

Code de conduite européen en matière de partenariat

Prise de position UEAPME¹ sur le document de travail de la Commission « Le principe de partenariat dans l'engagement des fonds relevant du Cadre stratégique commun – éléments d'un code de conduite européen en matière de partenariat » SWD(2012) 106 final

Brussels, 29.08.2012

1-Remarques générales.

- La participation des partenaires économiques et sociaux à l'ensemble du processus d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi (art 5 CPR) est un élément essentiel de l'efficacité des contrats de partenariat et de la réussite de la politique de cohésions. L'UEAPME a demandé que, conformément au Small business act-SBA, les représentants des différentes catégories de PME – moyennes, petites et microentreprises, entreprises artisanales...-soient parties prenantes et systématiquement associées à l'ensemble des comités et groupes de travail au niveau européen, national et territorial, sous forme d'une « gouvernance pluriacteurs et pluriniveaux».

- Ce partenariat est essentiel afin de garantir que les priorités qui seront adoptées aux trois niveaux correspondront bien aux attentes des acteurs économiques et sociaux et qu'elles répondront à leurs besoins pour leur permettre de mettre en œuvre les priorités de la stratégie UE 2020 et jouer un rôle plus actif dans le développement économique et de l'emploi dans les territoires. L'UEAPME partage totalement les remarques du document de travail sur le caractère indispensable des partenaires représentant notamment les PME.

- Comme souligné dans notre étude de 2010², l'absence de partenariat est une des raisons essentielles du très faible impact général des fonds structurels sur les PME et les microentreprises, à peine 2 à 3% des petites entreprises, soit 92% des entreprises européennes en bénéficient. Concernant les entreprises sans salarié, soit 50% des entreprises européennes, le chiffre tomberait à 0,5%. A contrario, les exemples d'impact bénéfique dans de nombreuses régions sont dus à un partenariat efficace entre les organisations de PME, les autorités administratives et les collectivités locales et régionales.

- L'UEAPME réaffirme l'importance du Code de conduite. Si le code doit respecter le principe de subsidiarité et les compétences propres à chaque Etat membre, il doit néanmoins fixer des exigences minimales et des principes fondamentaux permettant de définir les partenaires devant être impérativement parties prenantes du processus d'élaboration des contrats de partenariat et des programmes opérationnels, leur rôle et leurs responsabilités, ainsi que l'organisation effective du partenariat. Cette méthode est conforme à l'esprit du Small Business Act qui est d'associer les acteurs concernés aux choix politiques qui les concernent.

- Outre la question de l'efficacité même des fonds structurels, l'UEAPME estime que, dans la période actuelle de crise économique et financière, la pertinence des politiques et des mesures opérationnelles s'impose. Dans l'esprit d'une politique de relance, qui exige l'instauration d'un climat de confiance, les mesures opérationnelles doivent répondre aux attentes des citoyens européens, leur bénéficiant directement et être visibles y compris au niveau local. La participation effective de leurs représentants sous la forme de gouvernance multiacteurs et multiniveaux est le moyen d'y répondre.

¹ UEAPME subscribes to the European Commission's Register of Interest Representatives and to the related code of conduct as requested by the European Transparency Initiative. Our ID number is [55820581197-35](https://ec.europa.eu/transparency/regexp10/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&id=55820581197-35).

² UEAPME position paper "105 simplification measures of the administrative rules and the financial management" – Brussels, April 2010, <http://www.ueapme.com/spip.php?rubrique26>

- L'UEAPME approuve dans les grandes lignes les priorités et propositions du document de travail, en particulier l'association active des partenaires concernés à toutes les étapes du cycle des programmes. Le document de travail souligne à juste titre l'importance du renforcement des capacités afin de permettre aux partenaires d'acquérir, pour ceux qui n'en ont pas l'expérience, l'aptitude technique nécessaire à contribuer au processus. Ce renforcement des capacités techniques doit s'adresser à tous les partenaires, tant les autorités administratives et de gestion, les pouvoirs publics et les collectivités locales et territoriales que les partenaires économiques et sociaux, en particulier les organisations de PME, micro entreprises et entreprises artisanales.

