

Prise de Position

Gouvernance Multiniveaux

Réponse au Livre blanc du Comité des Régions

L'UEAPME approuve les grandes orientations du Livre blanc, en particulier la nécessité de doter les différents niveaux de pouvoirs et de décisions d'une gouvernance coordonnée et organisée. Comme indiqué dans le Livre blanc, elle doit être fondée sur le partenariat d'une part entre les différents niveaux politiques de pouvoirs et s'appuyer d'autre part sur la légitimité démocratique et sur la représentativité des différents acteurs impliqués.

L'UEAPME souhaite apporter quelques compléments sur l'importance des PME sous leurs différentes formes – notamment les plus petites et les micros entreprises ainsi que les entreprises artisanales- dans le cadre de cette légitimité démocratique et cette représentativité des acteurs.

La Gouvernance à multi niveaux nécessite

- la participation des acteurs économiques et sociaux, en particuliers des représentants des PME, des micro entreprises et des entreprises artisanales aux différents niveaux d'exercice de la gouvernance, sous forme d'un partenariat respectant le principe de la « subsidiarité horizontale »,
- l'émergence et la mise en œuvre d'une « culture du partenariat »
- une appropriation politique et opérationnelle du principe « Think small first ».

Remarques générales.

Dans sa prise de position sur le Livre vert sur la cohésion territoriale¹, l'UEAPME a souligné que, de l'avis de ses organisations membres, les programmes régionaux de développement économiques qui avaient réussi devaient essentiellement leur succès à la qualité de la coopération et du partenariat avec les organisations économiques et d'entreprises ainsi que les partenaires sociaux des territoires concernés. A l'inverse, il apparaissait que les territoires où les choix de développement avaient été décidés sans cette concertation ou en privilégiant un modèle unique de développement ou un seul secteur d'activité, sans analyser préalablement l'impact économique et social de ces choix sur les autres secteurs d'activité, ne pouvaient pas se targuer de la même réussite.

¹ adoptée le 12 février 2009 et accessible via <http://www.ueapme.com/spip.php?rubrique42>

L'UEAPME considère que trois facteurs essentiels doivent être pris en compte dans le cadre d'une nouvelle politique de gouvernance efficace :

1 - Instituer un dialogue entre les acteurs politiques et de l'économie réelle que sont les partenaires économiques et sociaux à chaque niveau, territorial, régional, national et européen.

La notion même de gouvernance multiniveaux doit intégrer la notion de « gouvernance multiacteurs ». Les politiques économiques et sociales, l'innovation, l'environnement et les grands défis majeurs de l'UE – démographie, énergie, mondialisation, emploi, développement durable...- ont des impacts majeurs sur les entreprises, en particulier les petites et micro entreprises et les entreprises artisanales. En vertu des trois compétences fondamentales conférées à l'Union par le Traité de Lisbonne et comme conséquence du principe « Penser aux petits d'abord – Think small first », les organisations représentatives des différentes catégories de PME devraient donc être systématiquement associées à l'élaboration des législations et programmes intéressant les entreprises, aux projets de développement à l'échelle des territoires ainsi qu'aux politiques sectorielles.

L'UEAPME avance le principe de la « subsidiarité horizontale » consistant à garantir, parallèlement au principe de subsidiarité institutionnelle, la participation des acteurs économiques et sociaux au processus décisionnel et opérationnel à chaque niveau.

Qu'est-ce que le principe de subsidiarité horizontale de l'UEAPME ?

Le Traité sur l'UE a instauré une répartition des compétences et le principe de subsidiarité institutionnelle entre l'Union et les Etats membres. Dans les Etats membres, une répartition des pouvoirs et des compétences entre l'Etat et les Régions existe sous des formes différentes. Par ailleurs, le Traité de Lisbonne confère à l'UE une troisième compétence fondamentale, la « cohésion territoriale », avec la cohésion économique et la cohésion sociale.

