

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Mission d'évaluation et de contrôle

Les chambres consulaires, leurs missions et leurs financements

- Audition, ouverte à la presse, de M. Julien ALIX, conseiller budgétaire du cabinet du Secrétaire d'État chargé du budget accompagné de MM. Jean-Baptiste MINATO, chef de bureau à la direction du budget, et Édouard BLOCH-ESCOFFIER, adjoint au chef de bureau à la direction du budget.

Mercredi

4 mars 2015

Séance de 15 heures

Compte rendu n° 3

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

**Présidence
de M. Olivier Carré,
président**



M. le président Olivier Carré. Nous accueillons maintenant les membres du cabinet du secrétaire d'État chargé du budget. La mission d'évaluation et de contrôle (MEC) mandatée par la commission des finances a été interpellée par la façon dont la question des chambres consulaires a été traitée dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) 2015 et – nous le découvrons au fil des auditions – par la mise en application des prélèvements dont les chambres s'acquittent aujourd'hui. La situation budgétaire de la France exige de mobiliser toutes les ressources possibles, mais quelles sont précisément les raisons qui ont conduit à cibler les Chambres de commerce et d'industrie (CCI) ? Et comment s'applique le prélèvement de 500 millions d'euros ?

M. Julien Alix, conseiller budgétaire du cabinet du secrétaire d'État chargé du budget. Je tiens à préciser d'emblée que si nous travaillons bien sur les CCI et les Chambres de métiers et de l'artisanat (CMA), nous ne sommes pas compétents sur les questions des Chambres d'agriculture. Conseiller budgétaire au cabinet de Christian Eckert depuis mai 2014 – auparavant, je travaillais à la direction du budget –, j'ai suivi ces questions à partir de cette date. Je m'occupe notamment des budgets de la sphère Bercy placés sous la responsabilité d'Emmanuel Macron – économie et industrie –, des crédits internes du ministère des finances ainsi que des crédits relevant des ministères de l'écologie – environnement, transports et énergie – et de l'enseignement supérieur et de la recherche.

En matière de CCI – comme pour l'ensemble des questions budgétaires –, le rôle du ministère des finances est d'être le coordinateur et la cheville ouvrière de la préparation des textes, et notamment des arbitrages rendus par le Premier ministre. Le ministère de l'économie est le mieux en mesure de vous répondre aux questions qui portent sur la politique publique relative aux CCI, y compris sur le plan budgétaire ; néanmoins, compte tenu des enjeux financiers, le ministère des finances a été directement impliqué dans la préparation des arbitrages.

Nous vous avons déjà adressé une réponse aux questions transmises en préparation de cette audition, en coordination avec le ministère de l'économie ; d'autres questions appellent davantage de discussions. Les ressources des CCI ont crû de 20 % en euros constants entre 2002 et 2012. C'est cette évolution très marquante, qui tranche avec la situation financière des autres organismes publics, qui a amené le Gouvernement à proposer des mesures les concernant dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015. En effet, la situation globale des finances publiques exige de mettre à contribution l'ensemble des opérateurs et organismes publics, et non uniquement les ministères, d'autant que les CCI n'ont pas été touchées par l'effort d'assainissement des finances publiques durant la décennie 2002-2012. Les propositions de mesures du Gouvernement se sont notamment appuyées sur un rapport commandé dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) aux différents services d'inspection compétents : l'Inspection générale des finances (IGF), le Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEJET) et l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS). Ce travail a également bénéficié de la contribution de représentants du réseau consulaire.

Au mois de mai 2014, lorsque j'ai commencé à suivre ces questions, le rapport était déjà finalisé et le ministère de l'économie et celui des finances, étaient d'accord sur l'opportunité de proposer des prélèvements importants sur les CCI dans le cadre du PLF 2015. Je n'ai donc pas suivi le débat qui a conduit à cette décision, les discussions – qui se sont poursuivies durant l'examen du PLF – portant davantage sur le quantum des mesures.

Quant au détail des dépenses de fonctionnement des CCI – par nature de dépenses ou par politique publique –, les réponses ont été apportées par écrit.