-cependant, plusieurs points du document de travail ont besoin d'être clarifiés, en particulier concernant les modalités de sélection des partenaires : est-ce en fonction de la nature des fonds, de l'expertise, de la catégorie de bénéficiaires concernés, de l'expérience historique de participation aux fonds structurels ? De même, il est question d'exigences minimales qu'il reste à définir. L'UEAPME estime qu'il serait opportun de définir une liste des partenaires de plein droit intégrant les partenaires économiques et les partenaires sociaux représentatifs, ainsi qu'une liste de partenaires potentiels selon les sujets traités.

-Compte tenu de la nécessité de respecter les règles et procédures ou les pratiques et habitudes propres à chaque Etat membre, la présentation d'exemples de bonnes pratiques de partenariat est une heureuse initiative qu'il conviendrait de renforcer par plus d'exemples régionaux.

-L'UEAPME demande :

-que le Code de conduite ne soit pas seulement un document d'orientation mais ait une valeur suffisamment contraignante pour garantir autant que possible la participation effective des partenaires visés par l'art 5 au processus d'élaboration des contrats de partenariat et programmes territoriaux ;

- que la Commission décide des mesures de contrôle pour s'assurer du respect des règles du code de conduite et d'éventuelles sanctions comme, inter alia, le refus de propositions de contrats de partenariat.

Le partenariat et l'application du code de conduite devraient être reconnus comme un critère ex ante.

- L'UEAPME espère que, vu sa période prévue d'adoption, le Code de conduite pourra encore être utilisé à temps pour la définition des contrats de partenariat nationaux et des programmes régionaux. Actuellement, selon les Etats membres, les partenaires économiques et les partenaires sociaux représentatifs sont parfois pleinement associés, parfois seulement consultés, mais souvent totalement ignorés.

-Afin de garantir un partenariat efficace, l'UEAPME demande à la Commission d'adopter le Code de conduite de toute urgence.

2. Sélection des partenaires.

2.1- Implication des partenaires économiques et des partenaires sociaux.

- L'UEAPME approuve la distinction que le code de conduite établit entre les partenaires sociaux et les partenaires économiques afin de garantir une participation systématique et de principe des ces deux catégories d'acteurs. Ces deux catégories d'acteurs ont leur légitimité et leurs responsabilités propres : leur représentativité respective ne saurait être confondue ni se substituer l'un à l'autre.

- Pour l'UEAPME, la participation des partenaires sociaux au niveau national et/ou territorial est évidente et la représentation équilibrée est souhaitable.

- De même, celle des partenaires économiques représentatifs des différentes catégories d'entreprises- grandes, moyennes, petites, micro et, là où elles sont structurées, des organisations de l'Artisanat et du Commerce est essentielle. Il faut surtout veiller à ce que ce soient les organisations reconnues comme représentatives au niveau national et/ou au niveau régional qui soient impliquées.

Lorsque les travaux portent sur des thèmes professionnels ou sectoriels, les partenaires doivent avoir la possibilité de déléguer leur organisation professionnelle sectorielle ou de branche concernée, ou de se faire accompagner par elle.

2-2- Implication des organes de la société civile, égalité des chances et non discrimination.

L'UEAPME soutient la proposition du document de travail de former entre les organisations concernées une structure de coordination placée sous un organe fédérateur, avec la possibilité de déléguer ou de se faire accompagner par l'ONG concernée par un sujet spécifique.

Proposition : établissement d'une liste des membres de plein droit

- les partenaires sociaux membres du dialogue social interprofessionnel au niveau national et/ou au niveau territorial;
- les représentants des organisations économiques représentatives des différentes catégories d'entreprises

2-3 Critères et conditions de sélection.

-Le partenariat au niveau national et territorial ne doit pas être vécu comme une contrainte, mais bien un moyen d'apporter une réelle valeur ajoutée aux choix politiques et opérationnels et de garantir leur efficacité. C'est ce qui ressort d'ailleurs des exemples de bonnes pratiques présentées par le document de travail. De ce fait, les partenaires doivent être capables d'apporter cette valeur ajoutée.

