

AVIS

adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du 4 avril 2001

Par lettre en date du 31 mai 2000, M. le Premier ministre a demandé l'avis du Conseil économique et social sur *l'avenir des chambres de commerce et d'industrie*.

La préparation du projet d'avis a été confiée à la section des Activités productives, de la recherche et de la technologie qui a désigné M. André Sappa comme rapporteur¹.

Afin de parfaire son information et de répondre au souhait du Premier ministre d'engager une concertation aussi large que possible, la section a entendu :

- MM. Robert Delorozoy et Pierre Netter, présidents d'honneur de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI) ;

- M. Jean-Baptiste de Foucauld, inspecteur général des finances accompagné de MM. Pierre Hanotaux, Philippe Mareine, Claude Wendling, inspecteurs des finances ;

- M. Alain Gérolami, Préfet de région honoraire ; conseiller maître honoraire à la Cour des comptes ;

- M. Jean-Pierre Raffarin, ancien ministre ; président du conseil régional de Poitou Charentes ; président de l'association des régions de France ;

?Des représentants de l'appareil consulaire :

- M. Jean-Paul Noury, président de l'ACFCI ;

- MM. les présidents Bernard Désérable (CCI d'Amiens) ; Gérard Fellman (CCI de Colmar) ; Michel Franck (CCI de Paris) ; Marcel Hoste (CCI de Caen) ; Jean-Pierre Lagane (CCI de Cahors) ; Jean-Alain Mariotti (CCI Lot et Garonne) ; Alain Mustière (CRCI Pays de Loire) ; Francis Pérugini (CCI de Nice) ; Patrick Van Den Schrieck (CCI de Lille et CRCI Nord-Pas-de-Calais) ;

?Des représentants des personnels de l'appareil consulaire :

- M. Michel Dalmas, président de l'association des directeurs généraux de CCI ; directeur général de la CCI du Var ;

- M. Jean-Pierre Leroux, secrétaire général du syndicat national des personnels CFDT des CCI ;

- M. Bernard Goudin, directeur général de la CRCI de Haute-Normandie ;

?Des représentants de la tutelle administrative :

- M. Jean-Jacques Dumont, directeur de l'action régionale et de la petite et moyenne industrie (DARPMI) au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ;

- M. Jean-Michel Biren, chargé de la sous-direction des CCI à la direction de l'action régionale et de la petite et moyenne industrie (DARPMI) au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ;

- M. Jean-Michel Jarry, chargé de mission à la direction des entreprises commerciales artisanales et de services (DEcas) au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ;

- M. Laurent Moquin, sous-directeur de la direction des entreprises commerciales artisanales et de services (DEcas) au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Le rapporteur a, par ailleurs, rencontré de nombreuses personnalités qui ont bien voulu lui faire part de leurs réflexions et observations. Il a, en outre, effectué plusieurs déplacements.

La section et son rapporteur remercient l'ensemble des personnes entendues pour leur apport à l'élaboration de ce document.

*

* *

Les chambres de commerce et d'industrie (CCI) ont une longue histoire, parfois mouvementée. La première d'entre elles a été créée en 1599 à Marseille. Elle avait pour mission de donner au Roi l'avis d'hommes d'entreprises qui voyageaient beaucoup et qui donc connaissaient le monde économique... La Constituante les supprima en 1791. Elles furent restaurées sous le Consulat. Tout au long du XIX^è siècle, au fur et à mesure qu'il s'en créait, elles prirent petit à petit le caractère qu'on leur connaît aujourd'hui et que le législateur a transcrit dans la loi du 9 avril 1898.

Cette institution présente de fortes originalités quant à sa nature juridique. Etablissements publics de l'Etat, qu'une jurisprudence ancienne et constante qualifie à caractère administratif, les chambres de commerce et d'industrie sont dirigées par des élus : situation d'autant plus singulière au sein des établissements publics administratifs que, gérant des fonds publics, leurs trésoriers sont également élus.

Cette spécialité élective leur confère une originalité très largement affirmée, aussi, dans les missions dont elles sont chargées. Leur rôle d'interface entre les pouvoirs publics et le tissu économique dont elles sont issues est très souvent mis en avant, tout comme leur rôle d'appui aux entreprises – qui est leur raison d'être.

Elles ont longtemps été la seule institution de caractère économique à fonction " infra-nationale ". En d'autres termes, elles ont été, jusqu'à une période relativement récente, les seuls organes territoriaux à caractère économique, au sens générique du terme, puisque aussi bien elles se sont vu confier à ce titre, au fil du temps, des missions de formation, " d'aménageur du territoire " notamment par les différents établissements structurant le paysage économique, local et régional qu'elles gèrent.

La lettre de saisine évoque l'interrogation qui prévaut sur les perspectives et les modalités d'une modernisation des missions et des activités des chambres.

La réflexion sur l'avenir des chambres de commerce et d'industrie n'est pas une nouveauté, loin de là. Depuis une quinzaine d'années, les projets de réformes se sont succédés, de même que se sont succédés les rapports administratifs ainsi que ceux émanant de l'appareil consulaire, lequel a envisagé une auto-réforme quelquefois assez proche des conclusions administratives bien que les chambres les aient parfois sévèrement critiquées.

Cette période, marquée par une intense réflexion, n'a, pour autant, pas connu la traduction concrète souhaitée pourtant par l'ensemble des intéressés.

Si l'institution n'est pas véritablement en crise, on ne peut cependant indéfiniment différer le temps de la réforme. Celle-ci ne pourra s'effectuer, valablement, que sur la base d'une réflexion sur les missions des chambres et sur leur place dans la structuration et l'organisation du paysage économique local et régional, tel qu'ils sont aujourd'hui.

A cet égard, la position relative de l'appareil consulaire, dont l'assise territoriale constitue la raison d'être - plusieurs des

personnalités auditionnées par la section ont affirmé avec force l'importance du concept de proximité - dans le mouvement de décentralisation/régionalisation que notre pays connaît, apparaît comme un élément déterminant du devenir de l'institution, alors que les chambres ne sont plus un partenaire unique et privilégié du développement local et sont autant concurrencées par les collectivités publiques que par d'autres partenaires économiques.

Dès lors, la réforme de l'institution qui appartient aux corps intermédiaires de l'Etat, par une revivification interne, doit aborder autant l'organisation de l'appareil et naturellement s'interroger sur ses missions, que la tutelle, le financement, l'organisation électorale qui induit la représentativité et la légitimité.

Le projet d'avis, une fois esquissé ce que sont et ce que font les chambres, - tenant compte des principaux axes de réflexions des différents rapports rédigés depuis une décennie et demie, particulièrement des contributions de M. Alain Gérolami, en 1994, de M. Pierre Puaux, en 1998, de l'Inspection générale des finances sous la supervision de M. Jean-Baptiste de Foucauld, en 1999, mais aussi des rapports internes à l'institution, dont un projet de réforme de 1998 et " *la démarche de progrès* " adoptés en mai 2000 par l'ACFCI - s'efforcera de proposer des orientations sur leur place dans le paysage économique national, quant aux missions dont elles sont investies et sur l'institution elle-même.

I - APPROCHE INSTITUTIONNELLE ET ÉCONOMIQUE DES CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE

A - Ce qu'elles sont : une institution originale

Le législateur de 1898 a construit un cadre juridique original, ouvert et souple, qui a plutôt bien résisté au temps, n'était la somme de textes subséquents qui ne facilite guère la compréhension de la structure ainsi mise en œuvre. Cette loi a, de fait, institutionnalisé ce qui, pendant longtemps, a été la seule collectivité infra nationale à caractère économique en France, ce qui mérite d'être rappelé.

1. Le cadre juridique flexible de la loi de 1898

La loi du 9 avril 1898 définit, en son article 1^{er}, de manière précise ce que sont les chambres de commerce et d'industrie.

Le texte - à l'origine relatif aux chambres de commerce et aux chambres consultatives des arts et manufactures - dispose que :

" Les chambres de commerce sont auprès des pouvoirs publics les organes des intérêts commerciaux et industriels de leur circonscription.

Elles sont des établissements publics (administratifs de caractère économique).

Il y a au moins une chambre de commerce et d'industrie par département. Toutefois, la circonscription d'une chambre de commerce et d'industrie peut s'étendre à plusieurs départements lorsque la situation économique le justifie "

Cet article premier :

- premièrement, donne aux chambres vocation à représenter les intérêts commerciaux et industriels du monde économique auprès des pouvoirs publics quels qu'ils soient ;
- deuxièmement, les distingue en leur donnant le statut d'établissement public - elles sont, à cet égard, dotées de la personnalité de droit public leur conférant la capacité civile, l'autonomie financière et des prérogatives de puissance publique en vue de la gestion d'un ou de plusieurs services publics - ;
- troisièmement, les qualifie d'établissements publics économiques, aux termes de la loi du 5 août 1994 (au même titre d'ailleurs que les chambres des métiers et d'agriculture), indiquant ainsi la double mission dont elles sont investies : **représentation** et **animation** économiques ;
- enfin, quatrièmement, organise la territorialité des chambres en faisant référence, de fait, au

découpage administratif national : " au moins une CCI par département ".

A plus d'un titre, les chambres participent de l'organisation administrative du pays.

Les attributions qui leur sont dévolues sont évoquées dans un titre II qui précise leur vocation de conseil et de veille, de gestion, d'administration et de services.

L'article 11 de la loi prévoit qu'elles ont pour attributions :

- de donner au gouvernement les avis et les renseignements qui leur sont demandés sur les questions industrielles et commerciales ;
- de présenter leurs vues sur les moyens d'accroître la prospérité de l'industrie et du commerce ;
- d'assurer l'exécution des travaux et l'administration des services nécessaires aux intérêts dont elles ont la garde.

La mission de conseil est soit obligatoire soit facultative : l'avis des CCI **doit** être demandé pour un certain nombre de cas explicitement prévus par l'article 12 de la loi.

Elles sont ainsi obligatoirement consultées sur :

- les règlements relatifs aux usages commerciaux ;
- la création, dans leur circonscription, de certains services ou institutions ;
- les textes destinés à rémunérer les services de transports concédés, dans leur circonscription, par l'autorité publique ;
- toutes matières déterminées par des lois et règlements spéciaux, notamment sur l'utilité des travaux publics à exécuter dans leur circonscription et les taxes ou péages à percevoir pour faire face aux dépenses de ces travaux.

Facultativement, les chambres peuvent émettre de leur propre initiative des avis dans quatre domaines précis :

- les changements projetés dans la législation commerciale, douanière et économique ;
- les tarifs de douane ;
- les tarifs et règlements des services de transports concédés par l'autorité publique hors de leur ressort mais intéressant leur circonscription ;
- les tarifs et règlements des établissements à l'usage du commerce ouverts dans leur circonscription, en vertu d'autorisations administratives.

Les articles 11 à 13 de la loi, pour essentiels qu'ils soient, ne donnent qu'une vision quelque peu statique et témoignent pour partie d'une époque révolue.

Fort heureusement pour les chambres, les articles suivants autorisent quelques ouvertures dans leurs missions, particulièrement, dans le domaine de la gestion d'établissements et d'équipements structurant le paysage économique et dans celui de la formation. On y reviendra ultérieurement en abordant les missions.

La loi de 1898 offre donc un cadre général, assez large et flexible, à l'action des chambres et laisse étendue leur

spécificité organique.

2. Une somme de textes additionnels laisse, cependant, une impression de confusion

Un ensemble de textes a trait à la mise en place de " niveaux " supplémentaires. Un décret de 1938, plusieurs fois modifié, a créé leurs relations avec les organes " de base ". Les textes de 1938 et 1939 sont marqués - on le comprendra aisément - par le temps de " pré-guerre ". Ainsi un décret du 29 juillet 1939 rappelle que " *les régions sont le cadre dans lequel la mobilisation industrielle est préparée dans le temps de paix* ".

Le texte de 1938 a été modifié par décret du 4 décembre 1964 qui a créé les " chambres régionales de commerce et d'industrie " au nombre de 22.

Parallèlement, un autre décret, toujours en date du 4 décembre 1964 portait création d'une assemblée permanente des chambres de commerce et d'industrie, devenue par décret du 18 juillet 1991 l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI), dont on évoquera les missions plus loin.

D'autres textes réglementaires - dont le dernier date du 19 décembre 1997 - ont créé les " groupements interconsulaires " dont la vocation est de défendre des intérêts " spéciaux et communs " à plusieurs chambres. Enfin, d'autres structures ont été mises en place, sous forme d'associations " loi 1901 " ou sous une autre forme. Il s'agit, notamment, de l'Union des chambres de commerce et d'établissements gestionnaires d'aéroport (UCCEGA), de l'Union des ports autonomes et des chambres de commerce et d'industrie maritimes (UPACCIM) qui constituent autant de réseaux auxquels il convient d'ajouter le réseau à vocation internationale qui va des chambres " franco étrangères " à Euro-chambres...

3. Le rôle de la tutelle : la multiplicité renforce cette impression de confusion

Elle est, dans les faits, multiple. Comme leur intitulé l'indique, les chambres sont " industrielles " et " commerciales ". Cette double appellation induit une tutelle administrative exercée par les départements ministériels ayant en charge l'industrie et le commerce. Compte tenu de l'organisation actuelle, la responsabilité est assurée conjointement par les titulaires du portefeuille de l'industrie et du commerce. Dans l'ordre " administratif " la tutelle est assurée par la direction de l'action régionale et de la petite et moyenne industrie (DARPMI) dont une sous-direction a en charge précisément les chambres de commerce et d'industrie. La direction des entreprises commerciales, artisanales et de services (DEcas) du ministère en charge des PME assure une " co-tutelle ".

D'autres directions administratives, qu'il s'agisse de la direction ayant en charge les ports maritimes, celle gestionnaire de l'aviation civile, celle, dépendant du ministère du logement ayant en charge la construction sans omettre, naturellement, les directions du ministère de l'emploi au titre de la formation professionnelle, de l'aide au développement de l'emploi ou de la création/reprise d'entreprises, ou encore celle relevant du ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire, et, naturellement, celles de l'éducation nationale (qui exercent une tutelle pédagogique) assurent une tutelle que l'on qualifiera de " technique ".

La tutelle est donc " multiple ", voire foisonnante. Les tutelles techniques n'ont pas toujours en vue la situation financière des chambres, alors qu'elles ont à porter leur attention sur les besoins techniques et économiques du territoire. Les tutelles administratives n'ont pas forcément les mêmes préoccupations, alors qu'elles contrôlent, approuvent - ou plutôt rejettent, le plus souvent, le budget primitif des chambres car le montant de l'imposition additionnelle à la taxe professionnelle (IATP) voté par les CCI n'est, le plus souvent, pas accordé -, visent le budget exécuté et naturellement gèrent et distribuent le supplément d'IATP, lorsqu'il y en a... (cf. infra).

On notera que la " tutelle " porte un jugement *a priori* sur un budget " prévisionnel " dans lequel l'IATP - justificatif de cette intervention administrative - représente en moyenne et au niveau national le quart de la ressource, les trois autres quarts (emprunts, produits propres, subventions et taxes diverses...) reposant, comme l'a fait remarquer l'un de nos interlocuteurs, sur le dynamisme des chambres, la conjoncture économique locale, voire internationale.

Etablissements de caractère et à assise local, les chambres sont, bien entendu, sous la tutelle des services préfectoraux. Les services extérieurs des ministères de tutelle (DRIRE, DRCA) sont en outre mis à contribution.

Enfin, en tant qu'établissements publics, les chambres sont soumises aux investigations des corps de contrôle de l'Etat ; Inspection générale de l'industrie et du commerce (IGIC), Inspection générale des finances (IGF), Cour des comptes...

Au total, la multiplicité de la tutelle ne nuit-elle pas à la clarté autour de l'institution ? On n'en jurerait pas ! Les conclusions des différents rapports administratifs sont assez convergentes. A cet égard, celles du rapport de l'IGF donnent à réfléchir sur les critiques formulées à l'égard du rôle de l'Etat dès lors qu'il supervise les chambres. Les qualificatifs de lointain, tatillon, lacunaire, inefficace, mal coordonné ressortissent davantage à un effet structurel que conjoncturel ou, naturellement, personnel.

C'est probablement la relation entre un Etat " donneur d'ordre " et des maîtres d'ouvrage " indépendants " qui est posée dans toute sa difficulté, de même que se trouve posée la question d'une gestion partiellement déconcentrée, confrontée à une décentralisation elle-même non conduite complètement à son terme.

En tout état de cause, le besoin d'un contrôle efficace de la part de l'Etat demeure nécessaire. Ce sont les modalités de ce contrôle qui posent problème et appellent une réponse claire.

4. Un mode de représentation qui ne permet pas véritablement de clarifier la vision de l'institution

La loi de 1898 - plusieurs fois modifiée, notamment par un texte du 16 juillet 1987 - dispose que les membres des CCI sont élus pour six ans et sont renouvelés par moitié tous les trois ans.

Cette périodicité triennale, on le notera d'emblée, conduit à ce que plusieurs de nos interlocuteurs ont qualifié de perpétuelle période préélectorale qui nuitrait, de fait, à la sérénité de la gestion des chambres. Elle nuitrait, pareillement, à toute idée d'une programmation de l'action sur le moyen-long terme, seul laps de temps en réelle harmonie avec la gestion d'infrastructures et avec la mise en œuvre d'une action véritablement structurelle.

Or, l'élection confère à l'appareil consulaire une totale originalité par rapport aux autres établissements publics de l'Etat et justifie - entre autres - le qualificatif, parfois employé à leur propos : celui de " *petit parlement* ".

Le système électoral est des plus complexe, puisqu'il prévoit plusieurs types d'électeurs, pour, également, plusieurs types d'élus.

Dans les faits, on compte quatre " types " d'électeurs, sachant que la loi mêle personnes physiques et morales.

Aux termes de l'article 6 de la loi n° 87-550 du 16 juillet 1987, sont électeurs aux élections des membres d'une chambre :

- **à titre personnel**, les commerçants inscrits au registre du commerce et des sociétés (RCS) et leur conjoint collaborateur, ainsi que les chefs d'entreprises immatriculées au répertoire des métiers et inscrits au registre du commerce et des sociétés ;

- **par l'intermédiaire d'un représentant**, les sociétés anonymes, les sociétés à responsabilité limitée et les établissements à caractère industriel et commercial ayant leur siège situé dans la circonscription ainsi que les commerçants inscrits au RCS, les chefs d'entreprises inscrits au répertoire des métiers et immatriculés au RCS et les sociétés en commandites et sociétés en nom collectif lorsqu'elles disposent dans la circonscription d'un **établissement** ayant fait l'objet d'une inscription complémentaire.

Aux électeurs de droit s'ajoutent deux autres catégories :

- les **électeurs sur demande** qui s'expliquent, pour partie, par une activité " particulière " les conduisant à exercer leur métier de manière " itinérante " (capitaines au long cours, pilotes...) ;

- les **électeurs sur désignation**, dont le " collègue " est constitué pour représenter le siège de l'entreprise et les établissements secondaires dans la circonscription à raison de : 1 électeur supplémentaire pour 10 à 49 salariés et jusqu'à 5 électeurs supplémentaires pour 2000 salariés et plus. Ces électeurs " désignés " doivent exercer des fonctions de direction dans l'entreprise.

Pour compliquer le tout, aux électeurs des membres des chambres s'ajoutent " les cadres employés par eux dans la circonscription " lorsqu'il s'agit d'élire les **délégués** consulaires, lesquels élisent, à leur tour, les juges des tribunaux de commerce. Les électeurs sont répartis, de plus, entre trois catégories professionnelles ou économiques, correspondant aux activités " commerciales, industrielles, services ", puis en " sous-catégories " correspondant à la taille de l'entreprise. Le poids économique des activités ainsi regroupées (déterminé par le nombre de ressortissants à la catégorie, le nombre des salariés et le montant de la base d'imposition de la taxe professionnelle) détermine le nombre total de sièges et leur répartition (entre les trois catégories).

De plus, afin d'enregistrer les évolutions économiques intervenues entre les différentes catégories et sous catégories qui permettent de répartir les sièges à pourvoir, l'administration effectue une " pesée économique " régulière - tous les neuf ans - des chambres, prouvant, par là, l'intérêt porté au mode électif.

Le nombre de sièges à pourvoir varie selon le nombre d'électeurs de la circonscription :

- 24 à 36 sièges pour moins de 30 000 électeurs ;
- 38 à 64 sièges pour plus de 30 000 électeurs.

La multiplication des collèges a compliqué les élections, même si elle répond à la nécessité de donner sinon une meilleure représentativité, tout au moins une représentativité en rapport avec la réalité du tissu économique local.

Baucoup voient à la fois dans cette multiplication des collèges et des différents modes de scrutin, la raison principale de la faible participation aux élections. Compte tenu également de la longueur du calendrier électoral, des délais d'installation des chambres, de la complexité extrême - voire excessive - des opérations matérielles (alors que parallèlement, le vote par correspondance est le mode le plus pratiqué), il est peu étonnant que le taux de participation soit faible, voire très faible dans certains cas.

On ajoutera, mais ceci participe d'un autre thème, que la constitution de listes uniques soumises à la ratification de l'électorat n'engage pas à la dynamique électorale. A ce propos, si les observations du rapport de l'Inspection générale des finances sont particulièrement dures, que faut-il penser des pratiques relevées ! Les remarques formulées à la fois dans le rapport " *Gérolami* " et dans le rapport " *Puaux* " sont autant de critiques identiques au fond, sinon dans la forme.

