



**MANUEL
SUR LA GESTION
DES FONDS STRUCTURELS
DE L'UNION EUROPÉENNE**

2^{ème} édition

Rapport réalisé par Brian Harvey
avec le soutien de la Task Force Fonds Structurels d'EAPN



EUROPEAN ANTI POVERTY NETWORK



EUROPEAN ANTI POVERTY NETWORK
Réseau européen des associations
de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

**RÉSEAU EUROPÉEN DES ASSOCIATIONS DE LUTTE
CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE**

Manuel sur la Gestion des Fonds structurels de l'Union européenne

2^{ème} édition, 2006

**Rapport réalisé par Brian Harvey
avec le soutien de la Task Force Fonds structurels d'EAPN**



Chapitre 1
Comment fonctionnent
les Fonds

1.1

LES FONDS

1.2

LE PROCESSUS

1.3

LES OBJECTIFS

1.4

**RENDRE LES FONDS STRUCTURELS
OPÉRATIONNELS**

Chapitre 2

Information

2.1

**LES FONDS STRUCTURELS AU
NIVEAU EUROPÉEN**

2.2

**LES FONDS STRUCTURELS
AU NIVEAU NATIONAL**

2.3

OÙ OBTENIR L'INFORMATION

2.4

**LES ONG D'INCLUSION SOCIALE
ET L'INFORMATION**

2.5

**CONCLUSIONS:
'SI L'INFORMATION NE VIENT PAS À
TOI, TU IRAS À L'INFORMATION'**

2.6

AIDE-MÉMOIRE

Chapitre 3

Planification, conception
et partenariat

3.1

**QUELS PARTENAIRES? QUELLE
FORME ET QUELLE QUALITÉ DE
PARTENARIAT?**

3.2

**LES ONG D'INCLUSION SOCIALE
ASSOCIÉES À LA DÉFINITION, À LA
PLANIFICATION ET AU PARTENARIAT**

3.3

**ONG D'INCLUSION SOCIALE ET
PARTENARIAT: CONCLUSIONS**

3.4

AIDE-MÉMOIRE

Chapitre 4

Inclusion sociale

4.1

**L'INCLUSION SOCIALE DANS LES
PROPOSITIONS 2007-2013**

4.2

**LA PLACE ACTUELLE DE
L'INCLUSION SOCIALE DANS LES
FONDS STRUCTURELS**

4.3

**CONCLUSIONS: INCLUSION
SOCIALE ET FONDS STRUCTURELS**

4.4

AIDE-MÉMOIRE

Chapitre 5

Mise en oeuvre
et accès

5.1

**ACCÈS ET MISE EN OEUVRE:
QUI? QUOI? OÙ? COMMENT?**

5.2

**ACCÈS ET MISE EN OEUVRE:
SUBVENTIONS GLOBALES**

5.3

**ONG D'INCLUSION SOCIALE,
MISE EN OEUVRE ET ACCÈS**

5.4

**CONCLUSIONS:
MISE EN OEUVRE ET ACCÈS**

5.5

AIDE-MÉMOIRE

Chapitre 6

Suivi:
structures, indicateurs
et connaissances

6.1

**SUIVI - DEVOIRS,
RESPONSABILITÉS, RÔLE**

6.2

**ONG D'INCLUSION SOCIALE,
SUIVI ET ÉVALUATION**

6.3

**CONCLUSIONS SUR LES ONG
D'INCLUSION SOCIALE, SUIVI
ET ÉVALUATION**

6.4

AIDE-MÉMOIRE

Chapitre 7

Assistance technique

7.1

**L'UTILISATION DE L'ASSISTANCE
TECHNIQUE**

7.2

**LES ONG D'INCLUSION SOCIALE
ET L'ASSISTANCE TECHNIQUE**

7.3

**CONCLUSIONS DESTINÉES AUX ONG
ET ASSISTANCE TECHNIQUE**

7.4

AIDE-MÉMOIRE

Préface

Le réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (EAPN) est d'avis que les Fonds structurels peuvent jouer un rôle considérable dans la lutte contre la pauvreté, l'exclusion sociale et les inégalités. Nous devons, en préambule, rappeler l'étendue du problème. A l'heure actuelle, 72 millions de personnes vivent sous le seuil de pauvreté en Europe et près de 19 millions de personnes n'ont pas d'emploi. Les difficultés pèsent différemment sur certaines populations qui en subissent davantage les contrecoups: les femmes et les enfants, sans oublier un large éventail de groupes marginalisés et vulnérables comme les migrants, les minorités ethniques ou les personnes handicapées.

L'Union européenne s'est, depuis les années 70, engagée à combattre la pauvreté, l'objectif de lutte contre l'exclusion étant aujourd'hui inscrit dans les Traités. La stratégie de Lisbonne, adoptée en 2000, contenait d'importants engagements pour renforcer l'objectif d'inclusion sociale. Les Fonds structurels révisés, qui devraient entamer leur quatrième période de programmation en 2007-2013, constituent une ressource inestimable pour améliorer le bien-être économique et social de l'Europe.

Depuis de nombreuses années, les organisations non gouvernementales sont associées à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il peut s'agir de petites organisations communautaires ou de plus grands groupes offrant des services sociaux, jusqu'à des fédérations ou des coalitions nationales. Depuis 1990, les ONG actives dans la lutte contre l'exclusion sociale ont intensifié leur collaboration aux échelons régional, national et européen. En 1990, un grand nombre de ces groupes se sont rassemblés pour constituer le Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (EAPN). Le rôle des réseaux de ce type dans la lutte contre l'exclusion a été reconnu par l'Union européenne dans son Livre blanc sur le rôle des ONG et des Fondations (1997). La contribution des ONG et de la société civile a, pour sa part, été reconnue dans le Livre blanc sur la gouvernance qui l'a suivi en 2001.

Le présent manuel analyse dans quelle mesure les organisations non gouvernementales (ONG) peuvent réellement influencer la gestion des Fonds structurels, de manière à ce que ceux-ci aient pour objectifs la réduction et l'éradication de l'exclusion sociale et de la pauvreté dans l'Union européenne. Il ne prétend pas être un document d'orientation politique sur les Fonds. Il ne s'agit pas davantage d'un guide d'accès aux ressources pour les ONG. Nous avons voulu en faire une analyse de la manière dont les ONG peuvent au mieux influencer la programmation, la publicité, l'évaluation et le suivi – en un mot: la gestion – des Fonds structurels. Le manuel s'enracine dans l'expérience pratique, de terrain, des ONG, lors de l'actuelle période de programmation (2000-6) et envisage l'avenir de la nouvelle période de programmation (2007-2013). Vous y trouverez ici et là des exemples (sous forme complète ou résumée) venant de différents Etats. Dans le manuel, nous ne prétendons pas donner un poids strictement identique aux présentations relatives à chaque Etat membre car, dans une UE à 25 Etats membres, la tâche serait impossible. Nous voulons dresser un tableau général de l'état actuel – et potentiel – des Fonds structurels à travers toute l'Europe. Les Etats cités représentent un mélange de petits et de grands pays, de « l'ancienne » et de la « nouvelle » Europe, depuis le Nord jusqu'à la Mer Méditerranée, de l'Ouest aux pays Baltes, ainsi que différents modèles de développement.

Les principaux chapitres du manuel (2- 7) se structurent comme suit :

- le cadre des Fonds structurels sous plusieurs titres: information, planification et partenariat, inclusion sociale, évaluation et suivi, assistance technique;
- la réalité vécue par les ONG de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, telle qu'elle peut être rapportée sur la base de l'expérience acquise par les membres d'EAPN dans différents Etats. Le manuel donne des détails pratiques et s'efforce de dresser un tableau réaliste de la situation de terrain;
- des suggestions, sous la forme d'une liste de conseils à suivre, d'actions que les ONG actives dans le champ de l'inclusion sociale peuvent mener pour assurer leur participation dans la gestion des Fonds structurels. Les « aide-mémoire » se trouvent à la fin de chaque chapitre ;
- quelques informations complémentaires et des exemples de bonne pratique sont donnés dans des encarts.

REMERCIEMENTS

La préparation du présent manuel s'est faite sous la supervision de la Task Force « Fonds structurels » du Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (EAPN), dont voici une liste des membres:

Ray Phillips (Royaume-Uni), Rosalia Guntin (Espagne), Anna Koziel (Pologne), David Stulik, Ilona Sniegonova (République tchèque), Massimo Crucoli (Italie), Istvan Dande (Hongrie).
Pour EAPN: Patrizia Brandellero, Nuria Molina

Nous souhaitons leur adresser nos remerciements, ainsi qu'à Patrizia Brandellero et à Nuria Molina qui ont coordonné la collecte de l'information du manuel. La task force a invité les organisations membres d'EAPN à apporter leurs contributions au présent manuel. Elles ont toutes reçu un questionnaire, les invitant notamment à proposer leurs exemples de bonne pratique. Le chercheur souhaite remercier toutes celles et tous ceux qui ont répondu, pour les efforts consentis:

Belgique:

Julia Rottiers

Chypre:

Takis Konis

République tchèque:

David Stulik

Danemark:

Ole Meldgaard

Allemagne:

Andreas Hutter

Espagne:

Rosalia Guntin,
avec l'aide de Maite Pozo et de
José Manuel Fresno

Estonie:

Pille Teder

Hongrie:

Istvan Dande

Irlande:

Robin Hanan

Italie:

Massimo Crucoli

Pologne:

Anna Koziel

Lithuanie:

Maryte Leliugiene, Mantas Uosis
et Boleslovas Stankus

Pays-Bas:

Annie van der Bosch

Portugal:

Fatima Veiga

Malte:

For EAPN, Godfrey Kenely
and Claudia Taylor East

Au nom du gouvernement de

Malte:

Alison Sceri, Edward Grima
Baldachinao and Ray Muscat

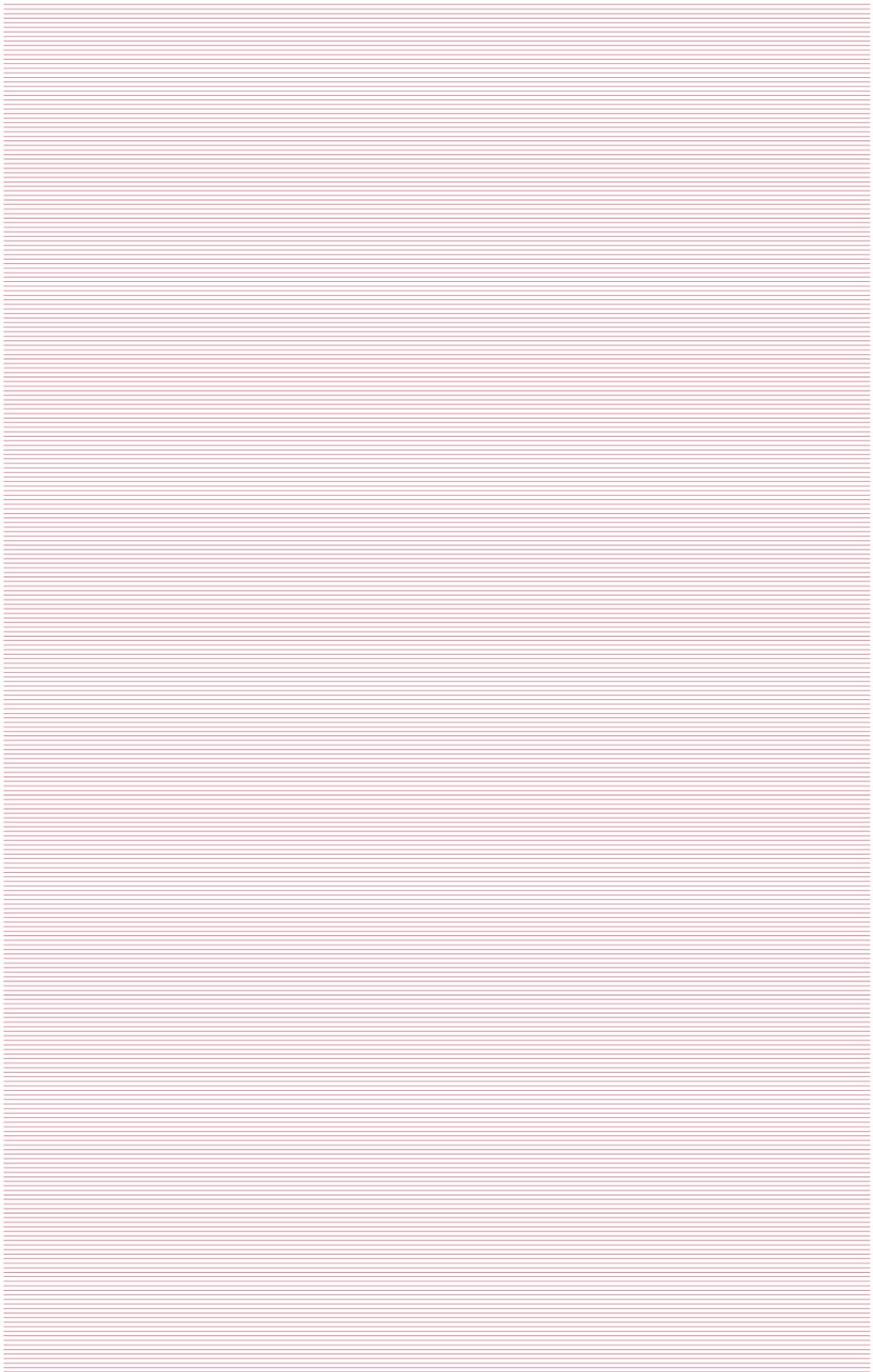
Royaume-Uni:

Ray Phillips

Banques Alimentaires, France

Dans le cas de Malte, nous avons reçu des informations complémentaires de la part de l'autorité de gestion gouvernementale attachée au Bureau du Premier ministre et du Ministère de la famille et de la Solidarité sociale, Unité « Fonds social européen ».

Nous remercions Corinna Faith qui a photographié des projets soutenus par les Fonds structurels de l'Union européenne au Royaume-Uni. Ces photographies sont parues pour la première fois dans la publication *What has being European Done for Us?* (TSEN et ACED ed., 2005). Pour tout renseignement, veuillez contacter Tamara Flanagan (tflanagan@csv.org.uk).



Chapitre 1

Comment fonctionnent les Fonds

Vous trouverez dans le présent chapitre une description des Fonds structurels: définition, modalités d'adoption, fonctionnement, financement et objectifs. Nous comparerons les périodes de financement 2000-6 et la proposition pour 2007-2013.

1.1

LES FONDS

Les Fonds structurels constituent la seconde ligne budgétaire de l'Union européenne en importance, précédée uniquement de la Politique agricole commune. A la base, il y avait cinq Fonds structurels (même si, sur un plan technique, les deux derniers cités portaient l'appellation « instruments techniques »):

- le Fonds européen pour le développement régional (FEDER);
- le Fonds social européen (FSE);
- le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA);
- l'Instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP) et
- le Fonds de cohésion.

La période 2007-2013 ne comportera que trois Fonds structurels: le FEDER, le FSE (les deux principaux) et le Fonds de cohésion. Le FEOGA deviendra le Fonds agricole européen pour le développement rural (EAFRD) et opérera en dehors des Fonds structurels.

