseau européen « EUGO ». La France a ainsi créé les sites : Guichet-entreprises.fr et guichets-qualifications.fr qui constituent, à eux deux, le guichet unique de la création d'entreprise reconnu par la Commission européenne.

Créé en 2015, alors que d'autres sites publics, tel que cfenet.cci.fr, existaient, Guichet-entreprises.fr se présente comme le site des pouvoirs publics de la création d'entreprise, de la modification et de la cessation d'activité d'une entreprise et comme un service créé à l'initiative du ministère de l'Économie et des Finances, tutelle des chambres de commerce.

Aujourd'hui, ce service enregistre et transmet les formalités au Centre de formalités des entreprises compétent (CCI, CMA, Urssaf, Greffiers des Tribunaux de commerce, Chambres d'agriculture ou Chambre nationale de la batellerie artisanale).

Le site des CCI pour les formalités dématérialisées a fermé le 30 juin 2018 et renvoie sur le site d'Infogreffe et non sur celui du Ministère de l'Économie et des Finances.

3.3.2.2 L'appui à la création d'entreprises : plusieurs acteurs publics aux missions identiques

➤ Les régions et les intercommunalités

La loi NOTRe du 7 août 2015 a renforcé le rôle de deux niveaux d'action publique en matière de développement économique : la région et l'intercommunalité. Elle réaffirme ainsi le rôle de coordination des régions en matière de développement économique, en limitant la capacité des départements à intervenir et en imposant un transfert quasi intégral aux intercommunalités des compétences économiques du bloc local.

Les régions sont responsables de la définition des orientations en matière de développement économique. La loi leur accorde une compétence exclusive en matière d'aides financières directes aux entreprises. Elles voient également leurs responsabilités renforcées en matière d'internationalisation des entreprises et de pilotage de l'innovation. Elles ont vocation à copiloter avec l'État ou piloter seules les pôles de compétitivité.

La loi NOTRe prévoit en outre le transfert obligatoire aux intercommunalités de la totalité des zones d'activité, de la promotion du tourisme, ou de la politique locale du commerce. Celles-ci s'affirment ainsi en interlocuteurs directs des régions, notamment dans le cadre de l'élaboration des schémas régionaux.

Durant les débats parlementaires, le législateur a clairement souhaité que les compétences des collectivités s'exercent de manière décentralisée.

En cohérence avec ces évolutions institutionnelles, une meilleure complémentarité doit être recherchée entre les actions des CCI et des collectivités territoriales avec pour objectif d'éviter les surcoûts pour les finances publiques. Force est de constater que tel n'est pas le cas aujourd'hui. Les réformes d'organisation au sein du réseau des CCI ont insuffisamment pris en compte leurs relations avec les territoires aux compétences modifiées.

Or, même si la loi PACTE le prévoit expressément, les régions et intercommunalités ne sont pas forcément enclines à déléguer une de leur compétence à un établissement public national, et préfèrent mettre en place leur propre structure concurrente.

Le transfert de la compétence économique aux régions et la volonté de l'État de limiter les financements accordés aux CCI pourraient poser la question de l'intérêt du transfert de ces dernières aux régions. À ce stade, le ministère de tutelle n'a pas retenu cette option.

⁶⁶ Cf. Directive 2006/123/EC.

En tout état de cause, la recherche d'un nouveau modèle économique les contraint à trouver des modalités de coordination et de contractualisation avec des collectivités qui souhaitent par ailleurs exercer pleinement ces nouvelles compétences.

Ainsi, le 16 mars 2017, la Région et les CCI d'Île-de-France ont signé une convention pour une durée allant jusqu' à la fin de l'année 2021 afin de définir des objectifs d'une collaboration ainsi que les moyens et les actions à mettre en œuvre. Cette convention définit les modalités de la contribution des CCI à la mise en œuvre du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation défini par la Région.

➤ Les agences de développement économique

Créées à l'initiative des collectivités territoriales, elles sont des associations qui ont pour rôle de développer les entreprises et l'économie de leur territoire.

Elles sont nombreuses en Île-de-France : Seine-et-Marne développement, Essonne développement, Conseil de développement du Val-de-Marne, Comité d'expansion économique du Val-d'Oise, Roissy développement, Agence de développement économique d'Île-de-France.

Les principales missions actuellement conduites par les agences sont centrées sur l'accompagnement des entreprises : aide au financement d'accompagnement des entreprises en difficulté, aide à l'internationalisation et à l'export des PME, soutien à l'innovation, accompagnement lors des reprises ou transmissions d'entreprises.

Ces agences sont les interlocuteurs privilégiés de l'État et des entreprises dans le cadre de conventions de revitalisation. Elles concurrencent les CCI sur toutes les missions d'appui aux entreprises.

➤ Agence France entrepreneur : AFE devenue BPIFrance création

Créée en avril 2016, l'Agence France Entrepreneur a pris la suite de l'Agence pour la création d'entreprises (APCE) pour favoriser l'entrepreneuriat en France et la création d'activité et d'emplois en France.

Au rang des membres fondateurs de l'AFE se trouvent l'État, la Caisse des dépôts et consignations ou l'association des régions de France. Cette nouvelle agence répond à un souhait du président de la République, pour favoriser le développement économique à l'échelle nationale.⁶⁷

L'AFE a pour priorité de favoriser les créations et les reprises d'entreprises, d'aider au développement des très petites entreprises (TPE) et des petites et moyennes entreprises (PME) et d'innover pour créer un cadre plus favorable à l'initiative économique, notamment sur le territoire les plus fragiles.

L'Agence France Entrepreneur a notamment pour mission de déployer une stratégie nationale de soutien à l'entrepreneuriat afin de favoriser la création d'activités et d'emplois sur tous les territoires ; de coordonner la mise en œuvre de l'action publique au niveau national ; de renforcer l'articulation des actions nationales et territoriales.

À compter du 1^{er} janvier 2019, Bpifrance reprend l'ensemble des missions de l'Agence France Entrepreneur (AFE) ainsi que celles de la Caisse des Dépôts (CDC) en faveur de la création d'entreprises.

Plutôt que de renforcer les missions et les moyens des CCI, il a été choisi de créer une association qui coordonne les différents acteurs au niveau local.

⁶⁷ Cf. Site du ministère de l'économie et des finances. <https://www.economie.gouv.fr/entreprises/agence-france-entrepreneur>.

3.3.2.3 Des sites d'information qui doublonnent sur les aides aux entreprises : <https://les-aides.fr/> versus <http://www.aides-entreprises.fr/>

➤ <https://les-aides.fr/>

Les CCI sont notamment chargées de tenir à jour le fichier des aides aux entreprises (base SEMAPHORE), consultable en ligne par les entreprises.

Le contrat d'objectifs et de performance entre l'État et le réseau des CCI de France du 28 mai 2013 évoque la simplification de l'accès aux aides publiques par la mise à disposition de cette base de données.

Encadré n° 1 :

La base de données SEMAPHORE

Sémaphore est une base de données, sélectionnée en 2002 par les instances nationales du réseau CCI, pour devenir le service d'information grand public sur les aides aux entreprises sur le portail cci.fr (portail national des CCI).

Cette base de données, assortie d'un moteur de recherche et d'un accès gratuit, est alimentée par l'ensemble du réseau consulaire.

Elle contient les informations descriptives des dispositifs d'aides aux entreprises mis en place par l'État, les instances européennes, les collectivités territoriales ou locales, ainsi que les organismes sous leur tutelle.

➤ <http://www.aides-entreprises.fr/>

Dans le cadre du programme de simplification en faveur des entreprises, le Gouvernement a décidé la mise en place d'une base de données unique sur les aides publiques aux entreprises. Cette base de données a pour objectif de permettre la consultation par les chefs d'entreprise et les porteurs de projet des informations sur les aides financières aux entreprises ainsi que la mise à disposition de ces informations auprès des organismes publics souhaitant les relayer auprès des entreprises.

Le pilotage de ce projet a été confié à la Direction générale des entreprises, par ailleurs tutelle du réseau des CCI. La mise en place de cette base a été décidée le 18 décembre 2012 par le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique. Le lancement officiel du site s'est faite le 1^{er} février 2017.

Aides-entreprises.fr, se définit comme étant « la base de données de référence sur les aides aux entreprises ouverte à tous ».

La question se pose de l'intérêt du financement par de l'argent public de ces deux bases de données concurrentes sur le même sujet, menés sous tutelle de la direction générale des entreprises.

3.3.2.4 Le développement international des PME franciliennes : l'engagement d'une rationalisation des réseaux

La région a posé un diagnostic en mi-teinte des dispositifs de développement des entreprises à l'export. En effet, pour les entreprises franciliennes qui ont un projet ou un potentiel à l'export, l'offre d'accompagnement est insuffisamment lisible, de nombreux acteurs publics et privés proposant des offres similaires. Une démarche d'optimisation a été engagée dans le cadre du Plan régional d'Internationalisation des Entreprises (PRIE).

De son côté, l'agence Business France est chargée du développement international des entreprises françaises, des investissements internationaux en France et de la promotion économique de la France.

Elle aide au développement international des entreprises et de leurs exportations. Business France accompagne les entreprises dans leurs projets d'exportation et d'implantation à l'international. Elle prépare les entreprises et les met en relation avec des partenaires commerciaux sur les marchés cibles afin de favoriser la création de courants d'affaires et de pérenniser les exportations. C'est également le rôle des CCI.

Des synergies doivent donc être trouvées en Île-de-France entre la Région, Business France et les réseaux consulaires pour proposer une offre de services régionale claire, lisible et accessible aux entreprises pour simplifier, accélérer et sécuriser leurs parcours à l'international.

En 2018, suite au rapport Lecourtier⁶⁸ (Directeur général de Business France) qui propose, notamment, une réforme de l'accompagnement à l'export par un partenariat approfondi entre l'État et les régions ainsi que la réforme des financements export, il a été créé un « guichet unique » de l'export, par la fusion de Business France avec le service international de la CCI de Paris - Île-de-France (Team France Export). Ses interventions se font principalement dans les secteurs retenus dans le plan régional d'internationalisation des entreprises pour la période 2019-2021.

Par ailleurs, BPI France est conforté dans son rôle d'interlocuteur privilégié des entreprises pour leurs besoins en matière de financements publics, dont elle devient le « guichet unique » pour les financements exports publics.

