

Etude du transfert de la tutelle des Chambres de Commerce et d'Industrie de Corse et des Chambres de Métiers et de l'Artisanat de Corse vers la Collectivité de Corse

-

Note de synthèse des travaux réalisés

1. Rappel du contexte

En mars 2018, l'Inspection Générale des Finances (IGF), le Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGIET) et le Contrôle général économique et financier (CGEFI) ont rendu public leur rapport consacré à la « revue des missions et scénarios d'évolutions des chambres de commerce et d'industrie et des chambres des métiers et de l'artisanat ». Cette étude visait à identifier les différents scénarios permettant de renforcer l'adéquation entre l'offre de services des chambres et les besoins de leurs ressortissants, tout en faisant participer les réseaux consulaires à l'effort de redressement de la dépense publique.

Les trois scénarios d'évolution identifiés par ce rapport étaient les suivants :

- Scénario 1 : renforcement de la tutelle de l'Etat avec un recentrage des missions financées par la Taxe de Frais de Chambre (TFC) conjugué à une disparition des CCIT (Chambres de commerce et d'industrie territoriales) et CMAD (Chambre des métiers et de l'artisanat départementales) au profit des CCIR (Chambres de commerce et d'industrie régionales) et CMAR (Chambres des métiers et de l'artisanat régionales) avec délégations locales ;
- Scénario 2 : transfert de la tutelle et du financement des réseaux consulaires aux conseils régionaux, le cas échéant avec différentes variantes selon le degré de liberté laissé aux régions sur la possibilité de faire évoluer la gouvernance des réseaux consulaires ;
- Scénario 3 : poursuite du désengagement financier progressif de l'Etat, en transformant le mode de financement par des prestations de services ou cotisations volontaires des ressortissants.

Dans ce contexte et au vu de ces préconisations, les Chambres ont interrogé la Collectivité de Corse sur sa volonté de se positionner sur un changement de tutelle en application du scénario 2 ci-dessus.

La loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises a intégré cette volonté des acteurs consulaires corses en précisant à son article 46 : « En Corse, en raison de la mise en place de la collectivité unique depuis le 1er janvier 2018, une étude est conduite conjointement par la collectivité de Corse, l'Etat et les chambres consulaires afin de proposer un diagnostic, un audit, une assistance et un conseil en vue de l'évolution institutionnelle et statutaire des chambres consulaires de l'île. Cette évolution doit s'inscrire dans un processus global de transfert de compétences de l'Etat vers la collectivité de Corse. ».

Dans ce cadre, un groupement de commandes a été mis en place entre les différents acteurs¹ pour permettre la réalisation de cette étude.

La présente note a ainsi vocation à synthétiser les travaux réalisés conjointement par EY et EY Société d'Avocats entre mars 2020 et mars 2021 dans le cadre de cette étude. Celle-ci se décomposait en 3 phases :

- La réalisation d'un état des lieux de la situation actuelle des CCI et CMA corses
- L'analyse juridique de la faisabilité des 3 scénarios de transfert de tutelle envisagés
- La détermination des différents scénarios d'évolution

Ces 3 phases ont fait l'objet de plusieurs rapports distincts, annexés à la présente note de synthèse :

- Annexe 1 : Rapport d'état des lieux émis en juin 2020
- Annexe 2 : Rapport juridique sur les scénarios d'évolution envisageables et sa synthèse, émis en août 2020
- Annexe 3 : Rapport social émis en octobre 2020
- Annexe 4 : Rapport sur le schéma cible identifié émis en mars 2021

2. Etat des lieux des chambres consulaires : une situation financière globalement confortable

Les CCI et les CMA exercent de multiples activités : administratives (service aux entreprises, représentativité des acteurs économiques), de formation (campus de Borgo, Institut Consulaire de Formation d'Ajaccio), et industrielles et commerciales (gestion des concessions portuaires et aéroportuaires).