Si les Fonds structurels datent des années 1960, ils ont été regroupés à la fin des années 80 et programmés par périodes pluriannuelles quinquennales, puis septennales: 1989-93, 1994-9, 2000-6, 2017-2013. Chaque période de programmation dispose de budgets généraux, dans le cadre du budget de l'Union européenne, connus sous le terme de perspectives financières (PF).

1.2

LE PROCESSUS

Les Fonds structurels sont le résultat de complexes négociations au niveau européen. La procédure peut se résumer comme suit:

- La Commission européenne formule des propositions générales en vue de la prochaine période de programmation des Fonds structurels. Elles prennent la forme d'un document politique, comme l'**Agenda 2000** (1997) ou le **troisième rapport de cohésion** (2004). Le chef de file est la Direction générale des Affaires régionales (DG REGIO) de la Commission européenne, suivie par la Direction générale pour l'emploi et les affaires sociales (DG EMPL).
- Ces propositions font ensuite l'objet de discussions au sein des institutions européennes (Conseil, Parlement, Comité économique et social, Comité des Régions). Les gouvernements nationaux et régionaux, ainsi que d'autres acteurs concernés, font connaître leurs points de vue (partenaires sociaux, société civile).
- La Commission propose ensuite des règlements pour donner effet aux propositions. Ils prennent la forme d'un règlement général, accompagné par des règlements plus courts concernant les différents Fonds. Une fois les règlements approuvés par le Conseil des Ministres, par le Parlement et par la Commission, ils prennent force légale. Pour la période 2007-2013, des orientations politiques ont également été publiées (> **les Orientations**, encadré).

- Les Etats membres rendent publiques leurs projections concernant l'utilisation des Fonds. Ces documents portent souvent le nom de « Plans nationaux de développement ».
- Des négociations s'engagent ensuite entre la Commission et chaque Etat membre pour décider de la manière dont les Fonds fonctionneront au niveau national, en veillant à ce que cela se fasse dans le respect des règlements. La Commission peut refuser les plans ou les Programmes opérationnels qui ne semblent pas conformes aux objectifs et priorités communautaires. Une fois ces programmes adoptés, les deux parties signent un document légal approprié (> **1.4 Mettre en œuvre les Fonds structurels**, ci-dessous). Des procédures sont mises en place pour veiller à la vérification, au contrôle, à l'évaluation et au suivi des Fonds.
- Les Fonds sont ensuite versés en tranches et à diverses échéances. Dans presque tous les cas, des Fonds, locaux, régionaux ou nationaux sont impliqués en contrepartie de l'argent européen (cofinancement)

Bien que les Fonds structurels proviennent de Bruxelles (du budget de l'Union européenne), la manière dont ils sont dépensés fait l'objet d'intenses négociations entre la Commission européenne et les gouvernements des Etats membres. Voilà pourquoi, à quelques rares exceptions, on ne « demande pas les Fonds structurels à Bruxelles ». Ils sont, dans la plus grande partie, alloués par les gouvernements nationaux à leurs administrations et agences respectives, où ils bénéficient de cofinancements.

Il existe quelques exceptions. Premièrement, l'Union européenne dispose de petites sommes pour l'assistance technique au niveau européen, qui servent à la gestion, à la promotion, à l'évaluation européennes et à la réalisation d'études. Deuxièmement, au cours de la période de 1988 à 2006, l'Union européenne a mené des Programmes d'initiative communautaires (PIC), pour accompagner des thèmes possédant un intérêt européen dans tous les Etats membres. Contrairement à la principale composante, « nationale », des Fonds structurels, les Programmes d'initiative communautaires étaient conçus à Bruxelles. Ils disposaient de leurs propres règlements et fonctionnaient selon des accords passés entre la Commission et chaque Etats membre. La part des Fonds structurels consacrée aux PIC est tombée de 9% en 1994-9 à seulement 5,35% en 2000-6. Aucun montant ne leur a été alloué pour 2007-2013, les thèmes abordés dans les PIC (développement transfrontalier, égalité, développement rural et développement urbain), ainsi que les méthodes, devant être intégrés transversalement.

1.3

LES OBJECTIFS

L'allocation des Fonds structurels se fait en fonction d'objectifs, généralement au nombre de trois. Le terme « objectif » peut susciter une certaine confusion: s'il s'applique normalement à une zone géographique, il peut également s'appliquer à un thème. Vous trouverez ci-dessous les objectifs des Fonds structurels, ainsi qu'une comparaison entre 2000-6 (colonnes de gauche) et 2007-2013 (colonnes de droite):

Objectif	2000-6	2007-2013	Objectif
1	zones où le produit intérieur brut est inférieur à 75 % de l'UE	zones où le produit intérieur brut est inférieur à 75 % de l'UE	Convergence
2	zones en conversion économique	le reste (sans zone)	Compétitivité
3	Adaptation et modernisation des systèmes d'enseignement et d'emploi (thème)	Coopération transfrontalière	Coopération

Dans le cadre des trois nouveaux objectifs pour 2007-2013, la Commission a fixé une série de thèmes (Voir encadré Thèmes des Fonds structurels proposés pour 2007-2013). Les Etats membres sont encouragés à se focaliser sur ces thèmes, même si les projets de règlement qui font suite leur donnent un large éventail d'activités à mener.

Les niveaux d'assistance technique varient également, jusqu'à 75% pour l'Objectif 1 ou les zones de convergence, et 50% pour les autres. La politique de la Commission souhaite concentrer les ressources sur les zones de l'Objectif 1 ou de convergence, comme le tableau ci-dessous le montre.

Objectif	2000-6	2007-2013	Objectif
1	69.7%	78%	Convergence
2	11.5%	18%	Compétitivité
3	12.3%	4%	Coopération
Réserve	4%	3%	Réserve
Assistance technique (UE)	0.25%	0.3%	Assistance technique (niveau UE)

L'Objectif 1/convergence est le plus simple à décrire. Les termes « Objectif 1 », « Objectif 2 », etc., datant d'un autre temps, ils ne sont plus utilisés dans la terminologie de la tranche 2007-2013. Les « régions de l'Objectif 1 » correspondaient toujours aux régions les plus pauvres de l'Union européenne, ou « aux régions en retard de développement ». Au cours de la première partie de la période 2000-6, elles comprenaient la Grèce, une grande partie du Portugal et les régions pauvres des Etats les plus développés. Les nouvelles régions de « convergence », selon l'appellation utilisée aujourd'hui, comprendront la plupart des nouveaux Etats membres et quelques régions de l'ancien Objectif 1 :

Régions de l'Objectif 1, 2000-6	Régions de Convergence, 2007-2013
Grèce	La plus grande partie de la Grèce
Portugal à l'exception de Lisbonne	Portugal, sauf Lisbonne et l'Algarve
Les zones frontalières, le Midland et l'Ouest de l'Irlande	Slovenie
L'Espagne, à l'exception du nord-est	Le sud de l'Espagne
Allemagne de l'est	Une grande partie de l'Allemagne de l'est
Le sud de l'Italie, sauf Molise	Le Sud de l'Italie, sauf Molise
France: départements d'outre-mer	France: départements d'outre-mer
RU: South Yorkshire, West Wales, Cornwall & Scilly, Merseyside	RU: SW, West Wales
Autriche: Burgenland	Slovaquie
Suède, Finlande: régions à faible densité	Rép. tchèque, sauf Prague
	Hongrie
	Lettonie
Nouveaux Etats membres à partir de mai 2004	Lithuanie
	Estonie
	Pologne
	Malte

Pour rendre les choses encore plus compliquées, certaines régions sont « en phase de retrait de l'Objectif 1 ».

L'Objectif 2 pour 2000-6 concernait les régions en conversion économique et sociale. Cela correspondait à près de 18% du territoire de l'Union. Sur ces 18%, la majorité était constituée de régions industrielles en mutation (10%), de zones rurales en déclin (5%), de zones urbaines en difficulté (2%) et de zones en dépression dépendant de la pêche (1%, total 18%).

Pour 2007-2013, les régions de l'Objectif 2 portent l'appellation de régions « compétitivité ». Au lieu de s'appliquer à des zones précises, la zone « compétitivité » concerne l'ensemble du reste de l'Union – en d'autres termes, les régions qui n'appartiennent ni à l'Objectif 1 ni aux zones de convergence. Il s'agit, par définition, des régions les plus riches de l'Union.

L'Objectif 3 n'était pas décliné sur base géographique mais thématique, et s'appliquait aux régions de l'Union hors zones de l'Objectif 1 ou 2. Dans ce cas, l'Union européenne soutenait des projets du Fonds social européen dans le but de moderniser les ressources humaines et les politiques dans les domaines de l'éducation, de la formation et de l'emploi. L'objectif sous cette forme disparaît en 2007-2013.

En 2000-6, il y avait quatre Programmes d'initiative communautaire (PIC):

- INTERREG, pour la coopération transfrontalière;
- URBAN, pour le développement urbain;
- LEADER, pour le développement rural et
- EQUAL, pour l'égalité et le développement des ressources humaines.

EQUAL était celui qui intéressait le plus les organisations non gouvernementales et la lutte contre l'exclusion sociale, avec plus de deux mille projets financés. Les ONG ont également participé, mais dans une moindre mesure, aux trois autres PIC.

La période 2007-2013 ne proposera aucun programme d'initiative communautaire. Nouvelle évolution:

INTERREG devient l'objectif « coopération » (qui aurait pu être appelé « Objectif 3 »);

Les Etats membres sont invités à soumettre des projets urbains modèles;

LEADER se poursuit au titre du nouveau Fonds agricole européen pour le développement rural; et

EQUAL disparaît, même si ces principes devront être intégrés transversalement.

INTERREG est en fait promu au niveau d'un objectif des Fonds structurels. Dans ce cas, la Commission a proposé de confier à une nouvelle entité juridique, un Groupement européen pour la coopération transfrontalière (EGCC), qui se compose de collectivités régionales et locales, la responsabilité de mettre en œuvre les programmes et les Fonds transfrontaliers dans chaque région frontalière.

LEADER devient un axe prioritaire du nouveau Fonds agricole européen pour le développement rural (EAFRD). Les groupes d'action locale de LEADER resteront en activité, et de nouveaux groupes verront le jour. Dans le cas d'URBAN, les Etats membres sont invités à soumettre une liste de plus de 70 villes susceptibles d'être financées dans le cadre d'un paquet d'actions spécifiques, éventuellement par le biais d'une subvention globale. Il est à regretter qu'aucune mesure spécifique n'ait été proposée dans le *Troisième rapport de cohésion* afin de garantir l'avenir d'EQUAL, mais des mesures ont, en fin de compte, été prises dans le cadre des Orientations stratégiques communautaires (encadré).

L'intégration transversale d'EQUAL

Les Orientations stratégiques communautaires précisent que:

... l'expérience réussie de l'initiative communautaire EQUAL, qui favorise l'avènement d'une société d'intégration par la lutte contre la discrimination et l'exclusion (...) est incorporée à l'ensemble des actions afin de poursuivre l'approfondissement du partenariat, l'appropriation, l'innovation et la coopération transnationale permettant aux Etats membres de partager les bonnes pratiques... (#5.5)

Fonds de cohésion

En outre, le Fonds de cohésion est opérationnel dans les Etats membres dont le Revenu national brut est inférieur à 90% de la moyenne de l'Union européenne. Ce Fonds a été introduit en 1994 et était destiné aux quatre plus pauvres Etats membres de l'époque: l'Espagne, le Portugal, la Grèce et l'Irlande. Le Fonds de cohésion se concentre sur les projets de transport et environnementaux et revêt une grande importance pour les ONG qui s'occupent de ces thèmes. Il offre un niveau plus élevé d'assistance financière: 85% de l'ensemble des coûts.

Thèmes proposés pour les Fonds structurels 2007-2013

Innovation et économie des connaissances

Environnement et prévention des risques

Accessibilité et services d'intérêt économique général

Réformes pour le plein emploi

Améliorer la qualité et la productivité au travail

Inclusion et cohésion

1.4

RENDRE LES FONDS STRUCTURELS OPÉRATIONNELS

Comme on peut le constater, le fonctionnement des Fonds structurels repose sur une série commune d'objectifs, de Fonds et de programmes, intégrés au sein d'une politique cadre (*Agenda 2000, Troisième rapport de cohésion*). Pour 2000-6, les Etats membres avaient été invités à élaborer un Plan national de développement ou un document semblable, présentant la manière dont ils allaient dépenser les Fonds structurels conformément aux priorités et estimations y figurant. Suite à cette première étape, un accord officiel était conclu entre la Commission et chaque Etat membre précisant en détail comment cela se ferait: le document en question s'appelait Cadre communautaire d'appui (CCA) ou Document unique de programmation (DUP). De manière générale, les CCA ou les DUP contenaient une série de priorités, de programmes et de mesures détaillant la manière dont les Fonds structurels allaient être dépensés. Un nouveau document était ensuite publié par les Etats membres donnant encore plus de détails sur les mesures (groupes cibles et indicateurs d'évaluation de l'avancement): le Complément de programme (CP). On procédait ensuite à l'identification des organismes chargés de l'exécution des Fonds structurels: les autorités de gestion.

Le système mis en place pour la période 2007-2013 est différent :

- La Commission publie des Orientations stratégiques communautaires (OSC) donnant les grands objectifs des Fonds structurels dans tous les Etats membres.
- En réponse, chaque Etat membre élabore un Cadre de référence stratégique national (CRSN) qui présente comment les Fonds structurels seront dépensés, dans le respect des lignes directrices (OSC). Les CRSN sont des documents plus brefs que les anciens CCA ou DUP, et entrent moins dans les détails. Il n'y aura cette fois pas de Compléments de programme. Les Etats membres peuvent également, s'ils le désirent, se doter d'un Plan national de développement, sans obligation.
- Des Programmes opérationnels suivent les CRSN. Ils font toujours l'objet d'un accord officiel entre la Commission et les Etats membres. Le dialogue entre la Commission et les Etats membres portera sur le CRSN et sur les Programmes opérationnels contraignants qui le suivront. Dans les faits, les Etats membres bénéficient de plus de liberté pour administrer les Fonds structurels – mais ils doivent le faire dans les limites des règlements et des paramètres

généraux prévus dans les Orientations stratégiques communautaires. Les orientations prévoyant des engagements en faveur de l'inclusion sociale, les ONG devront s'assurer que les Cadres de référence stratégique nationaux leur sont conformes.