3.3.2.5 La région, chef de file pour le développement de l'attractivité du territoire à l'étranger

Le schéma régional de développement économique fait le constat que l'Île-de-France n'a pas complètement réussi à faire converger les énergies autour d'une stratégie et d'une marque d'attractivité partagées.

Aujourd'hui, la multiplicité des actions de promotion internationale et la diversité des éléments de langage utilisés pour valoriser le territoire francilien renvoient l'image d'une région confuse auprès des décideurs étrangers et nuisent à l'image de l'Île-de-France. Il est donc essentiel qu'une stratégie régionale d'attractivité soit définie par la Région, en lien avec le Comité francilien de l'attractivité (auquel participe la CCIR de Paris - Île-de-France).

L'agence de l'attractivité régionale, Paris Région Entreprises (PRE), assure la mise en œuvre coordonnée de cette stratégie, en associant les acteurs publics et privés pertinents. La Région s'inscrit donc comme chef de file pour l'attractivité du territoire.

La CCIR de Paris - Île-de-France est également active sur cette mission. Les actions de la CCI Île-de-France se retrouvent notamment au travers de :

- La mise à disposition d'un collaborateur à Choose Paris Région (guichet unique mis en place par la Région à destination des sociétés étrangères qui souhaitent s'implanter dans la région-capitale) prévue dans la convention signée avec la Région le 16 mars 2017. Les missions d'accueil de délégations étrangères et de soutien à Choose Paris Région sont intégralement financées par de la TFC (à hauteur de 231 000 € en 2017).
- Par ailleurs, la CCI75 a développé le service Doing business in Paris financé par de la TFC à hauteur de 400 000 € (soit 88 % des coûts complet de l'activité).

⁶⁸ « Renforcer l'internationalisation de l'économie française ».

- Paris - Île-de-France Capitale économique (PCE) est une association créée en 1991 par la CCI de Paris. Elle rassemble une centaine de grandes entreprises françaises et internationales, à laquelle la CCIR de Paris - Île-de-France verse 420 000 € de subventions par an et a, notamment, pour mission de mettre en valeur les atouts de Paris - Île-de-France auprès des investisseurs étrangers et de renforcer son attractivité face aux métropoles concurrentes par des actions de lobbying auprès des décideurs. Le montant de la subvention est programmé à la baisse (à 378 000 €) dans le budget de 2020. Aux termes de la convention conclue entre la Région et les CCI d'Île-de-France, les modalités juridiques et financières d'un rapprochement entre cette association et Paris Région Entreprises devaient être recherchées. A défaut d'avoir trouvé un accord, il a été retenu de coordonner dans toute la mesure du possible les interventions des deux associations pour limiter les doublons.

3.3.2.6 Un établissement public pour représenter les intérêts des entreprises ?

Sur la mission de représentation des entreprises auprès des pouvoirs publics, la loi précise qu'elle s'exerce sans préjudice du rôle des syndicats professionnels. Toutefois, qu'il s'agisse de formation et d'information des entrepreneurs ou de défense de leurs intérêts, CCI et syndicats proposent des prestations qui ne sont pas très différentes.

Ainsi, « la CPME⁶⁹ Paris - Île-de-France représente et défend les intérêts des petites et moyennes entreprises franciliennes.

À un niveau régional, départemental et local, elle entretient des relations avec les interlocuteurs qui jouent un rôle dans la définition des politiques qui ont un impact sur le développement économique et social (préfectures, élus, collectivités...).

La CPME Paris - Île-de-France organise des rencontres avec les créateurs et dirigeants pour les informer sur les sujets qui font l'actualité de l'entreprise (financement, gestion des ressources humaines, RSE, développement à l'international, transition numérique...).

Elle mène des actions spécifiques pour aider les dirigeants et leurs collaborateurs à professionnaliser leurs démarches professionnelles (mise à disposition d'outils d'autodiagnostic en ligne, formations en présentiel, création de guides pratiques...).

Au plus près de leurs problématiques, la CPME Paris - Île-de-France conseille et accompagne les entreprises dans leurs démarches qui font leur quotidien (recherches de financement, médiation...) et met en relation ses adhérents.⁷⁰ »

Malgré une conjoncture budgétaire tendue, les CCI d'Île-de-France versent encore des subventions au Medef comme à la CPME, notamment afin de coordonner les actions pouvant être conduites conjointement avec ces syndicats professionnels, pour un montant de 100 000 € en 2017, et de 135 000 € en 2018.

⁶⁹ CPME : confédération des petites et moyennes entreprises.

⁷⁰ Cf. convention signée entre la CPME et la CCIR de Paris - Île-de-France.

Les CCI partagent leurs missions avec d'autres acteurs au premier rang desquels figure la région Île-de-France, responsable du développement économique sur son territoire, en application de la loi. Elles devraient donc s'interroger sur la valeur ajoutée de leur action et le positionnement, au regard des besoins des entreprises, de leurs services et prestations. Une plus grande sélectivité paraît encore plus nécessaire après la forte réduction de leurs ressources publiques. En tout état de cause, les CCI devraient rechercher, comme les y invite le contrat d'objectifs et de performance de 2013, une meilleure complémentarité avec les autres acteurs publics en évitant le développement d'une concurrence, source de surcoûts pour les finances publiques. La tenue par les CCI d'un compte d'emploi des crédits publics consommés dans leurs différentes missions serait souhaitable.

4 DE NOUVELLES REFORMES POUR DEFINIR UN NOUVEAU MODELE

Le Gouvernement a décidé en 2018 de poursuivre la réforme de l'organisation du réseau des CCI. Quatre textes législatifs affectent concomitamment leur actuel modèle organisationnel et économique. Le calendrier peut paraître très contraignant pour une adaptation aussi radicale mais ces transformations ont été demandées depuis 2010 aux CCI plutôt sur la base du volontariat et d'un calendrier non contraint. En outre, les différents rapports successifs de l'Assemblée nationale, du Sénat et de l'IGF, entre 2014 et 2018, ont tous fait le constat d'efforts insuffisants de part des CCI.

4.1 Des ressources fiscales appelées à être divisées par deux en quatre ans

Devant l'Assemblée générale extraordinaire des chambres de commerce et d'industrie, le 10 juillet 2018, le ministre de l'économie et des finances, a annoncé la réduction du montant de la taxe affectée aux CCI de 400 M€ d'ici à 2022, soit une division par deux du montant alloué en 2018. Il a déclaré que le financement des CCI ne devait plus reposer sur une taxe affectée mais sur des prestations financées par les entreprises.

L'article 83 de la loi de finances initiale pour 2019 a prévu la diminution de 200 M€ du plafond du produit de la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (TACFE). Le plafond de ladite taxe a été abaissé de 100 M€ au titre de l'année 2019.

4.2 La loi PACTE poursuit la réforme de l'organisation des CCI

4.2.1 La perte de la compétence CFE

De plus, d'ici 2023, les CCI vont perdre la compétence relative aux centres de formalités des entreprises (CFE) qui procèdent aux formalités d'enregistrement des entreprises lors de leur création, au profit d'un organisme unique qui sera créé au plus tard le 1^{er} janvier 2021. La suppression des CFE ne devrait toutefois pas s'accompagner d'une cessation de l'activité de conseil personnalisé aux entreprises pour préparer leurs formalités.

La loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite loi PACTE, prévoit de substituer aux différents réseaux de CFE un guichet unique électronique devant constituer l'interface entre les organismes actuellement destinataires des informations collectées par les CFE et les entreprises, quels que soient l'activité, le lieu d'implantation et la forme juridique de ces dernières. Cette mesure s'accompagne d'une généralisation de la dématérialisation pour l'accomplissement des formalités.

4.2.2 Le renforcement du rôle de CCI France

La loi PACTE renforce le rôle de pilote du réseau de l'établissement CCI France notamment en lui confiant la répartition de la ressource fiscale. Une nouvelle procédure de répartition de la TFC est en effet mise en place. Le produit des taxes affectées est désormais attribué à la tête de réseau, CCI France, qui le répartit entre les CCI de région en fonction de leur poids économique, des besoins des chambres pour assurer leurs missions, en tenant compte des objectifs fixés dans le cadre des conventions d'objectifs et de moyens signées entre les CCI et l'État et des résultats de leur performance.

Au sein du réseau des CCI, CCI France est seul habilité à représenter notamment auprès de l'État et de l'Union européenne, ainsi qu'au plan international, les intérêts nationaux de l'industrie, du commerce et des services.

Elle peut diligenter ou mener des audits, relatifs au fonctionnement ou à la situation financière de chambres du réseau, dont les conclusions sont transmises aux chambres concernées et à l'autorité de tutelle. Elle établit un inventaire et une définition de la stratégie immobilière du réseau des chambres de commerce et d'industrie. Elle réalise un bilan annuel consolidé des conventions d'objectifs et de moyens conclues entre l'État et les CCI de région.

Par ailleurs, en matière d'accompagnement à l'international, CCI France est chargée de la mise en œuvre de la Team France Export.

4.2.3 Du statut au contrat de travail

Aux termes de la loi PACTE, le personnel des CCI nouvellement embauché le sera sous statut de droit privé régi par une convention collective nationale et non plus de droit public régi par le statut.

La loi PACTE confirme néanmoins la possibilité de thèmes de négociations, susceptibles d'avoir un impact sur les rémunérations, qui peuvent être engagées pour conduire à des adaptations locales de la convention collective, alors même que cette possibilité a pu s'avérer dans le passé, et tout particulièrement en Île-de-France, de nature inflationniste⁷¹.

Les agents de droit public relevant du statut peuvent demander que leur soit proposé par leur employeur un contrat de travail de droit privé dans le délai de douze mois suivant l'agrément de la convention collective.

Au surplus, la loi PACTE crée un nouvel article L. 712-11-1 du code du travail, qui dispose que, lorsqu'une personne de droit privé ou de droit public reprend tout ou partie de l'activité d'une CCI, quelle que soit la qualification juridique de la transformation de ladite activité, elle propose aux agents de droit public employés par cette CCI pour l'exercice de cette activité un contrat de droit privé ou un engagement de droit public qui reprend les éléments essentiels de l'engagement dont l'agent de droit public est titulaire, en particulier ceux qui concernent la rémunération et son ancienneté.