M. le président Olivier Carré. J'ai fait partie d'un groupe de travail qui a contrôlé la mise en place de la réforme de la taxe professionnelle. Dans ce cadre, nous nous sommes appuyés sur les travaux venant du cabinet de Christine Lagarde qui montraient une diminution des recettes de la taxe pour frais de chambre (TFC). C'est donc sur la recommandation des services de Bercy qu'il a été procédé à une correction ; l'augmentation de la taxe versée par les entreprises s'est ensuite traduite par une envolée des recettes des CCI, qui a justifié, deux ans plus tard, la mise en œuvre d'un prélèvement. Sans porter d'accusations, il faudrait élucider cet enchaînement pour en tirer des leçons en matière de politique publique. Il peut arriver de faire un mauvais calibrage, mais le fait que celui-ci ait pour conséquence directe un prélèvement par l'État interroge sur le travail du Parlement – qui porte, en dernier ressort, la responsabilité de ce qui figure dans la loi –, mais aussi sur la nature des conseils et des évaluations.

Mme Catherine Vautrin, rapporteure. Quelles études d'impact et évaluations ont été réalisées par vos services ? En effet, les personnes auditionnées nous expliquent que c'est la conjonction des deux mesures – le prélèvement sur le fonds de roulement des CCI et la baisse de la TFC – qui pose problème. Qu'est-ce qui a conduit le Gouvernement à faire ces choix ? Vous dites que quand vous êtes arrivé au cabinet, le débat ne portait plus sur l'opportunité de la mesure, mais plutôt sur son quantum ; dans les études d'impact, avez-vous évalué les conséquences négatives sur l'investissement ? Les CCI doivent nous transmettre des éléments sur ce point, mais je souhaite savoir sur quelles données vous vous êtes appuyés pour proposer ces mesures. On ne peut pas à la fois déplorer la crise du secteur du bâtiment et des travaux publics, et conduire les investisseurs à stopper des chantiers par manque de moyens financiers. Dans l'intérêt des politiques publiques, il faut au moment où ces choix sont faits, en mesurer leur impact sur la vie économique du pays.

Mme Monique Rabin, rapporteure. Les représentants de CCI France viennent de nous confier que l'investissement a été divisé par deux pour l'année 2015 !

M. Julien Alix. Monsieur le président, il faut d'une part, s'intéresser à l'historique des décisions et des constats faits par les services à l'époque que vous ciblez et d'autre part, disposer du détail de cette augmentation de 20 % des recettes des CCI entre 2002 et 2012.

M. le président Olivier Carré. Je ne parle pas de la période 2002-2012, mais de celle de la réforme de la taxe professionnelle qui a vu certains sujets réglés par des amendements de dernière minute, en accord entre le Gouvernement et quelques collègues qui s'étaient spécialisés sur la question. Les réseaux consulaires nous ont alors rapidement indiqué que les modalités de la réforme induiraient un manque à gagner important ; c'est d'ailleurs ce qui s'est produit dans la première année de transition. Le problème a été corrigé dans la loi de finances suivante conformément aux recommandations conjointes des réseaux consulaires et des services de Bercy. C'est alors que les recettes des CCI ont progressé, grâce à l'évolution non seulement de la valeur ajoutée, mais également du taux et du calcul de la base – et peut-être d'un effet forfaitaire induit. Je voudrais vous demander de faire une recherche au sein de vos services pour reconstruire le processus qui a conduit à cette décision en reprenant les arguments employés de bonne foi par les uns et les autres. L'impact immédiat de la correction a dû être sous-estimé, amenant à effectuer un prélèvement deux ans plus tard seulement – un délai particulièrement court. Comme le souligne Mme Vautrin, il faut également s'interroger sur le choix de combiner prélèvement et baisse du taux de la TFC ; en

effet, on aurait pu envisager une diminution non de 17 %, mais de 30 % du taux – qui aurait laissé davantage d’argent aux entreprises qui en ont besoin – sans toucher aux réserves des CCI.

Mme Monique Rabin, rapporteure. Pour compléter la question, s’il faut reconstruire les décisions passées, il faut aussi s’interroger sur les décisions futures. Qu’en est-il des prévisions ?