Les Orientations stratégiques communautaires comportent trois lignes directrices, accompagnées de 12 sous-titres. Elles abordent les questions suivantes:

- l'importance du renforcement et de la promotion de l'inclusion sociale
 - la nécessité d'accroître les capacités institutionnelles afin de garantir la mise en œuvre efficace des Fonds structurels;
 - l'importance d'une meilleure gouvernance dans le fonctionnement des Fonds.
- > 4.1 *Inclusion sociale dans les propositions 2007-2013.*

Orientations stratégiques communautaires 2007-2013

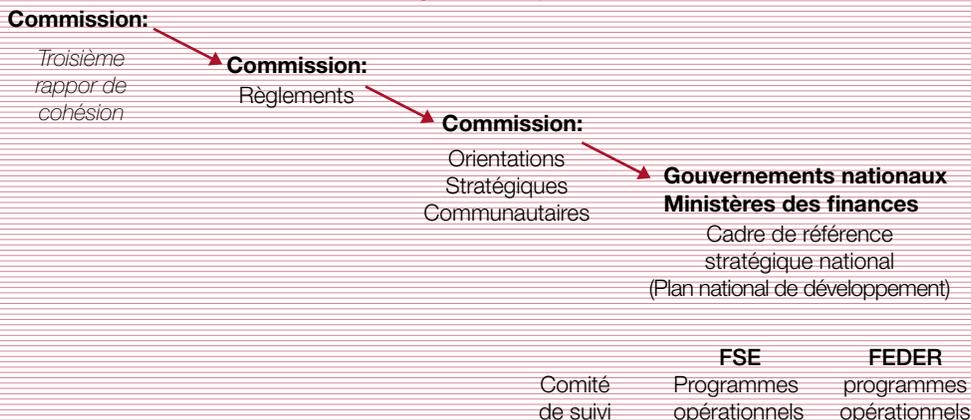
- I** Faire de l' Europe et de ses régions un lieu plus attractif pour les investissements et l'emploi
 - 1** Etendre et améliorer les infrastructures de transport
 - 2** Renforcer les synergies entre la protection environnementale et la croissance
 - 3** Traiter la question de l'utilisation intensive par l'Europe des sources traditionnelles d'énergie
- II** Améliorer la connaissance et l'innovation, facteurs de croissance
 - 1** Accroître et améliorer les investissements en recherche, développement et technologie
 - 2** Faciliter l'innovation et encourager la création d'entreprises
 - 3** Promouvoir la société de l'information pour tous
 - 4** Améliorer l'accès au financement
- III** Des emplois plus nombreux et de meilleures qualités
 - 1** Attirer et retenir un plus grand nombre de personnes sur le marché du travail et moderniser les systèmes de protection sociale
 - 2** Améliorer la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises et accroître la flexibilité sur le marché du travail
 - 3** Investir davantage dans le capital humain en améliorant l'éducation et les compétences
 - 4** Capacités administratives
 - 5** Contribuer au maintien en bonne santé de la population active

Le titre officiel et les références des lignes directrices sont Communication de la Commission – une politique de cohésion pour soutenir la croissance et les emplois: Orientations stratégiques communautaires, 2007-2013. COM 2005/299, Bruxelles, 5 juillet 2005.

Nous vous en avons donné le contexte général. Dans le chapitre 2, qui suit, nous vous indiquons où obtenir plus d'informations sur les Fonds structurels.

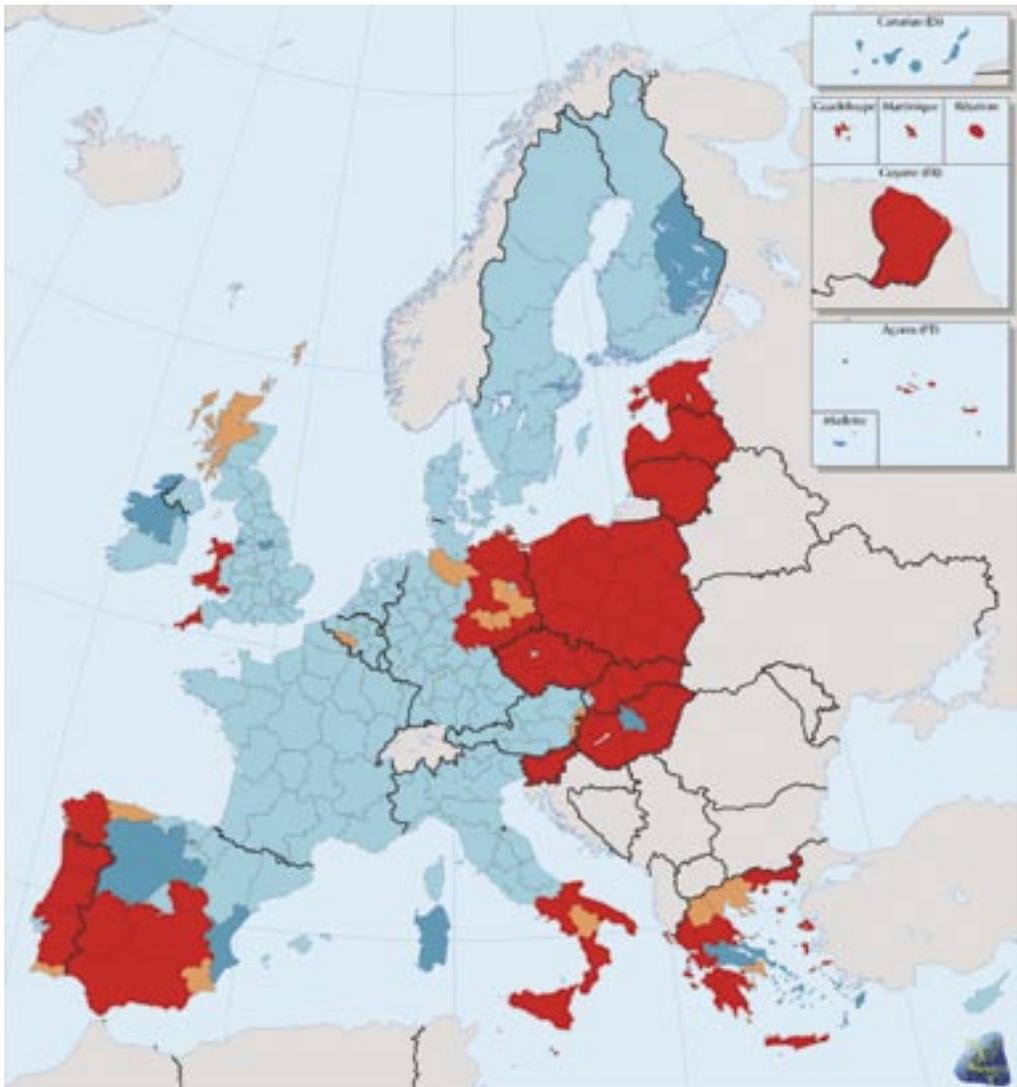
Comment fonctionnent les Fonds structurels (2007-2013)

diagramme simplifié



UE25:

objectifs “convergence”
et “compétitivité”
2007 - 2013



© European Communities, 1995-2005 and EuroGraphics Association for administrative boundaries, reproduced by kind permission of the European Commission

- Régions objectif "convergence"
- Régions en soutien transitoire (phasing-out)
- Régions en soutien temporaire (phasing-in)
- Régions objectif "compétitivité régionale et emploi"

Chapitre 2

Information

Pour les organisations non gouvernementales intéressées par les Fonds structurels, il est fondamental d'être bien informé. Le présent chapitre vous présente les réseaux d'informations concernant les Fonds structurels, ainsi que l'expérience des organisations non gouvernementales pour obtenir l'information en question.

Auparavant, il doit être rappelé que l'autorité de gestion est responsable, dans le cadre du règlement général actuel, de la diffusion de l'information concernant les Fonds structurels auprès de tous les citoyens, et doit plus particulièrement s'assurer que les éventuels bénéficiaires finaux, les organismes commerciaux et professionnels, les partenaires économiques et sociaux, les organismes de promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes et les organisations non gouvernementales concernées soient informés des possibilités d'assistance offertes (#46). Dans le projet de règlement général, les Etats membres sont tenus de garantir la « transparence » des aides des Fonds. (#68).

2.1

LES FONDS STRUCTURELS AU NIVEAU EUROPÉEN

Au niveau européen, les principaux documents sont les suivants:

Politique: principaux documents politiques présentant les Fonds:

- *Agenda 2000* (2000-2006) et le
- *Troisième rapport de cohésion* (2007-2013).*

(*Titre complet: *Vers une nouvelle cohésion en Europe - convergence, compétitivité et coopération, le troisième rapport sur la cohésion économique et sociale*, mais on utilise principalement la version abrégée: *Troisième rapport de cohésion*). La nature des deux diverge légèrement. L'*Agenda 2000* était un rapport consacré à l'avenir des Fonds structurels à partir de 2000. Par contre, le *Troisième rapport de cohésion* faisait partie d'une liste de rapports d'évaluation réguliers, à la fin duquel les propositions en vue de la nouvelle période de programmation figuraient en annexe.

Règlements: les principaux documents de réglementation sont les règlements généraux, accompagnés de règlements plus brefs pour chaque Fonds:

Pour 2000 - 2006

- Règlement général: 1260/99, publié au journal officiel le 21 juin 1999.
- Règlements spécifiques pour chaque Fonds:
 - 1784/99 Fonds social européen
 - 1783/99 Fonds européen de développement régional
 - 1263/99 Instrument financier pour la pêche
 - 1257/99 Fonds européen de guidance et d'orientation agricole
 - 1264/99 Fonds de cohésion

Pour 2007 - 2013

- Projet de règlement général ;
- Projets de règlements spécifiques pour chacun des Fonds: Fonds européen de développement régional (FEDER), Fonds social européen (FSE), Fonds de cohésion, avec un règlement pour le « Groupement européen pour la coopération transfrontalière » pour l'objectif de coopération.
- Hors Fonds structurels, *Propositions de soutien du développement rural par le Fonds européen agricole*

pour le développement rural (EAFRD).

- Projet d'Orientations stratégiques communautaires, publiées en 2004 et transmises au Conseil des ministres pour négociation et adoption.

Une fois les projets de règlement approuvés, chaque nouveau règlement se verra donner une référence définitive dans le Journal officiel. > Références des projets: COM 2004/492 (règlement général), 2004/493 (FSE), COM 2004/494 (Fonds de cohésion), COM 2004/495 (FEDER), COM 2004/496 (transfrontalier) et 2004/490 (EAFRD), tous publiés le 14 juillet 2004.

2.2

LES FONDS STRUCTURELS AU NIVEAU NATIONAL

Au niveau national, les principaux documents sont les suivants:

Pour 2000 - 2006

Plan national de développement.

Cadre communautaire d'appui ou Document unique de programmation.

Pour chaque programme opérationnel, un Programme opérationnel et un Complément de programme.

Dans les faits, le Plan national de développement montre comment le pays envisage de dépenser les Fonds structurels. Les gouvernements essaient d'élaborer leur Plan national de développement conformément aux exigences de la Commission, mais au cours des négociations, certaines parties du Plan national de développement disparaissent, sont modifiées ou ajoutées.

La situation des Cadres communautaires d'appui (CCA) et des Documents uniques de programmation (DUP) peut s'avérer plus compliquée. Chaque pays dispose d'un CCA ou d'un DUP (les DUP sont plus fréquents dans les petits pays). Une région se sera éventuellement dotée d'un DUP, mais peut-être aussi d'un Programme opérationnel (PO). Le Programme opérationnel (PO) couvre généralement une région ou un thème sur plusieurs régions, ou toutes les régions d'un même pays. Chaque Programme d'initiative communautaire dispose de son programme opérationnel. A chaque programme opérationnel correspond un Complément de programme (CP). Il s'agit en fait d'un outil du Comité de suivi pouvant être modifié par celui-ci (l'approbation de Bruxelles n'est pas requise). Ainsi, le cycle 2000-6 était gouverné par plus de 1000 PO.

Pour 2007 - 2013

Cadre de référence stratégique national.

Plan national de développement (Facultatif).

Programmes opérationnels, comme avant, mais sans complément de programme.

Il est prévu que le Cadre de référence stratégique national soit un document plus concis que les anciens CCA ou DUP, et qu'il devra respecter les priorités figurant dans les Orientations stratégiques communautaires (> Chapitre 1: *Comment fonctionnent les Fonds structurels*). Les Etats membres peuvent, s'ils le désirent, élaborer des Plans nationaux de développement plus détaillés, mais ceux-ci ne constituent pas une composante essentielle du processus et ne nécessitent pas l'approbation de la Commission.

Les documents opérationnels du programme adoptent généralement tous un même format: de couleur bleu foncé, ils jettent le cadre du programme, ses buts et objectifs, ses priorités, les mesures à mener, les procédures de suivi et financières. Certains sont courts, d'autres plus longs; certains sont clairs, d'autres moins. Il s'agit de documents indispensables pour toute ONG désireuse de suivre la gestion des Fonds structurels dans les détails.

2.3

OÙ OBTENIR L'INFORMATION

Généralement, ces documents européens ou nationaux sont disponibles auprès:

- de la Commission à Bruxelles, dans la Direction générale concernée (DG RE-GIO, DG EMPL). Tant la DG EMPL que la DG REGIO disposent d'unités dirigées par « des chefs d'unités » assignés à un pays donné (normalement un groupe de deux ou trois pays pour chaque fonctionnaire). Ces chefs d'unités sont parfois appelés « responsables locaux » - « desk officers » (> Répertoire officiel dans Publications utiles, encadré).
- des gouvernements nationaux: principalement auprès du Département ou du ministère responsable des Fonds structurels (souvent le Ministère des finances) ou d'autres administrations gouvernementales et sur leurs sites web ;
- des guichets publics d'informations de la Commission dans les Etats membres.

A ces principaux documents s'ajoute un large éventail de documents analytiques ou promotionnels. Il peut s'agir de rapports ponctuels sur certains Fonds, programmes et projets. Les meilleures sources restent les bureaux de la Commission, les sites web des DG REGIO et DG EMPL et les desk officers appropriés. Divers types de documents sur les Fonds structurels peuvent également être publiés par les administrations et agences gouvernementales et par leurs services d'information. Nombreuses sont également les bibliothèques d'universités qui remplissent la fonction de centres d'information européenne. Celles-ci reçoivent un large éventail d'informations à la condition que n'importe quel citoyen puisse y accéder librement.

Principaux sites web de la Commission

La responsabilité des Fonds structurels incombe généralement à la Direction générale « Politique régionale » (DG REGIO). Le Fonds européen de développement régional est de la responsabilité de la DG REGIO, tandis que le Fonds social européenne est de celle de la Direction générale pour l'emploi, les affaires sociales et l'égalité des chances (DG EMPL).

Pour trouver ces sites web:

Cliquez sur le portail général de l'Union européenne:
<http://europa.eu.int>

Choisissez votre langue

Vous trouverez un choix entre « Activités », « Institutions », etc.

Allez sur « Institutions »

Cliquez sur « Commission »

Cliquez sur « Régions » (DG REGIO) ou « Emploi et affaires sociales » (DG EMPL), selon votre choix

La page d'accueil de la DG REGIO consacre plusieurs sections aux Fonds structurels, tandis que la DG EMPL en consacre une au Fonds social européen.

Principaux documents à obtenir

2000-6:

Agenda 2000, règlement général, règlements spécifiques
Plan national de développement
Cadre communautaire d'appui /
Document unique de programmation
Programmes opérationnels appropriés,
Compléments de programme

2007-2013

Troisième rapport de cohésion, règlement général, règlements spécifiques
Orientations stratégiques communautaires
Plan national de développement (s'il existe)
Cadre de référence stratégique national

2.4

LES ONG D'INCLUSION SOCIALE ET L'INFORMATION

Nous en avons terminé avec le cadre. Qu'en est-il dans la pratique?