B - Les missions des chambres de commerce et d'industrie

Le champ d'intervention des chambres est vaste et en perpétuelle évolution.

Si l'on s'en tient à la lettre de la loi, leurs premières missions sont d'ordre consultatif et représentatif. On a évoqué précédemment les domaines, prévus par la loi de 1898, pour lesquels la consultation des chambres était obligatoire. Dans le champ de la représentation, les chambres siègent ou désignent des représentants dans un nombre important d'organismes, à la fois aux niveaux national, régional et départemental.

La liste serait fort longue à dresser, puisqu'il s'agit de 21 organismes au niveau national, allant de la commission nationale de l'équipement commercial au conseil supérieur de l'éducation ; d'une dizaine au niveau régional et d'une vingtaine au niveau départemental dans des domaines aussi variés que l'action touristique, l'évaluation cadastrale ou naturellement l'équipement commercial, mais aussi les impôts directs locaux.

Au-delà de cette fonction représentative, l'activité essentielle des chambres est d'assumer un service aux entreprises sous des formes variées. En effet, aux missions strictement d'appui, de conseil, d'information des entreprises, celles " d'aménageur " du territoire, de formateur ont bien comme finalité de rendre un service aux entreprises d'une manière moins directe certes mais qui se veut tout aussi efficace.

1. Le " service direct " aux entreprises

Il s'agit là de leur mission principale, tout au moins de celle qui est le plus souvent mis en avant par les chambres et de celle où elles disposent de la légitimité la plus forte comme le souligne le rapport de l'IGF.

Ce service - en perpétuelle mutation - va de l'information économique (l'ACFCI évoque dans un livre blanc de 1997, le terme " d'intelligence économique " considérée comme une matière première stratégique tant l'appareil consulaire doit irriguer le tissu économique local) à l'appui et au conseil " traditionnels " aux entreprises.

L'appareil consulaire a ainsi mis en place, depuis quelques années, un réseau d'organes et services d'information dont on évoquera l'activité plus en détail dans une autre partie.

Dans les autres domaines, les chambres développent des services d'appui et d'assistance technique par le truchement de conseillers ou assistants techniques. On rencontre assez traditionnellement au moins quatre catégories de conseillers dans les CCI : les assistants techniques à l'industrie (ATI) ou en gestion industrielle (AGI) ; les assistants techniques au commerce (ATC) ; les assistants tourisme et hôtellerie (ATH) ; les conseillers en développement international (CDI).

Les conseillers de proximité peuvent s'appuyer sur les divers réseaux spécialisés mis en place dans les chambres.

Dans le domaine particulier de l'aide à la création d'entreprises, l'appareil consulaire joue un rôle intéressant par la mise en place de centres d'accueil : les " espaces entreprendre ", accessibles à tout public.

Cependant, la part la plus significative de leur action participe des missions administratives obligatoires qui sont dévolues aux CCI, par l'intermédiaire des " centres de formalités des entreprises " (CFE).

Ajoutons que les chambres sont des " organismes d'interface en matière d'apprentissage ". A ce titre, elles ont vocation à faciliter les relations entre entreprises et administrations, et examinent le contrat d'apprentissage au regard des dispositions légales et réglementaires.

Les critiques émises par les rapports administratifs et reprises en audition devant la section par plusieurs intervenants portent essentiellement sur le manque de moyens " humains " et financiers pour de telles missions qui sont au cœur du dispositif. Si le calcul effectué par l'IGF se révèle toujours exact, 16 % des effectifs totaux des chambres seraient affectés à ces missions, ce qui se révélerait notoirement trop peu, compte tenu des tâches à assumer dont la variété est grande et qui requièrent des personnels particulièrement formés.

2. Le " service indirect " aux entreprises

On entendra ici par " service indirect " un ensemble de missions et d'activités qui d'une manière ou d'une autre concourent au développement du tissu économique local, régional et national. En effet, on peut, à bon droit, considérer que la création et la gestion d'un ensemble de services industriels et commerciaux, de pôles technologiques, etc., participent de l'aide au développement économique, tout comme l'aide à la création d'entreprise.

A ce titre, la loi de 1898 dispose en son article 4 que les CCI peuvent être déclarées concessionnaires de travaux publics ou chargées de services publics " *notamment de ceux qui intéressent les ports maritimes ou les voies navigables de leur circonscription* ". De son côté, la loi du 20 juin 1933 les autorise à acquérir des terrains ou immeubles pour la création d'aéroports. Dans ces deux cas, les CCI gèrent un " service public industriel et commercial " (SPIC) dont l'activité aux niveaux administratif, comptable, budgétaire, fiscal, social, est distincte des autres services.

Les CCI peuvent recourir à plusieurs modes de gestion (concession, affermage, régie, gérance, ou direct).

Au-delà de ces données, le maquis réglementaire est particulièrement touffu. Le régime des aérodromes, par exemple, est régi à la fois par le code de l'aviation civile, des règlements communautaires et des décrets portant approbation de cahiers des charges type en date du 6 mai 1955 et du 20 mai 1997. Or, cette réglementation s'applique aussi bien à un ou des aéroports dont le caractère international est évident qu'à des aérodromes dont la rentabilité est loin d'être acquise tout au long de l'année, faute d'une fréquentation suffisante.

Plusieurs régimes de gestion sont possibles :

- la concession dite " d'outillage public " ;

- l'autorisation d'occupation temporaire (AOT), régime initialement prévu pour une courte durée mais qui existe toujours, ayant été reconduit d'une manière tacite et qui n'est pas sans risque pour le concédant dans la mesure où l'exploitation est susceptible de décisions d'arrêt à tout moment comme le relève l'IGF. Ce système est particulièrement gênant, soulignent plusieurs " exploitants consulaires ", pour investir ou contracter avec les entreprises qui s'installent sur le site ;

- la convention d'exploitation ;
- la convention avec mutation domaniale ;
- la sous-traitance de gestion.

La fragilité des régimes actuels de gestion de ces infrastructures a été relevée par maints rapports, notamment par rapport aux collectivités territoriales.

Les ressources générées proviennent pour l'essentiel des redevances. Le montant de certaines d'entre elles est fixé par arrêté ministériel après avis du conseil supérieur de l'aviation marchande. Pour d'autres, elles sont fixées par la personne fournissant le service.

Enfin, et ce n'est pas anecdotique, la réglementation européenne a introduit le principe de la liberté d'accès des transporteurs aériens " communautaires " à l'ensemble des liaisons aériennes intracommunautaires, autorisant ainsi une gestion véritablement commerciale accompagnée du risque de faire disparaître un certain nombre de services jugés non rentables (mais qui peuvent se révéler utiles aux intérêts collectifs). La législation européenne a prévu dans ce cas la possibilité d'imposer des obligations de service public.

Les CCI peuvent être concessionnaires de ports maritimes de commerce, de pêche ou de plaisance et de ports fluviaux - la concession est généralement celle " d'outillage public " - le concédant peut être l'Etat, un port autonome, un département ou une commune - dans le cas des ports maritimes. Dans le cas des ports fluviaux, le concédant est, depuis 1991, l'établissement public " voies navigables de France ".

Les cahiers des charges, pour les ports maritimes et fluviaux sont ceux annexés à une circulaire en date du 30 janvier... 1915. Des rénovations du modèle type ont été tentées ce qui, compte tenu de la date d'origine apparaît pour le moins normal. Un modèle est, à l'heure présente, utilisé à titre expérimental depuis 1990, suite aux travaux réalisés par le Conseil général des Ponts et Chaussées.

Au titre des aides " indirectes " aux entreprises, les CCI peuvent, enfin, gérer un patrimoine immobilier ou des espaces d'activités : zones industrielles... Elles interviennent également pour favoriser la création de structures d'accueil temporaires, par exemple, les " pépinières d'entreprises ".

C'est le plus souvent à l'initiative des collectivités locales que les chambres interviennent encore pour construire ou réhabiliter des bâtiments dans le cadre des zones d'aménagement concerté (ZAC).

3. La part des CCI dans l'enseignement et la formation

La formation constitue un service aux entreprises - qu'il soit envisagé comme " direct " ou " indirect ". Nous avons fait le choix d'en traiter dans un paragraphe spécifique car il s'agit là d'un rôle souvent mis en avant et dont l'appareil consulaire s'enorgueillit. La formation est une des missions les plus anciennes des chambres. Elles sont le deuxième formateur en France.

Les chambres ont des activités dans l'ensemble de la formation : qu'il s'agisse de la formation initiale, sous statut scolaire ou étudiant ; de la formation alternée ou continue. Cependant, de fait, elles assument davantage les formations initiales que continues.

L'appareil consulaire gère un certain nombre d'établissements de prestige. Il gère aussi d'autres établissements moins prestigieux certes, mais qui, finalement, offrent autant de " viatiques " professionnels aux titulaires de leurs diplômes.

La loi de 1898 a prévu que l'appareil consulaire pouvait :

- créer des établissements de formation de sa propre initiative ;
- administrer des établissements " privés " dans le cadre d'une donation ou d'une acquisition ;
- administrer un établissement par délégation de l'Etat, du département ou de la commune.

Le service consacré à la formation, au sein d'une CCI, ne constitue pas un service industriel ou commercial. Les différentes filières sont organisées en réseau (national, voire international).

La création de structures éducatives est soumise, naturellement, à agrément. Dans le cas de centres de formation d'apprentis (CFA) gérés par les CCI (comme par les autres acteurs) une convention doit être passée soit avec l'Etat (CFA nationaux) soit avec la région (CFA régionaux ou interrégionaux). Des centres de formation continue peuvent être également créés et doivent être enregistrés par les services préfectoraux, ces centres étant soumis aux dispositions du titre IX du code du travail relatif à la formation professionnelle.

La délivrance des titres et diplômes est, rappelons-le, de la responsabilité de l'Etat. La validation du cursus scolaire suppose donc l'obtention d'un visa officiel de caractère " national ". L'ensemble des diplômes acquis dans l'appareil de formation géré par les chambres est reconnu au niveau national.

C - Les moyens financiers des chambres de commerce et d'industrie

Avant d'aborder, proprement dit, les moyens financiers dont les CCI disposent pour mener à bien leurs missions, on rappellera qu'au long de leur histoire le régime budgétaire et comptable qui devait leur être appliqué a fait l'objet d'âpres débats. La loi de 1898 dispose, en son article 21 " *qu'il est pourvu aux dépenses ordinaires des chambres... au moyen d'une imposition additionnelle au principal de la contribution des patentes, conformément à la loi du 23 juillet 1880 sur les patentes* ". Les articles suivants autorisent les chambres à contracter des emprunts pour les activités autres que celles dites ordinaires.

Les chambres ont donc d'une part recours à l'impôt et d'autre part à d'autres sources pour leur financement.

L'imposition additionnelle à la taxe professionnelle, dont M. Pierre Puaux, expert du sujet, dit qu'elle est aux CCI ce que les impôts locaux sont aux collectivités territoriales, est un impôt de répartition. Elle est prélevée sur une catégorie sociale particulière : les commerçants et industriels, ressortissants et inscrits au registre du commerce et des sociétés.

Cette imposition " additionnelle " constitue une masse adossée à la taxe professionnelle dont les communes et départements répartissent eux-mêmes le poids pour la part qui les concerne.

Les chambres demandent chaque année l'autorisation de prélever une partie de la taxe professionnelle à leur tutelle. En réponse, pourrait-on dire, l'article 1600 du code général des impôts dispose qu'un décret fixe chaque année les sommes à imposer pour subvenir aux dépenses des chambres..., ce qui peut surprendre quelque peu dans la mesure où la fixation du montant de l'impôt est du ressort législatif depuis... 1789.

Dans sa synthèse consacrée récemment aux CCI, M. Pierre Puaux décompose l'histoire de l'IATP en trois " épisodes ". Un premier, des origines à 1963, période pendant laquelle le montant de l'IATP accordée aux CCI correspondait à celui qu'elles avaient voté. La deuxième époque (1964-1982) fut marquée par l'introduction d'un droit de regard du ministre en charge des finances. A partir de 1964 naît la notion d'enveloppe globale/nationale.

Enfin, à partir de 1983 et après une période transitoire, sur laquelle on reviendra, un nouveau système a été mis en place : le volume global de l'IATP est dès lors approuvé par le ministre en charge du budget lequel autorise le taux de croissance de l'enveloppe nationale qui se décompose lui-même entre :

- un taux de base de reconduction ;
- un taux d'évolution qui permet de constituer une enveloppe dérogatoire permettant le financement des actions prioritaires au gouvernement.

Depuis quelques années, l'encadrement de l'IATP est des plus strictes, ce que les différents experts relèvent à loisir et ce dont l'appareil consulaire se plaint amèrement.

Ainsi, depuis trois ans - depuis 1999 - le régime commun est la stricte reconduction de l'IATP de l'année précédente. La " masse supplémentaire " (constituant le taux d'évolution dérogatoire) disponible au niveau national sera, pour 2001 de 0,2 % (après + 0,2 % pour 2000 et + 0,4 % pour 1999). Cette enveloppe dite de progression est affectée au financement d'opérations portant - pour l'année 2001 - sur la formation et les technologies de l'information et de communication,

ainsi qu'à la modernisation des centres de formalités des entreprises...

On peut difficilement passer sous silence certains des épisodes intervenus pendant la période transitoire à laquelle il a été fait référence. En effet, une loi de finances rectificative de 1987 prévoyant que les assemblées générales des CCI auraient le pouvoir de fixer elles-mêmes le montant de l'IATP fut censurée par le Conseil constitutionnel aux motifs qu'elle était contraire aux principes de l'article 14 de la déclaration des droits de 1789 - "*les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée*", ainsi qu'aux dispositions de l'article 24 de la Constitution.

L'IATP dont les modalités de fixation sont qualifiées par l'inspection des finances "d'absurdes" pour la tutelle et de "désresponsabilisantes" pour les chambres, représente une part importante de leurs moyens de fonctionnement : de l'ordre de 20 % du total en moyenne, et varie beaucoup d'une chambre à l'autre.

Les chambres peuvent, par ailleurs, bénéficier de subventions pour la réalisation de certaines opérations. Elles peuvent - cela est expressément évoqué par la loi de 1898 - avoir recours à l'emprunt après autorisation de leur tutelle et du ministre en charge des finances.

A cet égard, les conclusions des divers rapports administratifs sont plutôt dures. L'inspection des finances relève par exemple que les autorisations d'emprunt sont accordées sans discernement.

Une part de leur budget provient de leurs ressources propres : produits, recettes, en paiement de prestations assurées aux ressortissants.

Enfin, elles collectent, de droit, un certain nombre de taxes affectées dont elles ont obligation de dépenser la recette dans le cadre de missions facultatives ou obligatoires. Il s'agit essentiellement des taxes d'apprentissage et pour la formation continue des salariés d'entreprises ressortissantes, et du 1 % patronal dans le cadre de la participation des employeurs à l'effort de construction.

D - L'organisation et le fonctionnement des CCI

La vie des chambres s'organise autour de différentes instances. La première est, évidemment, l'assemblée générale : organe délibérant, regroupant les membres titulaires auxquels s'ajoutent des membres associés et des conseillers techniques.

Seuls les membres titulaires exercent le pouvoir délibératif dont est pourvue la chambre. A ce titre ils votent le budget, élisent le président, le bureau et le trésorier. Les membres associés (représentant les organisations patronales interprofessionnelles et les cadres dirigeants) participent aux délibérations avec voix consultative, tandis que les conseillers techniques (par exemple les fonctionnaires territoriaux) voient leurs relations avec la chambre régies par le règlement intérieur.

Le bureau constitue le second organe de gouvernement. Si le décret de 1991 ne lui confère aucune prérogative spécifique, il peut être chargé par l'assemblée générale d'un certain nombre de tâches.

Chacun s'accorde pour reconnaître un rôle essentiel au président. Il préside l'assemblée et le bureau. Il est, **seul**, chargé de l'exécution des décisions et de l'autorité sur les services administratifs. Il est, enfin, l'ordonnateur des recettes et dépenses de la chambre. Ses missions de représentation, aux niveaux régional et national et en dehors du réseau consulaire, en font très largement autre chose que le simple porte-parole de la chambre, l'audition de certains d'entre eux l'a amplement prouvé, s'il en était besoin. Au-delà des textes, il est, en effet, finalement, peu d'institutions qui s'incarnent davantage dans son président que les chambres.

Les permanents - autrement dit, le personnel - jouent un rôle important.

Au sommet de cette pyramide, le directeur général est placé sous la seule autorité du président qui le nomme "personnellement" (le contrat d'engagement est conclu entre les deux) et peut le révoquer "*ad nutum*". Le directeur général est à la fois le secrétaire général de l'assemblée des élus qu'à ce titre, il assiste et conseille et le gestionnaire du personnel des chambres. Sa situation est dès lors double, et parfois ambiguë, tiraillé qu'il peut être entre une activité "politique" et ses tâches administratives. De nombreuses critiques ont été faites sur la situation des directeurs généraux, et lors des auditions auxquelles la section a procédé, leurs représentants ont longuement insisté sur le nécessaire partage entre le concept de présidence et celui de direction.

Les chambres emploient plusieurs catégories de personnels qui se définissent par leur statut juridique ou leur activité :

- 10 à 13 000 agents sont employés dans l'administration générale ;

- 7 à 8 000 assurent des fonctions dans le domaine de la formation ;

- 5 à 6 000 assurent des fonctions industrielles et commerciales (dont 3 500 sur les aéroports et 2 000 dans les ports).

Le statut juridique des personnels des chambres n'est pas homogène. Il est, de plus, selon certains observateurs, fragile et lacunaire.

Jusqu'en 1954, les règles de gestion des personnels reposaient sur des usages, formalisés ou non dans les règlements intérieurs.

Cette situation posant de nombreux problèmes, le Conseil d'Etat, saisi dès la fin de la seconde guerre mondiale, dans un avis de novembre 1946 considéra qu'il était opportun de rendre obligatoire un statut pour les agents des chambres, statut qui pourrait s'inspirer des règles générales applicables aux fonctionnaires, mais mis au point par une commission paritaire nationale.

Un régime propre est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1954, ne concernant en fait que les personnels administratifs entendus comme les personnels affectés à des services publics administratifs. Il ne s'appliquait ni aux agents participant à l'exploitation des services à caractère industriel et commercial..., ni aux agents collaborant aux services de l'enseignement technique.

Dans le cadre de ce statut de nouvelles dispositions ont été mises en place et approuvées par arrêté du 23 juillet 1997. Il s'applique à l'ensemble des agents des chambres ayant la qualité " d'agent du droit public ". Pour autant, la question n'est pas totalement résolue puisque l'arrêt Berkani (tribunal des conflits - mars 1996) semble faire dépendre la qualification d'agent de droit public de la qualité de personne publique de l'employeur et du caractère administratif du service public dont relève l'agent et non plus de la participation directe à l'exécution du service public administratif et qu'il faut alors - ce qui n'est pas simple - déterminer le " caractère " du service public.

Il s'ensuit que le statut s'applique aux personnels des services de l'administration générale mais que la situation est moins claire pour les personnels des services de formation, compte tenu de la nature " commerciale " de certaines prestations assurées par les centres de formation. Pour leur part, les agents des services portuaires maritimes sont couverts par une convention de type convention collective depuis 1948. Quant aux agents des services aéroportuaires et des ports fluviaux, il revient à la jurisprudence de trancher, ce qu'elle fait en opérant de subtiles distinctions, selon une étude de l'IGIC en date de mai 1998 ; certains personnels sont soumis au statut des chambres si leur emploi relève de l'exécution du service public administratif, ou bien au droit privé dans le cas contraire.

La situation on le voit est des plus complexes puisque, grosso modo, deux tiers des agents des chambres sont sous statut, 25 % sont titulaires du contrat de travail CDI/CDD et 10 % sont couverts par la convention collective dite " verte " (ports), sans aucune homogénéité dès lors que l'on croise statut juridique et services de rattachement.

E - Leur place relative dans l'espace économique national

La vocation première des CCI est profondément ancrée dans la vie économique.

Instituées pour " *délibérer sur le fait du commerce* ", leur raison d'être, légitimée à nouveau par la loi de 1898, est de " conseiller le gouvernement sur les questions industrielles et commerciales " ; enfin, leur implication dans le domaine du service à l'entreprise suit naturellement l'émergence et l'accroissement de leur poids dans le paysage économique.

Se devant donc de représenter et de défendre les intérêts économiques dans leur ensemble et dans leur diversité auprès des pouvoirs publics, la répartition des CCI sur le territoire résulte davantage du fruit de l'histoire des échanges commerciaux que de la structuration administrative du pays.

Après l'examen du maillage du territoire et de l'architecture du réseau des compagnies consulaires, une fois exposées quelques données sur les moyens dont elles disposent et le poids économique qu'elles représentent, sera posée la question de leur place relative dans le paysage économique actuel au sein duquel de nombreux acteurs sont venus s'ajouter, se posant parfois en partenaires des CCI, mais souvent, aussi, en concurrents directs, revêtus souvent d'une légitimité confortée par l'élection politique.

1. Maillage du territoire et réseau des compagnies consulaires

La loi, comme il a été rappelé, dispose qu'*" il y a au moins une CCI par département mais la circonscription d'une chambre peut s'étendre à plusieurs départements lorsque la situation économique le justifie "*.