L'UEAPME considère que, à chacun des trois niveaux de la subsidiarité institutionnelle, les partenaires économiques et sociaux devraient être associés, pas seulement consultés, à l'élaboration des textes les concernant et relevant de leurs propres compétences. Il devrait donc être instauré un principe de « subsidiarité horizontale » garantissant :

- le respect des compétences entre les partenaires économiques, les partenaires sociaux et les pouvoirs publics,*
- que les partenaires économiques et sociaux soient, à chaque niveau, directement associés au processus législatif correspondant,*
- qu'aucun texte touchant à leur propre compétence et leur responsabilité ne soit adopté s'il n'a pas fait l'objet de cette concertation.*

2 - Mettre en place une culture du partenariat et de l'esprit d'entreprise :

La question est souvent évoquée de savoir s'il est nécessaire de créer de nouveaux instruments législatifs ou de gestion afin de faciliter la coopération entre les pouvoirs publics et les acteurs économiques et sociaux. Si le règlement général sur les fonds structurels incite et recommande cette concertation, l'expérience montre que les autorités publiques nationales et territoriales l'appliquent comme bon leur semble, sans que l'UE n'ait de pouvoir de sanction ni même de réel pouvoir d'incitation. Il ressort cependant clairement que le degré d'efficacité des politiques économiques et sociales dans les territoires en faveur des PME et des microentreprises dépend du niveau du partenariat.

Les travaux menés par l'UEAPME sur l'efficacité des politiques structurelles vers les PME et les entreprises artisanales montrent que les difficultés réelles sont de trois ordres² :

- le poids excessif de la gestion administrative, financière et technique des instruments existants : outre l'inadaptation intrinsèque des formulaires et exigences définis le plus souvent sans concertation avec les entrepreneurs ou les gestionnaires de projets, le manque de concertation et de partenariat entre les autorités publiques des trois niveaux aboutit à des surenchères administratives venant inutilement charger l'entrepreneur ou l'organisation intermédiaire. Quatre exemples sont souvent cités par les organisations de l'UEAPME : 1) les divergences d'interprétation des textes communautaires par les autorités nationales et régionales, aboutissant par exemple à l'interdiction faite par certaines régions à des organisations d'entreprises de mener des actions groupées ; cette divergence existe parfois, dans une même région, entre les collectivités locales et les autorités administratives ; 2) la mobilisation d'un salarié à plein temps chargé uniquement des questions administratives pas toujours pris en charge par les fonds d'assistance technique; 3) l'exigence de préfinancement partiel ou total par le bénéficiaire avant le versement des fonds communautaires ; 4) la surenchère cumulative de formulaires, contrôles et audits rajoutés par chaque niveau territorial, le plus souvent sans coordination, entraînant retards de paiement, report ou abandon de projets.

Conçus selon des règles de vérification et de certification administrative et financière valables pour des grandes entreprises, les formalités des dossiers de candidature et de contrôle excluent de fait les entreprises de petite taille. Le manque de gouvernance organisée entre les échelons administratifs européens, nationaux et territoriaux entraîne des surcharges et des lourdeurs souvent inutiles telles que les PME ne peuvent accéder directement aux programmes et qu'elles aboutissent à un désintéressement croissant des organisations territoriales de petites entreprises pour les fonds structurels.

² L'UEAPME souligne qu'il n'existe pas au niveau communautaire ni dans les Etats membres d'analyse précise sur l'impact des politiques et programmes structurels sur les petites entreprises

- ***l'absence ou l'insuffisance de « culture de la coopération »*** : s'il est fait état de coopération insuffisante entre les autorités publiques, il faut aussi souligner que les pouvoirs publics à chaque échelon n'ont pas toujours la volonté politique de coopérer avec les partenaires économiques et sociaux. Dans sa position sur le Livre vert sur la cohésion, l'UEAPME soulignait que la notion de pouvoir unilatéral restait encore forte dans de nombreux services publics et que la plupart des blocages étaient dus à leur méconnaissance de la diversité des situations d'entreprises dans les territoires.

Comme l'indique à juste titre le Livre blanc, il s'agit d'une évolution importante de la culture politique et administrative au sein de l'Union européenne qui doit être encouragée et stimulée.

- ***l'insuffisance de « culture d'entreprise »*** de la part des interlocuteurs publics pour lesquels l'image de référence de l'entreprise se limite encore souvent à la grande entreprise. Elle conduit de nombreuses autorités administratives à assimiler toutes les entreprises selon un modèle unique, quels que soit leur taille ou leur nature d'activité, et à concevoir et appliquer des politiques d'appui en fonction de ce seul modèle.