M. Julien Alix. Nous vous apporterons des réponses précises en lien avec les différents services.

Si le Gouvernement a proposé de combiner un prélèvement sur les fonds de roulement des chambres et une réduction des taxes affectées aux CCI, c’est pour répondre à une double situation : d’une part, l’accumulation par les CCI d’un fonds de roulement important – qui permet d’y puiser au profit du budget général de l’État – et d’autre part, la nécessité de limiter pour l’avenir le différentiel entre les ressources et les dépenses des chambres – qui justifie un abattement sur le plafond des taxes. Un abattement supplémentaire vise à pousser le réseau consulaire à réaliser des économies dans le cadre des efforts demandés à l’ensemble des organismes publics.

Mme Catherine Vautrin, rapporteure. Mais quelles études d’impact vous ont conduits à privilégier cette solution ? Pourquoi n’avez-vous pas fait le choix de baisser davantage le montant de la taxe pour aider les entreprises, cette solution pouvant à terme aboutir au même résultat ? Pourquoi avoir opté pour la juxtaposition de ces deux mesures ? Par ailleurs, avez-vous évalué les conséquences de ces décisions sur l’économie ?

M. Julien Alix. Le problème était complexe et la baisse du plafond des taxes ne remédiait pas directement à l’accumulation du fonds de roulement. C’est pourquoi la réponse a comporté deux composantes.

M. le président Olivier Carré. En tant que tutelle du réseau consulaire, vous portez un jugement sur la façon dont les chambres ont géré leur budget ; mais qu’est-ce qui vous permet d’affirmer qu’elles ont accumulé trop de trésoreries ? Quelle analyse faites-vous de leurs projets économiques ? Il semble que certaines CCI sont aujourd’hui à la limite de la cessation de paiement.

M. Julien Alix. Le rapport réalisé par l’ensemble des services d’inspection compétents posait la question de l’évolution des recettes et des fonds de roulement, mais également, derrière ce niveau global de fonds de roulement, celle des projets prévus. C’est sur ce constat global – un fonds de roulement particulièrement important et des recettes particulièrement dynamiques au cours des dernières années – que nous nous sommes appuyés pour proposer le principe et le dimensionnement général des mesures. Quant à leur déclinaison, chambre par chambre, une discussion entre l’ensemble des ministères concernés et le réseau des CCI permettrait d’éviter de remettre en cause des projets concrets.

M. le président Olivier Carré. Cette discussion n’a pas eu lieu et les prélèvements sont effectués.

M. Julien Alix. C’est sur la base du rapport de la mission d’évaluation lancée dans le cadre de la MAP – qui a d’ailleurs intégré des représentants du réseau consulaire – que le Gouvernement a choisi de réaliser des baisses de taxes et un prélèvement, et qu’il en a établi

le quantum global. Lorsque s'est posée la question de la répartition de ces efforts au sein du réseau, la première démarche du ministre de l'économie fut d'entamer une discussion avec ses représentants sur les modalités du prélèvement de 500 millions d'euros, qui posait le plus de difficultés. Contestant le quantum global des mesures d'économie, les représentants du réseau ont choisi de ne pas poursuivre le dialogue, ce qui a amené le Gouvernement à proposer lui-même des méthodes de répartition dans le projet de loi de finances. Parmi les ajustements élaborés dans le cadre du débat parlementaire figurent des allègements visant à préserver les investissements, notamment en matière d'apprentissage – une priorité forte du Gouvernement. Il est toutefois dommage que la répartition ne soit pas le produit de l'intelligence collective la plus large possible ; une discussion plus approfondie et plus partagée aurait permis de lever des critiques sur ce plan et d'éviter de remettre en cause certains projets d'investissement.

Mme Monique Rabin, rapporteure. Pour suivre régulièrement les travaux du secrétariat général à la MAP, je sais que ce rapport représente un travail sérieux. Mais le fait qu'il n'ait pas été publié suscite la suspicion. Nous n'en connaissons que des extraits, les chambres consulaires qui ont participé à la réflexion et à son écriture nous en ayant envoyé quelques passages qu'elles entendaient contester. Plus de transparence sur les évaluations de l'État aiderait les parlementaires à prendre les bonnes décisions !

