



ETUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI

**relatif aux réseaux des chambres de commerce et d'industrie
et des chambres de métiers et de l'artisanat**

NOR : EINI1525408L-Bleue

24 novembre 2015

SOMMAIRE

Introduction générale	3
I - État des lieux	4
1.1 Le réseau des chambres de commerce et d'industrie.....	4
1.1.1 Le cadre juridique applicable aux chambres de commerce et d'industrie	4
1.1.2 Le réseau des CCI	5
1.1.3 Domaines d'intervention des CCI.....	6
1.2 Réseau des chambres des métiers et de l'artisanat.....	7
1.2.1 Cadre juridique et organisationnel	7
1.2.2 Evolutions récentes	10
II - Description des objectifs poursuivis	11
2.1 Réseau des chambres de commerce et d'industrie.....	11
2.2 Réseau des chambres de métiers et de l'artisanat	12
III - Options possibles et nécessité de légiférer	13
3.1 Réseau des chambres de commerce et d'industrie.....	13
3.2 Réseau des chambres des métiers et de l'artisanat.....	13
IV - Analyse des impacts des dispositions envisagées	13
4.1 Réseau des chambres de commerce et d'industrie.....	13
4.1.1 Impacts sur les entreprises	13
4.1.2 Impacts administratifs	14
4.1.3 Impact social	14
4.1.4 Impacts juridiques	14
4.2 Réseau des chambres des métiers et de l'artisanat.....	14
4.2.1 Impacts pour les particuliers et les entreprises	14
4.2.2 Impacts administratifs	15
4.2.3 Impacts juridiques	15
V - Textes d'application et outre-mer	16
5.1 Réseau des chambres de commerce et d'industrie.....	16
5.2 Réseau des chambres de métiers et de l'artisanat	16
Tableau synoptique des mesures d'application du projet de loi	17

INTRODUCTION GENERALE

Les chambres de métiers et de l'artisanat et les chambres de commerce et d'industrie représentent les entreprises relevant de leurs secteurs d'activité. Elles sont l'un des intermédiaires essentiels du dialogue permanent qui se déroule entre les acteurs économiques et les pouvoirs publics. Elles constituent deux réseaux structurés entre l'échelon national, régional et départemental ou infra-départemental.

Etablissements publics administratifs de l'Etat, les chambres sont dotées d'une organisation spécifique, qui tient notamment au fait qu'elles sont administrées par des dirigeants d'entreprises, élus par leurs pairs pour une durée de cinq années. Par ailleurs, elles ne disposent pas de comptables publics, mais d'un trésorier, élu. Elles ne comprennent également ni contrôleur d'Etat, ni commissaire du Gouvernement. Dès lors, elles ne sont pas considérées comme des opérateurs de l'Etat.

La direction générale des entreprises du ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique assure, pour le compte des ministres chargés respectivement de l'artisanat et du commerce, la tutelle des réseaux consulaires. Elle définit les orientations de la tutelle de l'Etat sur les chambres de commerce et d'industrie et sur les chambres de métiers et de l'artisanat, ainsi que les principes de leur organisation administrative et financière. Elle élabore les textes fixant leur organisation et leur fonctionnement. Elle exerce enfin la tutelle administrative et financière de CCI France et de l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat.

La tutelle administrative et financière des chambres régionales et territoriales est quant à elle déconcentrée.

Le présent projet de loi vise à mettre en œuvre une nouvelle étape de la réforme du réseau des chambres de commerce et d'industrie et à renforcer la régionalisation mise en place depuis 2010. Il comprend également une série de dispositions permettant d'améliorer l'intégration régionale du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat.

I - État des lieux

1.1 Le réseau des chambres de commerce et d'industrie

1.1.1 Le cadre juridique applicable aux chambres de commerce et d'industrie

A l'exception de la loi n° 52-1311 du 10 décembre 1952 relative à l'établissement obligatoire d'un statut du personnel administratif des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et des chambres de métiers et de quelques décrets, les textes applicables aux chambres de commerce et d'industrie sont codifiés au titre I du livre VII du code du commerce (parties législative et réglementaire).