L'exemple de l'innovation est particulièrement parlant: alors que de nombreuses régions ont développé des politiques fortes d'accompagnement des petites et micro entreprises et d'incitation à l'innovation, notamment au moyen de clusters territoriaux ou de contrats d'objectifs, pour dynamiser toutes les formes d'innovation y compris l'innovation courante et non technologique, d'autres se limitent à l'innovation de hautes technologies par les entreprises de grande taille, alors qu'il est prouvé que les innovations dans les petites entreprises dans les régions sont créatrices d'emploi locaux pérennes

Cette réalité a deux effets négatifs pour les autorités territoriales et les entreprises. D'une part elle ne leur permet pas de concevoir des politiques adaptées aux différentes formes réalités notamment celles de plus petite taille. D'autre part, s'il est évident que les organisations intermédiaires jouent dès lors un rôle irremplaçable d'interface entre les petites entreprises et les pouvoirs publics, ce rôle n'est en réalité pas assez reconnu et soutenu par les autorités administratives nationales ou locales : l'expérience montre que les programmes communautaires, nationaux et territoriaux ne peuvent réellement atteindre les entreprises de petite taille que si leur mise en œuvre est gérée par les organisations intermédiaires qui les représentent.

Dans sa réponse au Livre vert sur la cohésion territoriale, l'UEAPME estime que l'une des 5 grandes priorités politiques d'une future politique de cohésion réussie est de « jouer la carte des organisations intermédiaires ». Quel que soit le choix exercé par les Institutions communautaires pour arrêter les priorités de la future politique de cohésion, la mise en œuvre de ces priorités par et dans les PME ne sera efficace que si elle tient compte des réalités des différentes catégories d'entreprises dans les territoires.

Il est clair que la gouvernance à multi niveaux permet d'obtenir une meilleure réglementation, débarrassée des exigences inutiles, d'unifier les procédures, d'encadrer les modes de contrôle qualité et financier, d'harmoniser les interprétations juridiques des textes aux différents niveaux, sous réserve qu'elle ne se limite pas à une gouvernance institutionnelle et qu'elle s'ouvre à la gouvernance partenariale, la « gouvernance multiacteurs » avec les partenaires économiques et sociaux. Une des mesures prioritaires que préconise l'UEAPME est la mise en place d'actions de formation, d'accompagnement et d'incitation à destination de tous les partenaires afin de favoriser le dialogue et la concertation.

3 - appliquer le principe « Think small first » du SBAE dans les régions et les territoires

L'UEAPME constate avec une grande satisfaction qu'une des priorités du Livre blanc est la généralisation des principes du SBAE au niveau local et régional et appuie avec conviction le Livre blanc quand il cite que « la relance de l'économie européenne passe aussi par la réalisation des objectifs du Small business act pour l'Europe qui doit faire l'objet d'un partenariat avec les collectivités territoriales ».³

L'UEAPME invite le Comité des régions et les régions d'Europe à faire leurs les priorités du SBAE ainsi que les 27 priorités du plan d'actions annexé à la décision du Conseil sur le SBAE. Il invite le CdR et les régions à élaborer, en concertation avec les organisations représentatives des entreprises, leurs stratégies de développement en se basant sur ces priorités.

Plus de 95 % des entreprises européennes agissent sur les marchés locaux, que ce soient des marchés de proximité ou des marchés à l'export se basant sur des compétences locales .Cependant,, les politiques européennes restent souvent conçues par et pour les grandes entreprises, celles à croissance rapide ou à vocation exportatrice, soit une infime minorité, alors que les plus petites entreprises sont les plus importants créateurs d'emplois au niveau des territoires, parfois même les seuls dans les espaces ruraux, les quartiers urbains sensibles ou les zones à handicap naturel ou autre. Les politiques territoriales se devraient donc de tenir compte aussi du potentiel des entreprises liées aux activités de proximité et être conçues selon une double approche « bottom up » : partir des besoins des plus petites entreprises et au plus petit échelon territorial.

Cette demande est d'autant plus justifiée par le fait que les 92 500 collectivités locales et régionales de l'EU sont responsables de plus des deux tiers de la législation européenne, dont la plupart concernent directement les petites entreprises ; les régions vont voir leur rôle et leur responsabilité politique accrues avec le Traité de Lisbonne et vont devoir gérer la transposition des grandes décisions en matière de changement climatique et de développement durable ainsi que des futures politiques en matière sociale, démographique et d'emploi.

³ *Livre blanc Gouvernance à Multiniveaux, Comité des Régions, 17-18.06.2009, page 23*

Une des clés de l'amélioration des conditions cadre pour le développement des entreprises dans les territoires, en particulier des micros entreprises et des entreprises artisanales, est l'appropriation politique par les autorités régionales et territoriales du principe « Think small first » comme règle de gouvernance et de partenariat avec en particulier :

- la participation des organisations intermédiaires des entreprises et des partenaires sociaux à l'élaboration des politiques et plans de développement des territoires,
- l'analyse systématique de l'impact des politiques de développement sur l'ensemble des activités économiques du territoire concerné,
- l'application du principe « only once » dans les formalités d'attribution des financements en faveur des entreprises, les formalités de demande, de contrôle et d'audit pouvant être certifiée par l'autorité régionale sans nécessiter de contrôle supplémentaire au niveau national ou européen.