En réalité, c'est plutôt l'inverse qui s'est produit. En effet, si presque chaque département a " sa " CCI (cf. infra : deux sont interdépartementales mais concernent le cas très particulier de Paris et de l'Ile-de-France), vingt neuf en possède deux. Six départements en ont trois. Enfin, les départements du Puy de Dôme, du Pas-de-Calais, du Nord et de la Seine-Maritime en comptent respectivement quatre, six et, pour les deux derniers, sept.

Ainsi, la France totalise, selon le rapport annuel de l'ACFCI, 160 chambres dites de base auxquelles il convient d'ajouter 21 chambres régionales, (dont la chambre de commerce et d'industrie de Paris, à la fois CCI et CRCI) et l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie.

La question de leur nombre, des disparités importantes de leur poids économique et de leurs moyens financiers est posée depuis plusieurs années et constitue probablement une des clés de leur modernisation et de la revitalisation de leur positionnement dans le paysage économique.

Il ressort de l'analyse combinée de divers facteurs tels le nombre de ressortissants, les effectifs, le budget, l'IATP, qu'entre cinq et dix chambres totalisent à elles seules le tiers de l'ensemble des données, la moitié totalise quatre cinquièmes.

Les performances des CCI ne peuvent donc s'égaliser, d'autant que la carte consulaire, extrêmement figée si l'on en juge par le nombre très faible de fusions réalisées (trois depuis le milieu des années 1960, dont deux récemment), est désormais loin d'épouser les réalités économiques locales.

Les quelques mouvements se résument, ces dernières années, à une création supplémentaire de chambre à Lens, en 1982, et à quelques regroupements interconsulaires qui constituent aux yeux des moins pessimistes une rationalisation par la mise en commun de certains moyens, et pour les moins optimistes, la création d'un troisième échelon supplémentaire...

Ce sujet est bien entendu éminemment sensible : il ne va pas sans rappeler les douloureuses tentatives de réformes jusqu'alors lissées, voire avortées, des regroupements de communes.

Si l'implantation actuelle des CCI dans le tissu local est incontestable, leur ancrage à l'échelon régional paraît au contraire largement déficient, en dépit des 21 chambres régionales qui maillent le territoire.

En effet, la structuration pyramidale apparente du réseau des chambres (CCI, CRCI, ACFCI) est trompeuse. Les différents niveaux se juxtaposent sans hiérarchisation ni liens de dépendance, sauf à considérer que les chambres locales ont le monopole du pouvoir et que si pyramide il y a, elle est sommes toutes inversée, l'ACFCI essayant de coordonner des actions prises en ordre dispersé (voir infra).

Le décret modifié du 28 septembre 1938 relatif aux CRCI définit leur mission de *" représentation des intérêts régionaux du commerce et de l'industrie "*, de consultation et d'avis. Elles assurent la liaison entre les CCI de leurs circonscriptions dont elles sont sensées coordonner les actions d'envergure régionale.

Le décret du 18 juillet 1991 organise leur composition : elles sont constituées de deux représentants des CCI qui en font partie (dont le président) et d'un membre supplémentaire par tranche de six mille ressortissants ou lorsque la chambre couvre un département. Le système de représentation des CCI inclut donc une pondération. Toutefois, aucune ne peut détenir à elle seule, quelle que soit son envergure, la moitié des sièges d'une chambre régionale de commerce et

d'industrie (CRCI).

Les CCI peuvent opter pour l'appartenance complémentaire à la CRCI d'une circonscription administrative limitrophe, avec voix délibérative sauf pour l'élection du bureau et le vote du budget. Plus de quatre-vingt chambres ont opté pour un tel rattachement.

En réalité, les CRCI ont un rôle mineur que l'on mesure d'emblée à la lecture des données suivantes : elles ne représentent qu'à peu près 3 % des effectifs et des budgets totaux des compagnies consulaires et " pèsent " souvent beaucoup moins que certaines CCI qui les constituent...

En fait, bien qu'indépendantes sur les plans juridiques et financiers, les CRCI ne sont que l'émanation des CCI et n'ont, *in fine*, ni compétences propres ni, *a fortiori*, exclusives. Sans pouvoir d'injonction, leur rôle de coordinatrices s'arrête souvent là où cesse la volonté propre et l'entente des acteurs en place.

Ce point constitue un handicap certain pour la pérennisation et le développement de l'institution consulaire. La dispersion de fait de la représentation du monde économique, face aux collectivités territoriales quelquefois fortement structurées et dotées de moyens financiers infiniment supérieurs, conduit à son affaiblissement, faute de véritable stratégie définie conjointement, de groupement de moyens, de coordination réelle des actions engagées et, ce qui est à déplorer, sans une réelle synthèse de la réflexion sur le devenir de l'économie locale.

Le souhait affiché par certains présidents de chambres d'une meilleure entente consulaire est pourtant à l'origine de la création de la première Assemblée des présidents, tenue en 1899, officialisée en tant qu'établissement public de l'Etat en 1964, puis, en 1991, rebaptisée " Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie ".

L'ACFCI comprend un représentant de chaque CCI et CRCI, à l'exception de la CCI de Versailles (trois représentants) et de celle de Paris qui en compte cinq.

La " démocratie consulaire " aboutit à donner une voix à chaque membre représenté par son président mais un quorum égal aux deux tiers des membres est institué, les délibérations sont votées à la majorité des membres présents. Pour les actes les plus importants une majorité des deux tiers est même requise depuis 1977 pour éviter qu'une majorité de petites chambres aux contributions modestes (l'écart des contributions entre la plus petite chambre et la plus grande allant de 1 à... 500 !), puisse imposer ses vues à une minorité de grandes chambres.

Ces textes précisent que l'ACFCI " effectue, sur le plan national, la synthèse des positions adoptées par les chambres de commerce et d'industrie et par les chambres régionales ". " Elle peut se voir confier la gestion de services à l'usage du commerce et de l'industrie lorsque cette gestion ne peut être convenablement assumée au plan régional ou local ".

Cette dernière possibilité, proposée par les textes, n'a jamais été utilisée, ce qui résume le pouvoir réel de l'ACFCI.

Malgré quelques réussites, le rapport de l'IGF affirme ainsi, après avoir notamment dénoncé la confiscation des fonctions de représentation, tant au niveau national qu'international, par la Chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP), que : " l'ACFCI n'est donc ni le relais des pouvoirs publics ni un support efficace de l'action des CCI, ni leur porte-parole légitime, si bien que le " réseau " consulaire n'est en réalité qu'un ensemble hétéroclite de chambres jalouses de leur autonomie ".

La région Ile-de-France présente un cas de figure singulier avec, en son sein, la très grande (elle est la plus importante d'Europe) chambre de commerce et d'industrie de Paris, ce qui mérite un examen particulier.

Actuellement, l'Ile-de-France compte cinq chambres de commerce :

- la CCI de Paris et ses quatre délégations (Nanterre, Bobigny, Créteil et enfin Paris, qui constitue d'ailleurs une délégation plus *de facto* que *de jure*) ;

- la CCI de Versailles-Val d'Oise-Yvelines et ses deux délégations (Pontoise et Versailles) ;
- la CCI de l'Essonne, la CCI de Meaux et la CCI de Melun.

Elle compte deux CRCI :

- la CRCI de Paris, entièrement confondue avec la CCI de Paris dont elle ne constitue que la légitimation régionale, actuellement dépourvue de contenu, de budget et de compétences ;
- la CRCI " Ile-de-France ", située à Versailles, qui comprend les CCI de la grande couronne parisienne, soit Versailles-Val d'Oise-Yvelines, Essonne, Meaux et Melun.

Les circonscriptions de la CCI/CRCI de Paris et la CRCI " Ile-de-France " sont les plus importantes de France, puisqu'elles comptent officiellement plus de 210 000 ressortissants (300 000 établissements) pour Paris et plus de 140 000 pour l'Ile-de-France.

Le réseau consulaire francilien, fort d'un budget global (en incluant les filiales et les organismes associés) de près de 6 milliards de francs, dont plus de 4,5 milliards pour la seule CCIP qui tire sa force de son poids, de son histoire et de sa représentativité de fait, occupe une place prépondérante. Il emploie quelque six mille personnes dont quatre mille pour la seule CCIP. Le pouvoir très important de cette dernière et le poids qu'elle a au sein du réseau consulaire fait d'ailleurs l'objet de critiques notamment de la part de l'appareil lui-même.

Bien sur, le poids économique de Paris et des départements de la circonscription de la CCIP (1/6^e de la population française, le quart de son activité économique) explique en grande partie cet état de fait. L'histoire a également son rôle en ce sens où de nombreuses missions " transversales " telle la représentation des chambres, notamment à l'international, qui pourrait aujourd'hui être confiée à d'autres organes comme l'ACFCI l'ont été à l'origine à la CCIP qui en conserve aujourd'hui jalousement l'attribution. Il en est de même de la production d'études sur des thèmes intéressant le réseau, qui passent parfois pour être l'émanation de l'appareil consulaire alors qu'elles sont le fruit de la seule chambre parisienne.

2. L'action des chambres : quelques données sur leurs moyens, leur poids économique et leur rôle

Le budget consolidé des compagnies consulaires s'élève à près de 22 milliards de francs dont 6 milliards proviennent des entreprises au titre de l'IATP. Le reste provient de l'emprunt, de subventions et de ressources propres.

Hors dépenses de fonctionnement, qui absorbent 15 % du total (parfois davantage notamment dans certaines petites chambres), le budget se décompose ainsi, sachant qu'une partie de ce budget est " affectée " à des actions précises (elles-mêmes justificatives des recettes) ; en d'autres termes, les pourcentages présentés ci-dessous ne le sont qu'à titre illustratif des grandes masses utilisées :

2.1. Près de 40 % des dépenses sont consacrées aux équipements et à l'aménagement du territoire

Dans un cadre en perpétuelle évolution (les premières chambres ont vu le jour dans les villes de Marseille et Rouen, affirmant ainsi leur vocation précoce à la gestion d'équipements portuaires), dans une période de croissance du trafic en volume et en valeur ainsi que de concurrence, il s'agit d'une activité de toute première importance pour le développement économique national et local et pour l'aménagement du territoire.

Les CCI sont gestionnaires de 121 des 150 aéroports français (ceux de la région parisienne sont délégués à l'établissement public " ADP " et ne ressortissent donc pas de l'appareil consulaire). A titre d'exemple la gestion d'un aéroport comme celui de Nice, avec 10 millions de passagers annuels, représenterait un impact total (effets directs, indirects et induits) de 31 milliards de francs soit 12 % du chiffre d'affaires des Alpes maritimes. Le présent avis ne s'étendra pas davantage sur la question des aéroports, notre assemblée devant reprendre cette question dans un autre avis consacré aux aéroports de proximité confié à M. Jacky Lebrun.

Dans le même ordre d'idée, les CCI gèrent plus de 170 ports maritimes de commerce, de voyageurs, de pêche, ports de plaisance et ports fluviaux, une quarantaine de plates-formes multimodales, de nombreux complexes routiers et entrepôts ou parcs à vocation logistique.

Elles gèrent aussi de nombreux ponts, du plus moderne au plus ancien : pont de Normandie, mais aussi, sous l'angle de l'aménagement touristique, le pont du Gard ; des palais des congrès (dont celui de Paris) et parcs d'exposition (Villepinte). Les retombées économiques directes dues aux investissements de la CCIP dans ces deux seuls derniers équipements, et plus généralement à l'organisation de congrès et salons, s'élèveraient à 20 milliards de francs par an...

2.2. 25 % du budget des CCI est affecté à la formation.

Les chiffres de 1999 (source ACFCI) sont éloquentes : 500 000 étudiants, apprentis ou stagiaires formés par plus de 30 000 enseignants dans plus de 500 établissements consulaires répartis sur l'ensemble du territoire, dont 177 établissements de formation initiale et 148 centres de formation d'apprentis (CFA), gérés directement ou en partenariat.

La palette des formations est vaste, balayant métiers traditionnels et nouvelles formations, dans des domaines très divers (parfumerie, sécurité nucléaire et environnementale, technologies de l'information...) et aux niveaux les plus variés allant du pré apprentissage aux prestigieuses grandes écoles (HEC, ESSEC et autres écoles supérieures de commerce, écoles d'ingénieurs, etc.) en passant par les nombreux CFA.

L'action des chambres dans le domaine de la formation peut parfois servir de catalyseur : au-delà de la mise de fonds, l'initiation même et la promotion de projets fédérateurs faisant d'une collectivité la vitrine d'une activité spécifique, bénéficie à la renommée et par là même au développement d'un territoire tout entier.

2.3. 20 % des dépenses des CCI sont consacrées à l'appui aux entreprises

Le développement économique étant au cœur de la finalité des CCI, l'intégralité de leurs actions est en principe tournée vers l'entreprise, les aides les plus directes étant :

?L'assistance aux formalités administratives

Créés en 1981 les centres de formalité des entreprises (CFE) constituent des guichets uniques et obligatoires depuis 1984 pour les entreprises qui y effectuent un certain nombre de déclarations aux différents stades de leur existence : création, modification du statut, cessation d'activités. Des pôles de transmissions d'entreprises ont par ailleurs été créés par les chambres en partenariat avec d'autres acteurs comme le MEDEF ou la CGPME.

Les CFE traitent 650 000 demandes annuelles.

Qualifiés de services publics, ils délivrent leur service à titre gratuit (cf. jurisprudence du Conseil d'État évoquée supra) mais peuvent percevoir des redevances pour leur aide à la constitution de dossiers, considérée comme " service détachable des formalités ". Pour éviter de trop grandes distorsions entre les chambres, une circulaire fixe des tarifs forfaitaires maximum.

Un récent rapport traitant de la simplification de la création d'entreprise, remis par MM. Jean-Marie Bockel, Philippe Rouvillois et Laurent Degroote au Premier ministre, porte un regard nuancé non pas sur cette dernière action des CFE mais sur le fait qu'ils proposent cette assistance moyennant rémunération, ce que les créateurs d'entreprises comprendraient d'autant moins facilement qu'elle leur est souvent nécessaire.

?L'information économique

Il est difficile de recenser l'intégralité des formes sous lesquelles les CCI dispensent de l'information économique aux entreprises.

Certaines ont mis en place des observatoires, parfois spécialisés, d'autres des centres de ressources documentaires, certaines publient des revues, d'autres élaborent des rapports ou procèdent à des études sur tel ou tel sujet, parfois pour répondre à des demandes particulières comme les études de marché, la recherche de créneaux d'exportation etc.

Parmi ces actions, la CCIP occupe ici encore une place d'importance en publiant des études et rapports de portée souvent nationale (cf. supra) et en gérant le réseau Delphes, première banque française de données bibliographique d'informations économiques.

Aux côtés des quelque 170 services d'information ou centres de documentation et une trentaine de centres régionaux de documentation internationale (CRDI) mis en place en coopération avec le Centre français du commerce extérieur (CFCE), trois types d'organismes hébergés par les chambres et travaillant en étroite collaboration avec elles méritent également d'être cités :

Ayant l'ambition de constituer de véritables " services publics d'information européenne ", les 28 Euro-Info-Centres, créés en 1987 par la commission européenne, ont pour objet de faciliter l'accès des PME au marché unique en leur fournissant des renseignements sur les programmes européens, la réglementation, les instruments financiers et en les aidant notamment à soumissionner aux appels d'offres ou à obtenir des aides de l'Union européenne.

Mises en place dans les années 1980, les 24 agences régionales de l'information scientifique et technique (ARIST), services des CRCI, ont pour mission d'apporter aux entreprises l'information scientifique et technique nécessaire à leur effort d'innovation. A cet égard, elles fournissent aux entreprises des prestations personnalisées de conseil ou d'appui dans des domaines variés tels la veille technologique, les prestations d'intelligence économique, les études de propriété industrielle, etc.

Enfin les observatoires économiques consulaires, " généralistes " ou " spécialisés ", outils d'aide à la décision en matière de développement économique et de promotion du territoire produisent diverses études économiques générales ou sectorielles, enquêtes ou indicateurs de conjoncture.

Ces observatoires sont réunis au sein d'un réseau national " SOCLE ".

?L'assistance technique

L'assistance technique consiste en la fourniture de prestations de services aux entreprises pour l'amélioration de leurs performances ou l'aide qui leur est octroyée pour surmonter les difficultés auxquelles elles peuvent être confrontées.

Elle suppose un savoir-faire dans tous les domaines touchant à la vie de l'entreprise : comptabilité, droit des affaires, droit social, droit international, informatique mais aussi innovation technologique.

Près de deux mille assistants techniques spécialisés dans le commerce, l'industrie, et dans une moindre mesure, les services, accompagnent sur le terrain les entreprises pour les aider à mieux s'insérer dans le tissu local et à se développer à l'international.

Comme le relève le rapport de l'IGF et comme il a pu être donné au rapporteur de le constater sur place, l'action de terrain a connu un regain de dynamisme depuis la fin des années 1990, les chambres s'étant faites fortes de répondre aux critiques des ressortissants concernant l'éloignement progressif des CCI de leur mission première d'appui aux entreprises.

Ce même rapport, mais il n'est pas le seul, est relativement critique vis à vis de cette activité d'assistance technique qui se cantonnerait de plus en plus à certains domaines comme la veille technologique et la sensibilisation des entreprises à la qualité.

En résumé, selon l'inspection générale des finances, les activités de services aux entreprises seraient souvent le fruit d'initiatives disparates et souffriraient surtout d'un manque d'évaluation. De plus, si la compétence des assistants techniques n'est pas mise en doute, la qualité de leur formation et surtout leur manque de connaissance du monde de l'entreprise sont parfois relevés.

?L'appui au développement international.

Cette autre mission des chambres en matière d'appui aux entreprises n'échappe pas non plus aux critiques de l'Inspection

des Finances.

Le budget des CRCI affecté à l'international, souvent en coopération avec leurs homologues françaises à l'étranger (CCIFE) ou avec les collectivités territoriales, s'élève à près de 400 millions de francs. Une entreprise exportatrice sur deux aurait bénéficié, en 1999, de ces services regroupés en quatre pôles :

?L'information.

?L'appui à l'obtention d'aides financières régionales, nationales ou européennes.

?L'accompagnement : sept mille entreprises ont été accompagnées par les chambres à l'étranger en 1999, dans différents cadres de rencontres parmi lesquels on peut citer " *Europartenariat* ", initié et financé par la commission européenne et coordonné par l'ACFCI, qui a concerné 226 entreprises.

?Le soutien à l'export avec la constitution de clubs d'experts.

La plupart des CCI manquent de moyens pour lancer des opérations d'envergure à l'international. Elles s'appuient donc sur des réseaux mis en œuvre et participent aux " conventions export " de leurs régions.

A cet égard, si la chambre parisienne, forte de 200 ans d'expérience et de locaux prestigieux pour les réceptions d'apparat, peut être incontestablement une " tête de pont " dans ce domaine, son rôle prépondérant souffre de critiques émanant particulièrement de l'appareil consulaire lui-même soulignant son pouvoir prééminent.

D'une manière générale et comme pour d'autres missions, on constate aussi dans ce domaine l'inégalité des degrés de coordination et le manque de rationalisation d'actions qui dépendent souvent de l'entente entre CCI locales. Certains dispositifs se révèlent fragiles et ne survivent pas lors de la disparition du réseau consulaire des hommes qui les avaient fait naître.

?Enfin les chambres exercent des actions de promotion de nature plus conjoncturelles.

L'action des chambres s'est donc fortement diversifiée au fil des années. De nombreuses missions leur ont été confiées et déléguées, sans compter celles qu'elles ont spontanément initiées, aboutissant à un " empilage " hétéroclite et à une dispersion de leurs moyens.

Un manque évident de lisibilité en est résulté, qui fragilise aujourd'hui l'ensemble du réseau consulaire.

Les chambres bénéficient pourtant d'atouts importants qui les préservent de toute menace de disparition : bonne connaissance du terrain, capacités de réactivité importantes, présence sur tout le territoire, en sont quelques exemples parmi d'autres.

Il est donc primordial qu'elles retrouvent une place et des missions plus adaptées d'une part, à leurs capacités et, d'autre part, à la nouvelle donne du paysage économique tel qu'il se présente actuellement et tel qu'il peut être envisagé dans le futur.

3. La place de l'action des CCI parmi les acteurs du développement économique

En un siècle, et plus encore depuis les vingt dernières années, autant les entreprises que leur environnement ont connu de grandes mutations.

Même si elles n'agissent pas au même niveau ni ne sont de même nature, l'exacerbation de la concurrence dans un système mondialisé des échanges, l'irruption de nouvelles technologies qui révolutionnent les données temporelles et spatiales, la décentralisation et l'émergence de nouveaux pôles de décision en matière de développement économique et d'aménagement du territoire sont autant d'éléments décisifs qui ne peuvent manquer de rejaillir sur les chambres, tant dans leur mission consultative auprès des pouvoirs publics qu'en ce qui concerne leur rôle d'opérateur au service des entreprises.

Par ailleurs, les conditions du développement des territoires s'avèrent de plus en plus globales, liées à l'articulation d'une multitude de facteurs (environnement, cadre de vie, niveau de formation, services privés et publics...). Cette réalité

implique la multiplication des partenariats souvent inorganisés.

