



Assemblée des Chambres Françaises
de Commerce et d'Industrie

Belgian  Chambers



Cámaras



UNION OF HELLENIC
CHAMBERS OF COMMERCE



Position sur les projets de règlement relatifs à la politique de cohésion 2014-2020

Mars 2012

POSITION - synthèse

- **sur le partenariat entre autorités locales et régionales et acteurs socio-économiques :** compte tenu des orientations de la politique de cohésion 2014-2020 (innovation, efficacité énergétique, promotion de l'emploi, formation tout au long de la vie...), les Chambres de Commerce et d'Industrie doivent être identifiées et reconnues comme « partenaire privilégié » de la mise en œuvre des fonds structurels : tant en amont, en les associant étroitement à l'élaboration des documents de programmation, qu'en aval, en prenant part au suivi des programmes, ainsi qu'à leur évaluation.
- **sur la création d'un statut de région intermédiaire :** le réseau des CCI partage l'idée de créer une catégorie de région intermédiaire, notamment pour répondre aux besoins des régions économiquement fragiles, en améliorant l'environnement des entreprises ; il est important que la catégorie de régions intermédiaires ne se fasse pas au détriment des autres catégories, notamment les régions « convergence et compétitivité ».
- **sur la concentration thématique des fonds structurels :** la concentration thématique proposée par la Commission européenne apparaît comme une mesure nécessaire au regard des objectifs fixés par la stratégie UE2020, permettant ainsi de développer des projets structurants pour les territoires ; toutefois, dans un contexte économique instable, il est important de garder une certaine flexibilité dans le fléchage des fonds pour pallier les difficultés que pourraient rencontrer les entreprises, dont les besoins ne se concentrent pas essentiellement sur la recherche ou l'innovation.
- **sur le volet urbain de la politique régionale européenne :** la question de l'articulation entre approche thématique et territoriale se pose. Il faudra veiller à ce que la concentration thématique n'écarte pas les projets issus des zones urbaines sensibles qui auraient vocation à répondre à leurs besoins spécifiques. Par ailleurs, fixer un « quota » annuel de 0,2% de l'enveloppe financière annuelle du FEDER aux actions innovatrices dans le domaine du développement urbain durable, peut sembler faible, voire bloquant au regard des investissements importants qui peuvent être réalisés dans le cadre de la politique de la ville.
- **sur le développement rural :** l'objectif d'intégration du FEADER dans le cadre stratégique commun participe à une démarche plus intégrée entre les différents fonds, ce qui tend à simplifier et harmoniser les règles de mise en œuvre des fonds européens. Il nous paraît en effet nécessaire d'accorder une place dédiée au développement rural hors agriculture qui prenne en compte l'évolution des espaces ruraux.
- **sur les territoires à enjeux spécifiques :** il est important qu'une attention particulière soit portée aux territoires subissant des handicaps géographiques sévères et permanents, comme les îles, les montagnes, notamment suite à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en 2009 qui fait de la cohésion territoriale un nouvel objectif politique de l'Union européenne.
- **sur l'ingénierie financière :** les instruments financiers gagnent en importance dans le cadre de la programmation 2014-2020 ; ces nouveaux modes de financement s'avèrent indispensables en complément des circuits traditionnels, en particulier lors des phases spécifiques de développement de l'entreprise. Le réseau des CCI est particulièrement intéressé par cette démarche qui peut créer une valeur ajoutée, en comblant sur un territoire donné les besoins en produits d'ingénierie financière des entreprises.
- **sur la simplification des modalités de gestion et d'accès des fonds structurels pour les porteurs de projet :** si l'on ne peut que saluer les dispositions prises visant à simplifier la mise en œuvre des fonds structurels pour les autorités de gestion, il convient néanmoins de s'assurer que les porteurs de projet, en particulier les entreprises peuvent bénéficier de transparence (pour

une communication claire sur les conditions d'éligibilité), de stabilité (pour limiter les divergences d'interprétation des textes relatifs à la gestion des fonds européens), de cohérence (pour que les règles s'appliquent de la même manière sur chaque territoire).