- les Etats membres doivent pouvoir fixer la liste des partenaires de plein droit en concertation avec les partenaires économiques et les partenaires sociaux nationaux représentatifs.

-les Etats membres et les autorités régionales et locales devraient avoir la possibilité d'associer en outre des organisations qu'ils jugent représentatives à leur niveau.

-Se posent des questions de juste représentation et de proportionnalité en lien avec un fonctionnement pertinent et efficace du partenariat : d'une part les groupes de travail et comités techniques et de suivi ne doivent pas être trop importants afin de permettre leur bon fonctionnement. D'autre part les différents partenaires représentatifs doivent être dûment associés.

- Concernant la participation des représentants des entreprises, il convient d'assurer la représentation de toutes les entreprises, en prenant en compte leur catégorie et leur taille y compris les entreprises sans salarié qui représentent 50% des entreprises européennes. A cette fin il est nécessaire de garantir la participation de leurs organisations représentatives comme les chambres économiques ou consulaires ou les organisations professionnelles.

Propositions:

- outre le critère de représentativité, l'UEAPME suggère deux autres critères :

-critère impératif et exclusif : Les partenaires ne doivent pas représenter des intérêts personnels propres.

-critère qualitatif : tenir compte de l'expérience des partenaires dans la gestion de programmes communautaires ou nationaux.

-garantir la participation des organisations représentatives des différentes catégories de PME selon la définition communautaire.

3-Association des partenaires à la préparation des documents de programmation.

- L'UEAPME partage totalement les propositions de la Commission européenne.

- Concernant l'élaboration du contrat de partenariat et des programmes (paragraphe 3.1), une quatrième mission doit être confiée aux partenaires : la définition des priorités.

- inclusion des modalités de fonctionnement du partenariat dans les documents de programmation (paragraphe 3.3): l'UEAPME soutient le principe d'inclure dans les contrats de partenariat et dans les programmes les 6 mesures proposées par la Commission. Tout en respectant le principe de subsidiarité, l'Etat membre devrait pouvoir justifier les raisons du refus d'associer tel ou tel partenaires.

-une nouvelle mesure plus qualitative pourrait être rajoutée: l'impact du partenariat et ses effets bénéfiques sur les négociations et les choix de priorités.

Propositions:

- renforcer le partenariat et l'importance de l'art 5 CRP en l'établissant comme critère ex ante.

- ajouter une 7^{ème} mesure dans les contrats de partenariat et les programmes: analyse de l'efficacité du partenariat dans la définition et la sélection des priorités proposées dans les contrats.

4- Implication des partenaires dans la phase d'exécution.

4.1 Comités de suivi.

L'UEAPME soutient dans leur ensemble les propositions de la Commission sous réserve des remarques suivantes:

-distinguer les comités de suivi nationaux des comités territoriaux : il est souhaitable d'installer des comités de suivi au niveau national et au niveau territorial, ce que ne précise par le texte de la Commission qui n'évoque que les comités de suivi nationaux;

-si un Etat membre décide de créer plusieurs comités de suivi selon les programmes, l'UEAPME ne partage pas la proposition (4.1.1, paragraphe 2, point ii) selon lequel la représentation est proportionnelle à la part respective des partenaires dans l'exécution du programme.

La notion de « part respective » est dangereuse : elle pourrait conduire à exclure des partenaires dont les membres territoriaux n'ont pas pu proposer de programmes ou dont les propositions n'auraient pas été acceptées, ou à une surreprésentation de certains partenaires au détriment d'autres. Cette proposition est contraire aux principes de parité et de diversité évoqués par la proposition point iv). Elle pourrait en outre contribuer à fausser l'objectivité des prises de position du comité en raison du droit de vote dont disposent les membres du comité (4.1.2, paragraphe 2)

Il convient d'éliminer cette proposition ii) et de se limiter à la proposition i) spécifiant que tous les partenaires ayant contribué à la préparation d'un programme soient représentés.