Ces règles ont été modifiées à plusieurs reprises au cours dernières années, notamment par les textes suivants :

- la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises (titre VII intitulé « Dispositions relatives aux chambres de commerce et d'industrie ») a défini, pour la première fois, de façon structurée, les champs de compétences et les missions des chambres, leur organisation en réseau, avec des chambres régionales de commerce et d'industrie (CRCI) dotées de missions de coordination, par le biais notamment des schémas directeurs et sectoriels, et la constitution en structure fédérale de coordination de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, chargée de représentée le réseau au niveau national et international, d'assurer l'animation du réseau et d'assumer un rôle normatif vis à vis des chambres (gestion des personnels, bonnes pratiques et modèles d'organisation). La loi du 2 août 2005 modifie également les modalités d'exercice de la tutelle (déconcentration de la tutelle des CCI et CRCI aux préfets) ;
- le décret n° 2006-309 du 16 mars 2006 relatif aux schémas directeurs et sectoriels des CCI a défini la carte consulaire sur des critères rationnels. Ce texte impose notamment aux chambres consulaires de moins de 4.500 ressortissants de disparaître, sauf si elles sont monodépartementales, dotées d'une concession portuaire ou aéroportuaire dont le développement est inscrit au schéma régional d'aménagement et de développement du territoire ou si leurs bases de taxe additionnelle de taxe professionnelle sont supérieures à 350 millions d'euros ;
- le décret n° 2007-987 du 19 avril 2007 relatif aux modalités de la tutelle exercée par l'Etat sur les établissements du réseau des CCI a procédé à la déconcentration de la tutelle des CCI et CRCI au niveau des préfets respectivement de département et de région, assistés des trésoriers payeurs généraux et a clarifié les règles de fonctionnement, en encadrant notamment le fonctionnement des concessions ;
- la loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services a réorganisé le réseau des CCI en renforçant le niveau régional et en confortant l'échelon national. Le réseau des CCI est désormais organisé autour des chambres de commerce et d'industrie de région (CCIR), dont les pouvoirs de gestion et d'animation sont élargis. Les chambres de commerce et d'industrie territoriales (CCIT), en charge des missions de proximité, sont devenues des établissements publics rattachés à leur CCIR. Les CCIR, dont les dirigeants sont désormais élus directement par leurs ressortissants, comme ceux des chambres locales, définissent, en début de mandature, la stratégie pour leur circonscription et encadrent

l'action des chambres qui leur sont rattachées notamment par le biais de schémas sectoriels. Les CCIR bénéficient de la ressource fiscale, qu'elles redistribuent en partie aux CCIT, peuvent mutualiser de nombreuses fonctions de support et recrutent et gèrent les personnels sous statut qui leur ont été transférés le 1er janvier 2013, à l'exception de ceux employés par les CCIT au sein de leurs services publics industriels et commerciaux ;

- la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives a créé les chambres de commerce et d'industrie locales (CCIL), chambres non dotées de la personnalité morale, à l'instar des CCI départementales d'Ile-de-France.

1.1.2 Le réseau des CCI

Le réseau des CCI est constitué de 150 établissements publics administratifs de l'État administrés par 4 837 dirigeants d'entreprises élus par leurs pairs, pour une durée de 5 ans. Il se compose de :

- CCI France, placée sous la tutelle du ministre de l'artisanat, du commerce et du tourisme, qui représente l'ensemble du réseau auprès des pouvoirs publics et assure l'animation du réseau ;
- 22 chambres de commerce et d'industrie de région (CCIR) en métropole
- 118 chambres de commerce et d'industrie territoriales (CCIT) en métropole ;
- 5 CCIT dans les régions et départements d'outre-mer, qui exercent les missions attribuées aux CCIR ;
- 4 groupements inter-consulaires (GIC).

A la suite des fusions de chambres effectuées entre 2007 et 2010, le nombre de CCIT est passé de 145 en 2007 à 120 en 2011. A ce jour, à l'exception de la CCIT de Cognac dont la fusion avec la CCIT d'Angoulême est prévue à l'issue du prochain renouvellement général, toutes les CCIT remplissent les conditions juridiques pour exister et figurer au schéma directeur de leur CCIR telles que prévues à l'article R.711-36 du code du commerce dans sa version antérieure au décret n°2015-840 du 8 juillet 2015 (la CCIT devait compter un nombre minimal de ressortissants de 4500 ou, à défaut, bénéficier d'une base d'imposition supérieure à 350 millions d'euros ou être concessionnaire d'un ou plusieurs ports ou aéroports ou avoir une circonscription territoriale qui correspond au département).