En terme financier, les CCI sont environ 10 fois plus importantes que les CMA. Cette situation est notamment la conséquence de la prépondérance des concessions portuaires et aéroportuaires : celles-ci représentent environ les deux tiers des budgets des CCI et CMA, avec des dépenses de l'ordre de 77 m€ annuelles. Le constat est comparable sur le plan humain : les CCI emploient environ 800 ETP, contre une centaine pour les CMA.

In fine, la situation financière des CCI était saine à fin 2018 : l'exploitation des concessions leur ont permis d'accumuler des excédents représentant une trésorerie de l'ordre de 93 m€. Il convient de noter que côté CMA, la situation est plus nuancée avec des déficits cumulés d'environ 0,2 m€ sur les 5 années précédant l'exercice 2018.

3. Les prérequis ayant guidé l'analyse juridique

Nos travaux ont eu pour objet d'identifier les variantes juridiquement envisageables pour un changement de tutelle des chambres, d'ores et déjà identifiées dans le rapport inter-inspections de mars 2018, et d'envisager les modifications législatives nécessaires et la compatibilité juridique du transfert de la tutelle avec la poursuite des missions des CCI (concessions portuaires et aéroportuaires notamment, dont le terme est au 31/12/2020, sauf prolongation en cours de discussion).

Afin de permettre l'identification de ces variantes, notre analyse juridique a tenu compte des objectifs poursuivis par le groupement commanditaire de l'étude, regroupant l'Etat, la Collectivité de Corse, la CCI de Corse et les CMA de Corse, et des prérequis suivants identifiés notamment lors d'une première phase d'échange avec les acteurs concernés :

¹ L'Etat, la Collectivité de Corse, la Chambre de Commerce et d'Industrie Régionale de Corse, la chambre de Commerce et d'Industrie Territoriale de Corse du Sud, la chambre de Commerce et d'Industrie Territoriale de Haute-Corse, la Chambre Régionale des Métiers et de l'Artisanat de Corse, la Chambre de Métiers et de l'Artisanat de Corse du Sud, la Chambre de Métiers et de l'Artisanat de Haute-Corse

- Prérequis n°1 : Rattacher les Chambres existantes à la Collectivité de Corse en lieu et place de l'Etat (avec à minima un transfert de tutelle, c'est-à-dire du contrôle des actes et du budget, ainsi que du pouvoir d'autorisation préalable pour certaines décisions).
- Prérequis n°2 : Conserver le mode de fonctionnement actuel autant que possible ainsi que l'identité des Chambres, s'agissant notamment de la gouvernance par les entreprises du secteur autant que possible.
- Prérequis n°3 : Caractériser une relation de quasi-régie entre la Collectivité et les Chambres permettant la poursuite d'exploitation des concessions portuaires et aéroportuaires par les CCI sans procédure de mise en concurrence.

4. Les trois scénarios d'évolution possibles identifiés

Sur la base de ces prérequis, 3 scénarios pouvaient être envisagés :

- Scénario 1 : simple modification de l'autorité de tutelle, les Chambres étant rattachées à la Collectivité sans modification de leur statut et en conservant le même principe de tutelle que celui exercé actuellement par l'Etat.
- Scénario 2 : Absorption des Chambres (CCI et CMA) par un établissement public nouveau à statut spécifique dépendant de la Collectivité de Corse, contrôlé par la Collectivité (sur le modèle des agences et offices)
- Scénario 3 : la disparition pure et simple des Chambres et de leur représentation et la reprise par la Collectivité de leurs missions et de leurs moyens (personnel y compris), le cas échéant en les transférant à une agence dédiée déjà existante.

5. Deux des trois scénarios ont été écartés à l'issue du rapport juridique initial

Les scénarios 1 et 3 ne remplissent par l'ensemble des prérequis identifiés.