En Belgique, les principales sources d'information sont les Unités du Fonds social européen au sein des Ministères du travail au niveau fédéral et au niveau des communautés française et flamande. Ils publient trois manuels: un manuel destiné aux responsables de projets, un manuel consacré au partenariat, et un guide de comptabilité. L'unité dispose d'un bon site web accessible et publie également des brochures explicatives. Quand une information porte sur l'inclusion sociale, c'est toujours dans le contexte du marché du travail.

A Chypre, le Bureau de planification du gouvernement se charge de la promotion des Fonds structurels. La principale source d'information est *les Fonds structurels de l'Union européenne à Chypre*, un document publié en anglais et en grec. L'information est disponible soit dans ce document soit sur le site web (www.planning.cy). Aucune information distincte ne porte sur chacun des Fonds, ni sur le rôle des Fonds structurels dans la lutte contre l'exclusion sociale.

En République tchèque, un site web central reprend tous les documents et toute l'information: www.strukturalni-fondy.cz, administré par le Ministère du développement régional qui a également la fonction d'autorité de gestion du Cadre communautaire d'appui. Tous les Programmes opérationnels et les documents explicatifs sont disponibles en ligne, tandis que les différents ministères font connaître leurs propres Programmes opérationnels. On peut trouver l'information sur les aspects des Fonds structurels liés à l'inclusion sociale sur le site du Ministère du travail et des affaires sociales, www.mpsv.cz. Vous trouverez l'information sur le Fonds social européen à l'adresse www.esfcr.cz.

C'est le Ministère des affaires économiques et des entreprises qui est responsable des Fonds structurels au Danemark. La principale source d'information sur les aspects sociaux des Fonds structurels est le site web qui y est consacré, www.socialfonden.dk. Le Fonds social européen, le Fonds européen de développement régional, le FEOGA et le Fonds de cohésion disposent tous de leur propre source d'information. Celle-ci est disponible en ligne, sur format imprimé, accompagnée de brochures explicatives. Les documents opérationnels sont à la disposition de tout un chacun. L'information sur l'aspect « lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale » du Fonds social européen est largement diffusée.

La responsabilité des Fonds structurels en Allemagne incombe au Ministère de l'économie et du travail du gouvernement fédéral, à l'Agence nationale pour l'emploi, ainsi qu'aux 16 Etats régionaux ou *Länder*. Les ONG allemandes de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale utilisent, comme principales sources d'information les Programmes opérationnels des Länder et le programme opérationnel des zones de l'Objectif 1. Chaque Fonds dispose de sa source d'information, sur format papier et sur internet. Les ONG allemandes de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale disposent d'une bonne information sur les Fonds structurels et sur le rôle de l'inclusion sociale, mais cela est principalement dû au fait qu'elles ont créé un réseau bien organisé à même de collecter et de diffuser l'information en question.

En Espagne, l'information sur les Fonds structurels est publiée sur les sites web des divers ministères concernés. La source la plus utilisée par les ONG est le site web de l'Unité administrative du Fonds social européen (*Unidad Administradora del Fondo Social Europeo*) (www.mtas.es/uafse). Les petites ONG n'ont pas encore acquis l'habitude de consulter les sites web, et le contenu des programmes gérés par les gouvernements régionaux autonomes semble moins accessible. Des brochures et dépliants ont bien été publiés, mais ils n'atteignent que les organisations impliquées dans les Programmes d'initiative communautaire. Des appels à candidatures sont publiés dans le journal officiel (*Boletín Oficial del Estado*). Des journées d'information sont également organisées.

L'Estonie dispose d'une page web spéciale consacrée aux Fonds structurels: www.struktuurifondid.ee, qui donne, dans les détails, les priorités, mesures et contacts. Le Ministère des affaires financières assume la responsabilité générale des Fonds. Chaque priorité dispose de sa propre agence de mise en œuvre qui a son propre site. Les ONG estoniennes de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale peuvent accéder à l'information auprès des agences de mise en œuvre, des programmes opérationnels ou à l'occasion de journées d'information. Les différents Fonds structurels ont leur site web, tandis qu'un autre est consacré au programme EQUAL (www.tta.ee/equal). L'information existe sur l'apport des Fonds structurels dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et, d'une manière générale, elle est correcte.

Diverses autorités de gestion et divers ministères sont responsables des Fonds structurels en Hongrie. L'information sur les différents Fonds et Programmes opérationnels est disponible sur leur site web, parfois en anglais (www.nfh.hu/angol/index2.htm). Les documents opérationnels sont tous disponibles, en versions complètes ou résumées. Des brochures explicatives sont également disponibles en format papier ou PDF téléchargeable. Bien qu'il n'y ait aucune information consacrée spécifiquement au lien entre les Fonds et l'inclusion sociale, la mise à disposition de l'information afin d'aider les candidats à utiliser la bonne terminologie lors de leur soumission de projets a été privilégiée. Si une information satisfaisante peut se trouver sur internet, les petites communautés rurales, qui ne disposent pas encore d'accès à l'internet, sont défavorisées.

En Irlande, l'organisme responsable de la promotion des Fonds structurels est l'Unité d'information sur le Cadre communautaire d'appui (Community Support Framework Information Unit), une division de l'administration des Finances. Les principales sources d'information utilisées sont le Cadre communautaire d'appui, le Plan national de développement et les Programmes opérationnels. Une information est également disponible sur les sites du Plan national de développement (www.ndp.ie) et du Fonds social européen (www.esf.ie). Si en général l'information est satisfaisante, celle qui concerne spécifiquement le lien entre l'inclusion sociale et les Fonds structurels fait défaut.

En Italie, l'information concernant les Fonds structurels vient de divers ministères, dont celui responsable de l'Emploi et des affaires sociales. Le Cadre communautaire d'appui, les Plans nationaux de développement et les Plans régionaux de développement sont tous publiés dans les journaux officiels et disponibles sur les sites web, principalement des sites régionaux qui consacrent des sections entières aux Fonds structurels. Les ONG doivent se procurer elles-mêmes l'information et ne reçoivent rien directement. Si ce n'est dans le cadre de l'Objectif 3, il n'y a aucune information spécifique sur le rôle des Fonds structurels dans la lutte contre l'exclusion. Pour terminer sur une note plus positive, des brochures et dépliants sont publiés par l'ISFOL, *Instituto per lo sviluppo della formazione professionale dei laboratori*, Institut pour le développement de la formation professionnelle des travailleurs.

En Pologne, ce sont les ministères et les organismes de mise en œuvre qui sont responsables de la promotion des Fonds structurels. Pour obtenir de l'information, les ONG dépendent des Programmes opérationnels sectoriels et régionaux (www.fundusze-strukturalne.gov.pl). Elles-mêmes font de leur mieux pour promouvoir les Fonds structurels (www.ngo.pl). Une section d'un site web est consacrée au Fonds social européen (www.efs.gov.pl). L'information relative spécifiquement au rôle des Fonds structurels dans la lutte contre l'exclusion manque. Si les ONG peuvent accéder à l'information générale sur les Fonds structurels, ils ne reçoivent aucune information thématique.

Les ONG ne sont ni mieux ni moins bien loties que les autres quand il s'agit de recevoir de l'information sur les Fonds structurels.
- Portugal

La meilleure source reste internet
- Pologne

Le gouvernement et les divers ministères concernés sont chargés en Lituanie de faire connaître les Fonds structurels. La principale source d'information est le Document commun de programme (appelé BPD en lithuanien), que l'on peut se procurer auprès du Ministère de finances, l'institution chef de file en la matière (www.finmin.lt). L'information est également diffusée sur internet, via les journaux et à la télévision, dans des brochures, lors de séminaires et de conférences et dans le cadre de programmes éducatifs. Le matériel en question était gratuit jusqu'en 2005, date à laquelle il est devenu payant. L'information est disponible auprès des administrations gouvernementales (sites web et brochures), de l'Agence centrale de gestion des projets (www.cpva.lt), auprès de la Fondation d'appui (www.esf.lt) et d'autres agences. Si le Ministère des affaires sociales et du Travail diffuse une information relative au rôle des Fonds dans la lutte contre l'exclusion sociale, celle-ci ne suffit pas.

Aux Pays-Bas, les ONG désireuses de s'informer à propos des Fonds structurels dépendent du Ministère des affaires sociales et de réseaux internationaux comme ATD Quart Monde.

Au Portugal, une information sur les Fonds structurels est disponible auprès des administrations et agences gouvernementales, tandis que le Comité de gestion du Cadre communautaire d'appui a publié des lignes directrices en la matière et organisé des séminaires. Un site web est consacré au Cadre communautaire d'appui (www.gca.pt) et il contient les Programmes opérationnels et des données sur les Fonds. Chacun des Fonds dispose de son propre site web. Les responsables de certains programmes se sont efforcés de faire connaître leurs activités et mesures par divers moyens: publications, séminaires, lignes téléphoniques et annonces par voie de presse. Le programme opérationnel sur l'emploi, la formation et le développement social (appelé POEFDS en portugais) dispose d'un Bulletin d'information qui présente les stratégies, mesures, projets, résultats et entretiens, ainsi que d'un répertoire de projets et de diverses notes d'information.

Au Royaume-Uni, l'administration gouvernementale qui a la charge des Fonds structurels est le Département du Commerce et de l'Industrie, avec l'aide du Département du travail et des pensions et du Département de l'Education responsables du Fonds social européen, ainsi que du cabinet du Vice-Premier Ministre responsable du Fonds européen de développement régional. Les ONG considèrent les plans opérationnels et les documents de programmation comme leurs principales sources d'informations: ces documents sont disponibles en format papier et sur internet. L'information peut également s'obtenir sur les sites web officiels du gouvernement et auprès de réseaux de formation financés par l'assistance technique au niveau du programme, national et sous-régional. Les agences gouvernementales et les réseaux de formation financés par l'assistance technique diffusent de l'information sur le rôle des Fonds dans la lutte contre l'exclusion sociale.

La principale source d'informations sur les Fonds structurels à Malte est le Document unique de programmation et son Complément de programme, disponibles sur le site web de l'autorité de gestion (www.ppcd.gov.mt). On peut se procurer une information distincte sur le Fonds social européen sur le site www.esf.gov.mt. Malgré cela, les ONG de lutte contre la pauvreté n'ont pas l'impression d'avoir reçu une information de qualité sur la contribution des Fonds structurels dans la lutte contre la pauvreté.

Pour les Banques Alimentaires en France, les principaux textes sont les règlements du FEOGA de 1987 et 1992 (plus précisément 3730/87 et 3149/92 respectivement), publiés au Journal officiel.

Ce que font la plupart des gouvernements

- ✓ Site web
- ✓ Brochures explicatives

Ce que les bons gouvernements font

- ✓ Proposer des documents consacrés spécifiquement au lien entre les Fonds structurels et l'inclusion sociale
- ✓ Offrir une information sur les différents Fonds sur leur site web
- ✓ Proposer les principaux documents pour téléchargement – résumé et version complètes
- ✓ Cibler de l'information pour les ONG
- ✓ Réserver de l'assistance technique pour les ONG afin qu'elles s'informent
- ✓ Utiliser d'autres formes de médias qu'internet (presse, TV, conférences, séminaires, numéros de téléphone). Des bulletins d'informations et des répertoires de projets (Portugal). Des manuels d'informations sur les Fonds structurels: chefs de file, partenariat, comptabilité (Belgique)

Formation sur l'information en Pologne

Afin de se préparer aux Fonds structurels, un programme « Euro ONG » a été mis en place et appliqué. Entre dix et dix-sept personnes ont reçu une formation dans chaque voïvodship (région), pour un total de 203 personnes. 94% d'entre elles ont obtenu un certificat. Ces 203 personnes ont ensuite pu répercuter auprès des ONG régionales l'information acquise à propos des Fonds structurels: conseils pour la demande de financement; formation aux procédures et animation du secteur associatif. Elles ont ensuite organisé un total de 215 sessions de formation et 184 réunions, pour plus de 11.000 participants, dont des représentants de quelque 2.600 ONG. Au cours de la seule année 2004, Elles ont répondu à 4300 demandes d'informations, ont donné plus 1.500 conseils et ont organisé 500 consultations. A la suite de cette campagne d'informations, les ONG ont en tout proposé 160 projets. Les experts des ONG se sont efforcés d'atteindre les petites villes et les zones rurales éloignées. Le travail de formation a bénéficié du soutien des collectivités locales, qui ont aidé à organiser un grand nombre de réunions. Le Bureau des ONG polonaises à Bruxelles a pu garantir une mise à jour régulière de l'information sur l'évolution des Fonds structurels.

> Pour de plus amples informations: www.ngo.pl, www.splot.ngo.pl, www.eu.ngo.pl

2.5

CONCLUSIONS: « SI L'INFORMATION NE VIENT PAS À TOI, TU IRAS À L'INFORMATION »

On constate une nette augmentation de l'information disponible sur les Fonds structurels ces cinq dernières années. Au cours de la période précédente de programmation, les ONG dans certains pays ont connu les plus grandes difficultés pour accéder à l'information sur les Fonds. Les principaux documents étaient quasi inconnus et semblaient parfois être la chasse gardée de certains. La situation a changé du tout au tout. Tous les Etats membres publient sur les sites web gouvernementaux les principales informations sur les Fonds structurels. Les ONG sont capables d'identifier les documents clés: les Plans nationaux de développement, les Cadres communautaires d'appui, les Documents uniques de programmation, les Programmes opérationnels. Tous les pays semblent avoir d'autres sources d'information pour les divers Fonds et un grand nombre d'ONG se disent familiarisées avec l'information publiée sur le Fonds social européen. Le système ne dépend pas exclusivement d'internet, car tous les gouvernements proposent également des documents papier et des brochures explicatives.

Ceci dit, peu de gouvernements semblent avoir mis en place une stratégie volontariste de promotion des Fonds structurels. Dans tous les pays cités ci-dessus, si l'information est disponible, il faut la chercher pour l'obtenir. Cela ne poserait aucun problème si tous les citoyens étaient égaux face à l'information; malheureusement ce n'est pas le cas des personnes vivant en situation d'exclusion sociale. Mis à part le matériel publié et internet, peu de pays ont utilisé d'autres mécanismes de promotion, comme les journaux de la presse écrite, la télévision, des séminaires et des conférences (une approche pourtant adoptée par la Lituanie). Le Portugal, avec un plus large éventail de méthodes de diffusion de l'information, se caractérise par une approche plus systématique. Le système le plus intelligent se trouve au Royaume-Uni, où les ONG peuvent utiliser l'assistance technique pour améliorer le niveau et la qualité de l'information sur les Fonds structurels.

Une seconde critique concerne le peu d'informations relatives à l'exclusion sociale. Aucun pays ne semble s'intéresser au rôle que peuvent jouer les Fonds structurels dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Là où une information est disponible sur l'inclusion sociale, elle se limite à quelques programmes, principalement dans le cadre du Fonds social européen. Cela soulève une grave question sur l'efficacité des Fonds dans la lutte contre la pauvreté, l'information de base faisant défaut. La disponibilité de l'assistance technique au Royaume-Uni offre, pour le moins, un mécanisme permettant de combler en partie ce fossé, mais il s'agit là de l'exception qui confirme la règle (> *Assistance technique*, chapitre 7).