- **sur l'introduction de trois nouvelles formes de conditionnalité** : La Commission européenne a jugé utile d'introduire trois nouvelles formes de conditionnalité pour accroître la performance des programmes FEDER/FSE, notamment sur un plan plus qualitatif. Si, sur le principe, ces propositions sont fondées, il est en revanche important qu'elles ne viennent pas contrecarrer les efforts de simplification relatifs à la mise en œuvre des fonds structurels.

La Commission européenne a adopté en Octobre dernier des propositions destinées à renforcer la dimension stratégique de la politique de cohésion et s'assurer que les investissements de l'UE soient ciblés sur des objectifs à long terme de l'Europe pour la croissance et pour l'emploi (Stratégie UE 2020). Les Chambres : Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie, Deutscher Industrie-und Handelskammertag, Wirtschaftskammer österreich (WKO), Unioncamare Consejo Superior de Camaras, Union of Hellenic Chambers of Commerce, La Fédération des Chambres de Commerce et d'Industrie de Belgique ont souhaités réagir et prendre position sur les points suivants.

I. SUR LE PARTENARIAT ENTRE AUTORITÉS LOCALES/RÉGIONALES ET LES PARTENAIRES SOCIO-ÉCONOMIQUES

L'expérience des années passées doit permettre de tirer des enseignements pour la future programmation :

- La consultation des partenaires peut être formelle, avec l'organisation obligatoire par les autorités de gestion de réunions d'information réunissant de (trop) nombreux acteurs, sans qu'il soit véritablement possible pour eux d'exprimer leurs sensibilités. Ceci relève dans ce cas d'une information plus que d'un véritable partenariat. Cet écueil doit être évité autant que possible à l'avenir.
- La multiplicité des organismes, associations ou ONG nuit à un exercice effectif du partenariat ; le trop grand nombre de parties prenantes est défavorable à l'efficacité même du processus de décision. Il serait donc utile de circonscrire le partenariat institutionnel et opérationnel aux acteurs véritablement concernés et impliqués dans la mise en œuvre des fonds structurels, au rang desquels figurent les Chambres de Commerce et d'Industrie. C'est sans aucun doute à ce niveau que la notion de contrat de partenariat pourra prendre tout son sens.
- Enfin, le partenariat faisant intrinsèquement partie de la subsidiarité, il est important que les décideurs publics ne recréent pas des structures de gestion financées par les fonds européens, chargées de mettre en œuvre des actions prévues dans les PO. Très souvent, ces structures existent déjà et parfois de longue date. Il faut donc promouvoir des partenariats avec les structures existantes et non superposer des structures qui créent parfois des concurrences institutionnelles stériles et préjudiciables au bon fonctionnement des actions.

Compte tenu des orientations de la future politique de cohésion 2014-2020 (innovation, compétitivité des PME, formation tout au long de la vie...), les CCI doivent être reconnues comme « partenaire privilégié » de la mise en œuvre des fonds structurels :

- en amont, en les associant étroitement à l'élaboration des documents de programmation,
- dans la mise en œuvre des fonds structurels, en prenant part au suivi des programmes et à la programmation des dossiers, en particulier ceux des entreprises et ceux relevant des intérêts économiques des territoires,
- en aval, en participant à leur évaluation.

Les CCI peuvent par ailleurs jouer un rôle important dans la diffusion de l'information, l'identification des projets et l'accompagnement des entreprises, ainsi que dans le montage et le suivi des dossiers. Elles peuvent ainsi contribuer à une efficacité renforcée des programmes FEDER/FSE.

Enfin, puisque le partenariat est largement développé en tant que principe général des fonds structurels dans le projet de règlement général, il serait utile de l'évaluer, de manière à mesurer son impact sur l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des programmes. De même, pourrait-on également s'interroger sur la manière de rendre le partenariat plus contraignant, sans pour autant remettre en cause le principe de subsidiarité.

II. SUR LA CREATION D'UNE CATEGORIE DE REGIONS INTERMEDIAIRES

Le réseau des CCI partage l'idée de créer une catégorie de région intermédiaire, notamment pour répondre aux besoins des régions économiquement fragiles, en améliorant l'environnement des entreprises, il est important que la catégorie de régions intermédiaires ne se fasse pas au détriment des autres catégories, notamment les régions « convergence et compétitivité ».