En 2014, l'ensemble du réseau disposait d'un budget global de 3,271 Mds€ financé à hauteur de 55 % par des ressources propres. Ses recettes fiscales, issues de la taxe pour frais de chambre prévu par l'article 1600 du code général des impôts, se sont élevées à 1,070 Mds€ Les charges du réseau sont essentiellement (46%) constituées par les frais de personnel, soit 1 576 M€

Comptes financiers du réseau des chambres de commerce et d'industrie pour 2014

	CHARGES (en M€)	Charges de personnel (en %)	Masse salariale (en %)	PRODUITS (en M€)	Subventions exploit. (en %)	Taxe pour frais de chambres (en %)	RESULTAT NET (en M€)
CCI France	31,7	26	39	30,4	0	83	-1,3
CCIR *	965,9	ns	ns	877,6	19	38	-88,3
CCIT	2 419,0	ns	ns	2 362,8	12	30	-56,3
TOTAL RESEAU	3 416,6	31	46	3 270,8	14	33	-145,9

* CCIR hors DOM, et CCIT dont GIC et CCIR DOM. La distinction entre CCIR et CCIT en ce qui concerne les charges de personnel n'est pas significative puisque les CCIR portent l'essentiel des charges de personnel du réseau et les refacture ensuite aux CCIT.

La structure du budget de chaque composante du réseau est particulière : les CCIR reçoivent l'intégralité de la ressource fiscale et en rétrocèdent une partie aux CCIT et à la tête de réseau (CCI France).

Les CCIT sont financées partiellement par la taxe pour frais de chambre et les produits de leur activité propre, qu'elle soit exercée pour compte propre ou pour compte de tiers (délégations de service public, ports et aéroports).

Il est à noter que le résultat budgétaire 2014 ne prend pas en compte le prélèvement de 500 M€ pour 2015 prévu par l'article 33 de la loi n°2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

1.1.3 Domaines d'intervention des CCI

Définies à l'article L.710-1 du code de commerce, les missions des établissements du réseau des CCI sont particulièrement diversifiées et variables d'une chambre à l'autre. Ces missions s'exercent toutefois dans le cadre de priorités définies tant au niveau national qu'au plan régional, en coordination avec l'ensemble des acteurs publics. Ces priorités ont été définies dans un contrat d'objectifs et de performance, signé entre l'Etat CCI France le 28 mai 2013.

Pour assurer leurs missions de conseil et d'information, les CCI disposent de 234 espaces « entreprendre en France », de divers sites internet d'information et de documentation et de personnels spécialisés (conseillers d'entreprises) : 1 000 conseillers au commerce, 600 conseillers à l'industrie à l'innovation et à l'intelligence économique, 400 conseillers en développement international, 250 conseillers au tourisme, 200 conseillers en développement durable, 250 conseillers aux services aux entreprises et aux services à la personne. Les centres de formalités des entreprises traitent chaque année plus de 900 000 formalités et démarches liées à la vie de l'entreprise. 800 000 formalités internationales sont effectuées auprès des CCI.

Le réseau des CCI est le deuxième formateur après l'État. Les formations dispensées par les chambres concernent autant la formation initiale, du niveau CAP-BEP au niveau BAC+5 et plus, que la formation continue. Les CCI délivrent chaque année 250 titres et diplômes. Le dispositif de formation mobilise 31 000 formateurs et un budget de plus d'un milliard d'euros. Il permet de former 400 000 stagiaires dans 188 centres consulaires de formation continue, 100 000 élèves

dans 149 centres de formation d'apprentis (CFA), 65 000 étudiants dans 150 écoles supérieures, avec un taux moyen de placement à 6 mois de 85 %.

Le réseau exerce également une importante activité à l'international, en partenariat avec Business France et avec les 107 chambres françaises de commerce et d'industrie à l'étranger, associations d'entrepreneurs à but non lucratif, présentes dans 77 pays.

En dépit de ces différents éléments, les CCIR ne peuvent pas préciser et organiser des missions à vocation régionale à travers l'adoption d'un document à portée obligatoire. Elles ne disposent pas non plus des moyens suffisants pour rationaliser la carte consulaire de leur circonscription en réduisant le cas échéant le nombre des CCIT qui leur sont rattachées.

1.2 Réseau des chambres des métiers et de l'artisanat

1.2.1 Cadre juridique et organisationnel

1.2.1.1 Cadre juridique

Structuré en "corporations" dissoutes sous la Révolution par la loi Le Chapelier du 14 juin 1791, l'artisanat est resté inorganisé pendant plus d'un siècle. Ce n'est que le 26 juillet 1925, à l'initiative de Joseph Courtier, député de la Haute-Marne, que sera votée la loi portant "création des chambres de métiers" qui deviennent auprès de pouvoirs publics « les organes représentatifs des intérêts professionnels et économiques des artisans » de leur circonscription.

A l'exception de la loi n° 52-1311 du 10 décembre 1952 relative à l'établissement obligatoire d'un statut du personnel administratif des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et des chambres de métiers, l'essentiel des textes, y compris la loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services, régissant actuellement les chambres des métiers et de l'artisanat, a été repris dans le code de l'artisanat.