Les CCI semblent davantage préoccupées par l'évolution de la taxe que par le prélèvement de 500 millions d'euros. C'est pourquoi pour la prochaine loi de finances, nous voudrions y voir plus clair ; la taxe constituant une recette récurrente, il convient de bien l'ajuster. Y a-t-il eu des études sur le ressenti des entreprises ? En effet, si la taxe permet aux chambres d'assurer les missions qui leur sont confiées, notamment en matière de formation, ce sont les entreprises qui bénéficient de son allègement. Les travaux actuellement menés au ministère cherchent-ils plutôt à préserver la trésorerie des chambres ou celle des entreprises ?

M. Julien Alix. Comme l'ont indiqué le ministre de l'économie Emmanuel Macron et la secrétaire d'État Carole Delga, le Gouvernement, dans le cadre de la préparation du budget triennal 2015-2017, a déterminé une trajectoire de référence d'évolution des plafonds des taxes affectées. Dans la loi de finances initiale pour 2015, le plafond pour les CCI baisse de 213 millions d'euros par rapport à son niveau de 2014. La trajectoire de référence retenue par le Gouvernement fera l'objet de discussions dans le cadre de la préparation puis de l'examen des PLF suivants au Parlement, mais elle poursuit cette tendance, avec 330 millions d'euros de baisse en 2016 et 448 millions en 2017. Cette trajectoire est basée sur les travaux de la mission et prend en compte l'effet des mesures prévues en 2015, notamment de la remise du niveau de recettes en adéquation aux projets de dépenses afin de ne pas reconstituer un fonds de roulement excessif. Elle invite les CCI à poursuivre l'effort sur leurs dépenses générales et signe l'extinction du financement d'activités marchandes par les taxes affectées – un des points relevés par le rapport. N'ayant pas encore été présentée dans un projet de loi de finances, ni *a fortiori* votée, cette trajectoire de référence fera l'objet de discussions.

S'agissant de la méthode et des échanges avec les entreprises, je ne saurais dire si c'est le prélèvement ou l'évolution de la taxe qui s'avère le plus douloureux pour les CCI ; cela doit dépendre des chambres. Quoi qu'il en soit, contrairement au prélèvement, la baisse des taxes affectées bénéficie directement aux entreprises puisque ce plafonnement ne fait pas l'objet d'un écrêtement au profit de l'État.

Quant au recensement d'avis d'entreprises, n'étant pas directement concerné par ces questions, je vous invite à interroger le ministère de l'économie.

Mme Catherine Vautrin, rapporteure. Les 500 millions d'euros prélevés sur les fonds de roulement des CCI iront à l'État et non aux entreprises !

M. le président Olivier Carré. Certains y voient même un impôt sur les entreprises !

Mme Catherine Vautrin, rapporteure. En effet, cet impôt qui a pour objectif d'accompagner la vie économique locale passe dans le trou béant des finances publiques de l'État. S'agissant du taux de la TFC, ma collègue faisait allusion au rapport que tout le monde brandit mais que personne ne nous avait fait parvenir.

Mme Monique Rabin, rapporteure. Nous n'en disposons pas au moment de la loi de finances, mais nous venons de le recevoir dans le cadre des travaux de cette mission.

Mme Catherine Vautrin, rapporteure. Nous le lisons avec beaucoup d'intérêt. Vous préparez déjà, sans doute, le projet de loi de finances rectificative et des projets de loi de finances à venir ; mais avez-vous mesuré ou avez-vous instruction de mesurer l'impact de ce qui a déjà été fait ? D'après nos informations, deux ou trois CCI seront, fin 2015, quasiment en état de cessation de paiements ; l'État s'intéresse-t-il à cette question et si oui, comment ?

M. Julien Alix. Le Gouvernement entend évidemment exploiter les retours d'expérience pour planifier la suite de son action. Le Parlement demande d'ailleurs, dans la loi de finances initiale pour 2015, un rapport sur cette question pour la fin du premier semestre. Le Gouvernement a tout intérêt à mesurer les conséquences des décisions passées sur les investissements, la situation financière des CCI et les restructurations organisationnelles qui accompagnent les changements financiers. Une évaluation est donc prévue ; quant à ses modalités précises, mes collègues du ministère de l'économie seront mieux à même de vous éclairer sur ce point, mais nous pourrions également vous les communiquer ultérieurement.