Cette disposition permet de sécuriser le parcours professionnel des agents et de limiter pour les chambres le coût du départ de collaborateurs qui exerçaient les missions perdues. Cependant, elle pose plusieurs problèmes : elle limite considérablement les économies attendues des changements d'organisation envisagés et risque, du fait du niveau des rémunérations attribuées dans les CCI, de déstabiliser les grilles de rémunération dans les établissements d'accueil.

⁷¹ Cf. article L. 711-16 alinéa 6°.

4.2.4 La recherche de synergies avec le réseau des chambres de métiers et de l'artisanat

Dorénavant, après chaque renouvellement général, les CCI de région établissent avec les chambres de métiers et de l'artisanat (CMA) de niveau régional un plan des action ayant vocation à être mutualisées dans l'intérêt des entreprises de leur ressort. Le réseau des CMA constitue en effet, un partenaire de tout premier plan du réseau des CCI, plus de 60 % des ressortissants des CMA étant parallèlement ressortissants des CCI. De nombreuses actions communes sont d'ores et déjà menées par les deux réseaux. Ces actions constituent le gage d'une offre de services cohérente et lisible pour leurs bénéficiaires. Elles sont par ailleurs porteuses d'indispensables économies en moyens humains et financiers.

4.3 La réforme du financement de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue

4.3.1 Un forfait unique par contrat d'apprentissage fixé au niveau national

La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, promulguée en septembre 2018, modifie en profondeur le financement de l'apprentissage d'ici 2021, avec une redéfinition des modalités d'affectation de la taxe d'apprentissage, le passage d'un financement des CFA par une subvention d'équilibre régionale à l'attribution d'un forfait par contrat défini au niveau national par les branches professionnelles. Les CCI vont perdre la collecte et la gestion de la taxe d'apprentissage ainsi que l'enregistrement des contrats d'apprentissage, autant de missions de service public, et les ressources afférentes, cette mission étant transférée aux Urssaf à compter du 1^{er} janvier 2021. De surcroît, si elles peuvent encore accompagner les entreprises dans la préparation des contrats d'apprentissage, préalablement à leur dépôt auprès de l'opérateur de compétence, elles ne sont plus chargées de cet enregistrement.

En résumé, les grands changements prévus par la loi pour les CCI sont :

- la perte de la compétence de la collecte (au profit des URSSAF et de la MSA) ;
- la perte de la compétence de l'enregistrement des contrats (au profit d'un dépôt auprès des opérateurs de compétence) avec probablement la perte de la TFC correspondante ;
- la fixation d'un tarif de prise en charge par contrat (en lieu et place du versement d'une subvention d'équilibre par la Région) ;
- l'obligation d'obtenir une certification pour tous les organismes de formation, délivrée par une instance de labellisation reconnue par France compétences, sur la base d'un référentiel national (mais la création des CFA ne nécessitera plus de passer par une convention avec la région et impliquera simplement une déclaration d'activité et l'obtention d'une certification qualité au même titre que les autres organismes de formation) ;
- l'application aux CFA de la méthode de classement des établissements selon leur « valeur ajoutée ».

4.3.2 La monétarisation du compte personnel de formation

La loi du 5 mars 2014 redessine les contours du paysage de la formation continue en France et introduit de nombreux changements pour l'entreprise tels que la création du compte personnel de formation (CPF) attaché à chaque individu et la suppression de la contribution du 0,9 % au titre du plan de formation pour les grandes entreprises.

Depuis le 1^{er} janvier 2019, dans le cadre de l'application de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, le compte personnel de formation est comptabilisé en euros et non plus en heures comme auparavant. Il permet à chaque salarié de cumuler 500 € par an dans la limite de 5 000 € au total, pour une heure de formation évaluée à 15 €.

La Caisse des dépôts et consignations est responsable de la gestion financière du dispositif. Chaque trimestre, elle reçoit des ressources de France compétences issues des fonds versés par les entreprises pour la formation, qui lui permettent de régler les prestataires de formation.

Pour simplifier le processus, elle va lancer une application, à l'automne 2019, grâce à laquelle chacun devrait pouvoir, sans intermédiaire, comparer la qualité des formations proposées, leur taux de réussite, la satisfaction des utilisateurs, surtout trouver la formation correspondant à ses attentes, s'inscrire et payer en ligne en mobilisant son compte personnel de formation.

Ces modifications font des salariés des clients potentiels directs pour les prestataires de la formation professionnelle continue.

4.4 Un nouveau contrat d'objectifs et de performance au périmètre restreint

Dans le contexte de réduction des prélèvements obligatoires sur les entreprises, le Gouvernement a remis en cause, au-delà de 2018, l'objectif initial de stabilité de TFC et a incité parallèlement les CCI à augmenter la part de leurs services facturés.

Un nouveau contrat d'objectifs et de performance (COP) a été signé entre le ministre de l'économie et des finances et le président de CCI France, le 15 avril 2019, qui prend en compte l'ensemble des réformes décrites supra et constitue le document de référence de l'action des CCI menée sur financement, en tout ou partie, par la taxe pour frais de chambres, sans préjudice des autres missions conduites par les CCI.

Ainsi, la TFC a vocation à être recentrée sur les missions identifiées comme prioritaires :

- l'accompagnement à la création, transmission et reprise d'entreprises ;
- le développement à l'international des entreprises ;
- l'accompagnement des mutations économiques (Digital et l'Usine du Futur) ;
- la revitalisation des centres villes et ingénierie de projets de territoire ;
- la représentation des entreprises.

Outre ces actions reconnues prioritaires par l'État, le réseau des CCI demeure libre de proposer des prestations ne faisant pas l'objet d'un financement par la TFC et répondant aux besoins des acteurs nationaux ou locaux implantés dans les territoires.

Dans ce contrat, il est notamment précisé que « les montants de TFC consacrés à la formation ont vocation à diminuer fortement ».

Les CCI devront également mettre un terme aux financements des équipements par la TFC.

Les services proposés par les CCI, financés par la TFC en tout ou partie, seront choisis dans l'offre nationale de services, socle commun des services proposés par le réseau des CCI de France. L'objectif est de présenter une offre de services normée au niveau national, déployée en région afin de garantir l'homogénéité des services partout en France.

4.5 Les handicaps à surmonter pour l'avenir des CCI d'Île-de-France

Chacune des trois CCI d'Île-de-France, consciente de la nécessité de développer un nouveau modèle économique dans des délais très courts, a adopté un nouveau plan stratégique pour trouver les conditions d'un équilibre financier à l'échéance de 2022 (cf. cahier n° 1). Certains modes de fonctionnement vont devoir être revus dans des délais très courts.

La réduction de la TFC impose de développer des missions financées par des ressources propres pour conserver une taille critique suffisante. Toutefois, certaines faiblesses des CCI d'Île-de-France ne facilitent pas l'évolution vers ce nouveau modèle économique :

- une préférence historique pour le développement des services non facturés aux entreprises ;
- des coûts de structure très élevés qui renchérissent les coûts complets d'intervention sur un marché, encombré, de l'accompagnement des entreprises.
- un montant élevé de TFC affecté à la mission formation : ainsi, en 2017, les CCI d'Île-de-France ont consacré 91 M€ de TFC à la formation, soit 45 % de la TFC affectée à cette mission au niveau national.

Le manque de complémentarité et de synergie entre les différentes missions des CCI rigidifie leur organisation. Il n'est pas si simple de redéployer les effectifs d'une mission à l'autre, les compétences exigées étant très différentes. Ce manque de souplesse risque de s'avérer pénalisant dans les réorganisations à venir et d'imposer une nouvelle réduction des effectifs.

Deux grandes tendances sont retenues pour s'adapter à ce nouveau contexte :

➤ Une nouvelle réduction des effectifs

L'assemblée générale du 4 avril 2019 a d'ores et déjà présenté la suppression de 231 postes devant intervenir au cours de l'année 2020 :

- 144 postes supprimés à la CCI Paris - Île-de-France (dont 123 postes occupés) sur 3 547 en 2017 ;
- 54 postes supprimés à la CCIT Essonne (dont 43 postes occupés) sur 132 en 2017 ;
- 33 postes supprimés à la CCIT Seine-et-Marne (dont 32 postes occupés) sur 265 en 2017.

➤ Une filialisation intensifiée

Afin de pouvoir développer de nouvelles activités, malgré le principe de spécialité attaché aux établissements publics administratifs, et de réduire la dépendance des établissements aux ressources publiques, une poursuite de la filialisation des activités est initiée avec, pour objectif, l'ouverture du capital de ces sociétés à des acteurs publics ou privés, notamment :

- la filialisation des activités d'enseignement ;
- le transfert d'une partie de l'immobilier dans des structures dédiées ;
- la filialisation éventuelle des activités concurrentielles de services aux entreprises ;
- la mutualisation des fonctions support au sein d'un GIE.

Une telle démarche implique que le patrimoine, aujourd'hui public, des CCI soit affecté dans les différentes filiales de statut privé et que les activités filialisées échappent au contrôle de la tutelle publique. Une telle transformation ne pourra donc se faire sans un accord formel de l'État.

La CCI, en tant qu'établissement public national, alimenté par une taxe affectée au développement d'actions définies par la loi et doté d'un large pouvoir de décision quant à l'utilisation de ses ressources fiscales, est un modèle qui paraît avoir vécu. La décentralisation à la région de la compétence « développement économique », alliée au resserrement des missions auxquelles les CCI peuvent potentiellement affecter leurs ressources fiscales, leur imposent aujourd'hui de se réinventer.