Le réseau des chambres de métiers et de l'artisanat (CMA) fait l'objet des principaux textes réglementaires suivants :

- le décret n°64-1362 du 30 décembre 1964 relatif aux chambres de métiers et de l'artisanat qui précise les règles d'organisation et de fonctionnement des CMA ;
- le décret n°66-137 du 7 mars 1966 relatif à l'assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat qui détermine les missions, l'organisation et le fonctionnement de la tête de réseau des CMA ;
- le décret n° 99-433 du 27 mai 1999 relatif à la composition des chambres de métiers et de l'artisanat de région et de leurs sections, des chambres régionales de métiers et de l'artisanat et des chambres de métiers et de l'artisanat départementales et à l'élection de leurs membres qui explicite les modalités d'élaboration des listes électorales.

1.2.1.2 Cadre organisationnel

Le réseau des chambres de métiers et de l'artisanat (CMA) est constitué au 1^{er} juillet 2015 de 97 établissements publics administratifs de l'Etat dirigés par des élus :

- l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA), placée sous la tutelle directe du ministre chargé de l'artisanat, qui a pour mission la représentation du secteur auprès des pouvoirs publics, la synthèse des demandes émanant du réseau et la mise en œuvre de projets de niveau national (cf. article 5-8 du code de l'artisanat¹) ;
- 26 chambres de métiers et de l'artisanat de niveau régional placées sous la tutelle des préfets de région. Elles assurent la représentation de l'artisanat au niveau régional et la coordination des chambres départementales de leur ressort. Ces chambres sont réparties en :
 - 12 chambres de métiers et de l'artisanat de région (CMAR), dont 7 CMAR métropolitaines (Nord-Pas-de-Calais, Bourgogne, Pays de la Loire et de Franche-Comté, Aquitaine avec CMAD des Landes et des Pyrénées-Atlantiques rattachées, Basse-Normandie avec CMAD de la Manche rattachée et PACA avec CMAD des Alpes-Maritimes rattachée, 4 CMAR ultramarines (Martinique, Guadeloupe, Réunion et Guyane) et 1 CMAR de Mayotte ;
 - 14 chambres régionales de métiers et de l'artisanat ;
 - 68 chambres de métiers et de l'artisanat départementales (CMAD), également placées sous la tutelle des préfets de région ;
 - 2 chambres de métiers d'Alsace et de Moselle relevant du code professionnel local.

¹ Article 5-8 CA :

L'assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat assure l'animation de l'ensemble du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat. Elle veille au bon fonctionnement du réseau.

A ce titre :

1° Elle élabore la stratégie nationale du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat ;

2° Elle définit des normes d'intervention pour les établissements membres du réseau et s'assure du respect de ces normes ;

3° Elle gère les projets nationaux du réseau et elle peut en confier la maîtrise d'ouvrage à un autre établissement du réseau ;

4° Elle définit et suit la mise en œuvre de la politique générale du réseau en matière de gestion des personnels des chambres, négocie et signe les accords nationaux en matière sociale applicables aux personnels des chambres qui sont soumis à un agrément prévu par décret en Conseil d'Etat s'ils ont un impact sur les rémunérations ;

5° Elle décide en assemblée générale des marchés ou accords-cadres relatifs aux achats de fournitures ou de prestations de services qu'elle passe au nom et pour le compte des établissements du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat. Ces décisions s'imposent aux établissements du réseau qui ne sont pas, à la date à laquelle ces décisions sont prises, déjà engagés dans un marché ou un accord-cadre portant sur les mêmes achats. Les modalités de mise en œuvre du présent 5° sont fixées par décret ;

6° Elle gère, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat, le fonds de financement et d'accompagnement du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat. Ce fonds est destiné à fournir aux chambres de métiers et de l'artisanat une ressource collective pour la mise en œuvre des mutualisations et restructurations obligatoires ou décidées par son assemblée générale. Le fonds est alimenté par une contribution obligatoire de chaque établissement du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat. Le montant global annuel de la dotation et son affectation sont définis chaque année par l'assemblée générale de l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat.

Après agrégation des comptes pour 2013, le budget du réseau est de 817,2 millions d'euros de ressources, pour 813,4 millions d'euros de charges, soit un résultat net consolidé de 3,8 million d'euros.

Le tableau suivant détaille les principales masses budgétaires par type d'établissement.