Quelques sites nationaux utiles

Chypre: www.planning.cy
République tchèque:
général: www.strukturalni-fondy.cz;
inclusion sociale: www.mpsv.cz;
Fonds social européen: www.esfcr.cz.
Danemark: www.socialfonden.dk
Espagne: www.mtas.es/uafse
Estonie: www.struktuurifondid.ee
Hongrie: www.nfh.hu/angol/index2.htm
Irlande: www.ndp.ie
Pologne: www.funduszezstrukturalne.gov.pl
Lithuanie: www.fimfin.lt
Portugal: www.qca.pt
Malte: www.ppcd.gov.mt

Quelques sites européens utiles

Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale:
www.eapn.org

Plate-forme des ONG européennes du secteur social:
www.socialplatform.org

Euro Citizen Action Service:
www.ecas.org

Europa:
<http://europa.eu.int>

ONG polonaise:
www.ngo.pl

Quelques publications utiles

Commission européennes:
Actions structurelles 2000-6 – commentaire et règlements.
9,50€ auprès de l'Office des Publications Officielles des Communautés européennes,
L 2985 Luxembourg. ISBN 92 828 7767 1.

Greater London Enterprise:
Fast forward grants - report on the London ESF global grants programme Fast Forward grants 2002-3.
Greater London Enterprise, 28 Park st, London SE1 9EQ, tel 00.44.207.403.0300, mail@gle.co.uk,
www.gle.co.uk

Commission européenne:
Répertoire officiel de l'Union européenne
50€ auprès de l'Office des Publications Officielles des Communautés européennes,
L 2985 Luxembourg. ISBN 92 78 40258 3

Daniel Guégin:
The new practical guide to the EU labyrinth. 7^{ème} édition, 2005,
ISBN 2 930409 01 0,
25€ auprès de EIS Publishing, Europe Information Service, avenue Adolphe Lacombé 66,
B 1030 Bruxelles, tel 322.737.7709, fax 322.732 6757, e: eis@eis.be

2.6

AIDE-MÉMOIRE

Voici quelques suggestions destinées aux ONG actives dans le champ de l'inclusion sociale et désireuses de mieux connaître les Fonds structurels:

- ✓ Disposez-vous de copies des principaux documents européens?
- ✓ Disposez-vous de copies des principaux documents nationaux?
- ✓ Vous tenez-vous informés(ées) régulièrement en consultant les sites web nationaux et européens sur les Fonds structurels?
- ✓ Êtes-vous en contact avec les desk officers de la Commission responsables de votre pays?
- ✓ Lisez-vous les rapports et analyses critiques et indépendants sur les Fonds structurels?
- ✓ Êtes-vous impliqués dans des réseaux nationaux et européens qui s'occupent des Fonds structurels?
- ✓ Demandez-vous à votre gouvernement de mettre en place des stratégies volontaristes pour diffuser une information de qualité et intéressante sur les Fonds structurels? Demandez-vous à votre gouvernement de mettre à disposition une information spécifique sur le rôle des Fonds structurels dans la lutte contre la pauvreté? Demandez-vous une assistance technique afin que cette information soit rendue disponible?
- ✓ Avez-vous organisé au sein de votre propre réseau un système de diffusion de l'information sur les Fonds structurels?



Chapitre 3

Planification, conception et partenariat

Ce chapitre décrit la conception et la planification des Fonds structurels. Une attention particulière est accordée à la question du partenariat.

La procédure de planification d'un cycle de Fonds structurels prend à peu près deux ans. Le règlement actuel stipule que :

- la préparation des opérations des Fonds structurels dans chaque Etat membre sera du ressort d'un partenariat entre les autorités locales et régionales, d'autres autorités publiques compétentes, les partenaires économiques et sociaux et tout autre organisme compétent.
- Le partenariat portera sur la préparation, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation ;
- Les Etats membres soumettront à la Commission un plan élaboré par les autorités compétentes, après consultation des partenaires, qui devront disposer du temps nécessaire pour faire part de leur point de vue.

Le Cadre communautaire d'appui doit énoncer une stratégie et des priorités. Les Programmes opérationnels doivent mentionner les priorités, les cibles et une description des mesures proposées. Les compléments de programme doivent fournir le détail des mesures, des indicateurs de suivi et désigner les bénéficiaires finaux. Les documents uniques de programmation reprennent la stratégie et les priorités ainsi qu'un résumé des mesures envisagées. Les grands projets (de plus de 50 millions d'euro) doivent être soumis à une analyse coût-avantages ainsi qu'à une analyse des avantages socio-économiques. L'additionalité (la valeur ajoutée) est un impératif clairement établi pour le montage financier: pour avoir un réel impact, les Fonds ne peuvent se substituer à des dépenses structurelles publiques ou assimilables d'un Etat membre.

3.1

QUELS PARTENAIRES? QUELLE FORME ET QUELLE QUALITÉ DE PARTENARIAT?

Dans le montage des partenariats, les Etats membres sont tenus de créer une « large et efficace association de tous les organismes appropriés, conformément aux règles et pratiques nationales, tenant compte de la nécessité de promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes ainsi que le développement durable à travers l'intégration de la protection et de l'amélioration de l'environnement ».

**« Un nouveau partenariat pour la cohésion »,
le Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale**

Au travers de mécanismes appropriés, les représentants de la société civile devraient être de plus en plus associés à la définition, à la mise en œuvre et au suivi des interventions [des Fonds structurels]..

En pratique, tant les partenaires que la nature des partenariats soulèvent des problèmes. Les gouvernements ont du mal à reconnaître les ONG en général et les ONG d'inclusion sociale en particulier comme de véritables partenaires. Et lorsqu'ils l'ont fait, la qualité du partenariat a parfois été médiocre, les ONG se voyant confier un rôle périphérique et le gouvernement prenant toutes les décisions importantes sans trop de consultation (> Encadré: l'illusion de l'inclusion).

Définition du partenariat dans les Orientations stratégiques communautaires

Encourager la participation de la société civile à la formulation et à la mise en œuvre des politiques publiques et améliorer l'interaction au sein des communautés et entre elles sont autant de moyens de contribuer à la création de capital social et humain, facteur d'emploi durable, de croissance, de compétitivité et de cohésion sociale.

Le partenariat est essentiel dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies de développement, et il repose sur la consultation et la participation des parties intéressées, telles que les autorités compétentes, les partenaires économiques et sociaux, et les représentants de la société civile, y compris les organisations non gouvernementales.(3.5).

Pour 2007-2013, le projet d'article 10 du règlement général propose d'étendre le partenariat à la société civile et aux organisations non gouvernementales, en définissant les partenaires comme suit :

- les autorités régionales, locales, urbaines et les autres autorités publiques compétentes,
- les partenaires économiques et sociaux ;
- tout autre organisme approprié représentatif de la société civile, des partenaires environnementaux, des organisations non gouvernementales, et des organismes chargés de la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes.

L'Etat membre désigne les partenaires les plus représentatifs au niveau national, régional, local et dans le domaine économique et social, ou autre, ci-après dénommés « partenaires ». Il crée une large et efficace association de tous les organismes appropriés, conformément aux règles et pratiques nationales, tenant compte de la nécessité de promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes ainsi que le développement durable à travers l'intégration de la protection et de l'amélioration de l'environnement.

Il porte sur la préparation et le suivi du Cadre de référence stratégique national ainsi que sur la préparation, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des Programmes opérationnels. Les Etats membres associent chacun des partenaires appropriés, et notamment les régions, aux différents stades de la programmation dans le respect du délai fixé pour chaque étape.

La promotion de l'égalité des chances hommes/femmes doit être intégrée aux divers stades de mise en œuvre des Fonds.

Le projet de règlement du FSE propose (à l'article 5) que:

Les Etats membres et l'autorité de gestion de chaque Programme opérationnel veillent à la participation des partenaires sociaux et à la consultation appropriée des acteurs non gouvernementaux, au niveau territorial adéquat, lors de la programmation, de la mise en œuvre et du suivi du soutien du FSE.

EAPN se félicite de cette formulation, qui correspond bien à l'idée selon laquelle il faut de plus en plus associer la société civile et les ONG aux politiques européennes et nationales. La mention des « organisations non gouvernementales » dans le texte a soulevé une polémique au sein du Conseil des Ministres et le texte final doit encore être adopté.

Mais qu'arrive-t-il si les gouvernements nationaux continuent de faire peu de cas du partenariat? La façon dont chaque Etat membre aborde la question du partenariat au cours des premières phases de la période

de programmation des Fonds structurels est capitale. C'est là que les ONG d'inclusion sociale doivent concentrer tous leurs efforts, pour influencer les instances nationales en charge des Fonds structurels, généralement le Ministère des finances. La Commission européenne ne peut obliger les Etats membres à adopter une forme éclairée de partenariat. La seule sanction qu'elle puisse leur infliger est le rejet d'un Programme opérationnel qui négligerait manifestement le partenariat. Mais dans le dialogue permanent entre la Commission et l'Etat membre, la Commission demandera *Quelle est la nature du partenariat dans votre pays? Quelle est la qualité de ce partenariat? Qui implique-t-il et de quelle manière?* Les fonctionnaires de la Commission qui poseront cette question sont les responsables géographiques en charge du pays concerné (>2.3 *Où obtenir l'information*). Il est donc très important de tenir votre responsable géographique, le chef d'unité en charge de votre pays, au courant du fonctionnement du partenariat. Si, contrairement à ce que prévoit le règlement, l'Etat membre s'entête à ne pas respecter le principe de partenariat, une plainte officielle peut être déposée auprès de la Commission. Il s'agit d'une procédure très simple, sous la forme d'une plainte écrite adressée au bureau de la Commission situé dans l'Etat membre concerné (>2.3). La Commission est obligée de donner suite aux plaintes officielles; ce type d'action accentue la pression exercée sur l'Etat membre pour qu'il envisage une forme de partenariat plus constructive.

L'illusion de la consultation

Examinant à la loupe le partenariat dans les nouveaux Etats membres d'Europe centrale et orientale, le rapport de l'ECAS (EuroCitizen Action Service) intitulé *The illusion of inclusion* (2004) constate que:

- Peu de gouvernements ont consulté les organisations non gouvernementales.
- Cette consultation s'est faite pendant les premières phases de rédaction des plans de développement nationaux, mais pas durant les phases ultérieures. Or c'est là que le document a subi les changements les plus importants.
- Les consultations ont souvent été effectuées à la hâte, ne laissant que peu de temps aux ONG pour contribuer utilement au débat.
- Là où aucune consultation n'a eu lieu, il est difficile de voir si les points de vue ont été entendus, et comment.
- Peu de gouvernements, pour ne pas dire aucun, avaient un véritable schéma de consultation.
- Seul un gouvernement (estonien) a publié un rapport sur le processus de consultation proprement dit.

> *The illusion of inclusion*, par Euro Citizen Action Service, rue de la Concorde 53, B-1050 Bruxelles, Belgique, www.ecas.org

> Voyez également *Public eye on the EU funds: civil society involvement in the structural, cohesion and rural development funds - examples from Central and Eastern Europe*. CEE Bankwatch Network et Les Amis de la Terre Europe, 2005, tél. +322.542.0180, info@foeeurope.org

3.2

LES ONG D'INCLUSION SOCIALE ASSOCIÉES À LA DÉFINITION, À LA PLANIFICATION ET AU PARTENARIAT

En Belgique, les Fonds structurels sont planifiés par les trois Ministères de l'emploi et du travail (fédéral, de la communauté française, de la communauté flamande). Les ONG ne sont pas consultées au niveau fédéral. Bien que les ONG soient reconnues comme des partenaires des Fonds structurels, seul un petit nombre d'entre elles sont sélectionnées, parmi lesquelles des syndicats, des organisations liées aux partis politiques et aux groupements religieux. Très peu sont des ONG indépendantes. Les ONG qui s'intéressent à l'exclusion sociale sont exclues (sans mauvais jeu de mot) de ce partenariat.

À Chypre, les Fonds structurels sont planifiés par le bureau de planification du gouvernement. Les ONG d'inclusion sociale n'ont jusqu'ici jamais été associées au processus de partenariat.

En République tchèque, c'est le Ministère du développement régional qui est responsable de la planification des Fonds structurels. Pour la période de programmation 2004-2006, des ONG nationales sectorielles et des ONG intermédiaires ayant un ancrage régional ont été invitées à participer en qualité de partenaires. Les ONG sociales n'ont eu aucun mal à se faire admettre comme partenaires par les pouvoirs publics nationaux et régionaux. Les ONG qui souhaitaient réagir aux propositions figurant sur le site web ou qui voulaient participer au processus de consultation ont pu le faire librement. En pratique le processus de définition s'est avéré chaotique, désorganisé et non systématique, mais les choses devraient s'améliorer la prochaine fois. Les ONG environnementales participent à la plupart des Programmes opérationnels. Pour la période 2007-2013, les ONG tchèques, par l'entremise du Centre pour le travail communautaire et l'Association des ONG, participent aux séminaires nationaux, tables rondes, cyber-magazines et cyberconférences et contribuent ainsi au nouveau Cadre stratégique national de référence et au Plan de développement national.

Expliquer au gouvernement à quoi ressemble une véritable consultation

Avant même le début de la période de programmation 2007-2013, les ONG tchèques ont présenté un plan de consultation au gouvernement, indiquant de quelle manière elles devraient être consultées, l'idée étant d'avoir un processus structuré, responsable et transparent. Le gouvernement devrait se pencher sérieusement sur cette proposition

Au Danemark, les Fonds structurels sont planifiés par le Ministère des affaires économiques en concertation avec le Ministère des affaires sociales, le Ministère de l'éducation, le Ministère de l'emploi et du travail, d'autres ministères, les pouvoirs locaux et les organisations commerciales. Les ONG ne sont consultées que par rapport à des programmes spécifiques, et non par rapport aux Fonds structurels dans leur ensemble. Les ONG sociales ont été reconnues comme partenaires pour les programmes HORIZON et INTEGRA en 1994-1999, mais n'ont pas spécifiquement sollicité de partenariat national.

En France, le Ministère des affaires sociales a organisé en 2005 une consultation à propos du Cadre de référence stratégique national pour la période 2007-2013, à laquelle il a convié deux ONG chefs de file aux côtés des régions, des départements, de villes et des partenaires économiques et sociaux.

En Allemagne, les Fonds structurels sont planifiés par les ministères fédéraux compétents. Pour les ONG, la seule façon de s'exprimer consiste à commenter lors des réunions de la commission de suivi les « pavés » qu'elles ont reçus quelques jours auparavant. De petits amendements peuvent passer lorsque les ONG agissent en collaboration avec d'autres organisations, comme les syndicats et les mouvements féministes. En Allemagne, il n'y a que cinq grandes organisations caritatives qui sont reconnues comme partenaires des Fonds structurels, et le réseau allemand de lutte contre la pauvreté n'en fait pas partie. Les ONG d'inclusion sociale ont sollicité ce partenariat, mais sans succès. « On traite les ONG comme des partenaires de second rang . Les gouvernements ne veulent pas qu'on se mêle de leurs affaires – faire de la politique et octroyer les Fonds – mais nous avons avancé d'un cran depuis les années 90 ».