Au-delà des taux d'intervention qui permettent aux régions intermédiaires de bénéficier d'un financement FEDER / FSE maximal de 60%, il serait nécessaire de pouvoir augmenter temporairement les taux de cofinancement dans les secteurs d'activités jugés prioritaires ou à fort enjeu économique, notamment lorsque ceux-ci sont fortement touchés par la crise. L'action sur ces taux pourrait être un moyen de répondre à des situations d'urgence et d'accompagner les actions prioritaires de « relance » développées sur différents territoires. Toutefois, l'additionnalité et le cofinancement doivent rester la règle : la politique régionale de l'Union Européenne doit être résolument orientée vers le développement des territoires et non vers une assistance pérenne.

III. SUR LA CONCENTRATION THÉMATIQUE DES FONDS STRUCTURELS

La concentration thématique proposée par la Commission européenne apparaît comme une mesure nécessaire au regard des objectifs fixés par la stratégie UE2020, permettant ainsi de développer des projets structurants pour les territoires. Toutefois, dans un contexte économique instable, il est important de garder une certaine flexibilité dans le fléchage des fonds pour pallier les difficultés que pourraient rencontrer les entreprises, dont les besoins ne se concentrent pas essentiellement sur la recherche, l'innovation ou l'efficacité énergétique. Dans la situation économique actuelle que traverse l'Union européenne, il apparaît en effet indispensable de défendre ardemment le développement économique des régions, la compétitivité générale des entreprises et l'emploi. Il est en outre nécessaire de soutenir d'une manière générale toutes les initiatives en faveur d'une réindustrialisation des territoires. Ceci passe donc par un éventail plus large de thématiques éligibles. Par ailleurs, cette flexibilité est d'autant plus nécessaire que des programmes communautaires comme le PCRDT ou le CIP financent déjà des projets relevant des thématiques liées à la recherche et à l'innovation.

L'innovation prévue dans les projets de règlement doit également être véritablement comprise au sens large ; en effet, elle n'est pas uniquement technologique, elle peut être également organisationnelle, de marketing ou de services, s'analyser en termes de compétences ou d'opportunités nouvelles. A titre d'exemple, le passage pour une PME d'une culture traditionnellement sous-traitante à celle d'une adéquation produit/marché s'inscrit vraiment dans une démarche d'innovation. Et il en va de même pour les démarches de stimulation des PME à l'exportation, qui constituent également une démarche innovante de développement.

Il sera également utile de prévoir dans la prochaine période de programmation un cadre d'action ambitieux pour le FSE, en matière de développement du capital humain et de l'immatériel avec une affectation des crédits FSE aux actions d'anticipation et de gestion des

mutations économiques. La formation à l'esprit d'entreprise doit également être encouragée ; Les dirigeants des petites entreprises devront être rendus éligibles à des actions de formation pour leur permettre d'améliorer leurs compétences (gestion, management du changement, développement commercial...). Il est par ailleurs nécessaire que les investissements consentis au titre du FSE soient accompagnés de moyens consacrés à un accompagnement plus long et plus structuré auprès des publics cibles ; à titre d'exemple, pour être performante, l'aide à la création d'entreprise devra inclure une phase de suivi/consolidation significative.

IV. SUR LE VOLET URBAIN DE LA POLITIQUE RÉGIONALE EUROPÉENNE

Au-delà des 5% qui sont réservés au volet urbain, la question de l'articulation entre approche thématique et territoriale se pose. En effet, le fait de concentrer 80% des interventions sur trois priorités reste difficilement applicable dans les zones urbaines sensibles qui connaissent des problématiques spécifiques. Par ailleurs, fixer un « quota » annuel de 0,2% de l'enveloppe financière annuelle du FEDER aux actions innovatrices dans le domaine du développement urbain durable, peut sembler faible, voire bloquant au regard des investissements importants qui peuvent être réalisés dans le cadre de la politique de la ville.

Par ailleurs, si les ressources affectées aux actions en faveur du développement urbain sont, à juste titre, déléguées aux villes, il apparaît souhaitable d'assurer une participation des acteurs économiques des territoires et des Chambres de Commerce et d'Industrie dans les projets les concernant.

Enfin, les actions conduites en termes de développement urbain sont très importantes pour les villes portuaires insulaires qui sont les portes d'entrée des territoires et des points de passage nécessitant des efforts importants en matière d'infrastructures. Une majoration pour les îles et les villes portuaires devrait donc être proposée.