Comptes financiers du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat pour 2013

	CHARGES (en M€)	Charges de personnel (en %)	Masse salariale (en %)	PRODUITS (en M€)	Subventions exploit. (en %)	Taxe pour frais de chambres (en %)	RESULTAT NET (en M€)
APCMA	18,5	48	51	20,1	13	58	1,6
CRMA	58,9	25	28	62,2	11	33	3,3
CMAR	143,5	61	63	143,4	53	20	- 0,1
CMAD	554,4	60	64	552,7	49	24	-1,7
CM d'Alsace et de Moselle	36,9	56	60	37,7	31	42	0,8
CMAR de Mayotte	1,1	55	55	1,2	77	0	0,1
TOTAL RESEAU	813,4	57	61	817,2	45	26	3,8

La structure du budget de chaque composante du réseau est particulière. Ainsi, la tête de réseau (APCMA), les CRMA et les CM d'Alsace et de Moselle sont financées principalement à partir de la taxe pour frais de chambres de métiers (TFCM), tandis que les CMAD ou les CMAR ont un budget constitué majoritairement de subventions d'exploitation, en provenance notamment des conseils régionaux, la taxe pour frais de chambres de métiers étant proportionnellement relativement faible.

Le budget de l'APCMA représente 2 % du budget total du réseau, les chambres régionales et départementales représentant quant à elles respectivement 25 % et 73 % de ce budget.

Les charges du réseau sont essentiellement constituées de charges de personnel (11 174 agents, dont 8 148 titulaires et 3 026 non titulaires en 2013).

Outre leur fonction de représentation de l'artisanat auprès des pouvoirs publics, les CMAD exercent des missions d'accompagnement des entreprises dans l'accomplissement de leurs formalités administratives (CFE), de formation initiale et continue auprès des artisans en gérant des centres de formation d'apprentis (CFA), et de contribution au développement économique des entreprises en assurant une mission de conseil.

En 2013, on recensait environ 66 000 apprentis dans les 62 chambres gérant directement un CFA. Le réseau des CMA gère également, avec d'autres partenaires (CCI, organisations professionnelles), 39 CFA constitués sous la forme associative.

Le régime électoral se caractérise par un scrutin de liste proportionnel à un tour avec prime majoritaire et par le principe de parité au sein des listes entre hommes et femmes². Cependant, l'article 73 de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes prévoit un régime dérogatoire, transitoire à la parité stricte, pour les deux prochaines mandatures. L'article 5 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République proroge jusqu'à la fin de l'année 2016 les mandats en cours des élus du réseau des CMA, dans l'attente de l'organisation des élections qui doivent procéder au renouvellement général de l'ensemble de ces élus.

1.2.2 Evolutions récentes

La loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services, ainsi que ses décrets d'application, notamment le décret n°2010-1356 du 11 novembre 2010, ont réformé tant l'organisation territoriale que le financement du réseau des CMA.

Les points saillants de cette réforme sont les suivants :

- renforcement du niveau régional qui se traduit à la fois par une légitimité accrue des élus, désormais directement élus par leurs ressortissants, et par le rattachement des chambres départementales à une chambre de niveau régional. Dans ce cadre, les chambres peuvent choisir entre deux modalités d'organisation régionale :

- si la majorité des CMA de la région opte pour le regroupement³, il y a création d'une chambre de métiers et de l'artisanat de région (CMAR), issue de la fusion de la CRMA et des CMA volontaires, transformées en « sections » de la CMAR, les autres CMA devenant des CMAD « rattachées » à la CMAR ;

- en revanche, si la majorité des CMA d'une région se prononce contre le regroupement, il y a maintien de la chambre régionale de métiers et de l'artisanat (CRMA), les CMA départementales juridiquement autonomes étant « rattachées » à la CRMA.

- mutualisation des fonctions administratives exercées au niveau régional (communication, paye, passation des marchés, logistique informatique, GRH), s'accompagnant du transfert des personnels concernés du niveau départemental au niveau régional dès le 1^{er} janvier 2011⁴.

- suppression des CMA infra-départementales (Côtes d'Armor, Drôme, Isère, Loire, Seine-et-Marne).

- perception des ressources (taxe pour frais de chambre des métiers) par le niveau régional (CMAR ou CRMA), puis le versement par la chambre de niveau régional, après déduction de sa quote-part, d'une dotation de fonctionnement aux sections départementales ou, le cas échéant, aux CMAD.

² Les dernières élections datent de 2010 : 3 750 élus dont 443 femmes.

³ Cf. article 5-2 du code de l'artisanat.

⁴ Cf. articles 23, 23-1 et 23-2 sur les missions respectivement des CMAR, des CRMA et des CMAD.