En Espagne, les Fonds structurels sont définis par divers ministères, en concertation avec les régions autonomes. Généralement, les ONG ne sont pas consultées, même si, à l'occasion, certaines organisations sociales sont consultées à propos des Programmes d'initiative communautaire (PIC) « plus à titre d'information que pour leur élaboration ». L'Institut des femmes et l'Institut des services sociaux sont officiellement re-connus comme partenaires des Fonds structurels. Pour la première fois, des ONG (Caritas, la Croix-Rouge, le Secrétariat général pour les gitans, la Fondation Diagrama, la Fondation ONCE, la Fondation Luis Vives) ont été reconnues comme partenaires non seulement dans les PIC mais aussi dans les programmes principaux – en l'espèce le Programme opérationnel de lutte contre la discrimination. Le Cadre de référence stratégique national (*Marco Estratégico Nacional de Referencia*) pour la période 2007 - 2013 a été élaboré par le Ministère des finances, en collaboration avec le Ministère de l'emploi et des affaires sociales. Quelques informations ont été communiquées aux quatre ONG nationales qui participent au programme thématique opérationnel contre la discrimination (*Lucha contra la discriminación*) mais les ONG n'ont été ni consultées ni véritablement impliquées. Le réseau espagnol de lutte contre la pauvreté a élaboré ses propres propositions grâce à des sessions de formation, un atelier et un groupe de travail.

En Estonie, les Fonds structurels sont planifiés par les ministères responsables, sous la houlette du Ministère des affaires financières. Rares sont les ONG qui ont été consultées sur les Fonds structurels (l'Union des ONG par exemple) et ce sont généralement les plus fortes et les plus puissantes. La consultation des ONG porte généralement sur des questions sociales ou sectorielles (l'Union du bien-être de l'enfant à propos des problématiques infantiles, par exemple), et non sur l'ensemble du plan. Officiellement, les ONG sont reconnues comme partenaires mais en réalité elles ne représentent que 5% des participants au processus. On ne sait pas précisément comment le gouvernement choisit ses ONG partenaires, mais on constate qu'il a tendance à privilégier les ONG les plus importantes et les plus solides financièrement. Une dizaine d'ONG d'inclusion sociale ont été consultées, dont le Centre d'appui à l'enfance de Tallinn. « Ils nous demandent des statistiques et notre avis sur certaines questions. »

En Hongrie, c'est la Commission interministérielle de coordination de la politique de développement (CICPD) qui planifie et coordonne les Fonds structurels. Les ONG ne sont pas les bienvenues comme partenaires des Fonds structurels. La loi sur le développement régional autorise les ONG à déléguer un représentant commun aux conseils nationaux et régionaux compétents, mais cette possibilité n'est offerte qu'aux ONG qui travaillent dans le domaine de la protection de l'environnement ou de l'égalité entre les hommes et les femmes.

En Irlande, les Fonds structurels sont planifiés par le gouvernement. Plusieurs aspects posent problème. Primo, rien ou presque ne prouve que les opinions des ONG soient réellement entendues. Secundo, la consultation vise essentiellement les ONG qui ont entériné un accord politique national avec le gouvernement (*Sustaining progress*), et non l'ensemble des ONG qui sont plus critiques à l'égard de la politique sociale de ce dernier. Les ONG qui n'ont pas soutenu *Sustaining progress* ont été évincées d'un certain nombre de commissions de suivi. Pour la période 2007-2013, le réseau irlandais de lutte contre la pauvreté a sollicité et obtenu une rencontre avec le Ministère des finances, l'instance en charge de l'élaboration du Cadre de référence stratégique national, au tout début du processus de rédaction de ce document.

Il n'existe pas de mécanisme officiel pour associer les ONG à la planification des Fonds structurels en Italie. Le partenariat social se résume aux employeurs et aux syndicats. Les Fonds structurels sont planifiés par les ministères compétents et par une conférence entre le gouvernement central et les gouvernements régionaux. Plusieurs gouvernements régionaux organisent des réunions de consultation avec les ONG. ISFOL (*Instituto per lo sviluppo della formazione professionale dei laboratori*), l'Institut de développement de la formation professionnelle des travailleurs) organise des conférences et des séminaires pour les organismes d'exécution qui se préoccupent des problématiques du marché de l'emploi. Les ONG n'ont été consultées que lorsqu'elles sont des organismes de formation mettant en œuvre des programmes. Les ONG ont conclu des partenariats avec les pouvoirs provinciaux et locaux pour des projets et des programmes au niveau local (EQUAL, par ex.).

Faire fonctionner le partenariat en Pologne

Le bureau bruxellois des ONG polonaises a ouvert un secrétariat pour soutenir les ONG polonaises dans leur participation à la consultation sur le Plan de développement national 2007-2013. Le bureau a notamment créé une section spéciale sur son site web (www.npr.ngo.pl), où sont repris les documents, les avis et les commentaires des ONG ainsi qu'un groupe de discussion par courriel. Des experts régionaux en Fonds structurels ont animé un débat dans les régions de Pologne et le réseau SPLOT a élaboré un programme de microsubventions pour favoriser les débats autour du Plan de développement national. Les ONG ont par ailleurs été invitées à assister à des conférences régionales parrainées par le gouvernement. Le bureau des ONG polonaises a estimé que l'implication des ONG dans le processus consultatif ne pourrait réussir sans un regroupement d'experts connaissant parfaitement les systèmes de consultation, en mesure de fournir une analyse et des documents propres au secteur associatif et de coopérer étroitement avec les instances publiques concernées. Le gouvernement était disposé à communiquer aux ONG les projets du plan de développement national et à coordonner une partie de ses activités de consultation, une attitude particulièrement positive. Plus d'un millier d'ONG ont participé activement à la consultation sur le Plan de développement national et le document proprement dit a énormément évolué à l'issue de ce processus.

En Pologne, les Fonds structurels sont planifiés par l'organisme d'exécution responsable. Les ONG sont reconnues comme partenaires des Fonds structurels, bien que les ONG d'inclusion sociale n'aient pas spécifiquement sollicité de partenariat social. Lorsqu'elle a lieu, la consultation se fait essentiellement via Internet, d'où un processus très large, très général, et mal ciblé. De temps à autre, la consultation se fait au travers du Conseil du bien public, un conseil consultatif auprès du gouvernement au sein duquel siègent des représentants des ONG. Malgré tout, les consultations sont souvent *pour la forme*, insuffisantes, les cadres élaborés inadéquats et les résultats médiocres.

Ce sont les gouvernements et les ministères qui planifient les Fonds structurels en Lituanie, mais la consultation des ONG, qui s'effectue au travers de séminaires, semble se limiter à certains secteurs et activités. Les ONG sont officiellement reconnues comme partenaires des Fonds structurels, mais ce partenariat se fait essentiellement au travers de projets et de grosses ONG.

Au Portugal, la négociation des Fonds structurels est du ressort de l'Agence de coordination du 3ème Cadre communautaire d'appui, qui regroupe divers ministères, tandis que la gestion des Fonds incombe à la Commission de gestion des Fonds structurels communautaires. Les financements du FSE sont gérés par l'Institut pour la gestion du Fonds social européen. Les ONG sont consultées à propos des Fonds structurels, mais seulement de manière indirecte via le Conseil économique et social où ne siègent que les grosses ONG. L'implication des organisations sociales, économiques et de la société civile est encouragée dans le cadre de l'élaboration des programmes de développement régionaux.

Au Royaume-Uni, les ONG sont fortement associées à la définition et à la planification des Fonds structurels. Il s'agit d'EAPN UK, des quatre collectifs nationaux (Scottish Council for Voluntary Organizations, Wales Council for Voluntary Action, Northern Ireland Council for Voluntary Action, Third Sector European Network) et de réseaux régionaux de formation, plus une assistance technique. Leur travail d'influence sur la définition et la planification s'est soldé par des résultats mitigés, quelques succès par-ci, mais aussi quelques défaites par-là. Les ONG et les ONG d'inclusion sociale sont reconnues comme partenaires des Fonds structurels depuis les années 80 et ces ONG sont particulièrement bien ancrées dans les communautés locales et au niveau des quartiers.

Partenariat et respect

Nos points de vue ont été respectés et les gouvernements nationaux nous ont financés pour faire des recherches dans des domaines aussi difficiles que le renforcement des capacités. Il reste encore beaucoup à faire pour débrider les Fonds structurels, mieux les cibler et les rendre plus démocratiques, mais nous disposons pour y arriver d'une marge de manœuvre bien supérieure à celle de n'importe quel autre programme de financement comparable.

- Royaume-Uni

À Malte, le Document unique de programmation a été élaboré par la Division de la planification et de la coordination des priorités. Ce document a été réalisé en concertation avec divers partenaires sociaux et de la société civile sélectionnés par le Conseil pour le développement économique et social de Malte et la Commission de la société civile. Neuf groupes de travail sectoriels, dont un groupe sur la politique sociale, ont été créés « afin de dégager une vision commune » et invités à tenir compte des thèmes horizontaux de l'environnement et de l'égalité des sexes.

Les stratégies sectorielles ont alimenté la rédaction d'un projet de Document unique de programmation (DOCUP) qui a été publié, envoyé pour consultation au Conseil pour le développement économique et social de Malte et aux représentants de la société civile, puis présenté lors de deux séminaires auxquels étaient conviés tous les citoyens. Un CD-ROM reprenant le projet de DOCUP a été envoyé à tous les citoyens et mis sur le site web de la Division de la planification et de la coordination des priorités, en invitant la population à faire part de ses commentaires. La presse a été sollicitée pour publier des articles sur le projet de DOCUP et susciter ainsi le débat public. Les ONG sont reconnues comme partenaires des Fonds structurels au travers du Conseil pour le développement économique et social de Malte qui est désigné par le Premier ministre. Quatre ONG sont officiellement reconnues (National Council for Women, Nature Trust and Friends of the Earth, Farmers Central Cooperative Society et National Cooperative tas-Sajd). Onze ONG d'inclusion sociale ont sollicité un partenariat dans le cadre du programme EQUAL (notamment la Croix-Rouge, la Commission des émigrants, des organisations féministes).

Les ONG maltaises qui travaillent dans le domaine de l'inclusion sociale ne portent pas un regard très positif sur ce processus. Elles n'ont pas été consultées pour la planification des Fonds structurels, et ne sont pas non plus reconnues comme partenaires des Fonds structurels. D'après EAPN Malte, « bien qu'il ne semble pas y avoir de système spécifique pour exclure les ONG, l'absence d'information donnée directement aux ONG s'est traduit par leur non-participation ou leur non-implication ». Le Conseil pour le développement économique et social de Malte ne compte en outre qu'une seule ONG sociale en son sein (National Council of Women), et aucun mécanisme ne la lie aux ONG d'inclusion sociale.

En France, les Banques Alimentaires étaient reconnues comme partenaires et bénéficiaires du programme d'aide alimentaire dès 1987 par le Ministère des affaires sociales, de même que trois autres ONG (le Secours populaire, les Restaurants du cœur et la Croix-Rouge) ; c'est encore le cas aujourd'hui.

Ce que n'est pas le partenariat

- X Ne consulter les ONG que sur les aspects « sociaux » des Fonds structurels
- X Consulter « pour information, pas pour définir »
- X Cantonner les ONG à l'exécution de quelques projets (ne faire que du partenariat de projet)
- X Ne sélectionner que les ONG dociles pour la consultation
- X Ne travailler qu'avec une poignée de grandes, puissantes ONG
- X Envoyer des documents très épais et ne laisser que quelques jours pour réagir
- X Demander leur avis aux ONG pour l'ignorer ensuite
- X Supposer qu'un ou deux grands collectifs suffisent à représenter l'ensemble des ONG sociales
- X Consulter après que les principales décisions ont été prises

3.3

ONG D'INCLUSION SOCIALE ET PARTENARIAT: CONCLUSIONS

Dans la majorité, mais pas dans tous les Etats membres, loin s'en faut, les ONG sont désormais reconnues comme des partenaires des Fonds structurels. Cela dit, cette reconnaissance ne va pas jusqu'aux limites du possible et ce, pour trois raisons. Premièrement, les gouvernements ne consultent apparemment les ONG que sur un nombre restreint d'actions financées par les Fonds structurels dans le domaine social, environnemental et de l'égalité ; ils ne les consultent jamais à propos du plan dans son ensemble. Deuxièmement, il semblerait que certains gouvernements aient une notion restrictive du partenariat: pour eux, il se limite à des projets et n'a rien à voir avec la politique. Tertio, les gouvernements ont tendance à ne consulter que certaines ONG et pas toujours les ONG d'inclusion sociale.

Il semblerait que le partenariat avec les gouvernements évolue progressivement au cours du temps :

ACCEPTATION DU PRINCIPE DE PARTENARIAT

EXTENSION DU PARTENARIAT À D'AUTRES PARTENAIRES QUE LES PARTENAIRES CLASSIQUES (EMPLOYEURS ET SYNDICATS)

EXTENSION DU PARTENARIAT À D'AUTRES ONG QUE LES ONG ENVIRONNEMENTALES ET DE PROMOTION DE L'ÉGALITÉ HOMMES/FEMMES

EXTENSION À D'AUTRES ONG QUE LES ONG « SÉCURES », C'EST-À-DIRE À TOUTES LES FAMILLES D'ONG

De même, il semblerait que le processus de planification passe par plusieurs stades et dimensions. Plusieurs gouvernements n'ont pas été au-delà de la publication du plan et d'une invitation à une première salve de commentaires. La mise en place est un processus complexe; un processus de planification sophistiqué suppose:

- Des consultations à différents stades – début, milieu, fin – du processus ;
- De balayer large pour recueillir un maximum d'opinions ;
- D'agir en profondeur, de demander des analyses fouillées, ce qui suppose l'envoi de documents détaillés ;
- D'être sectoriel et général ;
- D'appliquer diverses méthodes pour toucher un large éventail de groupes,

- de communautés et de citoyens ;
- De ne pas avoir peur de la critique, et donc d'inviter des participants qui risquent d'en émettre pour analyser les divers modèles de développement ;
- D'être transparent en annonçant le système de planification et son chronogramme avant le démarrage du processus ;
- De rendre des comptes une fois le processus terminé, au travers d'un rapport.

Qu'est-ce qu'un bon processus de consultation? Que peuvent – et devraient – faire les gouvernements?

- ✓ Reconnaître que toutes les ONG, y compris les ONG d'inclusion sociale, sont des partenaires sociaux à part entière.
- ✓ Pratiquer la politique de la porte ouverte aux ONG durant la planification des Fonds structurels
- ✓ Publier un plan de consultation et un chronogramme, en précisant clairement les divers stades
- ✓ Ménager suffisamment de temps pour chaque stade: début, milieu, fin
- ✓ Fournir une assistance technique aux ONG pour qu'elles puissent participer à la consultation
- ✓ Communiquer les plans et les projets de texte le plus tôt possible. Mettre rapidement à disposition les versions remaniées.
- ✓ Créer des groupes de travail thématiques et y associer les ONG
- ✓ Recourir à divers médias pour faire connaître la consultation: sites web, publications papier, presse, CD-ROM
- ✓ Associer les ONG travaillant avec les plus exclus (Roms, gitans, par exemple)
- ✓ Montrer de quelle manière les commentaires ont été intégrés – et si non, pourquoi
- ✓ Rendre compte du processus de consultation après coup: qui a été consulté, comment, qu'a-t-on dit, en quoi cela a-t-il modifié le plan

3.4

AIDE-MÉMOIRE

Bien que les gouvernements ne soient pas enclins à associer les ONG à la consultation et à la planification des Fonds structurels, il y a pas mal de choses que les ONG d'inclusion sociale peuvent faire. Avez-vous :

- ✓ demandé à être associé à la « consultation » sur les Fonds structurels?
- ✓ sollicité spécifiquement votre participation au nouveau Cadre de référence stratégique national?
Avez-vous pris position par rapport à votre CRSN?
- ✓ fait savoir à votre gouvernement à quoi devait ressembler un bon processus de consultation?
- ✓ protesté si vous n'avez pas été consulté?
- ✓ fait de toute façon connaître votre point de vue?
- ✓ informé le responsable géographique de la Commission en charge de votre pays?
- ✓ commenté le Plan national, le Cadre communautaire d'appui, le Document unique de programmation, le Cadre de référence stratégique national, les Programmes opérationnels?
- ✓ épinglé et critiqué des formes de partenariat inadéquates?