Pendant longtemps seule voix du monde économique à l'échelon local, elles n'ont pas, de l'avis de beaucoup, pris la mesure du tournant de la décentralisation. Elles se sont retrouvées concurrencées par des acteurs auxquels elles n'ont pas toujours su ou pu s'associer, face auxquels elles se sont même parfois heurtées, ce qui a contribué à brouiller la lisibilité de leur action déjà fragilisée par la multiplication des intervenants.

Depuis une vingtaine d'années, des institutions participant de la décentralisation sont venues concurrencer les CCI. Ces institutions ou organes ont une vocation décisionnelle ou consultative. En outre, les organisations professionnelles, les associations et autres acteurs divers ont quelque peu "empiété" sur le champ de compétence des CCI.

Ainsi, les collectivités territoriales, dotées de nouveaux pouvoirs et de moyens importants, sont entrées en concurrence avec les chambres en devenant les acteurs majeurs de l'aménagement du territoire, du développement économique et en offrant même des aides directes ou indirectes aux entreprises.

Dans le domaine consultatif, les conseils économiques et sociaux régionaux de par leur composition et bientôt les conseils de développement au niveau des agglomérations et pays, sont entrés (et entreront) aussi en concurrence avec les chambres.

Pour mesurer le poids respectif des collectivités locales, départementales, régionales et des CCI, il suffit de rappeler l'ordre de grandeur des budgets : fortes de 800 milliards (dont une partie significative est dévolue à l'action économique), les collectivités locales n'ont pas de mal à surpasser les chambres, lesquelles disposent d'un budget global d'environ 22 milliards, dont une partie non négligeable (environ 15 %) est absorbée par les frais de fonctionnement.

Au-delà des responsabilités fondamentales qu'elles exercent depuis la décentralisation dans la mise en place et le développement des infrastructures concourant au développement économique, dans leurs réalisations en matière de transport, d'urbanisme, d'éducation, de formation, de logement, les collectivités territoriales se sont en outre intéressées de plus en plus directement aux entreprises implantées ou susceptibles d'être implantées sur leur territoire.

Selon une étude de la Cour des comptes, le montant de ces aides directes (primes à l'emploi, primes à la création d'entreprises, prêts, avances et bonifications d'intérêt) et indirectes (aides à l'immobilier d'entreprise, garanties d'emprunt, prises de participation, exonérations fiscales) aux entreprises s'élevait approximativement, au milieu des années 1990 à 15 milliards de francs. Les régions en distribuaient 30 %, les départements 25 %, les communes et leurs groupements 45 %. Le secteur de l'industrie (BTP inclus), du commerce et de l'artisanat étant le premier bénéficiaire.

Les CCI ont été très (trop) lentes à réaliser l'ampleur de la pénétration des collectivités sur leur terrain. Alors que les structures d'intervention se multipliaient et devenaient plus complexes, elles n'ont pas suffisamment su affirmer leur position dans le nouveau paysage né de la décentralisation. Faute de réactivité, de stratégies élaborées au niveau pertinent, elles ont laissé leur échapper le rôle d'acteur "incontournable" qui était naguère le leur dans le domaine économique.

Dans un monde qui s'est professionnalisé, où il est difficile d'exceller en tous domaines (formation, gestion d'équipement, conseils...), d'aucuns considèrent même, aujourd'hui, les CCI comme "l'acteur en plus" qui n'a plus les moyens d'agir seul (mais qui agit un peu partout) et avec lequel les collectivités, chefs de file dans les projets et leurs financements, concluent des partenariats au gré des ententes.

Elles dont la mission première fut de conseiller les pouvoirs publics en matière de développement économique, ont insuffisamment participé "es qualité" aux grands débats nationaux sur l'aménagement du territoire qu'elles avaient initiés, la formation professionnelle, la politique de la ville et des transports, par exemple.

L'incapacité à faire émerger une structure nationale relayant et synthétisant la réflexion locale n'est pas étrangère à cet état de fait : les nouveaux acteurs se sont retrouvés confrontés à des interlocuteurs multiples, représentant des niveaux variables non coordonnés, voir des intérêts contraires.

Au nom du principe de l'autonomie des chambres de base, seules "légitimées" par l'élection, les CRCI et, *a fortiori* l'ACFCI, n'ont pu jouer respectivement le rôle de relais et d'organisme national représentatif capable d'exprimer la position de l'Institution, de défendre des objectifs cohérents définis en commun.

En bref, le " réseau " consulaire ne parle pas d'une seule voix et ne s'est pas donné les moyens de le faire.

Comme le disait en audition devant la section M. Alain Gérolami, qui prônait dès 1994 dans son rapport sur la réforme des CCI, l'association des principes de subsidiarité et de hiérarchie des fonctions : " *Ce ne sont pas les réseaux qui font la programmation* ".

Dès lors, " *l'exercice réel, efficace, durable des missions, pose clairement le problème de l'organisation consulaire selon une architecture renforcée de la représentativité et des conditions de gestion* " face à un pouvoir régional qui s'affirme chaque jour davantage, s'appuyant, faut-il le rappeler, sur la vision européenne qui fait de la région le niveau pertinent de l'action économique et sociale.

Dans de telles conditions, on comprend qu'un recentrage des missions et qu'une coordination de leurs actions en renforçant la culture partenariale, particulièrement à l'échelon régional, confirmé comme le plus pertinent en matière d'intervention économique par la commission pour l'avenir de la décentralisation, soient nécessaires pour redonner aux chambres un rôle majeur dans le conseil et l'expertise du tissu économique au service du développement.

*

**

Si la vie du réseau consulaire a été parfois marquée par des débats sur la nécessité de son adaptation et des modifications de son mode de fonctionnement, les années 1990 ont vu une accélération de la volonté de réforme de fond. Cette volonté s'est traduite par la rédaction de plusieurs rapports.

Force, cependant, est de constater que cette réflexion ne s'est pas concrétisée.

A l'évidence, les travaux dont les conclusions convergent, globalement, ne remettent pas en cause le principe de l'existence des compagnies consulaires, éléments essentiels de la réalité économique locale. Ces rapports ont, unanimement, peu ou prou, la même volonté de moderniser l'institution, afin d'en pérenniser l'action et d'en améliorer la " prestation " d'ensemble. En effet, au-delà d'événements ponctuels qui doivent être sanctionnés comme il convient, on doit considérer les chambres comme un élément incontournable de l'action économique au sens large du terme.

Les propositions qui vont suivre s'appuient très largement sur les réflexions contenues dans les différents rapports " administratifs " ou non. Elles s'appuient également sur la teneur des auditions auxquelles la section a procédé et des missions d'études que le rapporteur a pu faire.

II - PROPOSITIONS : POUR UNE NOUVELLE PLACE DES CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DANS L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

L'existence et l'utilité des chambres ne sont pas remises en cause car elles restent un corps intermédiaire indispensable entre l'échelon local, l'Etat et " la mondialisation " dont on a pu constater l'intérêt et les apports à l'activité économique.

Elles ne sont pas plus remises en cause dans leur nature juridique d'établissements publics administratifs gérés par des élus chefs et mandataires d'entreprises, garantie de souplesse qui permet à la fois d'exercer les missions de service public et de contribuer au développement économique et par là même à celui de l'emploi.

Aujourd'hui, elles ne sont plus les seules à mailler le terrain économique. Dans l'attente d'un lendemain permettant de définir les tâches de tous les intervenants aux missions sur lesquelles elles n'ont plus l'exclusivité, dans l'attente d'une vraie subsidiarité ou d'un interlocuteur unique à tous niveaux, il convient de reconstruire la place des chambres dans l'économie territoriale.

Si elles veulent conserver une place de choix parmi les multiples acteurs, elles doivent évoluer. Le Conseil économique et social estime que la réforme des chambres de commerce et d'industrie n'a que trop tardé.

Toute initiative tendant à réformer les chambres ne peut faire l'économie de deux questions : quel rôle leur assigner ? Quelles sont les adaptations indispensables qui en découlent ?

A - Un nécessaire préalable : quel rôle assigner aux chambres pour les conforter dans l'exercice de leurs missions ?

Les chambres représentent, aux termes de la loi de 1898, les intérêts généraux du commerce, de l'industrie et des services, intérêts distincts de ceux que les organisations syndicales et professionnelles ont pour mission de défendre. A ce titre, elles constituent un corps intermédiaire, qui est des plus utiles, revêtu de la légitimité que confère un mode électif, dans un système régulé.

Par les différentes activités qu'elles exercent, les CCI se trouvent au cœur d'enjeux locaux et nationaux, les champs sur lesquels elles interviennent étant désormais partagés avec d'autres acteurs.

Il s'agit donc moins de modifier les missions que de les hiérarchiser et de redéfinir leur exercice. L'environnement ayant changé, le repositionnement des chambres dans l'économie entraîne une modification de la façon dont elles exercent leurs missions, notamment en direction des entreprises et vis-à-vis des intervenants publics locaux (conseil régional notamment).

Ce nouvel exercice des compétences doit être hiérarchisé selon quatre axes :

- renforcer le rôle essentiel des chambres dans l'appui aux entreprises ;
- affirmer la mission de l'expertise économique consulaire ;
- redéfinir le rôle consultatif des chambres dans le cadre de la décentralisation et de l'émergence de nouveaux partenariats ;
- développer le savoir-faire dans les partenariats et renforcer leur rôle d'animateur.

1. Renforcer le rôle essentiel des chambres dans l'appui aux entreprises, fondement de leur légitimité

L'appui aux entreprises constitue la base des missions des chambres. C'est sur ce socle que repose leur légitimité à assurer d'autres missions, en particulier leur mission consultative.

1.1. Les chambres, têtes de réseau pour l'aide à la création et au développement des entreprises de leur ressort

La spécialité consulaire est caractérisée par l'aide que les chambres apportent aux entreprises. Cette aide se traduit par différentes prestations, collectives ou individuelles, de services.

Le Conseil économique et social considère que les chambres ou leurs délégations doivent s'affirmer davantage en tant que têtes de réseaux associant progressivement tous les intervenants dans le domaine de l'aide à la création et au développement des entreprises. L'existence sinon d'un " guichet unique ", tout au moins d'un lieu d'accès identifié, simplifierait singulièrement les démarches des TPE et PME, inscrites au registre du commerce.

Qu'elles se déclinent sous la forme d'assistance technique, d'actions de promotion ou d'assistance aux formalités administratives, ces prestations doivent pouvoir continuer à être, en premier lieu, dispensées par les CCI.

Cet appui apporté aux entreprises dans le temps de la création, constitue dans l'ensemble un service public à la disposition de tous les ressortissants sans exception et doit rester gratuit.

1.2. L'enseignement et la formation constituent un aspect de cette aide

Les chambres sont un des acteurs majeurs, depuis fort longtemps, dans l'enseignement et la formation, aussi bien pour la formation initiale que la formation continue, même si elles assurent davantage la première que la seconde. La qualité des

formations qu'elles délivrent est reconnue. Il n'en demeure pas moins quelques aménagements à trouver. Les CCI pour conserver cette qualité dans les formations et pour que ces dernières soient pertinentes, doivent se positionner comme un animateur/partenaire parmi d'autres acteurs, tous les intervenants devant respecter des règles du jeu, et le souci de transparence et de coordination réciproque. Au niveau régional, ces règles et cette coordination sont l'objet des schémas régionaux de formation et des plans régionaux de développement de la formation professionnelle. Les chambres doivent être associées à leur élaboration et inscrire leur action dans ces cadres.

L'exemple du principe de la séparation formateur/collecteur de fonds constitue une autre règle à respecter. Initiée par la loi quinquennale de 1993, poursuivie par l'accord national interprofessionnel du 5 juillet 1994 (avenant à l'accord du 3 juillet 1991), la séparation entre les collecteurs de la taxe d'apprentissage (quota) et les formateurs tarde à se mettre en place, ce qui entretient la confusion des genres. Le projet de loi de modernisation sociale actuellement en discussion au Parlement tend à entériner le principe. Il prévoit de confier aux CRCI - celles-ci ne délivrant aucune formation - la collecte des fonds de la taxe d'apprentissage pour la part actuellement assurée par les CCI.

1.3. La dimension internationale

La réflexion sur les réformes ne doit pas absorber toute l'énergie intellectuelle au niveau français et laisser embryonnaire tout travail d'échanges avec les homologues étrangers, au minimum européens. Il serait regrettable de courir le risque de manquer le train de l'Europe après avoir manqué celui de la décentralisation !

La dimension européenne doit être mieux prise en compte par le réseau consulaire car elle constitue un espace de progrès essentiel pour les missions des chambres. Ce premier travail de reconquête pourrait commencer par une représentation unique du réseau consulaire français au niveau des instances internationales, et en particulier européennes.

L'ACFCI semble la plus à même pour remplir cette tâche, chaque fois qu'il s'agit de défendre et promouvoir les intérêts nationaux

Il va sans dire que cette évolution doit s'accompagner de la mise en œuvre d'une coopération nécessaire entre les différentes entités concernées par la mission : l'export étant un " mauvais " exemple de la dispersion des énergies entre le réseau des CCI, les différents services de l'Etat et les collectivités territoriales.

Un autre aspect essentiel de cette dimension internationale est l'assistance des chambres aux entreprises de leur ressort pour faciliter leur développement à l'international.

2. Affirmer la mission de l'expertise économique consulaire et son rôle de veille économique

Quelles que soient leur place et leur structure, le Conseil économique et social considère que les chambres doivent être un réseau organisé, basé sur une démarche de proximité, y compris au niveau des " pays ", non seulement au service des entreprises mais encore à celui des " décideurs " politiques et économiques, locaux et nationaux.

2.1. Relais principal de l'information économique et réglementaire

Les relations de proximité que les CCI ont avec les entreprises les placent en position privilégiée pour diffuser l'information économique et normative et vulgariser les connaissances pour les rendre accessibles à tous leurs ressortissants. C'est bien souvent une mission de service public qui doit être garantie, facilitée et mise au service des collectivités territoriales. L'Etat, dans cette mission de service public vers le tissu économique, a un rôle déterminant et actif à assumer.

2.2. Rôle accentué de veille et de prospective économiques

Par leur connaissance du " terrain " et leur situation de proximité, les chambres de commerce et d'industrie ont un rôle d'observateur et d'acteur économique local à développer, sous forme de partenariats, notamment au niveau régional. Le Conseil régional doit pouvoir s'appuyer sur cet observatoire consulaire.

La somme des données qu'elles collectent et gèrent notamment dans leur mission de service public et leurs éventuelles activités industrielles et commerciales les rend détentrices d'informations précieuses pour les acteurs du développement économique. Cette observation est ascendante pour leur mission auprès des services publics et descendante pour le

service aux entreprises.

3. Redéfinir le rôle consultatif des chambres : un interlocuteur économique reconnu dans le cadre de la décentralisation

Ce rôle ne peut se définir valablement que par rapport aux différents partenaires des chambres, afin de lever l'hypothèque qui pèse sur elles et pour leur offrir la place où elles pourront le mieux apporter leur réelle plus value sans " *compliquer* " davantage l'action de développement économique.

Pour asseoir leur légitimité, le Conseil économique et social estime qu'il convient de lever l'incertitude du " *qui fait quoi* " au niveau local, alors que l'organisation administrative et économique territoriale évolue sans cesse, depuis une vingtaine d'années, au bénéfice de la région et du " *politique* ".

Au préalable, il convient de resituer la relation entre l'Etat et les chambres ainsi que la relation entre les chambres et les collectivités locales, et plus particulièrement les conseils régionaux.

Fondamentalement, pour être un interlocuteur reconnu, les chambres doivent être considérées dans leur mission non comme une sorte de bras armé mais comme un appui de diffusion des politiques générales de l'Etat à destination des entreprises et un porte-parole des entreprises vers l'Etat.

Elles doivent être appréciées comme un organe de réflexion économique locale/régionale, permettant aux collectivités territoriales de mieux ajuster (ou d'ajuster au mieux) leurs politiques économiques. Elles doivent, enfin, se situer en interface entre l'Etat, les régions et les entreprises.

On voit donc que le rôle des chambres sera d'autant mieux défini qu'on aura déterminé la place qu'elles doivent (ou peuvent) à chaque niveau tenir dans l'organisation administrative et économique locale, régionale (alors que ce niveau s'affirme toujours davantage) et nationale. Ce sont donc les rapports de l'appareil consulaire avec les différents niveaux décisionnels et consultatifs (CESR, conseils de développement...) qu'il faut clarifier, étant entendu que le " principe " de proximité et la connaissance du tissu économique local légitiment l'action des chambres.

Il apparaît nécessaire au Conseil économique et social que l'Etat tire les conséquences des lois de décentralisation et détermine la participation légale des chambres à l'élaboration des décisions des collectivités territoriales dans le domaine du développement économique, de l'aide directe ou indirecte aux entreprises, aux créations d'emplois et de l'aménagement du territoire dans la même logique que celle retenue dans la loi de 1898 à l'égard du gouvernement.

Dans le souci de favoriser les nécessaires synergies avec l'ensemble des partenaires économiques et sociaux, le Conseil économique et social suggère que la systématisation de la saisine des chambres par les collectivités territoriales soit assortie d'une transmission, au moins parallèle, de ces contributions aux CESR ou conseils de développement correspondant au niveau du territoire concerné. Il considère par ailleurs que le maillage que le réseau consulaire a su mettre en place dans les territoires pourrait largement contribuer à la " logistique " des conseils de développement qui se mettent en place dans les pays et agglomérations.

4. Développer le savoir-faire dans les partenariats

Les chambres mettent en place des actions dans des domaines où désormais d'autres acteurs interviennent avec autant de légitimité. Tel est le cas de la formation, de l'aménagement du territoire, des activités industrielles et commerciales (ports et aéroports, foires-expositions...) et de l'international.

Comme les compétences des chambres sont de ce point de vue partagées, il convient de réfléchir à la meilleure façon pour elles d'agir. Fortes de leur expérience et de leur expertise économique, elles pourraient davantage se positionner comme un réel animateur et, surtout, comme un acteur du développement et de l'aménagement du territoire.

4.1. Elargir les partenariats

Les chambres ayant des compétences partagées, elles doivent élargir leur partenariat avec les autres protagonistes dans

les missions qu'elles remplissent. Ceux-ci comprennent :

- les services de l'Etat (dont les services extérieurs : DRIRE, DREDDE, rectorats, DRTEFP ou DDTEFP, DREE, DRCE, etc.) ;
- les services des collectivités locales, départementales ou régionales qui représentent plus de 70 % des investissements publics civils ;
- les chambres des métiers et d'agriculture.

Il convient aussi de développer au sein du réseau un guide de pilotage, un suivi et une évaluation des partenariats, ainsi qu'une veille de l'activité consulaire de façon à ce que celle-ci n'entre pas en concurrence " déloyale " avec les entreprises, ce qui permettrait à l'ACFCI d'accentuer son rôle de coordinateur national.

Une réflexion sur la structuration juridique des services gérés par les chambres devrait également être conduite.

Cette démarche leur permettrait de s'appuyer sur des partenaires sans pour autant perdre la maîtrise d'œuvre, notamment pour les activités d'aménagement et de gestion d'équipements.

Certaines chambres y recourent déjà, et pour la généraliser, il conviendrait d'autoriser, dans la loi, la possibilité de création de structures juridiques ayant capacité à agir dans les domaines de leurs missions relevant de l'industrie, du commerce, des services et de la formation.

Cette solution constituerait un outil opérationnel s'inscrivant dans le respect des règles de concurrence, de transparence, d'équilibre et de contrôle.

Reste à aborder une question de fond : celle de la passation des marchés.

La position du Conseil d'Etat étant clairement affichée (avis de 1992 et jurisprudence de 1995), il convient de rendre opérationnelle l'application du Code des marchés publics aux chambres. Il incombe à la tutelle de donner tous les éléments au réseau, en explicitant les quelques règles de marché public nécessitant une adaptation à la spécificité consulaire.

En matière de prise illégale d'intérêts, les chambres ont mis en place un dispositif de prévention conçu à partir d'un rapport de la Chancellerie et avalisé par la tutelle qui, s'il est bien appliqué, devrait éviter tout risque en ce domaine.

4.2. Resituer les missions de gestion des équipements

Comme il a été dit, les CCI sont fortement impliquées dans la gestion d'aéroports, de ports, de zones industrielles..., c'est-à-dire autant d'équipements structurants. Leur intervention dans ces domaines est conforme à leur mission de service public par la réalisation d'investissements à long terme qui n'ont pas nécessairement vocation à être rentables à court terme, et par la nécessité de la qualification des territoires où sont implantés ces équipements. Là encore, elles ne sont pas ou plus les seules à intervenir. Une solution de partenariat pourrait se dessiner, certaines CCI envisagent même la cession d'activité à d'autres acteurs.

Ce partenariat se justifie d'autant plus aux yeux du Conseil économique et social que les opérations d'extension, voire de déplacement de site, nécessitent des investissements souvent hors de portée des chambres seules.

*

**

Pour permettre au réseau consulaire de modifier les modes d'exercice de ces missions, une réforme de fond doit être menée sans plus attendre pour deux raisons au moins.

Cela fait près de vingt ans qu'il est question de réforme et que rien ne bouge, et ce, malgré d'apparentes unanimités dans certains domaines.

Il importe que des signes clairs soient envoyés aux acteurs qui chaque jour œuvrent sur le terrain.