V. SUR LE DÉVELOPPEMENT RURAL

L'objectif d'intégration du FEADER dans le cadre stratégique commun participe à une démarche plus intégrée entre les différents fonds, ce qui tend à simplifier les règles de mise en œuvre des fonds européens.

Si l'agriculture demeure une activité structurante en milieu rural, il est important de rappeler que l'activité industrielle est majoritairement implantée en dehors des pôles urbains ; plus des deux tiers des emplois industriels sont en effet localisés dans les espaces périurbains et ruraux, en particulier ceux relevant des industries agro-alimentaires, des biens intermédiaires, ainsi que de la construction. Si les zones rurales accueillent de nombreux services à la personne, elles n'attirent encore que peu les activités de tertiaire associées à l'industrie, comme le commerce de gros et les services aux entreprises.

Enfin, il est important de noter que le milieu rural est aujourd'hui plus ouvert vers l'extérieur et moins coupé de la vie urbaine. Il sera par conséquent nécessaire de prendre en compte cette dimension dans les futurs programmes, en particulier le développement du lien urbain-rural.

VI. SUR LES TERRITOIRES À ENJEUX SPÉCIFIQUES (ÎLES, MONTAGNES, ZONES DE FAIBLE DENSITÉ, RÉGIONS ULTRAPÉRIPHÉRIQUES...)

Suite à l'adoption du Traité de Lisbonne, les propositions législatives relatives à la politique de cohésion 2014-2020 doivent permettre d'apprécier la façon dont les autorités communautaires entendent mettre en œuvre les dispositions de l'Article 174 relatives à l'objectif de Cohésion Territoriale, et la manière avec laquelle elles prêteront une « attention particulière » aux territoires subissant des handicaps géographiques sévères et permanents, comme les îles, les zones de montagne et les territoires à faible densité de population. On peut regretter que les très rares mesures qui leur sont dédiées dans les projets de règlement manquent singulièrement de substance et les références aux articles 174 et 175 du Traité y sont largement de pure forme.

La clef de répartition de l'allocation des fonds structurels repose aujourd'hui sur des critères tels que le nombre d'habitants, la richesse nationale et régionale, le niveau de chômage ou d'éducation ; les handicaps géographiques sont très peu pris en compte (hors la densité de population qui n'intervient que très marginalement, et ce pour les régions les plus développées seulement). Or, les caractéristiques géographiques ou démographiques de ces espaces ont des conséquences budgétaires extrêmement concrètes pour les territoires concernés : la fourniture d'infrastructures ou de services s'avère beaucoup plus onéreuse pour ces zones, ainsi que pour les entreprises qui y sont implantées et qui y développent un service ou un produit.

Par souci d'équité, si ce n'est par respect du principe de proportionnalité, nous suggérons donc de prendre davantage en compte les disparités territoriales.

- Mise en place d'un système d'évaluation lié à l'accessibilité, à la situation sociale, à l'attractivité, etc, à même de prendre en compte la situation spécifique des territoires insulaires, de montagnes, zones de faible densité, régions ultrapériphériques.

VII. SUR L'INGÉNIERIE FINANCIÈRE, EN PARTICULIER SUR LE FINANCEMENT DES ENTREPRISES

Les instruments financiers gagnent en importance dans le cadre de la programmation 2014-2020. Outre la subvention qui est le mode de financement traditionnel des fonds structurels, il est également proposé que le soutien apporté aux entreprises et projets censés générer des revenus financiers importants soit essentiellement fourni au moyen d'instruments financiers innovants.

Le réseau des CCI est particulièrement intéressé par cette démarche, qui peut créer une réelle valeur ajoutée, en permettant des investissements à plus haut risque, là où les investisseurs traditionnels hésitent à aller (PME innovantes, mise en marché des produits, création, transmission d'entreprises ...).