ANNEXES

| | |
|--|----|
| Annexe n° 1. Déroulement de la procédure | 60 |
| Annexe n° 2. Tableaux..... | 61 |
| Annexe n° 3. Glossaire des sigles..... | 62 |

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure

Le tableau ci-dessous retrace les différentes étapes de la procédure définie par le code des juridictions financières aux articles L. 243-1 à L. 243-6, R. 243-1 à R. 243-21 [ou R. 243-23 pour les établissements et services sociaux et médico-sociaux et des établissements de santé de droit privé] et par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes :

| Objet | Dates | Destinataire |
|--|--|---|
| Avis de compétence du ministère public | - | |
| Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle | 9 mars 2018 1 ^{er} octobre 2018 | Emmanuel Miller, Ordo Didier Desnus, AO Philippe Lavialle, AO Thomas Chaudron, AO |
| Entretien de début de contrôle | 27 mars 2018 | Emmanuel Miller, Ordo Didier Desnus, AO Philippe Lavialle, AO Thomas Chaudron, AO |
| Entretien de fin d'instruction | 17 juin 2019 | Emmanuel Miller, Ordo Didier Desnus, AO Philippe Lavialle, AO Thomas Chaudron, AO |
| Délibéré de la formation compétente | 2 septembre 2019 | |
| Envoi du rapport d'observations provisoires | 25 octobre 2019 | Jean-Robert JACQUEMARD, Ordo CCI77 Didier KLING, Ordo CCIR + AO CCIR Emmanuel MILLER, Ordo CCI91 + AO CCI91 |
| Envoi d'extraits du rapport d'observations provisoires | 25 octobre 2019 | 2 extraits |
| Réception des réponses au rapport d'observations provisoires et aux extraits | 05/12/2019 24/12/2019 24/12/2019 24/12/2019 | 4 réponses |
| Auditions | 30/01/2020 | 3 auditions |
| Délibéré de la formation compétente | 3 mars 2020 | CF.page 7 |
| Envoi du rapport d'observations définitives | 29/05/2020 | Emmanuel Miller, Ordo Didier Desnus, AO Philippe Lavialle, AO Thomas Chaudron, AO |
| Réception des réponses annexées au rapport d'observations définitives | 10 juillet 2020 | Emmanuel Miller, Ordo Didier Desnus, AO Philippe Lavialle, AO Thomas Chaudron, AO |

Annexe n° 2. Tableaux

Tableau n° 1 : Caractéristiques des départements de l'Île-de-France

| | Population (Mhab) | Densité en habitants au km ² | Nombre Ressortissants | Nombre élus CCID | Nombre élus CCIR | Nombre communes | Revenu salarial net moyen |
|----------------------|-------------------|---|-----------------------|------------------|------------------|-----------------|---------------------------|
| 75 | 2,2 | 20 951 | 280 125 | 57 | 29 | 20 | 30 521 |
| 92 | 1,6 | 9 134 | 87 639 | 32 | 16 | 36 | 30 323 |
| 93 | 1,6 | 6 779 | 65 567 | 24 | 9 | 40 | 19 835 |
| 94 | 1,4 | 5 660 | 53 465 | 24 | 8 | 47 | 24 128 |
| 77 | 1,4 | 237 | 48 318 | 60 | 8 | 510 | 22 502 |
| 78 | 1,4 | 624 | 53 782 | 28 | 8 | 262 | 28 521 |
| 91 | 1,3 | 719 | 47 488 | 40 | 8 | 196 | 24 288 |
| 95 | 1,2 | 981 | 40 123 | 28 | 6 | 185 | 22 610 |
| Île-de-France | 12,1 | 1 011 | 676 844 | 293 | 92 | 1296 | |

Source : Chiffres clé 2017 - CROCIS + INSEE 2010 / AN 2018

Tableau n° 2 : Actifs immobilisés, chiffre d'affaires et charges des filiales concernées par l'activité gestion d'infrastructures. Année 2016 en K€

| | Actif immo. net | Chiffre d'affaires | Total charges | MS | Résultat 2016 | Résultat 2015 |
|---------------------------------|------------------|--------------------|----------------|---------------|----------------|---------------|
| 1 SIPAC | 734 480 | 7 787 | 29 711 | 177 | - 8 964 | - 13 476 |
| 2 VIPARIS HOLDING | 62 813 | - | - 975 | - | 987 | 27 387 |
| 3 SCI PROPEXPO | 171 449 | 77 046 | 46 925 | - | 47 288 | 48 240 |
| 4 VIPARIS (Porte de versailles) | 328 201 | 70 299 | 63 922 | - | 21 123 | - 3 449 |
| 5 COMETE HOLDING | 312 694 | 897 | 60 301 | 1 339 | - 41 926 | - |
| 6 VIPARIS (Palais des congrès) | 150 606 | 51 228 | 78 523 | 14 172 | - 11 284 | 23 392 |
| 7 PARIS EXPO SERVICES | 393 | 45 740 | 43 535 | 6 532 | 3 622 | - 2 644 |
| 8 COMEXPOSIUM | 79 240 | 126 617 | 144 870 | 30 951 | 18 867 | 13 354 |
| 9 COMEXPOSIUM HOLDING | 501 441 | 4 | 46 380 | - | - 19 634 | - 10 529 |
| 10 VIPARIS | 7 047 | 26 787 | 30 293 | 2 890 | - 2 631 | - 4 295 |
| 11 VIPARIS NORD | 46 725 | 85 063 | 95 215 | 3 526 | - 8 302 | 11 427 |
| 12 VIPARIS PACI (Issy) | 754 | 2 511 | 2 938 | 393 | 1 273 | - 540 |
| 13 VIPARIS (Versailles) | 170 | 1 442 | 1 548 | 428 | - 85 | 99 |
| 14 SEPS (Palais des sports) | 2 785 | 6 125 | 5 448 | 1 310 | 862 | - |
| 15 SESR (Rotschild) | 14 274 | 5 493 | 6 185 | 221 | - 496 | - 1 114 |
| 16 VIPARIS (Le Bourget) | 4 795 | 12 160 | 17 262 | 363 | - 4 653 | 11 231 |
| 17 SCI Tour Triangle | | | | | | |
| TOTAL | 2 417 867 | 519 199 | 672 081 | 62 302 | - 3 953 | 99 083 |

Source : CRC à partir de Scores et décisions

Annexe n° 3. Glossaire des sigles

| | |
|-------|---|
| CCART | Convention de cessation amiable de la relation de travail |
| CCI | Chambre de commerce et d'industrie |
| CCI75 | Chambre de commerce et d'industrie départementale de Paris |
| CCI77 | Chambre de commerce et d'industrie territoriale de Seine-et-Marne |
| CCI78 | Chambre de commerce et d'industrie départementale des Yvelines |
| CCI91 | Chambre de commerce et d'industrie territoriale de l'Essonne |
| CCI92 | Chambre de commerce et d'industrie départementale des Hauts-de-Seine |
| CCI93 | Chambre de commerce et d'industrie départementale de Seine-Saint-Denis |
| CCI94 | Chambre de commerce et d'industrie départementale du Val-de-Marne |
| CCI95 | Chambre de commerce et d'industrie départementale du Val-d'Oise |
| CCID | Chambre de commerce et d'industrie départementale |
| CCIP | Chambre de commerce et d'industrie de Paris |
| CCIR | Chambre de commerce et d'industrie régionale |
| CCIV | Chambre de commerce et d'industrie de Versailles |
| CCIT | Chambre de commerce et d'industrie territoriale |
| CFA | Centre de formation des apprentis |
| CFE | Contribution foncière des entreprises |
| CMA | Chambre des métiers et de l'artisanat |
| CMAC | Caisse d'allocations chômage des chambres de commerce et d'industrie |
| CPN | Commission paritaire nationale |
| CSAV | Caisse spéciale d'assurance vieillesse |
| CVAE | Contribution sur la valeur ajoutée des entreprises |
| DGDD | Directeur Général Délégué Départemental |
| DGE | Direction générale des entreprises |
| EESC | Établissement d'enseignement supérieur consulaire |
| ETI | Entreprises de taille intermédiaire (moins de 5 000 salariés et un CA inférieur à 1,5 Md €) |
| ETP | Équivalent temps plein |
| GIE | Groupement d'intérêt économique |
| MS | Masse salariale |
| PME | Petites et moyennes entreprises (moins de 250 salariés et un CA inférieur à 50 M€) |
| TFC | Taxe pour frais de chambres |
| TPE | Très petites entreprises |

REPONSE COMMUNE

**DE MONSIEUR DIDIER DESNUS, PRESIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET
D'INDUSTRIE DE L'ESSONNE AINSI QUE DE MONSIEUR THOMAS
CHAUDRON, MONSIEUR PHILIPPE LAVIALLE ET DE MONSIEUR
EMMANUEL MILLER, ANCIENS ORDONNATEURS (*)**

() Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du Code des juridictions financières.*

Monsieur Christian MARTIN
Président
Chambre régionale des comptes
Île-de-France
6, Cours des Roches
Noisiel – BP 187
77315 MARNE LA VALLEE CEDEX 2

*Envoi dématérialisé à l'adresse électronique
du greffe par voie de plateforme d'échanges
<https://correspondancejf.ccomptes.fr>*

Evry Courcouronnes, le 08 juillet 2020

Objet :

Contrôle n° 2018-0083 – Rapport n° 2020-0017 R. Réponse au rapport d'observations définitives relatif à la réforme des chambres de commerce et d'industrie en Ile-de-France, pour les exercices 2012 et suivants»

Monsieur le Président,

En date du 29 mai 2020, m'a été notifié par voie électronique, le rapport d'observations définitives (ROD) délibérées le 2 septembre 2019, par la Chambre régionale des Comptes d'Île-de-France, sur la réforme des chambres de commerce et d'industrie en Île-de-France, exercices 2012 et suivants. Je vous prie de trouver, par la présente, réponse pour les paragraphes suivants :

§ 1.3.1 Des CCI autonomes à l'égard de leur tête de réseau (page 11, 12 et 13 /62) : « ... l'application différente du guide méthodologique par les différentes chambres rend également les comparaisons difficiles. C'est le cas par exemple de la CCI91 qui ne respecte pas certaines dispositions 12 de la norme 4.9, ce qui rend les comparaisons entre CCI de la région inopérant » ... « Toutefois, la chambre régionale des comptes a relevé qu'elle ne répartit pas les actions dans les programmes conformément aux dispositions du référentiel de la norme 4.9 et n'affecte pas de frais de fonctions support et pilotage ce qui en minimise le coût » ...« la CCI de l'Essonne transmet chaque année ses données à CCI France qui, n'ayant pas les moyens d'en contrôler la fiabilité, les consolide avec les données nationales sans savoir qu'elles ne sont pas homogènes avec elles » ...

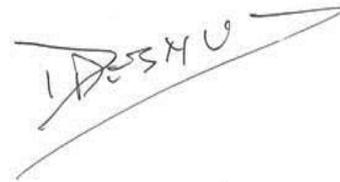
La Chambre Régionale des Comptes laisse à penser que les chiffres communiqués par la CCI Essonne à CCI France seraient volontairement erronés. Or la CCI Essonne se conforme au référentiel de la

norme 4.9 et ne prend donc aucune liberté méthodologique. Elle répartit l'ensemble des actions dans les programmes et affecte les frais des fonctions supports aux actions des programmes. Elle n'a donc pas à informer CCI France de libertés non prises. Il convient aussi de noter que la CRC n'a relevé aucun écart entre la TFC mentionnée dans les comptes des budgets primitifs et rectifiés, les comptes exécutés validés par les Commissaires Aux Comptes et la TFC indiquée dans les normes 4.9.