A défaut, les partisans d'une réforme se lassent, les adversaires (pas toujours déclarés) sont confortés, les protagonistes développent des activités redondantes et non coordonnées qui grignotent les missions du réseau consulaire. La notion d'utilité des chambres risque de s'amoindrir et en corollaire la volonté politique de les conserver s'amenuisera.

Le monde économique, politique, social accélère son évolution. Plus la réforme tarde, plus le déphasage risque d'être fort, et les conditions d'adaptation difficiles voire insurmontables.

Cependant, le paysage dans lequel les chambres se situent est, à l'heure présente, indécis.

Ne pas tenir compte de ces éléments pour les chambres, ne pas tenir compte des réflexions en cours sur la réforme de l'Etat et la place des différents acteurs dans la société ruinerait la pertinence et limiterait la portée d'une réforme de fond qui est avant tout une affaire de volonté politique.

Entamer aujourd'hui une réforme profonde des chambres suppose d'organiser le changement dans un horizon à moyen terme.

Il n'en demeure pas moins qu'il est légitime d'en poser, dès à présent, les fondations en fixant quelques exigences essentielles.

Le repositionnement des chambres dans le monde économique, politique et social sur les bases qui viennent d'être tracées et qui n'ont pas la prétention d'être exhaustives exige donc l'envoi de signes tangibles dans un délai court, tout en se donnant le temps de mettre en œuvre une réforme en profondeur du réseau consulaire qui doit engager cette réflexion.

B - Les moyens de repositionnement des CCI dans le monde économique

Les propositions d'actions seront articulées en deux temps : une optimisation à court terme de l'existant ; une réforme en profondeur à moyen terme pour garder toutes les chances au réseau consulaire de rester en phase avec l'évolution de son environnement, ce qui suppose bien évidemment la connaissance de l'évolution de l'organisation administrative et économique.

1. Optimiser le fonctionnement du réseau consulaire (horizon élections 2003)

Le Conseil économique et social considère que cette amélioration passe par la refonte du système électoral, le renforcement de l'efficacité de l'action des CCI et la modernisation de la relation entre l'Etat et les chambres.

1.1. Refondre le système électoral

Afin de participer aux mieux à la démocratie économique, les chambres doivent réformer leur système électoral, l'élection étant la base de toute légitimité.

Cette réforme, qui doit être la première, devrait suivre deux axes :

- la définition d'un nouveau mode de scrutin ;
- la révision des conditions d'électorat et d'éligibilité.

Concernant le nouveau mode de scrutin :

- il doit être de liste (pour tirer les enseignements de la pratique), liste elle-même accompagnée d'une profession de foi ;

- pour permettre des remplacements éventuels en cours de mandat, la liste doit comporter 1,5 fois le nombre d'élus dans chaque catégorie (industrie, commerce, services) et sous catégorie (taille

d'entreprises) ;

- le mandat doit être fixé à cinq ans (durée généralement admise dans notre pays) avec un renouvellement intégral qui devrait permettre une continuité dans l'action, traduction de la stratégie exposée dans la profession de foi.

Concernant les conditions d'électorat et d'éligibilité :

? Pour la base électorale :

- la base électorale doit être ouverte aux ressortissants européens ;

- les délégués consulaires doivent être supprimés afin de ne pas mêler la vie des tribunaux de commerce à celle de l'appareil consulaire ;

- l'électorat doit conserver la condition d'activité professionnelle ;

- la représentation des PME et TPE étant équitablement garantie par le maintien des catégories et sous-catégories, la pondération du collège électoral devra être adaptée en renforçant la représentation des entreprises, en fonction de la taille de leurs effectifs ; et afin de prendre, véritablement, en compte la réalité économique locale, en ajoutant à la notion d'entreprise celle d'établissement.

? Pour l'éligibilité, il convient :

- de supprimer la condition d'âge d'au moins trente ans mais de conserver celle de cinq ans d'activité professionnelle ;

- d'assurer une représentation des femmes dans les CCI et dans les CRCI, en rapport avec leur poids dans le collège électoral ;

- d'organiser des incompatibilités, particulièrement en excluant les candidatures présentées par des ressortissants dont les activités professionnelles de dirigeants s'exercent dans une entité dépendant de la chambre ou placée sous son autorité, en excluant la possibilité pour le président de la CCI de cumuler avec son poste des fonctions électives exécutives et des mandats parlementaires et enfin en excluant le cumul entre mandat consulaire et mandat de juge au tribunal de commerce ;

- de limiter le mandat de président à deux mandats complets dans la même instance ;

- de laisser au règlement intérieur commun à toutes les chambres élaboré par l'ACFCI, le soin de fixer des conditions complémentaires d'élection.

Concernant l'organisation matérielle du vote, le Conseil économique et social préconise la généralisation du vote par correspondance.

1.2. Renforcer l'efficacité des actions des chambres de commerce et d'industrie

Une multitude d'acteurs gravite sur les champs dévolus originellement aux CCI. Le réseau consulaire apportera d'autant plus une plus-value due à connaissance du terrain qu'il poursuivra une démarche globale.

Cette optimisation conduit à quatre axes d'évolution.

a) Réviser les missions des organes dirigeants de la CCI

A cette fin, il conviendra de mieux définir le rôle respectif du président, du bureau, de l'assemblée générale. Le président assure la responsabilité de la politique et de sa mise en œuvre. Le directeur général, qui a la responsabilité des services, est choisi par le président avec ratification du bureau.

b) Elaborer un plan d'action pluriannuel (durée de la mandature)

Pour chaque CCI, ce plan serait voté en début de mandature par l'assemblée générale, dont le rôle serait d'en suivre la réalisation (cette pratique est déjà usitée dans certaines CCI). Ce plan d'action pourrait se fonder sur la profession de foi que les différentes listes auront présentée aux suffrages de leurs électeurs. Une fois voté, il doit être rendu public auprès des ressortissants et communiqué au réseau CRCI, ACFCI...

Cette méthodologie permet également d'assurer la transparence des objectifs des CCI pour tous les partenaires des chambres, notamment pour les acteurs locaux.

c) Garantir une cohérence dans les positions et une coordination dans les actions

La plus-value sera d'autant plus forte que le réseau parlera d'une seule voix et mènera des actions connues et donc de nature à diminuer, sinon supprimer, les redondances.

Les chambres assureront d'autant mieux la représentation des intérêts généraux des entreprises, du commerce, de l'industrie et des services et le développement économique qu'elles parviendront à s'auto-discipliner, s'auto-coordonner faute de quoi elles perdront de leur crédibilité et leur qualité d'interlocuteur.

Il convient de mieux articuler les relations fonctionnelles entre les CCI locales (parfois départementales...) et la CRCI, d'une part, et le rôle de la structure nationale (ACFCI) par rapport à celles-ci, d'autre part.

Si l'on ne veut rien hiérarchiser, il faudrait au moins "subsidiariser". A défaut d'une "auto-réforme", la réglementation pourrait fixer pour chaque domaine l'interlocuteur compétent au sein du réseau consulaire.

?Une meilleure articulation des relations fonctionnelles entre les CCI et la CRCI.

Si les décrets de 1938 et 1964 ouvrent un champ de compétence aux CRCI force est de constater que l'imprécision des textes et la culture locale des CCI ne donnent, en général, que peu de consistance au rôle des CRCI, et ce malgré une évolution notable vers la régionalisation économique.

Pour asseoir l'efficacité du réseau, il convient de redéfinir le statut des CRCI en ce qui concerne leurs missions régionales. Le Conseil économique et social estime que les CRCI devraient se voir attribuer des compétences propres, à charge pour elles de s'organiser avec les CCI, pour leur mise en œuvre, par choix d'une CCI "leader" sur telle mission ou encore sur la base d'une application transparente du principe de subsidiarité, notamment dans les domaines suivants :

- l'observation économique et l'information ;
- l'aménagement du territoire (programmes régionaux, nationaux et européens) ;
- la coordination des actions de formation ;
- l'international ;
- la représentation des CCI au niveau de l'ACFCI pour ce qui concerne ces domaines au niveau national.

Dans chacun de ces domaines leur mission serait double.

- **consultative** : pour l'élaboration et le suivi des domaines concernés (exemple : réflexions prospectives et propositions pour la planification régionale) ;

- **opérationnelle** : pour l'association effective des CRCI (par voie de contrats ou accords) à la mise en œuvre de ces mêmes politiques (contrats Etat Région, fonds structurels européens) ou la mise en œuvre d'une politique de soutien à l'international.

La contrepartie de ce pouvoir de représentation ascendante (du local vers le national) doit se concrétiser par un devoir de " reporting " (information descendante), la CRCI ayant vocation à rendre compte des prises de positions, points de vue et décisions de ses interlocuteurs (Région, ACFCI) en direction des CCI.

? Les CCI et les rôles de la CRCI, ou faute de consensus, les rôles que législateur devra attribuer aux CRCI

Il s'agit d'asseoir les CRCI dans une fonction de représentation auprès des instances régionales (conseils régionaux, conseils économiques et sociaux régionaux, organismes et instances régionales) dont elles seraient les interlocuteurs exclusifs vis-à-vis des autres intervenants. Il s'agit du corollaire minimal d'une consultation préalable dans les domaines économiques, de la formation, de l'aménagement du territoire et de l'international. Les CCI auraient alors un devoir d'information spécifique envers les CRCI sur tout projet de développement ayant des répercussions au-delà de leur stricte " circonscription ".

Cette mission conduit également les tutelles à fonctionner différemment : elles devront solliciter systématiquement l'avis des CRCI avant de délivrer les autorisations techniques et financières pour les infrastructures.

Doit être également instaurée une fonction d'arbitrage en matière d'équipements structurants, de formation, d'action " à l'international ", domaine où l'intervention des CCI est partagée avec d'autres acteurs tout aussi légitimes. Il importe, pour le réseau, d'y rester un intervenant pertinent et crédible.

Dans ces conditions, l'avis des CCI doit être cohérent. Les décisions en cas d'arbitrage devront être prises selon des règles de majorité particulières. Les décisions prises par l'assemblée générale des CRCI pourraient l'être selon le système suivant : une pondération des CCI selon leur poids économique permettant qu'une décision soit acquise si elle obtient la majorité en nombre de CCI et la majorité en poids économique des mêmes CCI.

La fonction d'arbitrage devrait entraîner une incompatibilité entre fonction de président de CCI et celle de président de la CRCI.

Ces propositions s'inscrivent dans l'hypothèse du maintien de la structuration en CCI infra régionales. Elles n'excluent pas une réflexion quant à une évolution plus profonde évoquée dans la suite du texte.

? La redéfinition du rôle de l'ACFCI.

Le réseau sera d'autant plus performant qu'il saura faire de sa structure nationale une structure unitaire assurant l'expression de l'opinion consulaire, de son unité, de son rayonnement au niveau national et international.

C'est dans cette perspective qu'il conviendrait de reconnaître à l'ACFCI, sans exclure d'autres fonctions, les missions suivantes :

- une mission de représentation au niveau national et international, à l'instar de ce qui sera reconnu aux CRCI au niveau régional ;
- une mission d'arbitrage et de coordination dans les domaines des équipements structurants et de la formation ;
- une mission d'appui, d'information et de coordination dans le domaine de l'international ;
- une action de formation des élus et des cadres consulaires ;
- une mission de contrôle du fonctionnement du réseau ;
- une mission de subsidiarité (loi de 1977). Elle peut, à ce titre, se voir confier la gestion de services à l'usage du commerce et de l'industrie lorsque cette gestion ne peut être convenablement

assurée au plan régional ou local.

Il apparaît nécessaire de reconnaître à l'ACFCI une capacité de service, de conseil et de négociation collective interne. Une coopération étroite à ce niveau devrait être organisée avec les organismes comme le CEFAC, l'UCCEGA, l'UPACCIM et tout autre organisme à vocation nationale concernant majoritairement les missions des chambres, ainsi qu'avec l'Union des chambres de commerce et d'industrie françaises à l'étranger, pour l'international. Cette coopération pourrait, à terme, déboucher sur une intégration de certains de ces organismes au sein de l'ACFCI.

Pour lui permettre de rendre des services de haute compétence l'ACFCI doit s'appuyer sur les pôles d'excellence des CCI et CRCI.

Pour l'accomplissement de ces missions, il est nécessaire de revoir l'organisation de l'ACFCI. La composition et les rôles respectifs de l'assemblée générale, du comité directeur (comité représentant les CRCI ?) et du Bureau seront à redéfinir.

En cas d'arbitrage, les décisions de l'ACFCI pourraient l'être selon le système suivant : une pondération des CCI selon leur poids économique permettant qu'une décision soit acquise si elle obtient la majorité en nombre de CCI et de CRCI et la majorité en poids économique des CCI

d) Garantir une qualité des actions au-delà des attributions des différentes chambres

Il s'agit là d'aborder la problématique de la taille critique des chambres pour rendre le meilleur service, de la spécialisation des CCI dans certaines missions qui leurs seraient dévolues dans le cadre du réseau mis en cohérence.

La qualité des services rendus soulève la question du regroupement des chambres. A cet égard, il faut constater que la réalisation d'un regroupement basé sur le volontariat est utopique à court terme et que l'option normative brutale heurte.

C'est la raison pour laquelle le Conseil économique et social propose de traiter du sujet en deux temps - les deux temps de la réforme :

- la première phase, d'optimisation de l'existant pourrait consister en des regroupements interconsulaires (qui se heurtent semble-t-il à un problème de versement de TVA pour services rendus à autrui !) ce qui suppose la neutralité fiscale des GIC ;

- la seconde phase envisage une nouvelle structuration de l'architecture consulaire, conciliant proximité et pertinence économique.

1.3. Moderniser la relation entre l'Etat et les CCI

Il est de l'intérêt des chambres comme de l'Etat qui se veut décentralisateur, de replacer la confiance au cœur de leurs relations. Un signe fort, en ce sens, serait que les deux parties s'engagent activement dans une démarche conduisant à la suppression du contrôle *a priori* de l'Etat. La démarche de contractualisation peut conduire au rétablissement de cette confiance, chacun exprimant à l'autre ses objectifs et engageant ainsi un dialogue.

- Quel type de contrat préconiser : contrat Etat-EPA, contrat style Etat-région ?

Le premier type de contrat s'inscrit dans une relation Etat/établissement public, dont les missions et les actions qui en découlent sont strictement définies. Le choix de ce type de contrat ferait fi du caractère électif des membres des CCI et du fait que bon nombre de missions actuelles des CCI sont dues à des initiatives liées non seulement à des réponses aux demandes de proximité mais encore à la personnalité des élus (des CCI et des collectivités locales...)

C'est pourquoi le choix d'une relation contractuelle s'inscrivant dans celle contenue dans le plan Etat-région, semble le plus pertinent. Les chambres ont du savoir et du savoir-faire, les collectivités locales ont de plus la légitimité politique et des ressources.

Il aurait en outre pour avantage de solliciter l'avis d'autres acteurs locaux.

Se pose alors la question de savoir avec quelle tutelle contracter.

Les chambres sont rattachées au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, au secrétariat d'Etat à l'industrie et secrétariat d'Etat aux PME au commerce et à l'artisanat et à la consommation, et, plus précisément il revient à la DARPMI d'assurer la direction tutélaire du réseau dans sa gestion et son contrôle en liaison avec la direction des entreprises commerciales artisanales et de services (DECas).

Or, de nombreuses missions des chambres relèvent d'autres ministères.

Il est alors indispensable que les chambres aient une tutelle efficace et pertinente se limitant aux points essentiels, aux grands principes d'organisation et de fonctionnement de ces établissements publics et à leur équilibre financier immédiat et à moyen terme.

L'efficacité et la pertinence de cette tutelle doivent s'accompagner de la nécessaire cohérence avec les tutelles dites techniques.

Les services déconcentrés de l'Etat doivent permettre aux CCI d'engager un dialogue concret et pragmatique avec les préfets et les trésoriers payeurs généraux. Dans les DOM (loi de mai 1951), les préfets se sont vus déléguer la tutelle totale des CCI mais le niveau le plus pertinent de contractualisation semble être la région. La tutelle administrative s'exercerait par le préfet de région, la tutelle financière par le TPG, le contrôle par la Cour des comptes régionale, la tutelle nationale restant garante de la cohérence du dispositif.

1.4. Mettre en place une procédure de contractualisation

La CCI devrait établir, après débat en assemblée générale, une proposition de contrat pluriannuel d'objectifs qu'elle proposera aux pouvoirs publics. Ce contrat dont le cadre sera fixé par la loi et précisé par décrets déterminera les actions spécifiques concernées de la chambre ainsi que les contreparties financières correspondantes. Il comportera le cas échéant un paragraphe " regroupement " si l'unicité de la chambre départementale n'est pas établie.

1.5. Rationaliser la contractualisation de la ressource actuelle

Les moyens financiers des chambres proviennent, nous l'avons vu :

- d'une imposition additionnelle à la taxe professionnelle IATP ;
- de la collecte de taxes dont l'emploi est affecté ;
- de leurs ressources propres.

L'IATP représente 6 milliards de francs sur 22 milliards.

La proportion de cet impôt dans le budget des CCI varie de 10 à 90 % selon la dimension économique locale et l'importance des services gérés par les chambres. Les charges de personnel des chambres varient, elles aussi, dans les mêmes proportions mais généralement en sens inverse des recettes.

L'évolution de la dotation actuelle de chaque compagnie elle-même est fixée en l'état actuel des choses, de façon discrétionnaire. La contractualisation pluriannuelle (sus citée) ne saurait s'envisager sans les propositions et le vote d'un budget, son exécution et le contrôle du bon usage des ressources.

Il convient donc de rendre aux CCI la responsabilité contractuelle des ressources et leur garantir cette ressource nécessaire au service public de manière pluriannuelle. Cette responsabilisation doit être encadrée, le Conseil constitutionnel (30 décembre 1987) a rappelé que le Parlement ne saurait se départir de son rôle fondamental consistant à fixer l'impôt. Il est également permis de penser que la direction du budget n'acceptera l'émancipation des CCI qu'à la condition que l'évolution de l'impôt, fût-il additionnel à un impôt à valeur variable, reste maîtrisée au niveau local.

L'IATP de chaque compagnie consulaire ayant été accordée année après année, au gré des résultats des négociations avec la tutelle sans que rentrent en ligne de compte des critères économiques, l'IATP actuelle de chaque CCI est donc le résultat d'une situation que l'on peut qualifier " d'historique de fait " qui explique les énormes disparités.

Il convient donc de trouver des bornes tenant compte, à la fois, de la modération fiscale de l'impôt prélevé sur les entreprises, de la pression fiscale comparative entre les chambres (IATP/bases de la TP), et de la charge par ressortissant.

Les bornes une fois trouvées (ou décidées) il faudra fixer les règles d'évolutions transitoires de l'IATP pour rapprocher les chambres ainsi que la durée nécessaire à cette transition.

Les écarts de pression fiscale sont actuellement un élément fréquemment évoqué. Une règle d'évolution prenant en compte la réduction de ces écarts paraît indispensable (ex : lien inversement proportionnel entre liberté relative des chambres et pression fiscale).

On pourrait également affecter une part de l'IATP globale à la diminution de ces écarts (fonds de rapprochement national).

1.6. Moderniser la procédure du contrôle

La liberté, même relative, ne saurait s'accorder sans acceptation de responsabilité et de contrôle. C'est la raison pour laquelle le Conseil économique et social propose de moderniser les procédures existantes dans un souci de responsabilisation des acteurs.

?Contrôle " *a priori* " par le réseau :

A cet égard, l'ACFCI doit créer un organisme de contrôle (d'audit) ayant pour mission de veiller à la déontologie, de définir les méthodes et les procédures, les programmes annuels, rendant compte de l'activité et des résultats et de proposer des sanctions en cas de manquement. Ce corps de contrôle serait destinataire des contrats CCI/Etat.

Il serait composé de membres élus par l'assemblée générale et éventuellement de personnalités qualifiées (présidents exclus). Un rapport d'activité annuel, contrôle par contrôle, serait communiqué au réseau et à la tutelle.

En cas de dysfonctionnement grave, le droit et le devoir d'alerte seraient immédiats et entraîneraient le retour à la tutelle " *a priori* " par l'Etat.

?Contrôle *a posteriori* par les pouvoirs publics, subordonné à l'existence de la mise en place du contrôle *a priori* et de la contractualisation :

- décentralisation du contrôle par les chambres régionales des comptes ;
- maintien du pouvoir d'investigation de l'IGF ;
- communication des rapports à l'organisme de contrôle interne.

1.7. Lancer la réflexion " sociale "

Le Conseil économique et social constate que le Conseil d'Etat a déjà apporté sa contribution à cette réflexion. Notre assemblée préconise :

- d'instaurer un dialogue social ouvert à l'ensemble des partenaires sociaux, tant au niveau local que national, et de ne recourir à l'arbitrage de la tutelle qu'en cas de désaccord ; de plus, le Conseil économique et social préconise l'organisation sans délai d'une consultation démocratique permettant de déterminer la représentativité respective de chacune des organisations syndicales de salariés ;
- de procéder rapidement à un état des lieux des textes relatifs au statut des personnels du réseau et de revoir les règlements intérieurs non conformes au statut de 1954 tout en gardant et développant, dans le cadre de ce statut, la possibilité de négociations sociales décentralisées ;

- de sensibiliser les chambres de commerce et d'industrie à l'importance des commissions paritaires locales chargées de l'application du statut, de la formation, de la solidarité et d'encourager à la mobilité du personnel. Il convient, notamment, de prévoir la possibilité pour le personnel de changer de chambre afin de permettre un déroulement de carrière, impossible dans une petite chambre et pour tenir compte de l'évolution prévisible du réseau consulaire ;

- d'associer les CPL (par analogie au rôle des comités d'entreprise) à la mise en œuvre des missions de la CCI en leur communiquant et commentant les principaux documents concernant la vie des CCI qu'il s'agisse du projet de mandature et différents contrats en découlant ; du projet de budget, comptes exécutés ; du projet de développement local (appui aux entreprises et aux territoires) et du rapport d'activité.