Ces nouveaux modes de financement s'avèrent effectivement indispensables en complément des circuits traditionnels, en particulier lors de phases spécifiques de développement de l'entreprise (amorçage, franchissement de seuils de développement par les petites structures...). Ces instruments financiers présentent en effet le double avantage d'avoir un effet levier supérieur à celui des fonds structurels traditionnels et une durabilité plus grande puisque les outils ainsi créés peuvent subsister, même si la région n'est par la suite plus éligible aux fonds structurels. Au-delà du développement des entreprises elles-mêmes, le mode de fonctionnement de ces outils présente un véritable intérêt, dans la mesure où ces fonds sont basés sur un effet « boule de neige », la ressource pouvant être reconstituée au fur et à mesure par le réinvestissement des produits générés par les investissements eux-mêmes, ce qui représente un effet totalement neutre pour les finances publiques.

Ces nouvelles ingénieries sont adaptables à d'autres domaines que celui du financement des PME/PMI : logements, services, rénovation urbaine, économie sociale... Le programme JEREMIE mérite donc une attention toute particulière, mais sa mise en œuvre doit être considérablement simplifiée et ses ressources dissociées de celles du FEDER. Les intermédiaires financiers, publics et/ou privés, auraient avantage à être choisis via des appels d'offres appelant à la constitution de consortia régionaux, et ce indépendamment de la mise en œuvre des fonds structurels, inadaptée pour ces projets.

VIII. SUR LA SIMPLIFICATION DES MODALITÉS DE GESTION ET D'ACCÈS DES FONDS STRUCTURELS POUR LES PORTEURS DE PROJET

Si l'on ne peut que saluer les dispositions prises visant à simplifier la mise en œuvre des fonds structurels, notamment pour les autorités de gestion, il convient néanmoins de s'assurer que les porteurs de projet, notamment les entreprises pourront également bénéficier de ce nouveau cadre, en particulier :

- d'une plus grande transparence des règles de fonctionnement, pour une communication claire sur les conditions d'éligibilité ;
- d'une stabilité renforcée, pour limiter les changements trop fréquents des règles de mise en œuvre ;
- d'une plus grande cohérence d'ensemble, pour que les règles s'appliquent de manière uniforme sur tous les territoires.

Par ailleurs, des efforts restent à faire sur les points suivants :

- Des décalages importants existent entre les taux de programmation et de paiement du FEDER ; ils peuvent être liés aux délais des procédures des marchés publics, mais également tenir au fait qu'aucune avance de FEDER/FSE n'est possible (sauf exceptions). Ceci implique que les porteurs de projet aient une trésorerie suffisante pour démarrer l'action, soit sur fonds propres, soit avec l'avance de la dotation versée par le cofinanceur public le cas échéant. La possibilité de verser des avances FEDER au démarrage des projets serait certainement de nature à améliorer les taux de réalisation.
- Les procédures de contrôle pourraient être mieux comprises s'il existait une « harmonisation » des critères d'audit entre Etats, régions et Commission européenne, de façon à concilier les impératifs comptables des différents échelons territoriaux. Une fois ces règles normalisées et clairement établies, celles-ci seraient transmises aux porteurs de projets qui pourraient mettre en place les procédures nécessaires dès le démarrage des actions.
- Un autre point difficile à gérer par les entreprises est celui du mode d'emploi des déclarations pour ce qui concerne les aides publiques et l'application de la règle européenne dite « de minimis » Il serait à cet égard utile de clarifier plus largement les règles relatives aux aides d'état par la rédaction d'un guide pratique à destination des porteurs de projet.
- Enfin nous soutenons l'initiative de la Commission de mettre en place une « E – Cohésion » d'ici 2014, portail électronique visant à faciliter et à éviter les demandes répétées d'un même document par plusieurs interlocuteurs.

Par ailleurs, au-delà de la simplification de la mise en œuvre des fonds structurels, il faudrait accroître le travail de communication sur ces fonds, les opportunités qu'ils représentent pour

les entreprises et l'identification des acteurs publics ou privés en mesure d'accompagner les porteurs de projets. Cet effort pourrait en particulier prendre appui sur le réseau Entreprise Europe Network (EEN). Le réseau des CCI est tout à fait disposé à servir de relais dans la compréhension et l'aide au montage de projets auprès des entreprises.