Il convient d'ajouter que la CCI Essonne, lors de la construction du référentiel piloté par CCI France a mis à disposition du groupe de travail son contrôleur de gestion et donc a une très bonne connaissance du référentiel puisqu'ayant participé à sa construction.

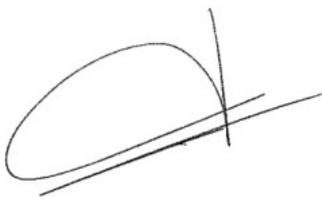
Après échanges avec les représentants de la CCI territoriale de la Seine et Marne et la CCI régionale Paris île de France, la complétude des réponses vous sera apportée par la Chambre de commerce et d'industrie Paris Île-de-France.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

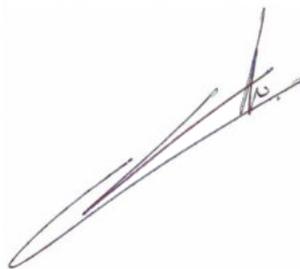


Didier DESNUS

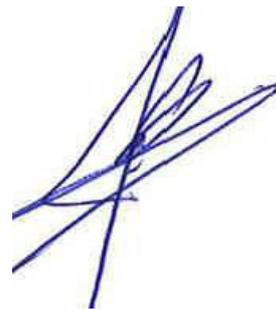
Les présidents ordonnateurs durant l'exercice contrôlé :



Thomas CHAUDRON



Philippe LAVIALLE



Emmanuel MILLER

REPONSE

DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE PARIS-ÎLE-DE-FRANCE

(Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du Code des juridictions financières.*

Le Président



Monsieur Christian MARTIN
Président
Chambre régionale des comptes
Île-de-France
6, Cours des Roches
Noisiel-BP 187
77 315 Marne la Vallée cedex 2

Paris, le 15 juillet 2020

Envoi dématérialisé à l'adresse électronique du greffe (Dossier suivi par : Nadia Dumoulin, Greffière, nadia.dumoulin@crtc.ccomptes.fr) - Réf. Contrôle n° 2018-0089-Rapport n° 2020-0013 R

Objet : réponse suite notification rapport d'observations définitives relatif au cahier n°2 «réforme des CCI en Île-de-France, pour les exercices 2012 et suivants»

Monsieur le Président,

Dans le cadre d'une enquête conduite par la Chambre régionale d'Île-de-France (CRC) sur la mise en œuvre de la réforme des chambres de commerce et d'industrie (CCI) en Île-de-France, pour les exercices 2012 et suivants, vous nous avez transmis le 29 mai 2020, votre rapport d'observations définitives, délibéré le 3 mars 2020, et nous vous en remercions.

C'est avec beaucoup d'attention que nous avons pris connaissance de ce rapport et des recommandations que vous formulez.

Au titre des responsabilités qu'ils ont eu l'honneur d'exercer pendant la période sous revue, les présidents Gailly et Vermès s'associent aux observations qui suivent.

De même, ces éléments de réponse formulés au nom de la CCIR Paris Île-de-France, intègrent les remarques ou contributions dont nous ont fait part les présidents de CCIT de l'Essonne et de la Seine-et-Marne.

Par ailleurs, nous souhaitons exprimer notre pleine adhésion à la priorité de recherche des meilleures, efficience et performance, possibles dans l'organisation et la gestion du réseau des CCI d'Île-de-France, et de celle d'une utilisation maîtrisée des ressources publiques qui leur sont confiées, qui anime les travaux de votre Juridiction. C'est le sens de notre engagement dans le cadre des actions engagées dans nos mandats.

C'est bien dans cette logique, et conformément aux dispositions de l'article L 243-5 du code des juridictions financières, que je présenterai votre rapport d'observations définitives auprès de notre assemblée délibérative en septembre prochain, ainsi que la présente réponse.

En propos liminaires, nous tenons tout d'abord à prendre acte que la Chambre régionale des comptes **ne met nullement en cause la régularité ni la sincérité des actes prévalant à la mise en œuvre de la réforme des CCI en Île-de-France**, ce dont la CCIR Paris Île-de-France se réjouit.

La CCIR Paris Île-de-France souhaite également, dans la continuité des éléments qu'elle a produits au cours de ce contrôle de plus d'une année, livrer de manière plus globale, et en écho au rapport, des compléments de réponse sur les caractéristiques de l'organisation du réseau des CCI en Île-de-France, et les conditions de mise en œuvre de la réforme de 2010 dans cette région.

D'emblée, rappelons que les CCI sont des établissements publics administratifs soumis à la fois, aux décisions gouvernementales et parlementaires pour une part importante de leur fonctionnement et de leurs ressources, et au contrôle du Préfet de Région qui exerce, en application du code de commerce, une tutelle portant sur leurs principaux actes.

Ainsi, dans les nombreux échanges que nous avons eus avec notre tutelle, tout au long de la période de contrôle que vous avez analysée, il nous est apparu que celle-ci avait été d'une manière générale attentive à notre volonté d'encourager et soutenir nos actions de réorganisation, de mutualisation et d'amélioration de notre action envers les entreprises. Elle nous a, à de nombreuses reprises, donné crédit des efforts entrepris pour ajuster les services aux moyens obtenus, et souligné, devant l'assemblée générale réunie lors de la signature de la nouvelle convention d'objectifs et de moyens en octobre dernier, le courage des décisions prises, douloureuses pour l'établissement, lorsqu'il s'agissait notamment de supprimer des emplois afin de rechercher un nouveau modèle économique, et des conditions d'exploitation tendant à un équilibre budgétaire d'ensemble.

Ceci mériterait d'être noté et porté au crédit de nos établissements en sachant que les effets les plus productifs d'une telle réorganisation sont toujours constatés plusieurs années après sa mise en place effective, quelle que soit la nature de l'entité considérée.

La réforme de 2010 aurait conduit, selon le rapport à la **«création d'une CCI de région à l'organisation originale et dispendieuse»**.

Le caractère «original» s'explique par le périmètre des entreprises franciliennes ressortissantes - 823 495 à fin mai 2020, soit près du ¼ au niveau national-, l'ampleur de son appareil de formation - 70 723 individus formés en 2019 dont 16 538 en apprentissage dans 17 Ecoles-, ses modes d'intervention, et l'organisation qui en découle, afin de mettre en œuvre ses missions en faveur du développement économique et de l'emploi dans une région, dont le poids économique (un tiers du PIB national), le rayonnement à l'international, et la complexité de l'écosystème entrepreneurial et des acteurs publics, n'a pas d'autre égal en France.

Par ailleurs, le contexte juridique qui a conféré aux CCI territoriales d'Essonne et Seine-et-Marne un statut particulier en Île-de-France, ne nous a pas empêchés d'avoir une maîtrise d'organisation et de gestion régionale cohérente.

En effet, l'état de fait de l'organisation du réseau francilien résulte d'un cadre légal, avec trois établissements publics, dont l'un, la CCIR Paris Île-de-France, est intégratrice de six CCI départementales (Hauts-de-Seine, Paris, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Val d'Oise, Yvelines) suite, en 2010, à la fusion des deux plus grandes CCI de France, celles de Versailles et de Paris ainsi que de la CRCI, et les deux CCI territoriales (CCIT), dotées également d'un statut d'établissement public (Essonne et Seine-et-Marne), et qui lui sont rattachées. Les CCI d'Île-de-France occupent ainsi une place particulière au sein du réseau national des CCI.

Chacune des entités agit dans le cadre édicté par le législateur. Et cependant, par leurs décisions, les élus consulaires franciliens n'ont de cesse de favoriser des convergences. Ils l'ont tout particulièrement fait :

- à travers la convention d'objectifs et de moyens (COM), depuis 2016, pour répondre au mandat donné par l'Etat aux CCI en Île-de-France, tout en tenant compte des sensibilités des établissements consulaires essonnien et seine-et-marnais, avec une mise en œuvre cohérente au niveau régional. Cette démarche a été confortée après la Loi PACTe, avec les engagements pris dans la nouvelle COM francilienne, signée le 3 octobre 2019, en déclinaison du Contrat d'objectifs et de performance national, et pilier fondateur du nouveau modèle d'intervention des CCI d'Île-de-France ;
- en souhaitant renforcer leur cœur de métier, entre des produits territorialisés, et en même temps, une création de valeur des accompagnements à l'entreprise, en particulier autour de 11 domaines d'activités stratégiques au niveau régional adoptés en 2019 au terme d'un processus approfondi de réflexion sur les missions d'appui aux entreprises, avec des points d'appui pour l'ensemble de la région, y compris en Essonne et en Seine-et-Marne. Cela répond aux besoins d'une politique de développement économique portée par la Région ;
- en déployant un dispositif de formation par l'apprentissage qui s'adapte en permanence aux besoins en compétences des entreprises dans les territoires de la région, y compris avec les CFA de la CCI Essonne (FDME) et de la CCI Seine-et-Marne (UTEC).
- et pour bâtir une organisation régionale favorisant les bonnes pratiques, les mutualisations de fonction support en particulier à la faveur du Schéma régional d'organisation des missions (SROM) adopté le 6 juillet 2017. La CCIR et les deux CCIT avancent ainsi en confiance, par exemple sur l'intégration des systèmes d'information et services financiers, ou en matière d'achats (depuis 2015, 58 marchés mutualisés sont en cours d'exécution/an entre la CCIR et les CCIT). De même, en anticipation de la loi PACTE, la CCIR et les CCIT ont inscrit au SROM les mutualisations qu'elles ont développées avec d'autres chambres consulaires, en particulier les chambres de métiers et de l'artisanat (CMA), que l'on retrouve dans l'offre de services aux entreprises en coopération avec les collectivités locales.

Entre une réforme des CCI en Île-de-France qualifiée «d'inachevée» et une CCIR «aux missions très étendues», ainsi mentionnées dans le rapport, l'apparente contradiction révèle, selon nous, une conduite de la régionalisation dans un équilibre subtil entre les trois établissements publics résultant de la loi, en respectant leur propre gouvernance et leur autonomie juridique, et en prenant en compte les caractéristiques du sud-est francilien essonnien et seine-et-marnais.