De nombreux rapports ont mis en évidence, les forces et faiblesses du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat, en proposant des pistes de réforme notamment la suppression des chambres de métiers et de l'artisanat de région (CMAR) dites « partielles » :

- rapport sur le cadre d'action et de financement des CCI et des CMA de l'Inspection générale des finances, du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEIET) et de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) du 3 juin 2014 : ce rapport préconise, pour chaque réseau, de fusionner les chambres consulaires en un seul établissement public par région et d'approfondir les mutualisations des fonctions support et opérationnelles ;
- note du service du contrôle général économique et financier (CGEFI) du 6 juin 2014 qui relève la taille insuffisante de nombreuses CMA, rendant indispensable un regroupement régional ;
- rapport de la Cour des Comptes sur la tutelle de l'APCMA du 19 septembre 2014 sur « les comptes et la gestion entre 2006 et 2012 » qui préconise notamment de finaliser l'organisation territoriale des CMA fondée sur le niveau régional, en particulier en mettant fin aux chambres de région partielles ;
- rapport d'information déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, en conclusion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur les chambres consulaires, leurs missions et leurs financements du 16 septembre 2015.

Les recommandations de ces organismes de contrôle ont été prises en considération dans le présent projet de loi.

II - Description des objectifs poursuivis

La nouvelle carte territoriale définie par la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral implique une adaptation des deux réseaux consulaires, notamment une réorganisation de l'ensemble des réseaux au niveau régional et infra-régional.

2.1 Réseau des chambres de commerce et d'industrie

Le projet de loi vise à renforcer l'échelon régional en permettant aux CCIR de rationaliser la carte de leur circonscription en levant les obstacles à la fusion de chambres et d'organiser des missions à vocation régionale. Pour ce faire, il institue un schéma régional d'organisation des missions dans chaque CCIR leur permettant de préciser et d'organiser clairement les missions d'intérêt régional qui s'imposera à toutes les chambres rattachées à une même CCIR. Ce schéma déterminera les mutualisations mises en œuvre, les économies escomptées et les conditions d'exercice de la mission, en gestion directe ou en délégation.

Le projet de loi prévoit également de conférer au schéma directeur adopté par chaque CCIR, qui fixe la carte consulaire régionale, une portée obligatoire et prescriptive.

Il assure enfin une représentation des CCIT au sein de leur CCIR de rattachement conforme à leur poids économique.

2.2 Réseau des chambres de métiers et de l'artisanat

Les modalités d'adaptation du réseau des CMA à la nouvelle carte territoriale définie par la loi n°2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral seront prévues par une ordonnance prise en application de l'article 136 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Elles tiennent compte de la décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015 du Conseil constitutionnel qui a annulé les dispositions des articles 305, 306 et 307 de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, prévoyant l'ensemble des mesures nécessaires à l'adaptation territoriale des CMA. La loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques contenait également des dispositions allant au-delà des strictes mesures d'adaptation du réseau à la carte territoriale mais qui non pas pu être reprises dans l'ordonnance précitée en raison du caractère restreint de l'habilitation législative votée dans la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

L'objet du présent projet de loi consiste donc à reprendre les dispositions de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques qui ont été annulées par le Conseil constitutionnel ainsi que celles non prévues par l'ordonnance précitée afin de parfaire l'organisation du réseau des CMA. Ainsi, le projet de loi modifie le code de l'artisanat pour y instituer les chambres de métiers et de l'artisanat interdépartementales (CMAI) et rendre possible les regroupements de chambres départementales en CMAI.

Ce texte prévoit le rattachement des chambres de métiers et de l'artisanat départementales (CMAD) ou des chambres de métiers et de l'artisanat interdépartementales (CMAI) aux chambres régionales de métiers et de l'artisanat (CRMA).

Il prévoit également que la circonscription des chambres de métiers et de l'artisanat de région (CMAR) couvre toute la région, sans qu'y soient rattachées des chambres de niveau inférieur (départemental ou interdépartemental). Conformément aux préconisations des rapports précédemment cités, le projet de loi met donc un terme à la possibilité pour des chambres de métiers et de l'artisanat départementales d'être rattachées à des chambres de métiers et de l'artisanat de région (CMAR dite partielle, c'est-à-dire à laquelle sont rattachées des sections et au moins une chambre départementale), favorisant ainsi la rationalisation du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat autour de deux modèles cohérents :

- 1^{er} modèle : la chambre régionale des métiers et de l'artisanat à laquelle seront rattachées des chambres départementales et, le cas échéant, des chambres interdépartementales ;
- 2nd modèle : la chambre de métiers et de l'artisanat de région à laquelle ne seront rattachées que des délégations départementales dépourvues de personnalité juridique.

