



AVIS

sur la stratégie immobilière du réseau des chambres de commerce et d'industrie (CCI).

Vu le décret n° 2011-1388 du 28 octobre 2011 modifiant le décret n° 2006-1267 du 16 octobre 2006 instituant le Conseil de l'immobilier de l'État ;

Vu le code de commerce ;

Vu la loi de programmation n°2009-967 du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Vu la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ;

Vu la loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services ;

Vu le décret n° 2010-651 du 11 juin 2010 relatif à la composition des chambres régionales de métiers et de l'artisanat et des chambres de métiers et de l'artisanat et à l'élection de leurs membres ;

Vu la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ;

Vu 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 ;

Vu le décret n° 2010-1463 du 1^{er} décembre 2010 mettant en œuvre la réforme du réseau des chambres de commerce et d'industrie ;

Vu le décret n° 2011-350 du 30 mars 2011 portant diverses dispositions d'application de la réforme des chambres de métiers et de l'artisanat ;

Vu les comptes rendus d'audition devant la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale (n°1 du 18 février 2015, n°2, 3 et 4 du 4 mars 2015, n°6 du 25 mars 2015 et n°7 du 31 mars 2015) ;

Vu les avis du CIE :

- n° 2013-30 du 13 novembre 2013 sur la stratégie immobilière de la chambre de commerce et d'industrie de Rouen ;
- n° 2013-31 du 13 novembre 2013 sur la stratégie immobilière de la chambre de commerce et d'industrie de Picardie ;
- n° 2014-05 du 5 mars 2014 sur la stratégie immobilière de la chambre de commerce et d'industrie de Lyon ;
- n° 2014-09 du 12 février 2014 sur la stratégie immobilière de la chambre de commerce et d'industrie de Seine-et-Marne ;

- n° 2014-15 du 11 juin 2014 sur la stratégie immobilière de la chambre de commerce et d'industrie de Grand Lille ;
- n° 2014-25 du 17 septembre 2014 sur la stratégie immobilière de la chambre de commerce et d'industrie de Marseille ;
- n° 2015-04 du 11 février 2015 sur la stratégie immobilière de la chambre de commerce et d'industrie de Tarbes Hautes Pyrénées ;
- n° 2015-05 du 11 février 2015 sur la stratégie immobilière de la chambre de commerce et d'industrie Languedoc-Roussillon ;
- n° 2015-08 du sur la stratégie immobilière de la chambre de commerce et d'industrie de région Paris Ile de France ;
- n° 2015-09 du 18 mars 2015 sur la stratégie immobilière de la chambre de commerce et d'industrie de Caen ;
- n°2015-22 du 8 juillet 2015 sur la stratégie immobilière des structures de têtes des trois réseaux consulaires ;

Considérant que l'industrie, le commerce et les services comptent plus de 14,6 millions de salariés et les ressortissants des CCI représentent plus de 4 millions (chiffres CCI France, septembre 2014) ;

Considérant, s'agissant de l'organisation administrative du réseau que :

- Le réseau des chambres de commerce et d'industrie se compose de l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (CCI France), des chambres de commerce et d'industrie de région, des chambres de commerce et d'industrie territoriales, des chambres de commerce et d'industrie départementales d'Ile-de-France, ainsi que des groupements inter consulaires que peuvent former plusieurs chambres de région ou territoriales entre elles (par l'article 710-1 du code de commerce) ;
- Les chambres de commerce et d'industrie territoriales qui le souhaitent peuvent s'unir en une seule chambre dans le cadre des schémas directeurs, elles peuvent disparaître au sein de la nouvelle chambre territoriale ou devenir des délégations de la chambre territoriale nouvellement formée et ne disposent alors plus du statut d'établissement public ;
- Il est créé dans chaque région une chambre de commerce et d'industrie de région ; toutefois il peut être créé par décret une chambre de commerce et d'industrie de région englobant deux ou plusieurs régions (article 711-6) ;
- Aujourd'hui l'ensemble du réseau des 163 CCI françaises est constitué de 135 chambres de commerce et d'industrie territoriales (dont les 6 CCI départementales d'Ile-de-France), de 27 chambres de commerce et d'industrie de région et de CCI France, tête du réseau ;
- CCI France a annoncé en mars 2015 que le réseau métropolitain ne comptera plus que 13 chambres régionales soit autant que le nombre de régions prévue par la loi du 16 janvier 2015 et que le réseau des chambres de commerce et d'industrie territoriales et locales devrait passer de 135 à 90 en 2016 ;