Selon la Chambre régionale des Comptes la **«réforme organisationnelle» «n'a pas produit les économies attendues»**

La CCIR Paris Île-de-France souligne que, dans le cadre de la régionalisation, elle s'est attachée à mettre en œuvre une politique salariale de qualité et équilibrée.

S'agissant de l'évolution de la masse salariale l'augmentation importante des charges sociales et fiscales dues par l'employeur, tel que le passage au régime général pour l'assurance maladie, en est la première cause. La fusion des CCI de Versailles et Paris et la régionalisation ont marginalement pesé sur la progression de la masse salariale.

Bien que nous ne soyons pas dans ce cas de figure, la Chambre régionale des Comptes s'est saisie des augmentations ayant pu être observées au cours de la constitution des nouvelles régions par regroupements de conseils régionaux, qui ont donné lieu souvent à un alignement par le haut des situations et des rémunérations (régimes indemnitaires) des agents.

Alors que le rapport évoque des «surenchères du statut», il est rappelé que la loi du 10 décembre 1952 relative à l'établissement obligatoire d'un statut du personnel administratif des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et des chambres de métiers prévoit expressément que la situation du personnel des CCI est déterminée par un statut établi par une commission paritaire nationale présidée par un représentant du ministère de tutelle. Une fois celui-ci adopté en CPN, il s'impose à chaque CCI de région, dont la CCI Paris Île-de-France.

S'agissant des dispositions du règlement intérieur du personnel que la CRC qualifie de «*mesures statutaires locales inflationnistes*», il est rappelé également que les adaptations locales relevées par le rapport d'observations provisoires ont aussi été réalisées dans le strict respect du statut du personnel des CCI, validé par la Tutelle des CCI, la Direction générale des Entreprises (DGE).

Ainsi, la chambre régionale des comptes relève que la CCIR Paris Île-de-France a mis en place un régime de retraite supplémentaire à prestations définies non prévu par le statut du personnel ainsi qu'un PEE et un PERCO. Il faut préciser que ces dispositifs ont été mis en place en application de la loi du 2 août 2005 en faveur des PME (art. 70), qui a mis fin au régime spécial d'assurance vieillesse de la CCI de Paris à compter du 1er janvier 2006 et a organisé son intégration au régime général à compter de cette même date.

Les plus de 3 000 agents des CCI en Île-de-France ne bénéficient pas d'une garantie de l'emploi au sens de celle dont bénéficient les fonctionnaires (art. 75 de la loi n°2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique : en cas de suppression du poste occupé, les fonctionnaires concernés sont affectés sur un emploi vacant correspondant à leur grade), comme le démontrent clairement les nombreux licenciements pour suppression de postes intervenus ces dernières années.

Enfin, les CCI ont désormais l'obligation de recruter leurs collaborateurs sous droit privé instaurée par la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

Alors que de nombreuses comparaisons sont établies dans ce rapport avec les fonctions publiques, il faut souligner que contrairement à celles-ci, nous avons entrepris de très importants efforts affectant la masse salariale, en assumant toutes les conséquences induites en termes d'impact social qu'il nous a fallu gérer dans la durée.

Par ailleurs le rapport relève pour les CCI **«des missions dispersées», «sans synergie» «peu exclusives» et un «service public mal défini».**

Contrairement à l'image qui en est donnée dans le rapport, les CCI en Île-de-France articulent et mettent en synergie les quatre missions qui leur sont dévolues par les textes (représentation, accompagnement et appui aux entreprises, formation, équipements à travers l'activité foires, salons, congrès) en contribuant au développement économique des territoires et des entreprises.

Les synergies entre missions prioritaires financées en tout ou partie par la TFC se retrouvent également dans le mandat fixé par l'Etat aux CCI d'Île-de-France à travers la convention d'objectifs et de moyens (COM) signée par l'Etat et CCI France, pour la plus récente le 3/10/2019, et concernant en particulier l'appui et la formation.

Toutefois, la chambre régionale des comptes souligne le peu d'exclusivité de beaucoup de missions dont «*l'appui à la création d'entreprises*» avec «*l'existence de plusieurs acteurs aux missions identiques*», sur le *développement à l'international des PME franciliennes*, et la *multiplicité* des interventions, auxquelles participent la CCIR, en terme *d'attractivité du territoire à l'international*, dont la Région assure le pilotage. Le rapport indique que les

réformes d'organisation du réseau des CCI ont insuffisamment pris en compte leurs relations avec les territoires aux compétences modifiés.

On peut s'étonner de cette lecture considérant que les CCI sont les opérateurs historiques dans les territoires. Prévue au code de commerce, leur mission initiale d'accompagnement des entreprises est bien antérieure au développement des actions initiées par les collectivités locales et leurs opérateurs.

Face à l'émergence et à la multiplication des nouveaux acteurs, suite aux étapes de décentralisation, y compris dans la volonté, notamment de certaines Agences, de trouver un format pour perdurer malgré le souhait initial du législateur, la CCIR a décidé d'adopter une démarche réaliste et pragmatique.

Ainsi, fortes des pratiques de partenariats construites autour de projets dans les territoires, les CCI d'Île-de-France ont bâti des alliances structurantes, transversales et à déclinaison opérationnelle, dès l'automne 2016. Cela s'est traduit par diverses coopérations avec la Métropole du Grand Paris, et près de 70 intercommunalités ou communes (en 2019). Les actions engagées en déclinaison de la convention-cadre signée avec le Conseil régional d'Île-de-France le 16 mars 2017 suite au SRDEII, se sont poursuivies, notamment sur l'entrepreneuriat, les CCI franciliennes intervenant dans le programme #EntrepreneurLeader lancé par la Région Île-de-France et la convention «Parcours coordonné vers la création – reprise » qu'elle a signée avec un réseau de partenaires.

Pour sa part, le réseau des CCI d'Île-de-France a également pris ses engagements avec l'Etat sur ce sujet à travers la COM. Un volet spécifique porte sur l'attractivité à l'international dans les missions prioritaires, compte tenu de son importance en Île-de France. La mise en place de la Team France Export en Île-de-France copilotée par la CCIR et Business France, avec un protocole signé avec la Région, et l'articulation avec Paris region Enterprise, Choose Paris region, y sont décrites.

En matière d'action internationale, la CCIR Paris Île-de-France contribue aussi activement à «faire réseau» aux côtés de CCI France, en étant apporteur de solutions. Elle a ainsi mis au bénéfice du réseau des CCI son savoir-faire en plateforme et site internet, notamment à travers le site «lexportateur.com» qu'elle a créé et développé, et qui constitue aujourd'hui un élément important des outils d'ensemble du réseau, et partagé avec Business France dans le cadre de la Team France export. Il en est de même en sa qualité d'éditrice de la solution et opératrice pour l'ensemble du réseau des CCI du système «GEFI», Gestion Electronique des Formalités Internationales. Ce service accessible sous le format d'un site web formalites-exports.com est intégré à CCI Store, et 91 CCI utilisent actuellement ce service.

Par ailleurs, il faut notamment relever que les efforts des CCI en Île-de-France ont été déployés dans un souci constant de recherche de performance et de retombées positives pour les Franciliens. Ainsi, la Chambre de Commerce et d'Industrie de Région Paris Île-de-France, dans le cadre de sa transformation, et avant même la loi PACTE, a lancé dès 2017 une démarche de mesure et suivi de la performance et de qualité.

L'objectif est de **mesurer l'efficacité et la qualité des prestations fournies dans le cadre de la mission de service public, et leur impact** sur les indicateurs de performance de l'entreprise à partir de quatre marqueurs prioritaires que sont le développement commercial, le chiffre d'affaires, l'emploi, et l'investissement. Quatre enquêtes d'impact ont été déjà réalisées par la CCIR Paris Île-de-France, et son initiative se voit prolongée dans le nouveau cadre d'évaluation mis en place au niveau national pour le réseau des CCI et reconnue par son inscription dans ce contrat d'objectifs et de performance et dans la convention d'objectifs et de moyens de la CCIR Paris Île-de-France.

D'une manière plus spécifique, les observations de la Chambre régionale des Comptes appellent les précisions suivantes, dont vous lirez ci-après que la CCIR Paris Île-de-France n'a pas attendu ce rapport pour mettre en œuvre certaines recommandations.

❖ La Chambre régionale des Comptes recommande (n°1) de « **mettre en place une convention de mise à disposition des moyens, notamment humains, de la chambre de commerce et d'industrie de région Paris - Île-de-France à CCI France permettant à celle-ci d'exercer ses missions de représentation.** »

La CCIR Paris Île-de-France se félicite que le rapport ait tenu compte de la communication faite par la CCIR Paris Île-de-France de la convention signée, le 3 octobre 2019, entre CCI France et la CCIR Paris Île-de-France sur la réalisation d'études et de prises de position en appui à la représentation des entreprises aux plans national, européen et international. Elle porte précisément sur la mission consultative dévolue à la tête de réseau par la Loi PACTE ; la mission de représentation nationale, internationale du commerce, de l'industrie et des services est désormais explicitement de la seule responsabilité de CCI France.

La CCIR Paris Île-de-France bénéficie d'une délégation d'actions de CCI France dans ce domaine, elle est donc en conformité avec le contrat d'objectifs et de performance national.

La convention prévoit formellement les modalités opérationnelles du partenariat :

- Un programme de travail arrêté conjointement et soumis chaque début d'année au Comité directeur de CCI France,
- L'élaboration, la validation et la valorisation des études et prises de position partagées à toutes les étapes de production en associant, à chaque fois que nécessaire, les chefs d'entreprise membres du réseau consulaire (par la saisine des groupes techniques, par exemple).
- Un suivi régulier (reporting semestriel des travaux menés par la CCIR Paris Ile-de-France) grâce à la constitution d'un comité de pilotage qui se réunit annuellement pour faire le bilan de l'exécution de la convention.

L'intérêt du maintien de l'exercice de la mission consultative à la CCIR Paris Île-de-France réside :

- Dans sa capacité à réunir régulièrement (environ une fois par mois) des chefs d'entreprise élus sous la forme de commissions, ce qui serait naturellement plus compliqué à mettre en œuvre s'agissant de chefs d'entreprise venant de toutes les régions de France ;
- Dans sa proximité historique avec les administrations centrales qui font naturellement appel à l'expertise reconnue de ses collaborateurs ;
- Dans sa faculté à rassembler des chefs d'entreprise de tous secteurs d'activité sur des thématiques transversales (droit de l'entreprise, fiscalité, commerce, ...).