Le Conseil économique et social propose que la CPL soit représentée aux assemblées générales de la CCI avec voix consultative. Cette innovation assurerait une plus grande transparence de gestion sans modifier, pour autant, le processus décisionnaire.

2. Envisager une réforme en profondeur à moyen et long terme

L'optimisation assurée, le Conseil économique et social propose quelques axes de réflexions pour réformer à plus long terme.

2.1. La base électorale

Si l'idée d'une représentation unique, dans une chambre unique, des différents secteurs de l'activité économique, représentants des secteurs de l'industrie, du commerce et des services, de l'artisanat, de l'agriculture et des professions libérales n'est actuellement pas à retenir, aucun des acteurs n'y étant favorables, on peut cependant s'interroger sur la pertinence d'un tel regroupement à moyen-long terme. D'autres pays européens ont, il faut le rappeler, ce mode de représentation, hors professions libérales.

Dans tous les cas, il serait opportun de ne pas multiplier à l'envi les réseaux consulaires qui y perdraient de la crédibilité et de la force d'action.

a) L'artisanat

La question du rapprochement éventuel entre les chambres de commerce et d'industrie, les chambres de métiers et les chambres d'agriculture est régulièrement évoquée et constitue un débat aussi vieux que la loi de 1925. Le rapport Gérolami avait fait allusion à cette idée.

Comme l'a souligné l'étude du Conseil économique et social en 1997 sur "*l'artisanat, enjeux et conditions de son développement*" le mode productif artisanal est particulier. Il recèle des avantages et se heurte à des obstacles qui lui sont propres. Le choix des mesures les plus utiles et les plus utilisables par les entreprises du secteur des métiers doit procéder de la juste prise en compte de cette spécificité. Le secteur des métiers peut constituer un champ à la fois nouveau et propice pour une politique active de développement de l'activité de l'emploi. Les bons leviers pour ce faire sont très largement définis par l'action persévérante des relais traditionnels du secteur que sont les organisations professionnelles de l'artisanat et les chambres de métiers.

Créées par la loi de 1925, les chambres de métiers ont vu leurs missions au service de l'artisanat renforcées par le législateur par la loi du 5 juillet 1996 en particulier celles de formation d'accompagnement à la création et au développement des entreprises. Plus récemment le décret du 28 mai 1998 en a modifié la composition, l'élection de ses membres et la durée de leur mandat et dès le début de l'an 2000, l'assemblée générale des présidents de chambres de métiers a adopté un " projet politique " qui fixe les ambitions significatives de rénovation et de modernisation du réseau des chambres.

C'est donc dans la complémentarité facilitée par les échanges réguliers et les accords que doivent s'inscrire les actions des chambres de métiers et des chambres de commerce et d'industrie, comme le prévoit d'ailleurs l'article 19 de la loi du 5 juillet 1996 sur le principe de la double inscription.

b) La spécificité " Professions libérales ".

Les professions libérales sont réglementées pour la plupart et quatorze d'entre elles possèdent des Ordres professionnels. La grande majorité est soumise à des règles de déontologie, à des chartes d'autodiscipline et est tenue au secret professionnel.

Certaines peuvent avoir des connexions étroites formalisées avec les CCI puisqu'une partie de leur activité relève du secteur marchand, d'autres sont les conseils du monde de l'industrie et du commerce. Il ne s'agit cependant que d'une partie des professions libérales qui, rappelons le, sont constituées à plus de 55 % de professions de santé. Une part significative des professions de santé sont des entreprises libérales sous contrat avec les caisses d'assurance maladie.

Il y a donc lieu de tenir compte de la diversité des exercices libéraux, de leur structure professionnelle, de leurs obligations éthiques et de leurs relations contractuelles. C'est d'ailleurs dans ce sens qu'ont statué les tribunaux saisis, la jurisprudence (plusieurs décisions) a rappelé l'interdiction, pour les professions libérales, d'être électeurs et donc éligibles.

Néanmoins, afin de maintenir la cohérence économique et le bon équilibre des différents secteurs qui constituent le maillage social, il est souhaitable que des liens soient tissés entre les professions libérales et les CCI. Il serait, alors, bon que les organismes régionaux reconnus des professions libérales envisagent, avec les CCI, de mettre en commun des expériences et d'opérer des synergies profitables à l'ensemble du secteur économique régional.

c) L'économie sociale

De même, le Conseil économique et social suggère qu'une réflexion soit entamée au sujet des coopératives, des mutuelles et des associations, en lien avec leurs représentants, car il existe des " chambres régionales de l'économie sociale " ou des " groupements régionaux des coopératives, mutuelles et associations ".

2.2. L'ouverture des chambres à toutes les composantes sociales de l'entreprise

Les chambres sont des établissements publics de nature spécifique. Elles sont dirigées par des chefs d'entreprises ou des mandataires élus par leurs pairs.

Conserver cette nature, renforcer leur rôle de corps intermédiaire et de représentation au niveau territorial, conduit le Conseil économique et social à proposer la création, dans les chambres, d'un conseil d'orientation avec voix consultative.

Ce conseil permettrait une représentation des différentes composantes de l'entreprise (organisations professionnelles et syndicales) et des collectivités locales, dans le ressort territorial de la chambre.

Il serait composé d'une représentation :

- de membres désignés par l'assemblée générale de la chambre ;
- des organisations patronales et syndicales ;
- des collectivités territoriales.

Ce conseil d'orientation serait obligatoirement saisi :

- d'une communication sur l'observation et le diagnostic économique territorial ;
- du projet de mandature de la chambre pour le développement local (appui aux entreprises et aux territoires) ;
- du rapport annuel d'activité.

Il se réunirait deux fois par an, ainsi qu'à l'occasion d'événements majeurs dans la vie de la chambre comme l'établissement du projet de mandature (contrat chambre/Etat-chambre/région...).

Les préconisations et avis que ce conseil formulerait, devraient être obligatoirement communiqués à l'assemblée générale de la chambre sous la forme d'un rapport soumis à délibération. Aussi le conseil serait-il assuré d'une réelle prise en considération de ses travaux.

Dans l'évolution à moyen terme du réseau consulaire conduite vers un recentrage vers les CRCI et leur participation aux contrats Etat/région, la composition et l'action du conseil d'orientation devraient tenir compte des relations s'établissant à ce niveau, en particulier avec les CESR.

2.3. Concilier proximité et pertinence territoriale

Il peut s'agir, à terme, d'une mutation des plus importantes, tenant compte, à la fois, du poids de l'Europe et du niveau pertinent du développement économique infra national.

Il serait, naturellement, tentant de décider immédiatement, d'un trait de plume, de la réorganisation d'un réseau au maillage quelquefois très dense. Notre assemblée ne s'y résoudra pas.

Cependant, elle estime nécessaire que l'ensemble des acteurs et d'abord ceux du réseau lui-même, engage une réflexion sur la carte "idéale" des chambres à un horizon temporel déterminé et proche. Cette carte devrait être, fatalement, simplifiée.

Dans tous les cas, le Conseil économique et social préconise une action vigoureuse de regroupement dans la mesure où elle est synonyme d'économies d'échelles et de meilleur service rendu, tout en tenant compte des aspirations du personnel.

Il est conscient, naturellement, qu'il convient de ménager proximité, d'autant que la notion de "pays"/bassin d'emploi prend une consistance certaine comme niveau pertinent de gestion, et pertinence économique, d'autant que la région s'affirme en tant qu'animateur de l'aménagement du territoire.

Faut-il, dans ces conditions, et le Conseil économique et social se place dans l'idée d'une réforme à moyen long terme, envisager une chambre unique par région et des délégations locales ou bien une chambre unique par département avec des délégations locales, la CRCI étant dotée de fonctions par subsidiarité pleinement respectée une fois mise en œuvre ? La question vaut d'être posée.

Notre assemblée estime que cette question d'une importance certaine doit d'abord trouver une solution au sein du réseau consulaire. Celui-ci devrait pouvoir proposer une simplification de la carte géographique dont les pouvoirs publics devront tenir compte et ne pas imposer "autoritairement" une réforme "venue d'en haut". A la fin de chaque mandature le bilan devra être fait, prenant en compte les réalités locales, par le réseau et l'administration de tutelle pour examiner les mesures à prendre. Cependant, si le réseau n'arrive pas à proposer une nouvelle organisation dans un délai raisonnable, les pouvoirs publics devront agir par la voie réglementaire et, si nécessaire, législative.

Il va sans dire qu'une telle réforme doit intégrer l'idée qu'il faut supprimer la possibilité pour une CCI d'être la fois locale et régionale. Aucune exception ne saurait, en effet, se justifier au nom d'une quelconque spécificité.

2.4. La réforme fiscale

Nous ne nous attarderons pas outre mesure sur l'IATP, impôt additionnel à la taxe professionnelle qui, elle-même, est un impôt en voie de disparition.

Il serait opportun de travailler sur une fiscalité ayant un sens économique, les CCI ayant des responsabilités économiques. On pourrait envisager un impôt attaché à l'évolution locale, régionale de la TVA. La réalité économique ainsi assurée, les chambres y gagneraient une composante fiscale plus proche de leur champ d'activité et de leurs efforts sur le terrain.

Une autre piste est celle évoquée par le rapport de l'IGF, rapprochant le financement des CCI de celui des chambres des métiers : choix d'une cotisation obligatoire pour les ressortissants complétée par une enveloppe résiduellement tirée de l'IATP pour assurer la réalité d'actions spécifiques.

Pour sa part, le Conseil économique et social est plutôt favorable à la première des solutions.

2.5. La politique de gestion du personnel

Il convient de s'appuyer sur le rapport de l'IGIC de mai 1998 visant à clarifier le problème du champ d'application du statut du personnel des CCI.

Le Conseil économique et social estime que, une fois le Conseil d'Etat ayant apporté des réponses à un certain nombre de situations évoquées par l'IGIC, il conviendrait de lancer le dialogue entre tous les partenaires sociaux pour aboutir à la définition d'un nouveau cadre législatif et conventionnel pour le personnel.

CONCLUSION

Les chambres de commerce et d'industrie interviennent, au titre de leurs missions, dans les trois domaines économique, politique et social. Elles ont, à cet égard, une responsabilité et participent de la démocratie et de l'évolution des " outils " de gestion de l'Etat.

Notre assemblée s'est interrogée tout au long de sa réflexion sur le " non-aboutissement " de nombreux rapports, et d'un avant projet de loi, concernant la modernisation des CCI ainsi que de leur tutelle, et de leurs incompréhensions mutuelles. Certains de ces rapports, et non des moindres, ayant au moins presque dix ans, ont proposé des réformes dont nous n'avons pas hésité à nous inspirer.

Il existe un large accord sur l'idée de réformer les chambres de commerce et d'industrie. En apparence, tout au moins, les volontés sont tendues vers cet objectif, afin de leur redonner de l'efficacité, une légitimité plus en rapport avec leur action passée et en adéquation avec les défis futurs...

La réforme de l'appareil consulaire, CCI, CRCI et ACFCI s'inscrit dans la course entre modernisation et immobilisme. Les temps ont changé et il y a urgence à définir les attentes de la société à l'égard de l'institution consulaire, de fixer les évolutions souhaitables, de négocier leur mise en œuvre et de prévoir un échéancier

Les pistes évoquées dans les pages qui précèdent, ont pour ambition de fournir à l'appareil économique national, un " outil " dont l'efficacité devrait être renforcée et de mieux conforter l'appareil consulaire quant à sa place dans l'organisation du pays.

C'est du mouvement consulaire lui-même que doit procéder la réforme. Il en a la capacité. L'Etat peut l'aider par l'élaboration d'un cadre législatif et réglementaire. Cet apport serait faible voire insuffisant s'il conférait à un organisme consulaire jusqu'à présent jugé peu réactif, une autorité de principe sans la reconnaissance des partenaires ou sans réelle influence sur la vie économique.

C'est donc affaire de volonté politique pour les pouvoirs publics afin de dépasser les clivages et prendre les mesures nécessaires.

C'est affaire de lucidité et de réalisme pour les chambres de s'adapter et de trouver, avec leurs partenaires, la place qui leur revient dans le nouvel environnement politique, économique et social.

Le Conseil économique et social considère que la réforme ne saurait être imposée " d'en haut ". Elle doit être mûrement réfléchie avec l'ensemble des parties prenantes à tous les niveaux décisionnels. C'est à ce seul prix que les textes qui, éventuellement, viendront modifier la loi de 1898 pourront espérer avoir une durée de vie approchante et pérenniser une

institution dont le rôle a été efficacement rempli pendant de longues années..

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants..... 128

Ont voté pour..... 107

Se sont abstenus..... 21

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 107

Groupe de l'agriculture - MM. Baligand, Ballé, Mme Chézalviel, MM. Hervieu, Patria.

Groupe de l'artisanat - Mme Bourdeaux, MM. Buguet, Delmas, Gilles, Kneuss, Lardin, Perrin, Teilleux.

Groupe de la CFDT - Mme Battut, MM. Bury, Capp, Denizard, Mme Lasnier, MM. Menecier, Moussy, Mmes Paulet, Pichenot, MM. Rousseau-Joguet, Vandeweeeghe.

Groupe de la CFE-CGC - MM. Bonissol, Chaffin, Fournier, Sappa, Mme Viguiier, M. Walter.

Groupe de la CFTC - MM. Deleu, Faki, Naulin, Michel Picard, Vivier.

Groupe de la CGT - M. Alezard, Mme Bressol, MM. Demons, Forette, Manjon, Masson.

Groupe de la CGT-FO - MM. Bailleul, Caillat, Grandazzi, Mme Hofman, M. Jayez.

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Ducrotté, Jean Gautier, Gonnard, Grave, Marquet, Segouin.

Groupe des entreprises privées - MM. Bernard Boisson, Chesnaud, Freidel, Pierre Gauthier, Ghigonis, Gorse, Leenhardt, Pinet, Roubaud, Scherrer, Didier Simond, Sionneau, Tardy, Trépart, Veysset.

Groupe des entreprises publiques - M. Ailleret, Mme Bouzitat, MM. Brunel, Careil, Chauvineau, Gadonneix, Martinand.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - MM. Cariot, Gérard, Mme Rastoll.

Groupe de l'outre-mer - M. Pen.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Bennahmias, Bichat, Bonnet, Mmes Braun-Hemmet, Brunet-Léchenault, MM. Camoin, Debout, Dechartre, Mme Elgey, M. Fiterman, Mme Anne-Catherine Franck, MM. Jeantet, Mékachera, Motroni, Mme Pailler, MM. Pasty, Piazza-Alessandrini, Pompidou, Schapira, Souchon, Teulade, Mme Wiewiorka.

Groupe des professions libérales - MM. Chambonnaud, Guy Robert.

Groupe de l'UNAF - MM. Billet, Bouis, Guimet, Mme Lebatard.

Se sont abstenus : 21

Groupe de l'agriculture - M. Le Fur.

Groupe des associations - MM. Bastide, Gevrey, Mmes Jacqueline Mengin, Mitrani.

Groupe des entreprises privées - MM. Cerruti, Michel Franck, Lebrun, Marcon, Noury, Séguy, Pierre Simon, Talmier.

Groupe de la mutualité - MM. Caniard, Chauvet, Davant.

Groupe des personnalités qualifiées - M. Duharcourt, Mme Steinberg.

Groupe de l'UNSA - MM. Barbarant, Mairé, Masanet.

DÉCLARATIONS DES GROUPES

Groupe de l'artisanat

N'échappant pas à la concurrence très forte au niveau local et national de conseils en tous genres, le secteur des métiers apprécie cet avis qui rappelle aux pouvoirs publics leur responsabilité en matière de recours aux organismes officiels que sont les chambres consulaires dans la reconnaissance du tissu des entreprises de leur ressort dans le paysage économique français.

Compte tenu des clivages internes et surtout des mutations en cours de la structure administrative des territoires, la réforme pour les chambres de commerce et d'industrie (CCI) en deux temps paraît la plus adaptée bien que les mesures préconisées à long terme ne soient pas totalement acceptables.

Concernant la première phase, le groupe de l'artisanat est intervenu pour conforter l'orientation des propositions vers un recentrage des activités des CCI sur leurs missions de base et pour rappeler le rôle important qu'elles ont à jouer en matière d'expertise économique et de veille. Sur ce point, les données économiques en leur possession méritent d'être valorisées et reconnues car elles constituent effectivement la base de l'appréciation économique d'un secteur mais surtout un outil formidable d'exploitation pour les collectivités locales pour vulgariser leurs politiques. L'expérience réussie des euro-centres et celle d'aménagement harmonieux du territoire en sont la preuve.

Quant à la redéfinition du rôle consultatif des CCI, elle est au cœur de la problématique ; les chambres de métiers y sont attentives étant confrontées aux mêmes enjeux et au même déficit des pouvoirs publics en la matière. C'est pourquoi, le groupe de l'artisanat estime important effectivement de lever l'ambiguïté du "*qui fait quoi*" au niveau local et appelle de ses vœux la reconnaissance officielle des chambres de commerce et d'industrie, des chambres de métiers et des chambres d'agriculture comme "*outil de réflexion*" éclairant la politique économique des collectivités locales et comme interface entre l'Etat, les collectivités territoriales et les entreprises.

Du côté des CCI, cela implique quelques modernisations internes de leur système électoral pour tenir compte davantage de la représentativité de leurs ressortissants, de la dimension européenne et des réalités politiques d'aujourd'hui mais aussi une meilleure structuration de leurs actions au niveau local régional et national.

Sur ce point, connaissant les sensibilités de chacun et chacune, le groupe de l'artisanat apprécie la prudence de la réponse à leur regroupement au nom de la proximité et de la pertinence territoriale, ainsi que l'affirmation suivant laquelle la constitution d'une chambre unique, à long terme, ne répondrait pas aux attentes de l'ensemble des acteurs concernés.

Conscient qu'aujourd'hui un certain nombre de compétences se partagent localement entre les chambres de commerce et d'industrie et les divers partenaires publics et privés, la création de véritables synergies devrait pouvoir effectivement être élargie à condition d'en assurer le suivi et l'évaluation et de les guider par un pilotage du réseau au service des entreprises inscrites au registre du commerce.

Du côté des pouvoirs publics, cela implique un réel retour à la confiance dans les relations entre l'Etat et les chambres mais également entre les collectivités locales et le réseau consulaire. Favorable à cette orientation, le groupe de l'artisanat apprécie que l'avis suggère la mise en œuvre d'une démarche de contractualisation qui lui paraît être effectivement la solution la plus pertinente en matière de responsabilisation des parties contractantes, de cohérence des projets et de justification des financements.

Par contre, la création à long terme d'un conseil d'orientation dans chaque chambre ne paraît pas judicieuse car elle semble venir en concurrence directe avec les Conseils économiques et sociaux régionaux dont les missions sont précisément celles que l'avis envisage d'attribuer à cette instance.

Sous ces quelques réserves, le groupe de l'artisanat a voté favorablement cet avis.

Groupe des associations

Notre groupe a suivi avec intérêt les travaux sur l'avenir des chambres de commerce et d'industrie, mais comme il n'est pas représenté à la section des activités productives, il a dû se contenter d'une lecture attentive des divers documents. A l'issue de l'avis, on a du mal à déterminer pour la réforme envisagée des CCI, les propositions qui relèvent de la compétence du législateur, celles qui relèvent de la responsabilité interne des CCI elles-mêmes sur leur propre évolution, ou encore celles qui relèvent de la volonté des entreprises. L'avis ne clarifie donc pas les rôles des uns et des autres.

L'avis semble aussi regretter que les CCI aient perdu leur monopole et leur exclusivité de représentativité du monde économique, d'intervention dans le développement et de soutien aux entreprises, et constate qu'une multiplicité d'intervenants d'ordre public ou privé occupent désormais le terrain, sans vraiment analyser le pourquoi de cette évolution, notamment de ce qui provient de la responsabilité des CCI, qui n'auraient pas rempli tout leur rôle. Ainsi, en ce qui concerne l'avenir des CCI, l'avis hésite entre la tentation de revenir à la phase ante-quo ou bien celle de se prononcer en faveur de la conjugaison des rôles des différents acteurs. Pour le groupe des associations cette dernière solution est la seule qui puisse être retenue, mais la lecture de l'avis ne donne pas l'impression claire que ce choix soit aussi celui de la section.

L'avis pose également un problème de fond sans y répondre vraiment : peut-on réformer pleinement des structures, sans une actualisation de la légitimité de représentativité ? Les CCI ne sont pas les seules institutions à se confronter à cette difficulté. Toutes les organisations de la "*société civile*" doivent y faire face si elles veulent rester des acteurs efficaces dans une société qui évolue très rapidement. Sans sous-estimer les difficultés d'une telle analyse, nous estimons que l'avis aurait dû aller plus loin dans la réflexion.