Dans le scénario 1, il serait en effet indispensable d'organiser une mise en concurrence pour les concessions portuaires et aéroportuaires une fois arrivées à échéance, dès lors que l'exception de quasi-régie ne pourrait être qualifiée, le contrôle de la Collectivité n'étant pas suffisant à notre sens au regard des exigences légales et jurisprudentielles pour répondre aux conditions de la quasi-régie (ou « in-house »).

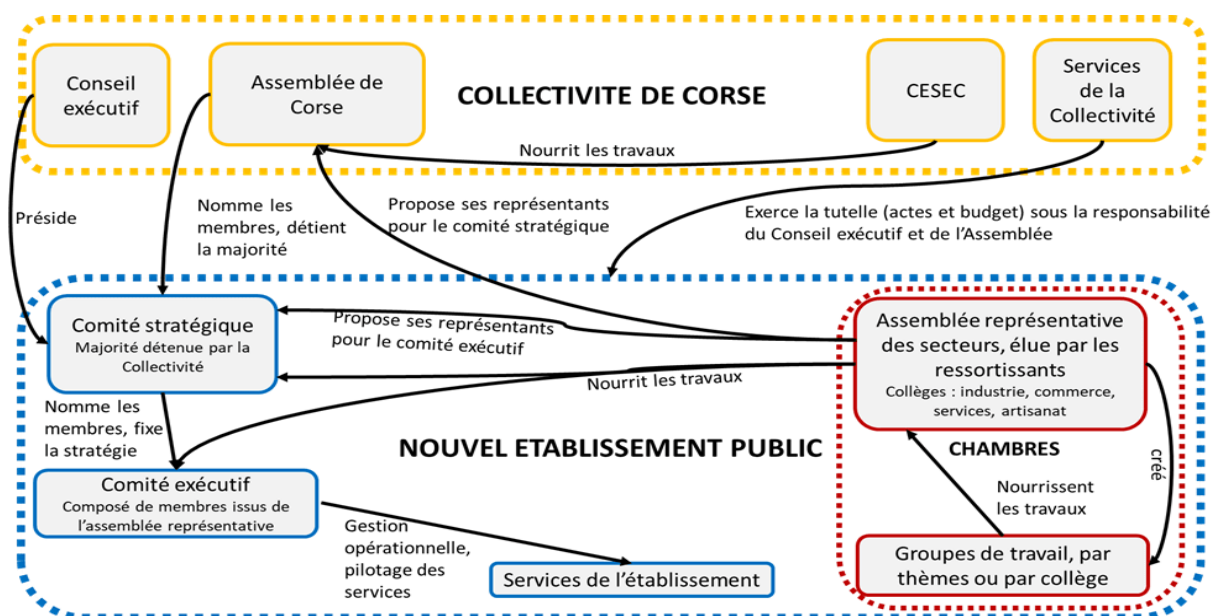
Ce scénario se heurte en outre à plusieurs contraintes constitutionnelles, notamment tenant à la libre administration des collectivités territoriales par leur conseil élu. Le maintien du régime des Chambres marqué par une forte autonomie étant incompatible avec ce principe en l'état de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, dans la mesure où la Collectivité doit nécessairement contrôler l'entité placée sous sa tutelle (la simple tutelle administrative n'étant pas suffisante pour caractériser un contrôle).

Le scénario 3 ne permet pas de conserver le mode de fonctionnement actuel et l'identité des Chambres, s'agissant notamment de la gouvernance par les ressortissants élus par les entreprises et artisans du territoire.

6. Le scénario cible qui a ensuite été développé est donc le scénario 2 « intermédiaire »

Cette solution verrait l'absorption des Chambres (CCI et CMA) par un établissement public nouveau à statut spécifique dépendant de la Collectivité de Corse, contrôlé par la Collectivité (sur le modèle des agences et offices). L'objectif serait de reproduire autant que possible le mode de fonctionnement des Chambres en conservant le principe de représentants élus par les ressortissants du territoire, rassemblés au sein d'une Assemblée représentative (avec des collèges représentatifs des différents ressortissants CCI et CMA) et le cas échéant d'un Comité Exécutif chargé de la gestion opérationnelle de la structure.