Le projet de loi dispose que les CMAI et les CMAR sont composées d'autant de délégations départementales (sans personnalité juridique) que de départements couverts. Il procède à un élargissement des actions de mutualisation des fonctions support au niveau régional en ne les limitant plus aux seules fonctions administratives. Ces mutualisations ont récemment fait l'objet

d'un décret en Conseil d'Etat modifiant le code de l'artisanat afin de les renforcer pour réduire les coûts au bénéfice de l'entreprise artisanale.

Ainsi, ces dispositions favorisent la réduction du nombre d'établissements du réseau, les économies d'échelle et les mutualisations, tout en respectant le libre choix des élus consulaires et en maintenant des services de proximité adaptés aux entreprises.

III - Options possibles et nécessité de légiférer

3.1 Réseau des chambres de commerce et d'industrie

Le renforcement de l'échelon régional et la rationalisation du réseau passent par une évolution des missions des CCIR et des instruments dont elles disposent pour établir la carte de leur circonscription.

Seule la voie législative permet désormais de poursuivre cette démarche, la définition des missions des CCIR relevant pour l'essentiel du domaine de la loi, alors que des dispositions du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances prévoyant l'adaptation du réseau ont été censurées par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2015-715 du 5 août 2015.

3.2 Réseau des chambres des métiers et de l'artisanat

La nouvelle délimitation des régions et la réforme de l'organisation territoriale imposent une adaptation du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat.

Cette adaptation nécessite l'intervention du législateur sur un certain nombre de points relevant de sa compétence : création dans le code de l'artisanat des chambres de métiers et de l'artisanat interdépartementales, détermination des modalités de choix de la forme juridique des établissements de niveau régional, renforcement des mutualisations et suppression de la possibilité de rattacher des chambres départementales à des chambres de métiers et de l'artisanat de région.

Le rattachement souhaité d'établissements publics à d'autres établissements publics crée une nouvelle catégorie d'établissements publics au sens de l'article 34 de la Constitution et impose le recours à la voie législative. Pour sa part, le pouvoir réglementaire a compétence pour préciser les conditions d'application et les modalités de mise en œuvre de ces missions.

IV - Analyse des impacts des dispositions envisagées

4.1 Réseau des chambres de commerce et d'industrie

4.1.1 Impacts sur les entreprises

Le renforcement de la régionalisation, la mutualisation de certaines fonctions et la rationalisation du réseau consulaire doivent permettre de réaliser des économies qui pourraient être répercutées sur la taxe pour frais de chambre à laquelle sont assujetties les entreprises.

4.1.2 Impacts administratifs

D'une part, le projet de loi emporte des conséquences pour les services déconcentrés de l'Etat, essentiellement sur l'exercice de la tutelle assurée par le préfet de région assistée de la direction régionale des finances publiques. Les actes de contrôle, qui concernent principalement l'approbation des budgets et des comptes, l'autorisation des emprunts et l'approbation des règlements intérieurs, devraient en effet diminuer avec la rationalisation du réseau et la diminution du nombre de chambres.

D'autre part, s'agissant des chambres de commerce et d'industrie, le projet de loi doit contribuer à la rationalisation du réseau en favorisant les fusions et en renforçant l'échelon régional. A titre d'exemple de rationalisation, le plan CAP 2015 pour l'ancienne CCI de Paris et la réorganisation de l'ancienne CCI de Versailles, initiés en 2010, ont conduit à des opérations de mutualisations des fonctions supports et de certaines activités opérationnelles (gestion de la paye, formalités internationales, contrôles de gestion, fonction achat, services informatiques). Ces réorganisations, poursuivies à partir de 2013 dans le cadre de la nouvelle CCIR Paris-Ile-de-France, ont permis de limiter la progression de la masse salariale ainsi que des charges de fonctionnement.

4.1.3 Impact social

Les gains de productivité réalisés par le renforcement des CCIR, la rationalisation du réseau et la mutualisation de certaines missions au niveau régional se traduiront, à terme, par une baisse des dépenses de personnel qui devrait conduire au non remplacement de certains départs en retraite.

A titre d'exemple, en Ile-de-France, les effectifs ont été réduits de 235 équivalents temps plein à la suite des réorganisations susmentionnées. Dans la région Nord-Pas-de-Calais, les mutualisations réalisées ont entraîné la suppression de 130 postes.

4.1.4 Impacts juridiques

Les mesures envisagées permettent aux CCIR d'adopter des documents relatifs à l'organisation de leur circonscription qui s'imposent aux chambres qui leur sont rattachées (schéma d'organisation des missions et schéma directeur).

4.2 Réseau des chambres des métiers et de l'artisanat

4.2.1 Impacts pour les particuliers et les entreprises

La régionalisation et la mutualisation des fonctions support doivent permettre de réaliser des économies permettant *in fine* d'améliorer les services rendus aux entreprises artisanales.