La convention conclue entre la CCIR Paris Île-de-France et CCI France précise dans son introduction que cette dernière « *compte exercer cette responsabilité renforcée telle qu'issue de la loi PACTE en s'appuyant sur les compétences existantes dans le réseau, et en premier lieu sur la capacité d'études de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris Île de France.* »

Comme souligné par CCI France lors du processus de décision, ne disposant pas des capacités d'études et d'analyses suffisantes, plutôt que de les constituer ex nihilo, CCI France a souhaité s'appuyer sur l'expertise déjà présente dans le réseau et en priorité sur celle reconnue de la CCIR Paris Île-de-France, afin de mener les études destinées à permettre à CCI France de porter les positions du réseau. Ainsi, cette solution est réaliste au regard de l'expérience acquise par la CCIR Paris Île-de-France en matière d'études et d'expertise, et de la reconnaissance par les pouvoirs publics de ses avis et de la compétence de ses équipes.

A titre d'illustration, en 2019, la CCIR Paris Île-de-France a notamment répondu à une trentaine de sollicitations nationales provenant de parlementaires, cabinets ministériels, administrations, corps de contrôle, autorités communautaires¹.

On peut s'interroger pour savoir en quoi cette convention, et la mission conduite par la CCIR Paris Île-de-France, dont les termes sont convenus avec CCI France, (notamment validée par le CODIR CCI France du 1^{er} octobre 2019) ne serait pas conforme à la lettre et à l'esprit de la loi PACTE, pour voir imposer des modalités artificielles de fonctionnement, alors que c'est un pragmatisme consensuel qui a prévalu afin de retenir le format mettant au centre le service rendu aux entreprises dans la mission de représentation.

S'agissant des observations sur la mission de représentation, la CCIR signale par ailleurs des **erreurs** pages 21-22 précédemment signalées à la Chambre régionale des Comptes, qui n'ont pas été corrigées.

Contrairement à ce qui est écrit dans le rapport, il faut signaler que le **Bureau de Bruxelles chargé de la veille et du lobbying n'existe plus, de même que les centres de recherche CREDA et IRPI, fermés** en 2016 (AG 26 mai et 9 juin 2016), **ainsi que l'Institut Friedland** qui a été dissous en 2019 (AG CCIR du 8 novembre 2018).

Ainsi, la TFC allouée à la mission consultative nationale a-t-elle évolué à la baisse, de 5.3 M€ en 2015 à 1.4 M€ inscrit au budget 2020.

❖ **«2-4 Les surenchères du statut du personnel**

Un régime de travail plus favorable aux agents que dans la fonction publique / Une durée annuelle du travail inférieure à 1 607 heures / Un forfait jours fixé à 208 jours au lieu de 211 / Des congés d'ancienneté généreusement attribués »

En réponse aux observations de la Chambre régionale des Comptes sur le temps de travail, et sa recommandation (n° 2) qui vise à **«adopter un temps de travail correspondant à une durée hebdomadaire de travail de 35 heures et 25 jours de congés annuels, soit 1 607 heures»**, nous souhaitons préciser que la durée du travail fixée dans le règlement intérieur de la CCIR Paris Île-de-France respecte les prescriptions statutaires applicables, aussi bien pour les collaborateurs au décompte horaire que pour ceux au forfait en jours.

En cela, elle s'appuie sur :

- l'article 26 du Statut du personnel des CCI et l'article 1 de son annexe 1 disposent que «la durée maximale de travail effectif [est] fixée à 1607 heures par an» et, s'agissant des agents au forfait annuel en jours, il est précisé dans l'article 8 que le «nombre annuel de jours de travail effectif, fixé par la Commission paritaire régionale (CPR), ne peut excéder 211» ;
- l'article 26 du Statut du personnel des CCI et l'article 1 de son annexe 1 octroient expressément la possibilité aux CPR de réduire la durée du travail de ses agents.

Par ailleurs, en matière de temps de travail, la référence au statut de la fonction publique ne nous paraît pas opérante pour plusieurs raisons :

- les agents consulaires, bien qu'étant agents publics, ne sont pas fonctionnaires et ne sont donc pas soumis aux mêmes règles, en application de la loi n°52-432 du 28 avril 1952 ;
- l'article 40 de la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises impose aux CCI de recruter leurs collaborateurs en droit privé.

¹ Source rapport d'exécution COM 2019 de la CCIR Paris Île-de-France

De plus, le vivier de recrutement des collaborateurs de la CCIR Paris Île-de-France est par définition le même que celui des entreprises situées dans le même secteur géographique.

Une analyse comparative avec des grandes entreprises pouvant recruter au sein du même secteur géographique que celui de la CCIR Paris Île-de-France semble donc plus adaptée. A cet égard, de nombreuses entreprises mettent en œuvre un temps de travail plus favorable que celui prévu au seul code du travail, à l'instar de la SNCF (1568H ou 1589H en fonction des situations), la RATP (35H/206 jours travaillés), la Société générale (37H22 avec 47 jours de repos ou 39H avec 56 jours de repos), le Crédit agricole (35 H ou 39 H avec 56 jours de repos).

En outre, en application de la CPN du 21 décembre 1981 et d'une circulaire ministérielle du 14 janvier 1982, la modification du temps de travail indiqué dans l'ARTT aujourd'hui applicable au sein de la CCI Paris Île-de-France nécessiterait un accord à la majorité qualifiée en CPR, soit 15 voix sur 20 (10 représentants du personnel et 10 représentants du collège employeur).

Recueillir l'accord d'au moins la moitié des représentants du personnel siégeant en CPR sur l'augmentation du temps de travail serait une gageure. La représentation du personnel de la CCIR s'appuie actuellement sur six représentants CGT, trois CFDT et un CGC.

Compte tenu du fait qu'en droit privé, l'augmentation de la durée du travail implique par principe l'augmentation à due proportion des salaires des collaborateurs en cours d'engagement, il est fort probable que les représentants du personnel en feront une condition sine qua non de négociation, notamment au regard de l'obligation des CCI de recruter leurs collaborateurs sous droit privé instaurée par la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

Cela impliquerait une augmentation de la masse salariale a minima équivalente :

- pour les agents soumis aux horaires : de 1,7 % de la masse salariale des agents concernés (1610-1583)/1583 ;
- pour les agents au forfait jours : de 1,44 % de la masse salariale des agents concernés (211 jours – 208 jours)/ 208 jours.

La CCIR Paris Île-de-France s'attachera néanmoins à engager des échanges avec les partenaires sociaux, sur la base de la recommandation de la Chambre régionale des Comptes.

Enfin, s'agissant des congés d'ancienneté, l'article 27 du statut prévoit la possibilité de faire bénéficier à chaque agent de jours de congés payés supplémentaires en fonction de son ancienneté dans les services des CCI, avec un maximum de 6 jours. La CCIR a mis en place les congés d'ancienneté dans le strict respect du Statut du personnel des CCI, validé par la Tutelle des CCI, la DGE.

❖ 3-2-1-2 Des congés de transition très coûteux pour l'établissement

Dans sa recommandation (n°3), la Chambre régionale des comptes d'Île-de-France demande **d'éviter de recourir pour l'avenir à la proposition généralisée du dispositif des congés de transition**

Comme précisé lors des différents échanges et lors de l'audition que la CCIR Paris Île-de-France a eues avec la Chambre régionale des Comptes, le dispositif des congés de transition était un dispositif statutaire temporaire introduit par la commission paritaire nationale (CPN) dans le cadre du plan emploi consulaire (PEC) et par conséquent validé par la Tutelle des CCI, la DGE, lequel visait à donner les moyens aux CCI employeurs d'adapter leurs effectifs aux contraintes budgétaires qui leur ont été imposées.

Il s'appliquait à l'ensemble des CCI et constituait un droit pour l'ensemble des collaborateurs éligibles (annexe 5 à l'article 28 – relevé de décision de la CPN du 9 décembre 2014).

Ce dispositif n'a pas été pérennisé dans le statut (relevé définitif de la CPN du 7 décembre 2015) et il n'est donc plus utilisé par la CCIR Paris Île-de-France.

Compte tenu du fait que cette mesure a été mise en place par la CPN, la CCI Paris Île-de-France s'engage à porter à la connaissance de la tête de réseau la recommandation formulée dans le rapport.

❖ **1.3.1 Des CCI autonomes à l'égard de leur tête de réseau** « ... l'application différente du guide méthodologique par les différentes chambres rend également les comparaisons difficiles. C'est le cas par exemple de la CCI91 qui ne respecte pas certaines dispositions 12 de la norme 4.9, ce qui rend les comparaisons entre CCI de la région inopérant » ... « Toutefois, la chambre régionale des comptes a relevé qu'elle ne répartit pas les actions dans les programmes conformément aux dispositions du référentiel de la norme 4.9 et n'affecte pas de frais de fonctions support et pilotage ce qui en minimise le coût » ... « la CCI de l'Essonne transmet chaque année ses données à CCI France qui, n'ayant pas les moyens d'en contrôler la fiabilité, les consolide avec les données nationales sans savoir qu'elles ne sont pas homogènes avec elles » ...

La Chambre Régionale des Comptes laisse à penser que les chiffres communiqués par la CCIT Essonne à CCI France seraient volontairement erronés. Or **la CCIT Essonne se conforme au référentiel de la norme 4.9** et ne prend donc aucune liberté méthodologique. Elle répartit l'ensemble des actions dans les programmes et affecte les frais des fonctions supports aux actions des programmes. Elle n'a donc pas à informer CCI France de libertés non prises.

Il convient aussi de noter que la Chambre Régionale des Comptes n'a relevé aucun écart entre la TFC mentionnée dans les comptes des budgets primitifs et rectifiés, les comptes exécutés validés par les Commissaires aux Comptes et la TFC indiquée dans les normes 4.9.

Il convient d'ajouter que la CCIT Essonne, lors de la construction du référentiel piloté par CCI France a mis à disposition du groupe de travail son contrôleur de gestion et donc a une très bonne connaissance du référentiel puisqu'ayant participé à sa construction.