Pour toutes ces raisons, notre groupe s'est abstenu.

Groupe de la CFDT

Les chambres de commerce et d'industrie existent, dans leur configuration actuelle, depuis 1898. Il est donc légitime de s'interroger sur l'intérêt de leur pérennisation dans un contexte économique, social et administratif en pleine évolution. La CFDT répond positivement à cette question pour au moins deux raisons :

- les CCI représentent un potentiel de savoir important, ne serait-ce que par la technicité des 25 000 salariés qui constituent leur principale richesse ;
- elles constituent une composante de la société civile organisée susceptible de jouer un rôle dans une meilleure gouvernance des territoires.
- Notre réponse positive n'a de sens que dans le cadre d'une réforme profonde et urgente pour laquelle la CFDT préconise cinq axes prioritaires :
- la mission d'appui aux entreprises (aide à la création, conseil, formation, aide à l'exportation...)

constitue une priorité absolue. Même si elles ne sont pas les seules à intervenir dans ce domaine, les chambres peuvent constituer les " portails " d'entrée identifiables dont ont besoin, en particulier, les petites entreprises. C'est cette fonction de base qui doit légitimer leur rôle consultatif auprès des pouvoirs publics ;

- la transparence et la multiplication des partenariats avec les autres acteurs et représentants du monde économique et social sont une nécessité ;

- l'organisation d'un réseau adapté à l'évolution des territoires économiques optimiserait l'action des chambres. La nécessité d'une présence accrue à proximité des " pays " et agglomérations en émergence ne doit pas servir de prétexte au maintien d'un émiettement de type féodal. L'échelon régional, reconnu comme pertinent pour l'animation de l'aménagement du territoire, doit devenir le pivot du réseau. L'avis du Conseil économique et social manque de clarté sur ce thème ;

- le contrôle par la tutelle est légitime vis-à-vis d'établissements de droit public. Il pourrait cependant être largement déconcentré et s'exercer *a posteriori* dès lors qu'une démarche de contractualisation avec les pouvoirs publics aurait été mise en œuvre et que le réseau consulaire aurait organisé une régulation interne ;

- l'émergence d'une véritable culture de négociation avec les personnels est une condition de la dynamisation et de la réforme des chambres. Elle devrait aboutir, entre autres, à assurer, pour chaque salarié, la garantie soit d'un statut public soit d'une convention collective.

A l'ordre du jour depuis des décennies, la réforme des CCI a sans cesse été reportée. Pour éviter un nouveau report, la méthode est essentielle. Etant donné le rôle que jouent les chambres dans le développement local, il est positif que la société civile ait été consultée par la saisine du Conseil économique et social. C'est maintenant à l'Etat de fixer les objectifs et un échéancier. Cependant, rien ne pourra être mis en œuvre sans une large négociation avec l'appareil consulaire.

L'avis du Conseil économique et social présente la plupart de ces orientations. Le groupe CFDT l'a voté.

Groupe de la CFE-CGC

Le Conseil économique et social a été saisi par le Premier ministre afin de contribuer à la réflexion sur l'avenir des chambres de commerce et d'industrie. Depuis près de 20 ans, les tentatives de réforme ont avorté malgré des rapports administratifs pertinents et un apparent consensus au sein du réseau consulaire lui-même. Or la réforme est indispensable pour que les CCI puissent continuer à jouer leur missions.

Le groupe considère que la contribution du Conseil économique et social à cette réflexion, par son avis, est remarquable dans la mesure où l'avis préconise non seulement des orientations sur les nécessaires évolutions mais aussi une méthode pour conduire le changement.

Le groupe partage l'idée qui est développée dans l'avis selon laquelle la réforme doit émaner d'abord des CCI elles-mêmes avec l'aide de l'Etat. Le groupe souscrit à la démarche de privilégier le dialogue et la négociation plutôt que l'autoritarisme. Les CCI en ont les moyens. Cependant, il apparaît clairement que si elles n'y parviennent pas, la réforme devra se faire sans elles. Le second aspect de la méthode que tient à souligner le groupe est la préconisation d'un processus de réforme en deux temps : une optimisation du fonctionnement du réseau consulaire d'ici les prochaines élections, puis une réforme plus en profondeur après le renouvellement des mandats. Une telle option permet de lancer le mouvement d'une réforme qui n'a que trop tardé en laissant le temps aux ajustements de fond.

En ce qui concerne les évolutions du fonctionnement du réseau, l'avis formule de nombreuses propositions dans des domaines aussi sensibles que celui de la carte d'implantation des CCI, du regroupement du corps électoral représentant les forces économiques (artisans, commerçants, professions libérales, économie sociale...) et de l'architecture du réseau

consulaire. Le système électoral des membres des CCI est revisité. L'avis propose de remettre la confiance au cœur des relations entre les CCI et l'Etat en instaurant une contractualisation pluriannuelle et en organisant un contrôle a posteriori des actions des CCI.

Les propositions sont pragmatiques et fortes. Le groupe a été particulièrement sensible à celle consistant à donner une réelle place dans la vie des CCI aux représentants du personnel tant internes qu'externes. La commission paritaire locale se voit dotée d'un rôle plus proche de celui du comité d'entreprise classique avec une participation aux assemblées générales des chambres. Un conseil d'orientation pourrait voir le jour et qui serait composé des membres des CCI mais surtout des organisations syndicales d'employeurs et de salariés avec une mission d'échanges et de débats sur les orientations et les actions des CCI. Enfin, toutes les organisations syndicales de salariés pourront contribuer à l'amélioration des conditions de travail et d'évolution professionnelle en participant aux commissions paritaires locales comme à la commission nationale.

Le groupe a voté l'avis.

Groupe de la CFTC

Un état des lieux sans complaisance met en évidence l'importance des missions confiées aux chambres de commerce et d'industrie, la qualité des actions développées au service des entreprises, de leur développement économique et de l'aménagement du territoire. Sont également soulignés les dysfonctionnements du réseau, ses difficultés d'organisation, de coordination et de coopération, internes ou avec les autres acteurs du développement économique. L'institution consulaire n'a pu faire aboutir sa volonté de réforme ; elle n'a pas pris toute la mesure des évolutions qui ont transformé son environnement, son cadre juridique et les instances de consultation et de décision de son champ d'activité.

L'avis se devait de réaffirmer la nature et le bien-fondé des missions des chambres, qu'elles soient d'ordre consultatif et représentatif ou qu'il s'agisse du service de qualité rendu aux entreprises. Cette mission de proximité des CCI doit être préservée mais ne saurait cependant être diluée à l'excès.

La région est devenue le lieu incontournable des décisions en matière de développement économique et d'aménagement du territoire ; c'est aussi le lieu où s'organise la concertation dans le cadre des CESR et des CRADT. C'est donc logiquement par les CRCI que l'institution consulaire doit exercer sa mission de consultation et de représentation.

Après avoir constaté le caractère trompeur de la structuration pyramidale de l'institution, l'avis propose de clarifier certaines notions : les implantations des CCI ; les missions des CRCI ; les rapports de l'appareil consulaire avec différents niveaux décisionnels et consultatifs : les conseils régionaux et les CESR.

Pour la CFTC, il convient de mieux définir les missions dévolues à l'ACFCI, d'en revoir l'organisation, de préciser et rendre plus cohérents les rôles respectifs des diverses tutelles administratives et financières, aux niveaux régional et national .

S'agissant du statut et de la gestion du personnel, les propositions de l'avis sont un peu faibles. La CFTC souhaite une réelle amélioration.

Se référant aux difficultés rencontrées, au constat établi par le Conseil d'Etat et rapporté par l'IGIC, le groupe de la CFTC dénonce le fait que le statut du personnel administratif des CCI n'ait pas été fondamentalement réformé, alors qu'il a été reconnu contraire à la Constitution de 1958.

Le groupe de la CFTC estime donc que la priorité doit être donnée au rétablissement de la légalité et que, pour ce faire, il est urgent de restaurer le dialogue social, c'est-à-dire de permettre l'expression des agents, directement et par des représentants librement choisis. En effet, il n'est pas acceptable que les interlocuteurs représentant les personnels soient seulement ceux des deux organisations que les dirigeants de l'institution consulaire se sont choisis. La CFTC sera particulièrement attentive à ce point de la réforme à venir.

Cette forte préoccupation ayant finalement été prise en compte et les autres propositions recueillant globalement son accord, la CFTC a voté l'avis.

Groupe de la CGT

Après de nombreux rapports énonçant des propositions de réformes sur les CCI, une question préalable se pose : pourquoi toutes ces études n'ont-elles pas été suivies d'effet ? Pourquoi n'ont-elles pas abouti ?

A notre avis, la réponse est double :

¶ D'abord, l'absence d'une volonté politique de l'Etat de réformer ces établissements publics, peut-être par crainte d'avoir à mener, de concert, une réforme des différents organismes et tutelles qui sont en interface avec ces établissements.

¶ Ensuite, il nous paraît vraisemblable que les chefs d'entreprises se soient surtout préoccupés de conserver leurs acquis et leurs privilèges, tant au niveau des chambres qu'au niveau local.

Ce qui les auraient conduits à freiner et refuser les améliorations nécessaires à la loi de 1898.

Cet avisève le voile, sans complaisance, sur la situation et le fonctionnement actuels des chambres de commerce et d'industrie.

On peut regretter que l'on n'ait pas pu procéder à une étude plus approfondie des interfaces entre elles et tous les acteurs et organismes engagés dans l'action économique locale.

Néanmoins il apparaît clairement qu'une refonte en profondeur et à court terme des CCI supposera une réflexion d'ensemble sur les missions de chacun de ces acteurs. Cela reste à faire. Ce n'était pas à l'ordre du jour et l'avis s'en est donc tenu à des préconisations immédiatement applicables.

Nous notons comme positif le fait que l'avis affiche des éléments justifiant la nécessité de cet organisme public à condition que son fonctionnement devienne celui d'un véritable établissement public.

Une CCI est un établissement public dont l'Etat a confié la gestion uniquement à un dirigeant d'entreprise qui en est le président, président qui possède, d'ailleurs, des pouvoirs exorbitants.

Selon la loi, la vocation d'une CCI est d'aider les entreprises, mais il faut s'entendre sur la notion d'entreprise.

Pour nous, l'entreprise c'est aussi, **ce sont surtout ses salariés**, car que serait l'entreprise sans ses ouvriers, employés, techniciens, ingénieurs et cadres.

Il faut donc que cette importante composante ne soit pas niée, ne soit pas rejetée. Il faut qu'elle soit reconnue et qu'elle ait, dans cet établissement public, droit à la parole.

Nous ne retenons pas cette dichotomie qui existerait entre le social pouvant être discuté avec les acteurs sociaux, et l'économique qui lui, resterait du domaine réservé au chef d'entreprise.

C'est pourquoi nous nous félicitons, que cette notion de la globalité de l'entreprise ait été, à notre demande, introduite dans l'avis.

Après avoir relevé les différents dysfonctionnements existants, tant dans les interfaces entre pouvoirs publics et les chambres, que ceux que présentent ces compagnies consulaires avec le tissu économique issu de la décentralisation, ou dans la situation de monopole dans laquelle s'est installée la chambre de commerce de Paris, une série de propositions d'améliorations de ces situations est proposée concernant quelques grands axes d'action sur lesquels il conviendrait d'engager l'effort principal.

Nous citerons deux propositions qui intéressent le personnel.

1. La première concerne la création d'un conseil d'orientation :

Cette mesure est un premier pas qui va dans le bon sens. Elle peut permettre d'insuffler un peu plus de transparence dans cet établissement public.

La présence et l'intervention des organisations syndicales et des élus des collectivités territoriales, devraient permettre aux chambres consulaires de répondre d'une manière plus affinée aux besoins exprimés par les populations et les territoires.

Les missions confiées à ce conseil, de débattre du diagnostic économique ainsi que des projets de développement local, peuvent être un apport, qui s'il est mis en place et fonctionne effectivement, devrait contribuer à donner aux chefs d'entreprises un regard plus étendu et une perception plus précise de la globalité des points de vue.

2. La deuxième proposition aborde la participation du personnel des chambres.

Le fait que le personnel, par le biais de ses représentants au comité paritaire local, puisse participer dans les assemblées générales des CCI correspond à ce qui se fait dans les entreprises où les comités d'entreprise participent dans les mêmes conditions aux conseils d'administration.

Ce n'est donc pas une innovation majeure, mais une mise en place réaliste qui va permettre une transparence des débats dans ces chambres.

Enfin concernant les statuts des personnels, nous ne pensons pas, qu'il faille avoir un statut unique ou uniforme mais nous savons que les personnels souhaitent des améliorations de leur statut existant.

Les extrêmes diversités de situations nous conduisent à proposer que les personnels puissent être interrogés sur ce qu'ils ont comme aspirations et ce qu'ils souhaitent comme type et modalité de débat.

La notion de prise en compte dans ces établissements publics **du salariat** est pour nous un élément de la transparence. Notre organisation et notre groupe se retrouvent tout à fait dans cette notion. De ce fait, nous avons soutenu cet avis.

Groupe de la CGT-FO

Le sujet traité est un océan de complexité qui apparaît à tous les étages des CCI, qui conduit à l'opacité. L'extrême diversité des CCI et le "*fédéralisme inversé*" qui régissent le fonctionnement de la structure de l'ensemble, CCI, CRCI, ACFCI, ajoutent à la difficulté. En effet, une chose est de dire que le pouvoir émane d'en bas, autre chose est de laisser, à l'échelon de proximité, la capacité d'entraver - sinon bloquer - toute réforme nécessaire de l'édifice institutionnel auquel il participe.

Pourtant, hors la réforme, pas d'avenir pour les CCI ; sauf à les confiner dans des missions historiques, indispensables au demeurant. L'absolue nécessité de la réforme est aussi, et surtout, imposée par l'environnement en perpétuelle métamorphose. Le substrat de l'activité productive ne cesse d'être bouleversé, la quasi exclusivité des CCI n'est plus de mise, notamment avec la décentralisation qui a vu d'autres institutions les "concurrer".

L'univers paraît impitoyable, à la seule vue des ressources respectives des deux opérateurs que sont les CCI et les collectivités territoriales : 22 milliards aux CCI contre 800 aux collectivités territoriales. Même si ces collectivités ont d'autres missions, une part significative de leurs ressources va au développement économique, autrefois exclusivité des CCI.

Ailleurs galvaudé, le terme de refondation serait ici approprié pour définir l'objectif de la tâche.

Les CCI ont perdu l'exclusivité qui fut la leur pendant près d'un siècle. Elles ont désormais à jouer leur partition avec des partenaires multiples.

Parfois têtes, parfois maillons d'un réseau, les chambres doivent compter avec la cohabitation - autrement appelée partenariat -, tout en s'assurant que leurs missions sont assumées en se situant toujours en interface entre l'entreprise et son environnement, dans toutes ses dimensions : professionnelle, technique, institutionnelle.

Tout cela nécessite que la clarté soit faite dans une perspective de complémentarité avec tous les intervenants, en responsabilité partagée.

Les propositions avancées peuvent parfois apparaître pointillistes, et à la marge du rôle du Conseil économique et social.

Gardant pour la fin le plus important, le groupe Force ouvrière, tient à évoquer "*la question sociale*".

Il est significatif, plus d'un siècle après la création des CCI, qu'il soit question de "*lancer la réflexion sociale*". Ce titre en dit plus sur l'état des lieux que de longs chapitres. Le rapporteur n'hésite pas à demander au Conseil économique et social de préconiser "*d'instaurer un dialogue social ouvert à l'ensemble des partenaires*". En clair, il y a là invitation pressante à tourner le dos à la situation actuelle, où n'existe qu'une représentation très partielle des différentes sensibilités des salariés, dès lors que quatre sur cinq des organisations représentatives des salariés de notre pays sont, de fait, exclues. Force ouvrière souhaite que, sans attendre la modification du décret de 1954, soit organisée une consultation référendaire, pour déterminer la représentativité respective de chacune des organisations de salariés.

Les CCI doivent, en matière de dialogue social, se "*mettre à jour*". Cela permettrait notamment de traiter de la diversité des statuts des personnels, question dont le groupe Force ouvrière regrette qu'elle ait été évacuée du projet d'avis.

S'agissant du conseil d'orientation, dont la création est proposée et sans préjuger d'une utilité qui ne peut se démontrer qu'à terme, le groupe Force ouvrière est attaché à ce que celui-ci exerce toutes les prérogatives consultatives qui lui seraient dévolues, toutes et rien d'autre.

S'agissant de l'avenir, des reconfigurations sont nécessaires pour plus d'efficacité, par la recherche de toutes les synergies. Outre la nécessité de sauvegarder les intérêts des personnels, l'idée de voir à moyen terme n'exister qu'une Chambre par région avec des délégations départementales, semble relever de l'utopie. Nourrir cette idée irait à contre-courant de l'exigence de proximité qui constitue l'une des spécificités des CCI. Transférer la préoccupation au niveau régional ne permettrait pas de traiter la vraie question qui est celle des voies et moyens pour que les CCI soient réellement à proximité, tout en disposant d'une masse critique assurant leur efficacité dans l'environnement d'aujourd'hui et à venir. Pour cela, la dimension départementale semble garder sa pertinence, par un système électif dont les insuffisances actuelles, notamment quant à la représentation féminine, ne sauraient condamner le principe.

En raison de la prise en considération de ses amendements, le groupe Force ouvrière a voté l'avis.

Groupe de la coopération

Le groupe de la coopération est d'accord avec l'affirmation "*qu'on ne peut indéfiniment différer le temps de la réforme*". Cette nécessité repose sur un triple constat :

- les chambres de commerce et d'industrie "*n'ont pas pris la mesure du tournant de la décentralisation*". C'est pourquoi il faut effectivement éviter les doublons avec les Conseils régionaux. Il est également indispensable de redéfinir les rôles consultatifs respectifs des Conseils économiques et sociaux régionaux et des CCI. D'une façon globale, c'est bien vers une simplification de la carte des CCI qu'il faut aller ; l'avis le propose pour le moyen et le long terme, le groupe pense qu'il y a urgence, concernant notamment une organisation des relations entre les CCI et les CRCI. Cela est d'autant plus nécessaire qu'il faut prendre en compte la dimension européenne ;
- concernant les imperfections du mode de représentation de ces institutions, pour le groupe de la coopération, il s'agit bien d'un processus démocratique dilué. C'est pourquoi il soutient la proposition de refonte du système électoral et du système de gestion sociale. Pour être légitime il ne suffit pas d'avoir une histoire, il faut être contemporain ;
- des évolutions économiques profondes ont eu lieu et il faut en tenir compte dans la réforme des chambres consulaires : concentration commerciale ; spécialisation industrielle ; [franchise](#) commerciale et dans les services ; chaînes volontaires, etc.

Il est donc urgent d'adapter le système électif et les fonctions des CCI à la réalité économique. De même il faut revoir le mode de financement pour l'instant basé sur un impôt en voie de disparition, la taxe professionnelle, ce qui nous renvoie à un débat plus large : celui de l'autonomie financière des collectivités locales. Du point de vue de la méthode pour mener à bien ces réformes, le Conseil économique et social recommande une procédure qui donne une chance aux CCI de se repositionner. Cela nous paraît une bonne formule.

La prise en compte de la réalité économique passe également par le renforcement du partenariat dans les relations interconsulaires, par exemple, avec les chambres d'agriculture au sein desquelles les coopératives agricoles sont représentées. Quant aux autres familles du monde coopératif, elles seront particulièrement attentives à l'occasion de la saisine dans notre assemblée sur l'économie sociale, aux réflexions sur la représentation des coopératives. Elles concernent les chambres régionales de l'économie sociale et les groupements régionaux des coopératives, des mutuelles et des associations. Elles concernent aussi la place des coopératives dans les chambres de commerce elles-mêmes et leur représentation dans les organismes régulateurs tels que les commissions nationales et régionales d'équipement commercial comme cela a existé légitimement dans le passé.

Le groupe de la coopération aurait pu marquer sa différence en s'abstenant. Pour autant et puisque les propositions qui sont faites sont réalistes, le groupe a voté l'avis.

Groupe des entreprises privées

Le groupe tient tout d'abord à féliciter le rapporteur pour la qualité de sa contribution sur un sujet particulièrement complexe et dans une section où les connaissances dans ce domaine étaient inégales.

Il nous paraît tout autant nécessaire de souligner que cette saisine gouvernementale portait sur le devenir d'une composante de l'un des groupes de notre assemblée. C'est un précédent. Heureusement, l'avis a évité les principaux écueils et a le mérite de remettre en évidence le rôle fondamental des chambres de commerce et d'industrie en tant qu'établissements publics à caractère économique.

Par son appréciation rigoureuse et ses propositions constructives, le Conseil économique et social, représentant de la société civile, souligne donc - s'il en était besoin - tous les enjeux qui s'attachent au bon fonctionnement du corps intermédiaire que sont les chambres consulaires, éléments d'une réelle démocratie économique et sociale.

Cette reconnaissance, dans un paysage institutionnel mouvant, au-delà des progrès accomplis ces dernières années, se complète bien naturellement, par des propositions de modernisation à court et à plus long terme :

- resituer les chambres dans le cadre du débat qui s'est réouvert sur la décentralisation ;
- renforcer leur mission d'appui aux entreprises, en particulier dans les deux domaines d'excellence que sont la création d'entreprise et la formation ;
- réaffirmer leur mission consultative ;
- arrêter des moyens pour mieux coordonner les actions du réseau et simplifier certaines règles comme celle du système électoral ;
- préconiser par souci d'efficacité et de maîtrise de la pression fiscale, une tutelle plus décentralisée, s'exerçant a posteriori.