Mme Monique Rabin, rapporteure. Je suis l'auteure de l'amendement demandant un rapport au Parlement pour disposer d'une analyse par l'État de l'impact de ces mesures. Les représentants de CCI France viennent de nous fournir une série de chiffres ; il nous faut mesurer l'impact de la baisse du taux de la TFC sur les entreprises, mais également sur la capacité des chambres à assumer leurs missions. L'existence de cette MEC ne doit pas exonérer l'État du devoir de produire ce suivi dont nous devons disposer au moment du vote de la prochaine loi de finances. En effet, vous avez évoqué la trajectoire de référence, mais nous n'avons pas d'autres éléments chiffrés sur les prévisions pour 2016.

M. Julien Alix. Un article de loi obligeant l'État de livrer un rapport au Parlement, l'existence de la MEC ne peut en aucun cas l'en exonérer. S'agissant de la suite, les arbitrages rendus dans le cadre du budget triennal – qui permettent tant à l'État qu'aux CCI d'anticiper – constituent une référence pour le débat futur. Malheureusement, les discussions – y compris internes au Gouvernement – sur la préparation du projet de loi de finances pour 2016 n'ont pas encore démarré ; c'est au moment du débat d'orientation des finances publiques, puis du dépôt du projet, que les chiffres pourront être précisés.

Mme Monique Rabin, rapporteure. L'impact et l'émotion ont-ils été aussi forts chez les CMA ?

M. Julien Alix. Je ne suis pas bien placé pour exprimer le ressenti des CMA ; leur situation et l'évolution de leurs fonds de roulement font également l'objet du rapport que j'ai évoqué. L'analyse n'est pas la même que pour les CCI, dans la mesure où le niveau global du fonds de roulement, exprimé en jours de fonctionnement, est sensiblement inférieur dans le cas des CMA ; en l'absence d'un différentiel comparable entre les recettes et les dépenses, le résultat de fin d'année est globalement équilibré. La structuration du réseau est également spécifique. Toutes ces différences ont amené le Gouvernement à ne pas proposer de prélèvement sur les fonds de roulement des CMA et à prévoir une trajectoire de référence quasiment stable du plafond des taxes affectées. Ainsi, l'arbitrage du Premier ministre prévoit une baisse d'un million d'euros seulement.

Mme Catherine Vautrin, rapporteure. Confirmez-vous que les CMA ne feront pas l'objet de mesures supplémentaires ?

M. Julien Alix. Comme pour les CCI, je ne suis en mesure, à ce stade, que de vous livrer la trajectoire de référence. Ni pour les unes ni pour les autres n'ont été pris à ce jour des arbitrages qui inviteraient à s'en écarter.

M. le président Olivier Carré. Vos propos, tout comme le rapport que vous évoquez, renvoient à une appréciation globale du niveau possible de prélèvement sans tenir compte des projets de chaque CCI. Si à l'échelle macroéconomique ce prélèvement ne déstabilise pas le réseau consulaire, les chambres nous livrent un ressenti différent.

Il faut également s'interroger sur le degré de tutelle de l'État sur ces organismes. En effet, la TFC représente une ressource affectée, décidée par le Parlement – ce qui justifie un droit de regard sur son utilisation –, mais les membres élus des CCI disposent d'une certaine autonomie de gestion pour mener à bien des politiques publiques spécifiques à chaque territoire. Il est impossible d'apprécier ces logiques microéconomiques de façon globale ; aussi l'analyse effectuée par l'IGF – qui se base sur les capacités d'autofinancement théoriques des CCI en calculant le solde entre les ressources jugées excédentaires et les besoins – apparaît-elle décalée par rapport à la réalité. Ce jeu conduit à prendre des mesures à l'aveugle pour ensuite réparer des dégâts bien réels. Il est donc particulièrement difficile d'évaluer la gestion de cette politique publique et de faire le lien entre le terrain et les décisions venues d'en haut.

Messieurs, je vous remercie.