- comités de suivi territoriaux : il est souhaitable, pour des raisons pratiques, financières et d'efficacité, qu'un seul comité de suivi soit institué par région.

- mandat et procédures des comités de suivi :

-adoption du règlement : si chaque comité de suivi peut arrêter des dispositions spécifiques propres en matière de gestion administrative et de fonctionnement, le code de conduite doit néanmoins fixer des règles communes ainsi que les missions et rôle précis des comités. Il est important que les comités nationaux et territoriaux des 27 Etats membres exercent des fonctions identiques même s'ils sont gérés selon les règles administratives propres.

- prise de décision par consensus : ce devrait être la règle et non un simple souhait. Déroger à ce principe de consensus reviendrait in fine à ce que seule les autorités administratives et de gestion aient un pouvoir de décision, ce qui est contraire à l'esprit de l'art 5 CPR.

Propositions :

- distinguer les comités de suivi nationaux des comités territoriaux;
- éliminer la proposition point ii) sur la représentation proportionnelle à la part des partenaires dans l'exécution des programmes;
- harmoniser les règlements en fixant des règles minimum communes sur les missions et rôle des comités.

4.2 Participation à la sélection de projets.

UEAPME partage presque intégralement l'approche de la Commission, sauf en ce qui concerne l'élaboration des appels à propositions : l'expérience de tous les partenaires est utile pour veiller à l'efficacité et l'opportunité de la rédaction. Concernant l'examen des propositions, seuls les partenaires ayant directement répondu à l'appel devraient être exclus du processus de décision.

5- Association des partenaires à l'évaluation.

L'UEAPME partage l'analyse de la Commission et soutient les trois propositions. Cependant, il convient de veiller à ce que l'évaluation établisse des recommandations pour faire évoluer les programmes qui seraient transmises à la Commission.

6-Assistance aux partenaires.

L'assistance technique prévue par l'article 52 CPR ne doit pas être limitée aux autorités administratives et de gestion, mais être accessible à l'ensemble de partenaires et des porteurs de projets. L'UEAPME partage totalement les propositions du document de travail, tout particulièrement en ce qui concerne la formation mixte et la contribution aux frais des partenaires privés.

L'assistance aux partenaires ne devrait pas se limiter aux membres des groupes de travail et comités de suivi, mais s'adresser aussi aux bénéficiaires potentiels et aux porteurs de projets. Selon l'étude UEAPME de 2010, les petites entreprises et leurs organisations expliquent leur désengagement croissant des fonds structurels par plusieurs problèmes majeurs, en particulier le manque de formation et d'information continues, les contraintes administratives et de paiement ainsi que les litiges avec les autorités administratives et de gestion.

L'UEAPME estime que les comités de suivi au niveau national et régional devraient se voir confier une mission d'assistance pour résoudre ces trois difficultés

Propositions : attribuer quatre missions d'assistance aux comités de suivi:

- assurer et gérer la communication, l'information et la formation continue des bénéficiaires potentiels des fonds structurels dans leurs territoires et la formation des porteurs de projets (art 107 CPR) ;
- analyser les difficultés administratives rencontrées par les porteurs de projets et les simplifier ;
- développer l'usage des procédures électroniques et mettre en œuvre les mesures e-Cohesion ;
- résoudre de manière amiable les litiges entre les autorités de gestion et les porteurs de projets et bénéficiaires finaux, liés à l'interprétation divergente des textes, aux exigences excessives de contrôle et d'audit ainsi qu'aux délais d'accord des résultats de l'audit et aux délais de paiement (art 63-3 CPR), selon des méthodes paritaires.

7- Echange permanent de bonnes pratiques

Le document de travail cite essentiellement les pratiques d'échanges au sein des comités européens de coordination.

Au niveau national et territorial, l'UEAPME souligne la haute valeur ajoutée des exemples de bonnes pratiques en matière de partenariat présentés dans le document de travail.

Proposition : enrichir le texte avec d'autres exemples en veillant à une répartition entre les 27 Etats membres et les reprendre dans la version définitive du code de conduite.

For further information on this position paper, please contact:

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