Considérant, s'agissant du statut juridique des chambres de commerce et d'industrie que :

- L'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (CCI France), les chambres de commerce et d'industrie de région, les chambres de commerce et d'industrie territoriales sont des établissements publics à caractère administratif, placés sous la tutelle de l'État (ministère en charge de l'économie et préfet de région), les chambres départementales d'Ile-de-France sont rattachées à la chambre de commerce et d'industrie de région Ile-de-France et sont dépourvues de la personnalité morale ;

- Les CCI sont administrées par des dirigeants d'entreprise élus pour 6 ans (mandature 2011-2015 avec report des élections en novembre 2016) ; cette organisation spécifique est partagée avec les chambres d'agriculture et les chambres de métiers et d'artisanat ;
- Les chambres sont des personnes morales de droit public régies par le principe de spécialité, créées par l'État ; dotées de l'autonomie sur le plan tant juridique que financier, il dispose de la capacité normative dans les domaines de sa compétence, de la capacité patrimoniale (propriété et disposition de son patrimoine), de la capacité d'ester en justice ;
- Chaque chambre dispose d'un pouvoir réglementaire d'organisation du service et d'une certaine appréciation dans la conduite de sa mission puisque le pouvoir de tutelle est exclusif de tout pouvoir hiérarchique à l'égard des dirigeants d'un établissement public ;
- Chaque chambre est fortement encadrée par des principes de rattachement et de spécialité, d'où il résulte que l'établissement n'a ni le choix de sa création ni de sa disparition, il n'est pas non plus maître de l'étendue de son champ de compétences ni de son degré d'autonomie, ces décisions revenant à la personne publique ;

Considérant, s'agissant des missions des chambres de commerce et d'industrie, que :

- Les missions d'intérêt général confiées par la loi et fixées par décret (art. 710-1 du code) et financées par la taxe affectée sont de trois ordres : missions de service public transférées par l'État et missions de représentation ; accompagnement des entrepreneurs de la création à la transmission des entreprises, fonctions de support ;
- Les missions de service public sont notamment la prise en charge des formalités liées à la création et à la transmission des entreprises (formalités gérées par les centres de formalités des entreprises –CFE-), les formalités à l'international et l'accès aux aides publiques (tenue du fichier des aides aux entreprises) mais aussi une fonction de représentation des intérêts de l'industrie, du commerce et des services auprès des pouvoirs publics, une mission en faveur de la formation professionnelle initiale ou continue, une mission de création et gestion d'équipements, en particulier portuaires et aéroportuaires ;
- La mission d'accompagnement des entreprises de la création à la transmission, prestations générales au titre de l'accompagnement consistent dans des actions de formation, d'information, d'appui et de conseil en matière de création, reprise et transmission des entreprises ;
- Les fonctions support correspondent à l'animation de la vie professionnelle (organisation des élections consulaires), au pilotage général (contrôle de gestion), aux systèmes d'information, à la communication, gestion financière, aux achats, aux ressources humaines, aux fonctions juridiques, à la gestion immobilière et aux moyens généraux ;
- Si les missions de service public obligatoires sont exercées à titre gratuit, les autres services sont payants et procurent des ressources complémentaires aux chambres qui les dispensent ;

Considérant, s'agissant des moyens financiers des chambres de commerce et d'industrie que :

- Les chambres de commerce et d'industrie de région bénéficient des impositions de toute nature qui leur sont affectées par la loi (article 710-1) ;
- Depuis 2011, les CCI sont autorisées à percevoir une taxe pour frais de chambre constituée de deux cotisations, la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (TACFE) et une taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (TACVAE) ;