Un schéma dualiste pourrait être envisagé avec un Comité Stratégique contrôlé par la Collectivité et un Comité Exécutif composé (en majorité) de membres issus de l'assemblée représentative des entreprises et artisans. Dans ce schéma, le Comité Stratégique donne les grandes orientations, définit la politique de la structure, nomme (et révoque le cas échéant) le Comité Exécutif, à qui il délègue, sous son contrôle, la gestion opérationnelle de la structure.



7. Etape nécessaires à la mise en œuvre du schéma cible

Pour parvenir au schéma cible, l'intervention du législateur sera nécessaire à plusieurs titres, et sera indispensable pour régler les aspects suivants :

- Transfert des compétences des chambres au profit de la collectivité de Corse et toutes conséquences de droit (transfert des biens et droits des Chambres en Corse) - qui les transfèrera elle-même ensuite au nouvel établissement, cette étape intermédiaire étant indispensable au regard des articles 72 et 34 de la Constitution ;
- Transfert des moyens humains, impliquant des précautions particulières eu égard à la diversité des statuts juridiques applicables (traitement des situations sociales particulières par la loi le cas échéant, comme détaillé dans notre rapport) ;
- Sort de la taxe pour frais de chambre, plusieurs techniques législatives étant mobilisables, contribuant à compenser le transfert de compétences dans le respect de l'article 72-2 de la Constitution ;

- Organisation de la gouvernance du nouvel établissement, notamment au travers du régime électoral des représentants des ressortissants, en ménageant un équilibre entre préservation du régime électoral actuel des Chambres et libre administration de la Collectivité de Corse une fois la compétence transférée.

Dans ce cadre, le législateur pourra adopter des dispositions spécifiques (dans le respect toutefois des contraintes constitutionnelles évoquées supra), permettant de faciliter le transfert tout en organisant un régime juridique particulier à la Corse.

Il reviendra dans un second temps à la Collectivité de Corse, sur la base des possibilités offertes par le législateur, de créer l'établissement nouveau qui accueillera les activités antérieurement confiées aux chambres. En effet, la libre administration des collectivités territoriales impose de laisser à la Collectivité de Corse une marge de manœuvre suffisante dans la création de son établissement (adoption des statuts, définition des compétences, tutelles et contrôles, budget et ressources, moyens humains et matériels), à l'image de ce que le législateur a déjà permis s'agissant du tourisme, dispositif figurant à l'article L4424-31 du Code général des collectivités territoriales.

Une fois créé, en pratique, l'établissement nouveau deviendra l'exploitant des concessions liant actuellement la Collectivité de Corse aux Chambres, ce qui pourra conduire les parties le cas échéant à modifier le cadre contractuel librement (la quasi-régie étant a priori caractérisée en l'état de nos préconisations relatives au scénario cible).

Les étapes nécessaires sont schématisées ci-après :