IX. SUR L'INTRODUCTION DE TROIS NOUVELLES FORMES DE CONDITIONNALITÉ

Afin d'améliorer l'efficacité et la performance des programmes FEDER/FSE, la Commission européenne prévoit l'introduction de trois nouvelles formes de conditionnalité :

- La conditionnalité macro-économique, liée au respect du pacte de stabilité et de croissance qui permettrait de suspendre l'aide versée aux régions en cas de déficit budgétaire excessif de leur Etat membre.
- La conditionnalité ex-ante, liée aux pré-conditions nécessaires à la bonne utilisation des fonds pour chaque priorité retenue (existence d'un cadre stratégique, transposition des actes législatifs de l'UE, existence de stratégies nationales en soutien à certains objectifs ou existence de politiques dans certains domaines)
- La conditionnalité ex-post liée à l'atteinte des résultats, pour évaluer les performances des programmes et récompenser ceux ayant atteint leurs objectifs par le biais d'une réserve de performance (5% de l'enveloppe totale des fonds structurels)

La mise en œuvre de la politique de cohésion, qui représente un des premiers budgets de l'Union, doit impérativement respecter un cadre macro-économique compatible avec un objectif clairement affiché de croissance et d'emploi. Il est en effet essentiel d'éviter les effets d'aubaine sans contrepartie, le dumping fiscal et de dissuader les Etats qui souhaiteraient sortir des règles.

Les Etats, de par leur rôle d'autorité de gestion, demeurent en effet vis-à-vis de l'Union européenne les principaux responsables d'une éventuelle mauvaise gestion, ce qui impacte de facto, en cas de sanction, les territoires, en particulier les collectivités locales. En d'autres termes, un Etat «sanctionné» pour déficit excessif qui ne recevrait plus d'argent communautaire ne serait plus à l'évidence en mesure de le reverser aux régions qui seraient donc directement pénalisées.

Si le cadre d'action de la stratégie « Europe 2020 » donne légitimement un sens à l'ensemble des politiques de l'Union, il faut rappeler que les principaux acteurs du développement économique des territoires restent les Etats et les collectivités. La vocation de l'Union européenne, dont les ressources budgétaires sont limitées, est d'apporter un appui significatif au développement des actions, dans un cadre partenarial, et non se substituer aux ressources nationales. Au-delà des sanctions éventuelles, la question primordiale est donc bien celle de la mise en cohérence des programmes et politiques communautaires avec les besoins déterminés aux différents échelons de décision, aussi bien en amont que dans la mise en œuvre des programmes et actions.

Axer la politique de cohésion sur les résultats impose donc d'effectuer au préalable un important travail de clarification pour optimiser la dépense et ce à plusieurs niveaux :

- En travaillant en amont sur une distinction précise entre les compétences communautaires et les compétences des Etats membres et des régions, avec une répartition des attributions, en tant que préalable à la réussite d'un projet collectif pour l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques ;

- En coordonnant les financements communautaires, nationaux et régionaux dans le strict respect des principes de subsidiarité, d'additionnalité et de complémentarité, en recherchant les effets de levier les plus significatifs et en tenant compte de la capacité d'absorption.

La définition des objectifs à atteindre impose également de procéder à des choix clairs sur la difficile question de l'évaluation des politiques publiques, qui doit être un élément central dans le management des programmes. Cette évaluation est fondamentale à toutes les étapes de la procédure :

- En amont, elle doit être le fruit d'une vision stratégique partagée par l'ensemble des acteurs engagés dans le développement territorial et impliqués dans la future mise en œuvre des programmes. C'est en effet de cette évaluation ex ante discutée et partagée par l'ensemble des acteurs locaux représentatifs que va dépendre la détermination d'objectifs crédibles et partagés par le plus grand nombre ;
- En cours de programme, l'évaluation à mi-parcours devra clairement faire apparaître la réalité du fonctionnement des actions, et les autorités locales devront avoir la souplesse de gestion nécessaire pour procéder à des ajustements ou à des transferts de crédits, dans des conditions claires à définir au préalable ;
- En aval, l'évaluation ex post doit être réalisée, en fonction des objectifs assignés, par des entités indépendantes des gestionnaires des fonds et reposer sur des approches objectives, orientées vers des résultats effectivement mesurables.

Dans tous les cas, si ces trois formes de conditionnalité sont maintenues dans les projets de règlement, il faudra veiller à ce qu'elles ne viennent pas contrecarrer les efforts de simplification mis en œuvre qui contribuent à l'efficacité des programmes structurels et l'efficacité des projets financés.