- Les ressources des établissements publics du réseau sont en outre assurées par toute autre ressource légale entrant dans leur spécialité, la vente ou la rémunération de leurs activités ou des services qu'ils gèrent, les dividendes ou autres produits des participations qu'ils détiennent dans leur filiales, les subventions, dons et legs qui leur sont consentis ;
- Chaque établissement du réseau tient une comptabilité analytique mise à disposition des autorités de tutelle et de contrôle afin de justifier que les ressources publiques ont été employées dans le respect des règles de concurrence nationales et communautaires et n'ont pas financé des activités marchandes ; depuis 2013 la mise en œuvre de la norme 4.9 conduit à harmoniser la comptabilité analytique pour toutes les CCI ;
- Le budget total du réseau des CCI est de 3 900 M€ dont 33 % proviennent de la perception de la taxe, 54 % de ressources propres (prestations) et de 13 % de subventions (conventions avec l'État, collectivités territoriales et union européenne). Les dépenses se répartissent en 39,5 % consacrés aux missions d'intérêt général (accompagnement des entreprises), en 32 % à la formation et à 28,5 % aux infrastructures industrielles et commerciales ;
- La loi de finances 2015 prévoit un prélèvement sur fonds de roulement de 500 M€ au profit de l'État ;
- Les CCI comme les CMA sont soumises au contrôle général économique et financier (CGEFI) ;

Considérant, s'agissant du patrimoine immobilier que :

- Chaque chambre peut acquérir, recevoir, posséder, aliéner, échanger, emprunter après décision de la chambre (assemblée ou bureau par délégation) en appliquant le CG3P pour les acquisitions, aliénations, échanges, baux et locations d'immeubles ;
- Le patrimoine détenu par les chambres est important, très diversifié avec des implantations administratives dans des bâtiments historiques avec des frais d'entretien et de restauration coûteux, des locaux techniques, des centres de formation, des équipements détenus en concession, des parkings et d'autres installations comme des musées ;
- La connaissance du patrimoine des chambres auditionnées et de leurs coûts d'exploitation est globalement satisfaisante ; les chambres ont généralement fait procéder à l'évaluation dudit patrimoine ; elles sont très souvent propriétaires de leurs sièges administratifs et parfois locataires des locaux pour des services de proximité ou des ateliers spécialisés dans un souci de rationalisation des sites et des locaux ; elles louent les espaces excédentaires pour se procurer des ressources complémentaires ;
- S'agissant du patrimoine historique, certaines chambres de commerce et d'industrie cherchent à améliorer le rendement moyen de ces patrimoines comme à Lille et Marseille, même si les résultats concrets sont parfois en-deçà des objectifs ;
- Globalement les chambres de commerce et d'industrie disposent d'un patrimoine immobilier important qui mérite un inventaire exhaustif et une évaluation fiable de cet actif ;

Considérant, s'agissant de la stratégie immobilière que :

- L'assemblée générale de chaque chambre décide et vote sa stratégie immobilière ;
- La plupart des CCI n'ont pas de véritable politique immobilière et quand elles définissent un plan stratégique immobilier, il n'est pas pluriannuel, la valorisation du patrimoine immobilier est peu prise en compte, la rationalisation du parc reste à améliorer avec

notamment des cessions des bâtiments devenus inutiles afin de réduire les coûts d'exploitation ;

- Il n'appartient pas à CCI France de définir une politique immobilière nationale qui serait déclinée au niveau local mais la loi lui attribue un devoir de normalisation (article 711-16) ; CCI France l'applique sur les fonctions support (finances, juridique, personnel et immobilier), CCI France est la seule tête de réseau à avoir intégré l'immobilier dans son champ réglementaire avec la norme 4.13 relative aux programmes pluriannuels d'investissement ;

Les représentants des chambres de commerce et d'industrie ayant été entendus en leurs explications.

Le Conseil, après en avoir délibéré lors de sa séance du 8 juillet 2015 fait les observations suivantes sur la stratégie immobilière du réseau des chambres de commerce et d'industrie :