Dans ce contexte, une mesure fortement symbolique d'une gouvernance multi niveaux efficace réussie serait un accord entre les trois niveaux institutionnels, permettant d'une part de limiter au strict nécessaire les informations exigées des entreprises et d'autre part de les limiter à une seule déclaration valable aux trois niveaux en vertu du principe « only once » du SBAE.

En conclusion : pour une nouvelle culture du dialogue.

Il est essentiel de s'assurer que les intérêts régionaux et locaux, incluant ceux des PME et des entreprises artisanales, soient pris en compte dans l'action politique en Europe et que les acteurs politiques territoriaux ainsi que les partenaires économiques et sociaux prendront une part active à l'élaboration et la mise en pratique des politiques.

La gouvernance à multi niveaux est souvent contestée comme remettant en question le principe de subsidiarité et comme facteur de protectionnisme régional. Pour l'UEAPME, elle est au contraire une des meilleures garanties d'une subsidiarité concrète, efficace et adaptée, proche des besoins des citoyens et des entreprises grâce aux principes de coopération et de partenariat.

Elle est par ailleurs un moyen de renforcer la démocratie participative, selon le principe de « subsidiarité horizontale » que propose l'UEAPME. La participation directe, à tous les niveaux, des organisations intermédiaires représentatives des différentes catégories de PME à l'élaboration et la mise en place des politiques, ainsi que l'appui par les autorités nationales et régionales à leur action d'accompagnement, d'interface et de transfert de connaissance vers les plus petites entreprises, sont des conditions majeures de la réussite de la politique de gouvernance.

Dans ce contexte, l'UEAPME se réjouit des propos du Livre blanc sur l'articulation entre la gouvernance institutionnelle et la gouvernance partenariale, pour autant que la gouvernance partenariale associe effectivement les partenaires économiques et sociaux des territoires concernés en se basant sur l'application du SBAE ; selon le Livre blanc, les citoyens européens semblent souhaiter cette gouvernance partenariale : quant à elles, les PME européennes la demandent.

Les mécanismes de gouvernance à multi niveaux qui devraient être mis en place sont des outils essentiels pour réaliser l'objectif horizontal de cohésion territoriale. Mais dans le cadre du débat actuel qui oppose d'une part les visions des tenants de la renationalisation avec la mise en place d'une « méthode ouverte de coordination » et d'autre part les préconisations du rapport Barca privilégiant la cohésion dans son acceptation la plus large, l'UEAPME pense qu'une simple « méthode ouverte de coordination » réduite aux échanges d'informations et de meilleures pratiques entre Etats membres sans aucune politique copartagée n'aura aucun effet d'entraînement.

L'UEAPME soutient clairement pour sa part le besoin de maintenir au niveau des régions une concertation et un partenariat, dans la logique du Traité de Lisbonne entre les acteurs nationaux et européens, entre les acteurs locaux et régionaux, ainsi qu'entre les citoyens et les acteurs économiques et sociaux.

Dans ce contexte, l'UEAPME a demandé que les principes fondamentaux du SBAE, notamment les principes « Think small first » et « Only once » s'appliquent de façon contraignante au niveau communautaire et que les Etats membres et les régions s'engagent dans leur mise en œuvre. L'UEAPME serait prête à soutenir une Charte de l'Union européenne de la gouvernance à multi niveaux qui applique le SBAE, intègre la notion de subsidiarité horizontale et assure la pleine participation des organisations de PME, notamment des micro entreprises et des entreprises artisanales aux processus décisionnels territoriaux. L'UEAPME tient cependant à préciser que cette Charte, ou toute forme d'engagement dans la logique de l'Appel de Reims du 15 septembre 2008 à l'initiative de l'Intergroupe Urban-Logement du Parlement européen, n'aurait de réelle efficacité que si la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil s'y engagent et l'appliquent.

Brussels, 17 novembre 2009

Pour plus d'information sur cette position, veuillez contacter:

Hubert Delorme
Senior Counsellor Regional Policy and Structural Funds
h.delorme@ueapme.com
Birte M. Day
Advisor Regional Policy and Structural Funds
b.day@ueapme.com