❖ **2-4-2 Des niveaux de rémunération supérieurs à ceux de la fonction publique**

De façon générale, il est rappelé que la loi du 10 décembre 1952 relative à l'établissement obligatoire d'un statut du personnel administratif des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et des chambres de métiers prévoit expressément que la situation du personnel des CCI est déterminée par un statut établi par une commission paritaire nommée par le ministre de tutelle. Une fois celui-ci adopté en CPN, il s'impose à chaque CCI de région, dont la CCI Paris Île-de-France. Précision d'importance, le représentant du ministre de tutelle en est le Président (art. 2 de la loi du 10 décembre 1952) et il peut participer au vote, au côté des 6 représentants pour chacune des délégations (annexe 1 à l'article 6 du Statut).

La progression automatique des carrières à laquelle la chambre régionale des comptes (CRC) fait référence au sein de la CCIR Paris Île-de-France est circonscrite à des mécanismes prévus par le statut, qui ont donc été validés par la Tutelle des CCI et que la CCIR Paris Île-de-France a l'obligation d'appliquer, sous peine de contentieux pouvant être introduits par des collaborateurs s'estimant lésés.

Le rapport d'observations provisoires croit devoir enfin mentionner des pratiques salariales contestables et « trop coûteuses ».

Cette « analyse » n'est adossée à aucune règle applicable aux établissements consulaires qui permettrait de relever d'une pratique irrégulière. La situation n'a d'ailleurs jamais donné lieu à des recommandations lors de précédents contrôles de la Chambre régionale des comptes portant sur les CCI d'Île-de-France.

Cette appréciation subjective, cherche à se fonder sur un parallèle discutable avec des dispositions concernant les emplois de dirigeants de la fonction publique qui ne peuvent être tenues pour opérantes, ne découlant pas des mesures applicables aux CCI ni de situation objectivement comparables sans introduire un biais d'opportunité. Il en va de même lorsque l'on élabore une comparaison entre les rémunérations d'un emploi de direction générale d'un important hôpital public et de la CCIR.

La comparaison avec des situations de groupes privés de plus de 3000 collaborateurs serait peut-être plus fondée au regard des spécificités des emplois et des compétences de l'établissement. Il en va de même concernant les écarts de rémunération relevés entre la CCI Paris Île-de-France et les autres CCI du réseau, Il convient de les relativiser et de les contextualiser au regard du coût de la vie au sein de la région Île-de-France qui est bien supérieur en comparaison de celui de la province, constituant par conséquent un élément objectif justifiant des différences de rémunération, de la même manière que la taille de l'établissement, sans égale dans le réseau, de loin, la nature de ses activités et les conditions d'exercice de ses missions.

Enfin, concernant le niveau de rémunération des cadres dirigeants de la CCIR Paris Île-de-France, il convient d'indiquer, sur la période de référence, entre 2013 et 2018, que leur rémunération globale a baissé de plus de 25 % et que leur nombre s'est resserré (deux membres de moins sur la base de la composition des membres du Comité exécutif).

❖ *2-4-7-1 Un régime spécial de retraite pour les agents de l'ex CCI de Paris avant 2006*

Il convient d'indiquer que les agents de la CCI Paris Île-de-France ne bénéficient plus de régime spécial d'assurance vieillesse (RSAV) ni d'assurance maladie spécifique, la loi ayant organisé leur intégration aux régimes généraux et ses modalités de fonctionnement.

L'exposé des motifs de l'amendement porté par le Gouvernement, le 4 juillet 2005, à l'occasion de l'examen du projet de loi en faveur des PME qui a abouti à l'intégration du RSAV au régime général. précise que «la CCI de Paris a en effet instamment demandé la réforme de son régime afin d'en garantir la pérennité.»

Pour conclure, s'agissant de l'évolution du **modèle des CCI**, il faut souligner qu'au cœur de cette crise actuelle sanitaire et économique majeure, et tout particulièrement celles d'Île-de-France, comme l'ont souligné tous leurs partenaires, ont su se mobiliser en première ligne, sans délai, dans leur mission de soutien aux entreprises. Cet engagement a été salué par la tutelle et les parlementaires franciliens dont plus d'une trentaine s'en sont exprimés sur les réseaux sociaux et encore très récemment au Parlement à l'occasion du PLFR3.

Ce contexte de crise sanitaire affecte déjà durement la santé économique des entreprises en Île-de-France et de l'ensemble du pays. Cette situation pose la question de la nécessaire convergence et synchronisation entre politiques publiques et actions du réseau des CCI en Île-de-France pour accompagner les entreprises et favoriser le rebond, après la phase d'urgence, pendant laquelle l'Etat a pu, grâce au statut des CCI, agir rapidement, de manière coordonnée, et aux bonnes échelles de proximité, sur le tissu des entreprises.

Dans ce contexte, la priorité renforcée de mission de service public des CCI d'Île-de-France, et des CCI en général, aura nécessairement un impact sur le déploiement de la réforme des CCI et le développement des prestations tarifées aux entreprises.

Les enjeux territoriaux franciliens, première région économique en France, et la complexité que représente la plus grande CCIR de France, sans compter les efforts considérables déjà consentis pour faire face à la baisse drastique et rapide de la ressource fiscale ces dernières années, invitent à soutenir la transformation du modèle économique face à la situation actuelle qui va impacter très fortement à court et moyen terme la trajectoire engagée.

En Île-de-France, l'objectif partagé entre la CCIR Paris Île-de-France et l'Etat vise à poursuivre le développement de la formation et des compétences au profit des entreprises et faciliter l'insertion des jeunes en Ile-de-France, et pour répondre à la trajectoire de baisse imposée de la part de TFC pouvant être affectée à la formation, et à la remise en cause du fonctionnement même de l'apprentissage, l'assemblée générale de la CCIR a décidé **la filialisation des activités d'enseignement de la CCIR, en recourant au statut d'établissement d'enseignement supérieur consulaire (EESC)**, et en réorganisant les services de la CCIR Paris Ile-de-France à compter du 1^{er} septembre 2020, pour préfigurer à court ou moyen terme la création des futures filiales en six entités distinctes agréant les expertises correspondant aux six filières d'enseignement : «Mode Luxe», «Création image», «Gastronomie hôtellerie», «Management opérationnel et commercial», «Intelligence Numérique», «Bâtiment, Energie, Mobilité, Paysage».

En effet, la CCIR Paris Île-de-France a créé et accompagné des écoles françaises, des plus réputées mondialement, qu'il s'agisse des meilleures business school (HEC, ESCP, ESSEC), ou d'écoles ambassadrices et renommées à l'international dans des secteurs tels que «l'image» avec Gobelins, ou la «gastronomie» avec Ferrandi, ou «les parfums, la cosmétique et les arômes» avec Isipca. Elles sont souvent recherchées, et en haut des palmarès mondiaux et, quoique peu soutenues par des financements publics en France, alors qu'elles contribuent à l'attractivité et à l'image d'excellence de la France et appartiennent à son Patrimoine Educatif.

Autre élément socle de la transformation du modèle de la CCIR, ainsi que l'indique le rapport, un **groupement d'intérêt économique (GIE)**, en phase de préfiguration, sera créé début 2021. Les élus consulaires franciliens ont fait le choix de redimensionner et mutualiser les fonctions support au sein de ce GIE, dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle structuration du groupe CCI Paris Ile-de-France.

Il faut souligner que la CCIR Paris Île-de-France a déjà l'antériorité de mutualisation de compétences au sein d'un GIE, avec le GIE CCI Finances.

Le rapport de la Chambre régionale des Comptes, en posant le constat de coûts support élevés, et d'une allocation de TFC trop importante pour des missions «dispersées» et peu exclusives, questionne les axes de transformation retenus par la CCIR, tel un GIE pour amplifier les mutualisations, ou encore la filialisation notamment des activités d'enseignement.

S'il est vrai que les activités d'enseignement, qui ne seront plus financées par la TFC pourront être filialisées, elles le seront en étant apportées à des EESC, dont le statut juridique posé par la loi Mandon (LOI n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de

clarification du droit et des procédures administratives), garantit le contrôle majoritaire par la CCIR, limite la participation des actionnaires minoritaires à 33 % et proscrit le versement de dividendes aux actionnaires. La création des filiales n'entraînera pas de manière systématique le transfert de l'ensemble des actifs et notamment du patrimoine immobilier lié aux activités filialisées. Par ailleurs, ces opérations s'effectuent en lien avec la tutelle, au titre de ses prérogatives et donnent lieu à un agrément formel de sa part.

Le projet de transformation de la CCIR n'a donc pas pour objet, ni pour conséquence la répartition «de l'ensemble du patrimoine public dans des sociétés privées».

De plus, la stratégie immobilière de la CCIR a fait l'objet d'un avis du Conseil de l'immobilier de l'Etat le 14 janvier 2015, qui a salué la gouvernance mise en place et le sérieux de la gestion, ainsi que le rappelle le rapport.

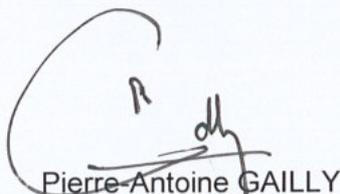
La CCIR Paris Île-de-France souligne que la mission d'intérêt général, qui irrigue sa stratégie, est placée au cœur de la gouvernance et des entités du futur groupe CCI Paris Île-de-France décidées par les élus consulaires franciliens. Ce nouveau modèle exprime en réalité l'évolution nécessaire, dans un cadre contraint posé par les pouvoirs publics, de la manière, pour les CCI en Île-de-France, de délivrer un service d'intérêt général auprès des entreprises et des apprenants, dont les besoins se complexifient, et exigent de proposer une offre de prestations et de services de qualité, de manière réactive, souple, innovante et en cohérence avec la conduite des politiques publiques.

Les élus de la CCIR Paris Île-de-France ont fait le choix réfléchi et construit d'une stratégie permettant de rendre les trois établissements publics à la fois moins dépendants de la ressource publique affectée, tout en justifiant fortement l'affectation des ressources à un service rendu à l'entreprise utile à son développement. C'est ce que les CCI d'Île-de-France ont su montré par leur exceptionnelle réactivité dans un contexte inédit ces derniers mois.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de notre haute considération.


Didier KLING

Les présidents ordonnateurs durant l'exercice contrôlé :


Pierre-Antoine GAILLY


Jean-Paul VERMES



« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes Île-de-France :
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france

Chambre régionale des comptes Île-de-France

6, Cours des Roches

BP 187 NOISIEL

77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2

Tél. : 01 64 80 88 88

www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france