1. Le Conseil observe avec satisfaction que le réseau des CCI va réorganiser ses implantations régionales dans le cadre de la réforme territoriale de la loi du 16 janvier 2015. Pour être pleinement efficace et être appliqué avant les élections prévues en novembre 2016, ce regroupement nécessitera des évolutions réglementaires que l'État devra étudier avec les CCI.
2. Le Conseil relève que cette nouvelle organisation territoriale devra entraîner une baisse du nombre d'implantations, la rationalisation du parc immobilier, la poursuite de la mutualisation des fonctions support (déjà effective sur les ressources humaines, finances et informatique) et donc la réalisation d'économies, de manière plus lisible que les effets constatés de la loi du 23 juillet 2010. Le volet patrimonial devra être pris en compte afin d'aboutir à la définition d'une stratégie pluriannuelle et d'indicateurs de performance immobilière et à une meilleure valorisation du patrimoine immobilier.
3. Le Conseil constate que les CCI disposent souvent d'un inventaire exhaustif du parc immobilier, très utile dans le contexte budgétaire contraint et dans le cadre des réorganisations territoriales. Cependant, le Conseil relève que ce parc immobilier est estimé en valeur comptable et non en valeur de marché. Il est souhaitable que les CCI réalisent une telle évaluation de l'actif immobilier.
4. Le Conseil observe l'importance du patrimoine historique détenu par de nombreuses chambres consulaires et que l'optimisation de leur occupation qui peut être un gage de ressources complémentaires est pratiqué par certaines chambres avec succès.

Toutefois, il s'interroge sur le point de savoir si la sauvegarde et l'exploitation d'un tel patrimoine relèvent d'une institution consulaire dont les missions et les moyens sont destinés à la mise en œuvre d'une politique publique de développement économique et non de conservation patrimoniale, surtout quand les coûts d'entretiens sont élevés.

De la même manière, lors des auditions, le Conseil a observé que certaines chambres exerçaient la gestion et l'animation de musées. Sans apprécier ni la qualité des établissements ni la gestion, points qui ne relèvent pas de sa compétence, le Conseil, tout en comprenant les raisons historiques du rattachement de musées à certaines chambres de

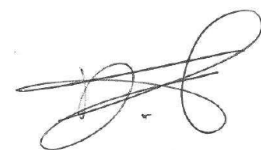
commerce et d'industrie, s'interroge également, sur le bien-fondé de l'exercice de cette activité par des institutions consulaires.

5. S'agissant du patrimoine dédié à la formation, le Conseil constate qu'il n'existe pas de données de synthèse exhaustives et précises. Il note la prééminence des locaux de formation dans le patrimoine immobilier puisque les CCI sont le deuxième formateur après l'éducation nationale et le premier formateur en termes d'apprentissage et que certaines chambres consacrent 80 % de leur budget à la formation. Le Conseil s'interroge sur l'importance de ce patrimoine, sa gestion, sa valorisation et les mutualisations possibles avec les chambres de métiers et d'artisanat, au regard notamment des soutiens financiers des collectivités locales qui visent à moderniser l'immobilier les locaux de formation et les hébergements afférents.
6. S'agissant de la politique immobilière des CCI déterminée par les assemblées générales de chaque chambre, le Conseil relève que la plupart des chambres disposent d'une véritable stratégie immobilière basée sur un diagnostic patrimonial exhaustif et une réflexion stratégique annuel ou pluriannuel avec un plan de cessions des biens devenus inutiles, la réalisation d'audits techniques, un plan d'investissement, la valorisation des biens utiles à l'activité, une gestion des espaces excédentaires et du patrimoine de rendement pour se procurer des ressources complémentaires. Il invite les CCI à inscrire cette stratégie à cinq ans, durée des mandatures consulaires.

Compte tenu de l'importance du patrimoine détenu par les CCI, le Conseil relève que le rendement moyen du patrimoine doit être amélioré, notamment les sièges historiques des CCI.

7. Le Conseil recommande que la problématique immobilière soit incluse dans les conventions d'objectifs et de moyens signées avec les CCIR et que la mise à jour des schémas directeurs des CCIR soit précédée d'une étude des conséquences immobilières et qu'un volet patrimonial planifie à 5 ans les évolutions du patrimoine immobilier.
8. Le Conseil observe que des rapprochements entre les trois réseaux consulaires existent et que certaines CCI analysent le caractère positif de ces rapprochements, particulièrement pour mieux exploiter les possibles synergies, même si globalement la fusion n'est souhaitée ni par les CMA ni par les CCI qui défendent chacune la spécificité de leur public.

**Pour le Conseil,
son Président**



Jean-Louis DUMONT