Chapitre 4

Inclusion sociale

L'inclusion sociale constitue un domaine important de la politique de l'Union européenne. En effet, celle-ci finance des projets de lutte contre la pauvreté depuis 1975. Quinze ans plus tard, le Conseil des Ministres vote une résolution sur l'inclusion sociale (1989). Et en 1997, l'inclusion sociale est reconnue comme un domaine officiel de travail de l'Union grâce à l'article 39 du Traité d'Amsterdam. Désormais, la question est de savoir quelle est la place de l'inclusion sociale dans les Fonds structurels.

4.1

L'INCLUSION SOCIALE DANS LES PROPOSITIONS 2007-2013

Le projet de règlement général des Fonds structurels pour la période 2007-2013 décrit l'inclusion sociale comme l'un des défis majeurs des régions en matière de compétitivité. C'est à travers le Fonds social européen que les Fonds structurels vont appuyer les politiques existantes dans le domaine de l'inclusion sociale. Le renforcement de l'inclusion sociale et la lutte contre la discrimination en constituent l'une des quatre politiques prioritaires.

L'inclusion sociale est un aspect important du projet d'Orientations stratégiques communautaires (voir Chapitre 1 de ce document: *Comment fonctionnent les Fonds structurels*). Les Orientations mettent à plusieurs reprises l'accent sur l'importance d'un équilibre entre les politiques sociale, économique et environnementale, ainsi que sur l'importance de la promotion de l'inclusion sociale. L'Orientation 4.1.1, *Etendre et améliorer les infrastructures de transport* stipule qu'il faut prendre en considération les implications environnementale et sociale des projets d'infrastructure et qu'un équilibre doit être instauré entre les transports routiers et d'autres modes de transport, afin que des groupes cibles tels que les personnes âgées et les personnes handicapées puissent avoir accès aux services de transport en commun. L'Orientation 4.2.4, *Améliorer l'accès aux financements* propose d'atteindre des groupes spécifiques tels que les jeunes entrepreneurs ou les femmes entrepreneurs, ainsi que les personnes appartenant aux groupes défavorisés comme les minorités ethniques. L'Orientation 4.3, *Des Emplois plus nombreux et de meilleure qualité* privilégie l'objectif de promouvoir des sociétés et des marchés du travail favorables à l'inclusion sociale des personnes défavorisées et de lutter contre la pauvreté. L'une des priorités importantes est d'assurer des marchés d'emploi inclusifs pour les personnes défavorisées ou à risque d'exclusion sociale, comme les personnes en décrochage scolaire, les chômeurs de longue durée, les minorités et les personnes handicapées. Il convient de définir des parcours menant à l'intégration et à l'absence de discrimination, à l'accompagnement social et à l'accès aux services de soin, allant de paire avec le développement de l'économie sociale. Dans les sections suivantes, les Orientations (5.1) abordent la question des politiques urbaines, mettant en exergue le besoin de traiter l'exclusion sociale, de soutenir le développement de proximité et d'assurer l'accès aux services clefs.

4.2

LA PLACE ACTUELLE DE L'INCLUSION SOCIALE DANS LES FONDS STRUCTURELS

En Belgique, l'inclusion sociale est l'un des objectifs déclarés des Fonds structurels, et jusqu'à 52% de leurs montants lui sont consacré. Les Fonds mis à la disposition du Ministère de l'intégration sociale sont utiles, mais ils sont destinés aux demandeurs d'emploi et à ceux qui perçoivent les minima sociaux, et non aux personnes qui cherchent à s'intégrer dans la société en dehors du marché de l'emploi. De fait, l'inclusion sociale n'a été que peu mentionnée lors des débats sur la planification des Fonds structurels.

A Chypre, les Fonds structurels 2004-6 ont été élaborés très rapidement, donnant priorité au développement économique et accordant peu de temps à la discussion sur leurs buts et objectifs plus larges. Le résultat en est que les Fonds n'ont qu'un lien indirect avec l'inclusion sociale. Seules les ONG préoccupées par les questions de l'emploi et de l'environnement ont été véritablement impliquées. A l'avenir, il y aura, espérons-le, des débats plus larges et une plus grande participation des groupes, en prenant en compte la question de l'inclusion sociale.

En République tchèque, l'inclusion sociale a été prise en considération lors de la planification du Fonds Social Européen. Le réseau des ONG sociales (SKOK) a participé aux groupes de travail sur le FSE et l'inclusion sociale. L'inclusion sociale est l'une des quatre thématiques prioritaires du programme de travail en matière de développement des ressources humaines. On peut estimer qu'environ 10% des Fonds structurels seront consacrés à la question de l'exclusion sociale, dont voici les principaux groupes cibles:

- Minorités ethniques et d'autres groupes de minorité
- Mères isolées
- Personnes handicapées
- Groupes socialement vulnérables provenant de régions défavorisées
- Chômeurs, surtout jeunes sans emploi
- Ex-détenus
- Personnes souffrant d'accoutumance
- Personnes âgées, et
- Emigrés et demandeurs d'asile.

Il n'y a aucun oubli significatif dans le processus d'appui. La question des relations entre les hommes et les femmes est souvent mise en exergue en lien avec l'exclusion sociale.

Au Danemark, l'inclusion sociale est prise en considération dès la phase d'élaboration des Fonds structurels par la prise en compte des points de vue du Conseil des personnes socialement marginalisées, un groupe indépendant mis en place par le Ministère des affaires sociales. L'inclusion sociale est un objectif déclaré des Fonds structurels danois ; les personnes vivant en situation d'exclusion sociale constituent un groupe cible et la question de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes est prise en considération. La crainte existe que l'inclusion sociale perde de l'importance à l'avenir en cas de diminution des Fonds structurels, en raison du transfert des ressources vers l'Est. Les Fonds structurels ont constitué un complément important et fort apprécié des mesures nationales mais il convient de noter que ce type de ressources reste toujours indispensable.

En Allemagne, si l'inclusion sociale est prise en considération dans la programmation des Fonds structurels, c'est uniquement dans le but de respecter les normes minimales requises par les règlements européens. C'est surtout le Fonds social européen qui traite des questions d'exclusion, dont des ressources considérables sont consacrées aux jeunes et aux immigrés. On privilégie fortement l'inclusion sur le marché du travail plutôt que d'aborder la question de l'inclusion sociale dans son sens le plus large, et les groupes cibles sont les jeunes, les immigrés, les chômeurs de longue durée et les personnes handicapées, avec une bonne prise en compte de la question de l'égalité des chances hommes/femmes.

En Espagne, les objectifs d'inclusion sociale sont évidents dans le programme de travail et visent à combattre la discrimination (*Lucha contra la discriminación*). Les groupes cibles sont essentiellement les immigrés, les émigrés, les jeunes exclus, les détenus, les Roms, les femmes défavorisées et les personnes handicapées. De manière générale, les programmes du Fonds social européen privilégient l'emploi plutôt que les objectifs d'inclusion sociale. Le FEDER est très peu consacré aux objectifs sociaux.

L'inclusion sociale n'est pas mentionnée directement comme l'un des objectifs des Fonds structurels en Estonie, mais la pratique est autre puisque les groupes cibles sont identifiés. La « lutte contre la pauvreté » n'est pas mentionnée directement et tout se résume à « activer les groupes à travers l'emploi ». Concrètement, les objectifs de l'inclusion sociale se retrouvent dans le chapitre consacré aux ressources humaines. On peut estimer qu'environ 25% des Fonds structurels estoniens sont consacrés à l'inclusion sociale, en privilégiant les jeunes, les chômeurs et les femmes, avec une bonne prise en compte de la question de l'égalité des chances hommes/femmes. Les Fonds structurels ne prennent apparemment pas en compte les personnes âgées, les enfants et les personnes handicapées.

Pour ce qui est de la Hongrie, il est difficile d'identifier le lien entre les Fonds structurels et l'inclusion sociale, peu d'informations portant spécifiquement sur ce sujet. Les Fonds privilégient surtout l'intégration sur le marché de l'emploi et omettent des groupes tels que les personnes âgées. La promotion de l'égalité des chances hommes/femmes est quelque peu prise en compte, notamment dans des projets d'intégration des femmes sur le marché du travail, mais cette dimension n'est pas vraiment intégrée à tous les niveaux.

L'inclusion sociale est explicitement mentionnée dans les Fonds structurels irlandais et il existe un comité de coordination horizontale sur l'égalité et l'inclusion sociale. L'inclusion sociale est l'un des objectifs des Fonds structurels actuels qui permettent d'investir dans l'enseignement, la formation, l'accueil des enfants, l'apprentissage tout au long de la vie, le développement des qualifications et les services de proximité, même si certains montants sont minimes et difficiles d'accès. Le gouvernement déclare que 40% des Fonds sont dépensés dans le domaine de l'inclusion sociale, mais le pourcentage n'est peut être pas si élevé et l'efficacité n'est probablement pas aussi grande qu'auparavant. Les Fonds sont destinés aux principaux groupes de personnes exclues, plus particulièrement aux chômeurs, aux personnes en décrochage scolaire, et à celles qui ont besoin de garde d'enfants, surtout les parents isolés. La promotion de l'égalité des chances hommes/femmes fait partie des objectifs et bénéficie d'un bon suivi. Si les Fonds structurels ont été importants en Irlande, leur utilisation n'était pas équilibrée, dans le sens où ils ont privilégié les infrastructures (par exemple les routes) et accordé des subsides à quelques industries (par exemple le tourisme) dans le cadre d'actions qui n'ont pas toujours permis d'augmenter l'emploi ni de mener une politique locale positive. Malgré les engagements pris dans la lutte contre la pauvreté et pour la prise en compte de l'égalité des chances hommes/femmes, les mesures du Plan national de développement irlandais sont qualifiées de symboliques par les ONG irlandaises critiques qui se sentent fort frustrées dans leur travail de lutte contre la pauvreté et en faveur de l'égalité.

En Italie, l'inclusion sociale est prise en compte de façon très marginale dans le processus de programmation des Fonds structurels ; elle est limitée à l'Objectif 3 et aux questions économiques et d'emploi. A part cela, on accorde peu d'attention aux programmes socio-culturels, à l'exception des Programmes d'initiative communautaire comme EQUAL. Les projets italiens des Fonds structurels sont destinés aux groupes généralement identifiés comme exclus au niveau européen, notamment les personnes handicapées, les personnes en décrochage scolaire, les jeunes chômeurs, les détenus et les toxicomanes. Si la question de l'égalité des chances hommes/ femmes est prise en compte et s'il existe un plan d'action spécifique développé par le Ministère de l'égalité des chances, il reste encore beaucoup à faire.

L'inclusion sociale n'est pas un objectif déclaré des Fonds structurels en Lituanie. La consultation avec les ONG lituaniennes concernées par l'inclusion sociale fait défaut et il n'y a pas suffisamment d'espace pour les projets liés à l'inclusion sociale.

Certains programmes de travail au Portugal ont un volet ou un axe concernant spécifiquement l'inclusion sociale. Les programmes les plus efficaces sont POEFDS et EQUAL. Le programme EQUAL a pour but d'accompagner le développement social et de proximité, l'intégration des personnes handicapées et des groupes défavorisés, le développement de coopératives. La promotion de l'égalité des chances hommes/femmes y figure et une étude d'incidence est prévue dans ce domaine. A la suite de la révision à mi-parcours des Fonds structurels au Portugal en 2003, qui ont révélé qu'aucune statistique n'existait dans le domaine de l'inclusion sociale, la cohésion économique et sociale a été déclarée comme l'une des trois nouvelles lignes stratégiques pour le reste de la période de programmation.

Au Royaume-Uni, les ONG s'efforcent d'intégrer l'inclusion sociale dans les Fonds structurels, pour qu'on y définisse les groupes cibles défavorisés, qu'on dépense l'argent en priorité pour ces derniers, et pour que les ressources soient aiguillées vers le développement économique de proximité et en faveur du renforcement des capacités des communautés locales. L'inclusion sociale est un objectif déclaré des Fonds structurels britanniques et s'articule autour de trois objectifs: les programmes de l'Objectif 1, environ 15 à 25% de l'Objectif 2 destiné à la priorité communautaire de développement économique, et environ 35 à 40% de l'Objectif 3 destiné à la priorité concernant les groupes défavorisés. Traditionnellement au Royaume-Uni, les Fonds ont été essentiellement consacrés aux programmes d'inclusion. Plus particulièrement, ils ont privilégié les chômeurs de longue durée, les jeunes chômeurs, les économiquement inactifs, les parents isolés, les groupes de minorité ethnique, les réfugiés et les demandeurs d'asile, les personnes handicapées, les personnes ayant à leur charge une personne dépendante, les personnes

souffrant de déficiences mentales, les sans-logis, les toxicomanes, les détenus et les ex-détenus et les personnes ayant des problèmes d'analphabétisme et de calcul. Ils n'ont pas visé les enfants, les personnes âgées ni les personnes en situation de pauvreté qui n'avaient pas de lien avec le marché du travail. Les Fonds n'ont pas été suffisamment consacrés à la question de l'égalité des chances hommes/femmes, en particulier pour les femmes en vue de la gestion ou de l'appropriation de programmes ou encore de la garde d'enfants.

A Malte, les questions d'inclusion sociale figuraient dans un certain nombre de plans sectoriels. Une part importante des Fonds est destinée à la priorité 2 (mesure 2.3.) du Document unique de programmation maltais, qui prévoyait d'intégrer les personnes handicapées et les personnes vivant en situation d'exclusion sociale sur le marché du travail à travers des programmes spécifiques d'emploi et du programme EQUAL. 16,9% du FSE sont consacrés à l'inclusion sociale, à côté des mesures générales destinées aux chômeurs. Les groupes cibles sont identifiés par le FSE: les chômeurs, les femmes, les jeunes, les personnes handicapées, les personnes ayant plus de 40 ans, les travailleurs peu ou pas qualifiés, les parents isolés, les personnes placées en institution, les personnes qui reviennent sur le marché de l'emploi après une certaine période d'absence, les ex-détenus, les sans- abri et les autres groupes vulnérables. Les questions de l'égalité des chances hommes/femmes sont intégrées à l'ensemble des Fonds structurels et pas seulement au niveau des Fonds destinés aux personnes exclues.