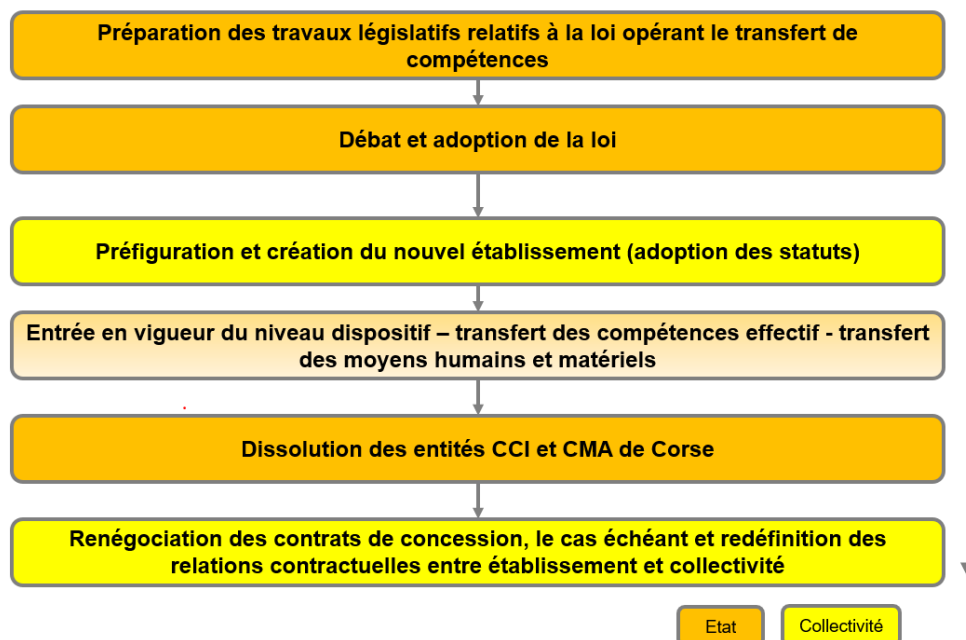


Schéma du processus décrit

Ces étapes sont toutes nécessaires mais le planning associé est très variable selon les souhaits de chaque acteur (Etat, CCI et CMA, Collectivité), leurs contraintes politiques et électorales, le calendrier législatif, le planning de renouvellement des contrats de concession en cours, etc.

En tout état de cause, comme précisé lors de la phase précédente de l'étude, nous recommandons une transition « en douceur » via la mise en place d'un dispositif conventionnel permettant d'assurer une

transition du modèle actuel vers le modèle futur (convention cadre pluriannuelle, le cas échéant convention d'objectif et de moyens, entre la Collectivité de Corse et les CCI et CMA, dans l'attente du transfert de tutelle) permettant d'optimiser l'intégration du nouvel établissement dans l'environnement institutionnel de la Collectivité de Corse (gestion de la période transitoire en matière d'investissements, précisions des missions des différents acteurs, etc) et de définir le planning cible de la transition (y compris les modalités d'organisation des élections des représentants des entreprises dans le nouvel établissement, en lien avec ce qui sera prévu par la loi de transfert).

Cette convention pourra tout à faire mentionner le transfert de tutelle prochain, qu'il soit à l'étude ou déjà engagé, afin de justifier ce lien contractuel et ces engagements réciproques visant à rationaliser les interventions économiques de chacun sur le territoire de la Corse.

Cette période transitoire pourra s'accompagner d'une réflexion générale au sein de la Collectivité sur le devenir des agences et offices, visant le cas échéant à opérer une rationalisation entre les différentes activités exercées par ce biais.

8. Chiffres clés du nouvel ensemble consolidé

L'établissement ainsi consolidé dégagerait un résultat net positif d'environ 3 m€. Une simulation par activité a été réalisée et permettrait de conclure à la rentabilité des 3 pôles envisagés :

- Le pôle gestion des infrastructures regroupant l'exploitation des concessions portuaires et aéroportuaires et du Palais des Congrès dégagerait un bénéfice de l'ordre de 2,2 m€
- Le pôle formation verrait un résultat net d'environ 0,2 m€
- Le pôle service aux entreprises, regroupant également les fonctions supports, constaterait un excédent d'environ 0,6 m€ (sous réserve du maintien des clés de répartition des frais de siège)

Les recettes du nouvel établissement s'établiraient à environ 112 m€ en année pleine, dont plus de 80% de chiffre d'affaires tiré des activités commerciales. Les dépenses d'exploitation seraient d'environ 98 m€, dont 51% de charges de personnel. L'excédent d'exploitation dégagé permettrait de financer un résultat financier négatif (-10 m€), principalement lié aux charges financières supportées par les concessions.

Nouvel établissement consolidé : les chiffres clés