En outre, la rationalisation du réseau des CMA autour de deux modèles améliorera la lisibilité des structures chargées de représenter les intérêts généraux de l'artisanat.

4.2.2 Impacts administratifs

D'une part, les dispositions du présent projet de loi, combinées à celles du projet d'ordonnance relative à l'adaptation territoriale des réseaux des CCI et des CMA, conduisent à une réduction du nombre d'établissements publics composant le réseau des CMA notamment en raison de la possibilité de regroupement en chambres de métiers et de l'artisanat interdépartementales et de la suppression de la possibilité de rattacher des CMAD à des CMAR.

Il est toutefois difficile d'évaluer l'ampleur de ces regroupements dans la mesure où, s'agissant des chambres de métiers et de l'artisanat interdépartementales, ils sont laissés au libre choix des élus consulaires.

Cependant, la réduction du nombre d'établissements se traduira automatiquement par des économies de structure et des gains de productivité, notamment en ce qui concerne la rationalisation des chambres de niveau régional et la diminution du nombre d'élus.

D'autre part, le projet de loi emporte des conséquences pour les services déconcentrés de l'Etat et, en particulier, sur les modalités d'exercice de la tutelle.

La tutelle des préfets sur les chambres de métiers et de l'artisanat, consistant principalement à approuver les budgets et les comptes, à autoriser les dépassements de droit additionnel et les emprunts ainsi qu'à approuver les règlements intérieurs, devrait être renforcée au niveau des préfets de région (tutelle sur les chambres régionales de métiers et de l'artisanat ou les chambres de métiers et de l'artisanat de région) au fur et à mesure de la création des chambres de niveau régional.

Le préfet de région sera l'autorité de tutelle de toutes les chambres situées dans la nouvelle circonscription régionale (article 27 du code de l'artisanat).

Les conventions de gestion des centres de formation d'apprentis gérés directement par les chambres seront négociées avec le conseil régional.

Il s'ensuivra une meilleure cohérence entre la déconcentration de l'Etat au niveau régional et la structure du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat.

4.2.3 Impacts juridiques

S'agissant des chambres de métiers et de l'artisanat qui seront regroupées, des décrets seront nécessaires pour assurer le transfert des biens immobiliers et mobiliers ainsi que des créances, droits et obligations aux nouvelles chambres issues des fusions. De même, le personnel des chambres amenées à fusionner doit être transféré aux nouvelles chambres régionales ou aux chambres interdépartementales.

En ce qui concerne les départements d'Alsace et de la Moselle, l'artisanat est régi par le code local des professions et un corpus de dispositions particulières, qui déterminent notamment le statut des chambres, leurs compétences et leur mode de financement. L'intention du Gouvernement est de conserver ces dispositions et le présent projet de loi ne modifie pas le code local des professions. Toutefois, le rattachement des chambres d'Alsace à la nouvelle région devra se traduire par une harmonisation des modalités de contribution financière des chambres régies par le droit local au fonctionnement de la chambre régionale ainsi que du conseil de la formation, harmonisation relevant du champ de compétence de la loi de finances.

V - Textes d'application et outre-mer

5.1 Réseau des chambres de commerce et d'industrie

Le projet de loi prévoit que les fonctions d'appui et de soutien ainsi que toutes autres missions mutualisées figurant dans le schéma d'organisation des missions sont assurées par les CCIR dans des conditions et des domaines précisées par décret en Conseil d'Etat.

Il prévoit également que lorsque le nombre de chambres de commerce et d'industrie territoriales, de chambres de commerce et d'industrie locales ou départementales d'Ile-de-France rattachées à une même CCIR est égal à deux, il peut être dérogé par décret à la règle de représentation à due proportion du poids économique au sein de la CCIR.

S'agissant de l'outre-mer, les dispositions du projet de loi ne s'y appliquent pas car chacune des régions d'outre-mer comporte une chambre unique qui assure les missions d'une CCIT et d'une CCIR.

5.2 Réseau des chambres de métiers et de l'artisanat

Chaque région ou collectivité d'outre-mer ne comportant qu'une seule chambre du réseau des CMA, la procédure de regroupement de chambres, objet de la présente loi, n'y est pas applicable.

Tableau synoptique des mesures d'application du projet de loi

Article du projet de loi	Type de texte	Objet du texte réglementaire	Date d'entrée en vigueur	Direction
1 ^{er}	DCE	Schéma d'organisation des missions dans chaque chambre du commerce et de l'industrie		DGE
1 ^{er}	DCE	Seuil de représentation d'une CCI au sein d'une CCIR et nombre de membres d'une CCIR (art. R.711-47 à modifier)		DGE