Tous ces axes nous paraissent autant d'orientations positives que porteuses d'efficacité. Pour autant, certaines dispositions appellent des réserves de notre part parce qu'elles semblent, en première analyse, freiner le dynamisme des chambres alors que l'orientation générale de l'avis est bien de conforter leur action.

Ces points nécessiteront un débat ultérieur, notamment au sein du réseau consulaire dont la règle est de prendre position

en assemblée générale. C'est la raison pour laquelle les représentants des chambres de commerce et d'industrie se sont abstenus. Les autres composantes du groupe ayant voté favorablement.

Il s'agit maintenant de tirer le meilleur parti des perspectives qui s'ouvrent puisque *" c'est du mouvement consulaire lui-même que doit procéder la réforme, il en a la capacité. L'Etat peut l'aider par l'élaboration d'un cadre législatif et réglementaire "*. La démarche de progrès, initiée au sein du réseau, pourra ainsi se poursuivre, s'accélérer en s'inscrivant dans le mouvement de réforme évoqué dans l'avis.

Groupe des entreprises publiques

Le sujet difficile de la réforme des chambres de commerce et d'industrie a donné lieu à des débats qui ont permis de faire évoluer le texte initial sur des points importants, d'une façon que le groupe des entreprises publiques juge positive. Il tient cependant à formuler quelques observations ou critiques sur le projet d'avis.

Tout d'abord il est regrettable alors qu'un large consensus se manifeste depuis près de dix ans sur les grands thèmes d'une réforme des chambres qu'aucune analyse ne soit faite des raisons pouvant expliquer l'immobilisme constaté depuis.

Par ailleurs, il nous paraît que sur plusieurs points essentiels, le projet d'avis n'est pas assez ambitieux, pas assez ferme et ne va pas assez loin. Il convient en effet d'engager, avec détermination, une réforme profonde et bien maîtrisée des chambres après des années de tergiversations, en dépit des nombreuses convergences constatées et mises en évidence par différents rapports de qualité.

Ainsi :

1. Sur la structuration du réseau des chambres de commerce, il faut aller plus loin dans la voie consistant à donner à l'ACFCI un réel rôle de représentation exclusive, d'animation et de pilotage du réseau au niveau national et international, ainsi qu'aux chambres régionales un rôle équivalent au niveau régional.

2. Sur l'autonomie de gestion, il faut davantage responsabiliser les chambres et supprimer le contrôle a priori, au profit d'engagements de gestion pluriannuels et de contrôles a posteriori largement pris en charge par le réseau consulaire lui-même.

3. Sur la contribution au développement économique et social dans leur zone d'action, il convient d'accepter de jouer à plein le jeu de la décentralisation, et de situer la relation essentielle des chambres, pour ce qui concerne leur stratégie ou leur gestion, non plus avec Paris, mais avec le niveau régional. Ceci impose une mutation des esprits importante, mais cela nous semble la seule voie réellement porteuse d'avenir.

4. Enfin, la question du maillage ou de la carte, aussi sensible soit-elle, doit absolument trouver une solution satisfaisante dans un délai raisonnable. Il n'est pas souhaitable de laisser perdurer un nombre trop élevé de chambres, trop petites pour pouvoir être réellement efficaces. Laisser cette question à la seule initiative des chambres risque fort de n'aboutir, une fois encore, qu'à l'immobilisme, ou peu s'en faudra. Nous suggérons pour notre part que l'Etat fixe une limite inférieure à la taille des chambres, et que celles-ci définissent et gèrent elles-mêmes le processus permettant d'y satisfaire, mais qu'il soit convenu dès le départ que si elles n'y parvenaient pas dans un délai raisonnable, que nous proposons de fixer à la fin de chaque mandature, les pouvoirs publics seront fondés à agir par les voies réglementaire et, si nécessaire, législative.

Notre groupe a déposé un amendement dans ce sens. Celui-ci ayant été pris en compte, le groupe des entreprises publiques votera le projet d'avis.

Groupe de la mutualité

Le groupe de la mutualité a pris connaissance du projet d'avis concernant l'avenir des chambres de commerce et d'industrie. L'analyse de ces institutions originales justifiait que le Conseil économique et social étudie leur avenir et propose des réformes. Établissements publics de l'Etat " à caractère administratif ", elles assument une mission d'appui aux entreprises qui prend des formes multiples. Si leurs missions les désignent comme " *les organes des intérêts commerciaux et industriels de leur circonscription auprès des pouvoirs publics* ", force est de reconnaître que d'autres acteurs sont venus prendre une place déterminante sans pour autant que les CCI aient su organiser ou coordonner leur action sur un plan régional et national.

Si chacun s'accorde sur la nécessité d'une réforme, il paraît important au groupe de la mutualité d'appuyer une telle évolution sur une mobilisation des CCI elles-mêmes. En effet, leur fonctionnement " démocratique ", le recours à l'élection, même si malheureusement le taux de participation témoigne probablement d'une implication trop limitée des entreprises, devraient favoriser une évolution émanant des entreprises elles-mêmes.

Aujourd'hui, le groupe de la mutualité s'interroge sur les capacités des CCI à s'engager dans une telle démarche. Si l'accord sur la philosophie des missions est probablement possible, le groupe de la mutualité s'interroge sur leur capacité à évoluer sans l'appui des entreprises elles-mêmes. Trop souvent assimilées à des structures de gestion d'équipement, sont-elles à même de jouer un rôle nouveau dans la gestion des territoires et la création d'entreprises ?

Ce souci est pourtant au centre des préoccupations des entreprises de l'économie sociale. Celles-ci sont trop soucieuses de leur spécificité, conscientes de leur rôle dans la réponse à l'émergence des besoins nouveaux, désireuses de préserver leur vision d'une économie respectueuse de l'homme et du développement durable, pour ne pas s'être dotées de structures leur permettant de répondre ensemble à ces défis.

La hiérarchisation proposée des missions des CCI, d'abord le renforcement du rôle d'appui aux entreprises, ensuite l'expertise et la veille économique, puis leur rôle consultatif et enfin le développement des partenariats, ne peut être appréciée par le groupe de la mutualité sans tenir compte des structures qui existent dans la sphère de l'économie sociale. Certes, certaines mutuelles ou coopératives adhèrent aux CCI, chambres d'agriculture ou des métiers, mais leur spécificité de groupements de personnes les ont souvent conduites à privilégier leur appartenance à des structures associatives, qui n'ont pas un statut d'établissement public mais qui assument une large part des missions assignées aux CCI.

Tout en soulignant la qualité de l'avis et la pertinence de l'analyse, le groupe de la mutualité, compte tenu de son histoire et de sa philosophie, regrette qu'il n'ait pas été davantage insisté sur la nécessaire mobilisation des CCI elles-mêmes, comme cela a été le cas dans le domaine de l'économie sociale.

C'est cette analyse qui a conduit le groupe de la mutualité à s'abstenir.

Groupe des personnalités qualifiées

M. Jeantet : " L'avis de M. Sappa sur l'avenir des chambres de commerce et d'industrie est important. Il fait un point complet sur ces institutions dont le nom et le rôle général sont reconnus, mais d'une façon souvent trop globale et même trop distante. Il met en lumière leurs objectifs actuels, leurs structures et propose des réformes progressives. Ces chambres pèsent incontestablement sur des parts significatives de l'activité économique que ce soit par leur rôle dit direct, indirect ou par leurs activités d'enseignement et de formation.

L'avis suggère de leur donner une place rénovée dans l'économie et d'en faire des partenaires encore plus actifs des régions, des services de l'Etat. Pour cela il est proposé de consolider la légitimité des CCI vis-à-vis de leur propre base.

Cette base est essentiellement celle des sociétés anonymes, des sociétés à responsabilité limitée, des établissements à caractère industriel et commercial, des commerçants inscrits à titre personnel au registre du commerce et des sociétés... Il s'agit surtout des entreprises industrielles et des services. L'avis souligne justement que d'autres organismes jouant un rôle similaire, ce qui ne veut pas d'ailleurs dire identique, existent et représentent d'autres parts importantes des activités économiques : les chambres d'agriculture, les chambres de métiers, les ordres relatifs aux professions libérales aussi.

Les coopératives, les mutuelles et les associations, comme le relève l'avis, sont dans une position particulière. Certaines d'entre elles adhèrent aux CCI, d'autres aux chambres d'agriculture, d'autres encore aux chambres des métiers, certaines composantes, comme les associations ou mutuelles de santé ne font partie d'aucun de ces organismes.

Sans, à ce stade, remettre en cause des doubles appartenances ponctuelles, les coopératives, mutuelles et associations ont créé - comme le note bien le rapport - depuis de nombreuses années des groupements régionaux de la coopération, devenus peu à peu groupements régionaux de la coopération, de la mutualité et des associations (GRCMA). Ils se sont déjà presque tous transformés en chambres régionales de l'économie sociale. Ces chambres sont des associations de la loi de 1901, ayant pour but de fonder un lieu de coordination et d'activités commun à l'ensemble des familles de l'économie sociale. Elles sont à la fois représentatives d'une économie différente et d'une société civile démocratiquement organisée. Elles jouent un rôle de représentation, d'organisation d'initiatives communes, de partenariats aussi, notamment avec les collectivités régionales, départementales, locales et avec les services de l'État. Ces chambres sont jeunes encore, elles ont pourtant déjà un certain poids et sont de mieux en mieux reconnues. Elles tiennent beaucoup à la simplicité et à la flexibilité de leur organisation et donc n'envisagent pas, par exemple, de prendre un statut d'établissement public. Elles tiennent à renforcer leur identité et leur autonomie à l'instar d'ailleurs, et avec les encouragements, du comité national de liaison de l'économie sociale (comité national de liaison des activités coopératives mutualistes et associatives (CNLAMCA). Elles le font, notamment, en organisant dans notre pays des liens efficaces entre le monde économique et le monde social, entre les secteurs marchands et non marchands, voire entre les secteurs " *monétaires* " et ceux " *non monétaires* ". Elles sont, en cela, aussi fidèles aux principes fondateurs de l'économie sociale rappelés tout à l'heure.

Les groupes de la coopération, de la mutualité et des associations et moi-même, tout en approuvant la qualité de votre travail car vous avez pris en charge un dossier complexe, ont tenu à marquer, chacun à leur *manière " leur commune différence "*. En ajoutant d'ailleurs que cette différence et donc leur attachement aux chambres régionales de l'économie sociale, signe d'une saine diversité du monde économique dans notre pays, n'empêchera pas, le développement d'éventuels partenariats avec les CCI comme avec les chambres d'agriculture ou les chambres de métiers ou d'autres organisations participant à l'animation du tissu économique et social français ou même européen, mais sans confusion des genres et des rôles.

Nous rejoignons d'ailleurs, à notre façon, le vœu de votre conclusion dans ce type de matière - comme dans bien d'autres - c'est à la " *base* " d'abord de proposer les évolutions, de conforter des positions, de faire vivre les différents outils - distincts les uns des autres - qu'elle a suscités ou elle-même, créés. Pour toutes ces raisons je vote ce projet d'avis.

Groupe des professions libérales

Eu égard aux contingences de notre temps, la réforme des chambres de commerce et d'industrie est devenue nécessaire. La carte consulaire, quasi-inchangée depuis l'origine, paraît parfois inadaptée à la réalité économique nationale et internationale. Les CCI doivent se donner, dès maintenant, les moyens d'affronter l'internationalisation des échanges, l'irruption de nouvelles technologies et la décentralisation de nouveaux pôles de décision en matière de développement économique et d'aménagement du territoire.

Les CCI sont représentées au sein du Conseil économique et social, il n'appartient donc pas au groupe des professions libérales d'apporter des solutions. En revanche, nous approuvons le rapporteur lorsqu'il souligne les handicaps dus à leur nombre, aux disparités importantes de leur poids économique et de leurs moyens financiers et lorsqu'il rappelle que leur réforme constitue probablement une des clés de leur modernisation et de la revitalisation de leur positionnement dans le paysage économique.

Pour nous, le fait le plus étonnant est le désintérêt des assujettis puisqu'ils ne se dérangent pas pour voter. Comment intéresser les membres en dehors des rivalités politiques et partisans qui se manifestent parfois ? Il faut que les CCI sachent rester à proximité de leurs ressortissants, tout en affirmant leur rôle et en évitant de rentrer dans les domaines du revendicatif et du politique. Il est vrai qu'être obligé de cotiser à une institution de services parapublics ne confère pas une représentativité de fait que l'on retrouve dans les organismes représentatifs à cotisation volontaire.

Le groupe des professions libérales entend faire part de sa satisfaction sur deux points précis du rapport.

?Satisfaction de voir que le rapporteur a tenu compte de la spécificité des professions libérales qui ne sont pas des entreprises comme les autres. En effet, la tentation de certains à souhaiter une représentation unique, dans une chambre unique, des différents secteurs de l'activité économique, représentant des secteurs de l'industrie, du commerce et des services, de l'artisanat, de l'agriculture et des professions libérales est, à nos yeux, inconcevable. Les professions libérales sont réglementées pour la plupart et

quatorze d'entre elles possèdent des ordres professionnels, eux aussi à cotisation obligatoire. La grande majorité de nos professions est soumise à des règles de déontologie et au secret professionnel. Si certaines d'entre elles comme les pharmaciens qui relèvent pour partie du secteur marchand, ou d'autres comme les professions de conseil et du chiffre qui sont proches du monde de l'industrie ou du commerce, peuvent avoir des connexions plus ou moins formalisées avec les CCI ... la très grande majorité des professions libérales n'envisage pas de participer à une institution consulaire d'intérêt industriel et commercial.

Certes les CCI veulent se faire appeler "*chambres de commerce, d'industrie et de services*" mais les services apportés par les professionnels libéraux sont des services à la personne et à l'entreprise, à haut degré de responsabilité civile, personnelle et professionnelle. Ils ne peuvent être confondus avec l'ensemble des services. Cependant, le groupe des professions libérales rappelle avec force que cela ne doit pas empêcher d'établir des liens entre les organisations des professions libérales et les CCI, dans un souci de cohérence économique, d'efficacité et de bon équilibre territorial.

?Satisfaction également de voir le rapporteur souligner la nécessité d'une veille de l'activité consulaire de façon à ce que celle-ci n'entre pas en concurrence " déloyale " avec les entreprises libérales notamment celles de conseil. Nous saluons le rôle que les CCI jouent dans le domaine de la formation et de l'intégration des entrepreneurs... mais encore une fois, leur rôle, rien que leur rôle.

L'avis a le mérite de bien poser tous les problèmes en rappelant la nécessité de moderniser cette institution afin d'en pérenniser l'action et d'en améliorer la " prestation " d'ensemble. Il reste à trouver un compromis entre tous les protagonistes. On pourrait lui reprocher de ne pas avoir été assez audacieux dans ses propositions de réforme, l'exercice n'était pas aisé, aussi mérite-t-il que nous le soutenions.

Le groupe des professions libérales votera cet avis.

Groupe de l'UNAF

Le groupe de l'UNAF a apprécié l'avis très technique et très précis sur "*L'avenir des chambres de commerce et d'industrie*", dont l'objectif est d'adapter leur fonctionnement, pour qu'elles remplissent mieux les missions qui sont les leurs en direction des entreprises certes mais aussi des jeunes et des actifs, grâce aux cycles de formation qu'elles ont mis en place et qu'elles gèrent.

Si il estime utile un effort de clarification, tant au niveau opérationnel qu'à celui de la représentation des élus et à l'efficacité des actions conduites, le groupe de l'UNAF soutient le rôle qu'elles jouent sur le développement économique et territorial qu'elles animent et dont elles sont les porte-parole, voire les instigatrices.

L'UNAF souhaite surtout souligner la place que les chambres de commerce et d'industrie occupent dans la formation et l'indispensable lien à établir entre l'enseignement théorique et la pratique de l'entreprise. Cette mission doit donc s'effectuer en partenariat avec les organismes publics de formation et s'ouvrir très largement à la demande diversifiée de formation, en particulier pour la reconversion professionnelle, la reprise d'études, la formation technique...

Les familles apprécient les possibilités de formation en alternance offertes par les CCI et souhaitent pouvoir disposer de stages pour les jeunes engagés dans différents cursus. Les CCI pourraient jouer un rôle essentiel dans ce domaine, en permettant à ces jeunes d'accéder plus facilement à l'entreprise et en leur donnant le goût ou le désir de s'engager dans la création d'entreprise. Cette orientation irait aussi dans le sens d'une conciliation de la proximité et de la pertinence territoriale que propose le Conseil économique et social.

Enfin, le groupe de l'UNAF, comme le préconise l'avis, estime nécessaire qu'une réflexion soit entamée avec les représentants de l'économie sociale (coopératives, mutuelles et associations), pour coordonner leurs actions et travailler plus en accord avec les chambres régionales de l'économie sociale et avec les groupements régionaux de coopératives, mutuelles et associations, qui participent à l'animation des territoires.

Le groupe de l'UNAF a voté positivement l'avis.

Groupe de l'UNSA

Les chambres de commerce et d'industrie trouvent leurs fondations dans la royauté voici plus de quatre siècles. La loi républicaine a, quant à elle, fixé, il y a plus de cent ans, le cadre qui prévaut encore très largement aujourd'hui.

Dans l'avis, le bilan quantitatif qui est présenté en masse budgétaire, en formation professionnelle, en activités diverses, en ancrage sur tout le territoire, répond de lui-même à une éventuelle interrogation sur l'avenir des CCI.

L'avis avance un certain nombre d'évolutions - faut-il parler de réformes ? - de nature à mieux asseoir l'institution consulaire dans son environnement, à la rendre plus efficace et à pérenniser ses moyens d'action.

L'UNSA pourrait souscrire à ces propositions. Toutefois, puisqu'il n'y a pas péril en la demeure, quelques questions de fond se posent auxquelles les chambres de commerce et d'industrie n'échappent pas, au même titre qu'un certain nombre d'institutions et de corps intermédiaires.

Les CCI disposent de par la loi, d'une représentativité sanctionnée par les élections. Le taux de participation à ces consultations électorales est très faible. Il se situe dans le même ordre de grandeur que celui des employeurs aux élections prud'homales, plus faible encore que celui des salariés. Quelques retouches aux modalités du scrutin ne suffiront pas à modifier cette situation.

Les missions des CCI, leur statut, et plus encore leurs ressources les placent sur le terrain de l'intérêt général. L'avis a particulièrement raison d'insister sur la nécessaire amélioration de la contractualisation des objectifs et des projets avec l'Etat et les collectivités territoriales.

Par contre, il est permis de s'interroger sur le système quasi-parallèle de représentativité des employeurs qui est parfois source de confusion entre les organisations représentatives des employeurs et les institutions consulaires.

On pourrait s'interroger sur la place qui pourrait légitimement être accordée aux représentants des salariés. Ceux-ci appartiennent aussi au monde de l'entreprise même si l'actualité nous rappelle que ce sentiment d'appartenance n'est pas la chose la mieux partagée. De ce point de vue, l'ersatz de commissions paritaires locales ne constitue pas une réponse adaptée.

Les salariés en général, leurs représentants en particulier, doivent aussi être partie prenante du développement économique régional et de la création d'entreprises nouvelles, de la formation professionnelle dans de nombreux métiers, de l'expertise et de la veille économique.

La modernisation des relations sociales passe aussi par cette voie là. Comprendre l'économie et agir sur l'économie est aussi un enjeu majeur pour la conception du syndicalisme que nous voulons promouvoir. Ces préoccupations sont trop prudemment maintenues en lisière de l'avis. Celui-ci constitue peut-être une première étape.

L'UNSA s'est abstenue.

TABLE DES SIGLES

ACFCI : Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie

ACI : Assistant techniques à l'industrie

AGI : Assistant technique au commerce

ARIST : Agence régionale de l'information scientifique et technique

ATH : Assistant tourisme et hôtellerie

CCI : Chambre de commerce et d'industrie

CCIP : Chambre de commerce et d'industrie de Paris

CEFAC : Centre d'études et de formation des assistants techniques du commerce

CFA : Centre de formation des apprentis

CFCE : Centre français du commerce extérieur

CFE : Centre de formalité des entreprises

CPL : Commission paritaire locale

CRCI : Chambre régionale de commerce et d'industrie

DARPMI : Direction de l'action régionale et des PMI

DDE : Direction départementale de l'équipement

DDTEFP : Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

DEcas : Direction des entreprises commerciales artisanales et de services

DRCA : Direction régionale au commerce et à l'artisanat

DREE : Direction des relations économiques extérieures

DRCE : Direction régionale du commerce extérieur

DRIRE : Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement

DRTEFP : Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

GIC : Groupement interconsulaire

IATP : Imposition additionnelle à la taxe professionnelle

IGF : Inspection générale des finances

IGIC : Inspection générale de l'industrie et du commerce

RCS : Registre du commerce et des sociétés

UCCEGA : Union des chambres de commerce et d'établissements gestionnaires d'aéroport

UPACCIM : Union des ports autonomes et des chambres de commerce et d'industrie maritimes

NOTES DE BAS DE PAGE

1 L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 107 voix et 21 abstentions (Voir résultat du scrutin en annexe).