4.3

CONCLUSIONS: INCLUSION SOCIALE ET FONDS STRUCTURELS

L'inclusion sociale est l'un des objectifs déclarés des Fonds structurels dans la majorité des Etats membres, et occupe une place prépondérante dans un certain nombre de pays. A une ou deux exceptions près, les Fonds semblent avoir fait de notables progrès en ce qui concerne la prise en compte de la promotion de l'égalité des chances hommes/femmes. Un autre point fort semble être l'identification des groupes cibles. Les ONG du secteur de l'inclusion sociale indiquent qu'il existe des preuves montrant le ciblage de groupes de personnes exclues (voir encadré *Fonds structurels: groupes cibles et groupes omis*). Force est d'admettre, néanmoins, que certains groupes semblent avoir été omis, ce qui offrira l'occasion de rectifier le tir pour 2007-2013. Le chiffre exact des Fonds consacrés à l'inclusion sociale dans chaque Etat membre n'est toutefois pas clair, les estimations variant de 10 à 52% et la base de ces estimations n'étant pas plus précise.

Il existe différentes possibilités de renforcer la dimension inclusion sociale des Fonds structurels. En effet, l'inclusion sociale y est essentiellement considérée comme l'une des composantes des programmes d'emploi et elle est regardée à travers le prisme étroit de l' « intégration sur le marché de l'emploi », même si les règlements sont désormais plus diversifiés et qu'ils permettent le financement d'un plus large éventail d'activités. L'inclusion sociale devrait être également la priorité du Fonds européen de développement régional et c'est bien cela le défi du prochain cycle.

Fonds structurels: Groupes cibles et groupes omis

Groupes cibles

- Minorités ethniques et d'autres groupes de minorités par exemple les Roms
- Mères isolées
- Personnes handicapées
- Groupes socialement vulnérables provenant de régions défavorisées
- Chômeurs, plus particulièrement jeunes chômeurs
- Ex-détenus, détenus
- Personnes souffrant d'accoutumance
- Personnes handicapées
- Emigrés et demandeurs d'asile
- Personnes sans abri
- Personnes ayant plus de 40 ans

- Personnes placées en institution
- Travailleurs peu/non qualifiés
- Parents isolés
- Jeunes
- Personnes ayant des problèmes d'analphabétisme et de calcul
- Soignants
- Malades mentaux
- Personnes économiquement inactives
- Personnes en décrochage scolaire
- Emigrés
- Femmes défavorisées

Groupes omis

- Personnes âgées
- Enfants
- Personnes considérées comme étant en dehors du circuit du travail

4.4

AIDE MÉMOIRE

- ✓ Est-ce que le Plan national de développement, le Cadre d'appui communautaire ou le Document unique de programmation accorde la priorité à l'inclusion sociale? L'inclusion sociale est-elle un objectif général? Quelle est la proportion consacrée à l'inclusion sociale?
- ✓ Pour ce qui est de la période 2007-2013, est-ce que le nouveau Cadre national de référence stratégique accorde la priorité à l'inclusion sociale? Est-ce que ce cadre reflète la priorité accordée à l'inclusion sociale dans les Orientations stratégiques communautaires?
- ✓ L'inclusion sociale est-elle l'aspect prépondérant de la planification, de la conception et des débats sur les Fonds?
- ✓ A quels groupes socialement exclus sont-ils destinés? Est-ce que les groupes omis par le plan 2000-2006 peuvent être repris dans le plan 2007-2013?
- ✓ L'inclusion sociale fait-elle partie intégrante du travail du Fonds européen de développement régional?



Chapitre 5

Mise en œuvre et accès

Les Fonds structurels sont principalement mis en œuvre par les gouvernements et leurs ministères, administrations et agences. Les organisations non gouvernementales luttant contre l'exclusion sociale ont déclaré que la question par qui et comment les Fonds structurels sont alloués revêt une grande importance si les Fonds doivent toucher les personnes risquant le plus de se trouver en situation de pauvreté. Si les Fonds doivent atteindre les plus exclus, ils doivent être mis en œuvre par le biais de personnes et d'agences travaillant étroitement avec les communautés marginalisées.

EAPN pense que les organisations non gouvernementales peuvent jouer un rôle important dans la mise en œuvre des Fonds structurels. Les ONG travaillant avec les pauvres et les exclus peuvent mener des projets et des programmes d'une façon qui prendra en compte les besoins et aspirations des groupes et des communautés en situation d'exclusion sociale. C'est pourquoi il est important que les ONG aient accès aux Fonds structurels. Bien que les Fonds structurels soient construits autour des priorités gouvernementales et des décisions d'investissements, les ONG devraient y avoir un rôle. Aucune règle ne stipule que le gouvernement et ses agences doivent mettre en œuvre toutes les parties des Fonds structurels. Par le passé, les ONG ont joué un rôle important dans les Programmes d'initiative communautaire et presque tous les projets EQUAL étaient mis en œuvre par des ONG. A quel niveau des ONG peuvent-elles avoir accès aux Fonds structurels, à quelles fins et comment sont des questions importantes.

5.1

ACCÈS ET MISE EN ŒUVRE: QUI? QUOI? OÙ? COMMENT?

Il est à noter que le règlement des Fonds structurels ne répond pas grand-chose à la question « qui devrait mettre en œuvre les Fonds structurels? ». La mise en œuvre des Fonds est définie comme relevant de la responsabilité de l'Etat membre. Ils doivent être distribués par les autorités de gestion, qui sont définies comme des organes publics ou privés aux niveaux national, régional ou local désignés par l'Etat membre, ou l'Etat membre lui-même.

Les Fonds structurels pour 2007 - 2013 sont conçus de manière à permettre aux organisations non gouvernementales de s'impliquer dans la mise en œuvre des programmes qui concernent les groupes et communautés en situation d'exclusion, du moins de certaines façons. Le Fonds social européen a la capacité de financer des mesures pour un marché du travail actif, des projets en matière d'égalité des chances, des activités de formation, d'éducation et d'apprentissage tout au long de la vie, des initiatives locales pour l'emploi et la société de l'information. Les activités éligibles sont entre autres des pistes vers l'intégration au marché du travail couvrant l'enseignement et la formation professionnelle, l'économie sociale et les mesures d'accompagnement dans les domaines des services de soin et de développement socio-éducatif. Conformément au projet de règlement pour 2007-2013, le Fonds social européen énonce comme objectif le besoin de promouvoir l'inclusion sociale et les mesures pour l'enseignement, la formation et l'égalité entre hommes et femmes. Spécifiquement:

- L'autorité de gestion de chaque programme opérationnel encourage la participation adéquate des organisations non gouvernementales et leur accès aux activités financées, notamment dans le domaine de l'inclusion sociale et de l'égalité entre les femmes et les hommes.
- Au titre de l'objectif "convergence", au moins 2 % des ressources du FSE sont affectées au développement des capacités et aux activités entreprises conjointement par les partenaires sociaux...;

Une disposition prévoit le renforcement de l'administration publique de sorte qu'elle puisse soutenir les acteurs socio-économiques, y compris les partenaires sociaux et les organisations non gouvernementales concernées.

Le champs d'application du projet de règlement du Fonds social européen s'étend aux ressources humaines, y compris les travailleurs peu qualifiés et les travailleurs plus âgés; aux mesures relatives au marché du travail ; aux activités visant à promouvoir l'égalité entre hommes et femmes ; à l'action spécifique visant à renforcer l'intégration sociale des migrants, l'éducation et la formation et à :

“Renforcer l'inclusion sociale des personnes défavorisées et lutter contre la discrimination, en particulier en encourageant :

- les parcours d'insertion dans l'emploi pour les personnes défavorisées, les personnes confrontées à l'exclusion sociale et à l'abandon scolaire précoce, les minorités et les personnes handicapées, au moyen de mesures d'employabilité, en particulier dans le secteur de l'économie sociale, d'actions d'accompagnement et de soutien social et de services de prise en charge concernés;
- la diversité sur le lieu de travail et la lutte contre la discrimination dans l'accès au marché du travail, au moyen de campagnes de sensibilisation et de la participation des collectivités locales et des entreprises.”

Le règlement du Fonds européen de développement régional rend possible l'investissement non seulement dans l'emploi et l'infrastructure, mais également dans l'infrastructure de développement local et d'emploi et pour les structures fournissant des services de proximité. Le projet de règlement du Fonds européen de développement régional pour 2007-2013 prévoit des investissements en matière d'investissements productifs, d'infrastructure et autres initiatives de développement dont les Fonds de développement locaux, les services de proximité et l'échange d'expériences entre les régions, les villes et les acteurs sociaux, économiques et environnementaux pertinents. Des mesures en faveur de l'inclusion sociale peuvent également être financées dans les domaines des objectifs de coopération. Dans les projets de développement urbain, le Fonds peut soutenir « l'emploi local, le développement local et la fourniture de services à la population, compte tenu de l'évolution des structures démographiques ».

Dans la pratique, les autorités de gestion sont normalement identifiées dans les Cadres communautaires d'appui adéquats, les Documents uniques de programmation et les documents de Programme opérationnel. En outre, les agences de mise en œuvre sont identifiées dans les sous-programmes, mesures et actions subordonnées individuelles. Il y a donc largement place pour que les ONG aient accès aux Fonds structurels aux fins et pour des objectifs sociaux éclairés.

5.2

ACCÈS ET MISE EN ŒUVRE: SUBVENTIONS GLOBALES

Le règlement actuel prévoit que les Fonds puissent être distribués par subvention globale. Ici, une subvention est octroyée à un organe ou une agence intermédiaire qui dispose des capacités de gestion nécessaires, fonctionnant uniquement dans la région concernée et jouissant d'une certaine expérience dans le domaine en question. Cet organe doit être investi d'une mission d'intérêt public « et doit associer de manière adéquate les milieux socio-économiques directement concernés par la mise en œuvre des mesures prévues ». Il peut s'agir d'autorités locales, d'organes de développement régional ou d'organisations non gouvernementales, de préférence habituées à accompagner les initiatives de développement local. L'utilisation d'une subvention globale requiert l'accord de l'Etat membre.

Le mécanisme des subventions globales peut grandement contribuer à ce que les groupes et communautés en situation de pauvreté aient accès aux Fonds structurels. Des organes intermédiaires connaissant l'exclusion sociale peuvent être idéalement placés pour distribuer les Fonds structurels, souvent sous forme de petites

subventions, aux groupes actifs dans le domaine du développement local, et avoir un réel impact au niveau local. Des organes de financement intermédiaires ont été utilisés, avec succès, dans la mise en œuvre des deux programmes « Paix » dans les deux parties de l'Irlande.

Malgré leur potentiel et les succès engrangés là où elles ont été appliquées, les subventions globales ont été remarquablement peu utilisées dans les Fonds structurels et les Etats membres ont fait preuve d'une prudence extraordinaire dans leur utilisation. Le projet de règlement pour 2007-2013 permet aux Etats membres de confier la gestion et la mise en œuvre d'une partie du programme opérationnel à un ou plusieurs organes intermédiaires. Il encourage également les Etats membres à utiliser les subventions globales pour des projets urbains. Le projet de règlement du Fonds social européen déclare: « Le soutien dans le cadre d'un programme peut être apporté par les subventions globales ».

Exemples de programmes de subventions globales, 2000-6

République tchèque: Fondation NROS

Espagne: Fondation Luis Vives

Angleterre: Programme de subventions globales du FSE pour les entreprises du grand Londres

> Cf. Greater London Enterprise: *Fast forward grants - report on the London ESF global grants programme Fast Forward grants 2002-3*. Greater London Enterprise, 28 Park st, London SE1 9EQ, tel 00.44.207.403.0300, mail@gle.co.uk, www.gle.co.uk

5.3

ONG INCLUSION SOCIALE, MISE EN OEUVRE ET ACCÈS

Les Fonds structurels en Belgique sont distribués par les agences gouvernementales, et non pas par les ONG. Essentiellement, les Fonds structurels sont uniquement mis à disposition de projets s'occupant du thème du revenu minimum et non des aspects plus larges de l'exclusion sociale, bien que de nombreuses ONG effectuent un travail de formation. Ceux qui obtiennent des financements du FSE les obtiennent par le biais de projets pour l'égalité des femmes. Même dans ce cas, ils sont fortement handicapés par les retards de paiements et doivent disposer d'une structure solide pour survivre à ces retards.

À Chypre, les Fonds structurels sont distribués par le gouvernement sous l'autorité du bureau de planification. Ils ne sont pas accessibles aux ONG pour la période 2000-2006, car il a été décidé que, pour accélérer le processus, seules les agences gouvernementales devraient avoir accès à ces Fonds.

À une exception près, seule une administration publique nationale ou régionale est chargée de la mise en œuvre des Fonds structurels en République tchèque. La Fondation NROS est la seule agence non gouvernementale autorisée à mettre en œuvre les Fonds et elle le fait par le biais d'une subvention globale pour des projets d'inclusion sociale et des services aux petites et moyennes ONG. Les ONG peuvent accéder aux Fonds structurels pour l'inclusion sociale par ce programme de subvention globale de NROS. Il existe deux obstacles principaux à cet accès: l'inexpérience financière et managériale et le système administratif trop compliqué relatif à l'utilisation des Fonds.

Les Fonds structurels danois sont distribués par le gouvernement national et régional. Les ONG peuvent y avoir accès par le biais de subventions globales. Il est difficile pour les plus petites ONG d'utiliser le Fonds social européen à cause des conditions financières, des exigences de cofinancement et du besoin de crédit. Malgré tout, des résultats positifs ont été enregistrés et « nombre de bons projets ont changé la vie » des personnes exclues.

En Allemagne, les Fonds structurels sont distribués par les autorités fédérales et fédérées et les agences gouvernementales, et non pas par des agences indépendantes ou des ONG. Les subventions globales ne sont pas utilisées. Les ONG ont une expérience longue et reconnue en matière d'accès aux Fonds structurels pour les programmes relatifs au marché du travail. Bien qu'ils constituent une source fiable de financement, les Fonds structurels présentent des problèmes de cofinancement et de préfinancement. Il faut un fort retour en matière d'augmentation de l'emploi et toujours davantage de groupes cibles, les projets n'atteignant pas le point de référence fixé étant tenus de rembourser le financement.

Les Fonds structurels espagnols sont alloués par le Ministère de l'agriculture (LEADER), le Ministère de l'économie et des Finances (FEDER) et l'Unité administrative du Fonds social européen (Unidad Administradora del Fondo Social Europeo, UAFSE) (FSE) en collaboration avec les gouvernements des communautés autonomes. Pour les ONG, les éléments les plus accessibles des Fonds structurels sont le programme EQUAL et le programme opérationnel de lutte contre la discrimination, ainsi que, dans une moindre mesure, LEADER et INTERREG. Le programme de lutte contre la discrimination est conjointement géré par plusieurs ministères et cinq grandes ONG (Caritas, la Croix rouge, le Secrétariat général gitan, la Fondation Diagrama, la Fondation ONCE, la Fondation Luis Vives). La Fondation Luis Vives gère une subvention globale qui prévoit un mécanisme de soutien financier aux ONG pour la gestion du réseau et de la qualité. Pour le reste, du fait de leur complexité, l'accès aux Fonds structurels reste difficile pour les petites ONG et celles qui ne disposent pas de structure administrative forte.

Les Fonds structurels estoniens sont distribués par le gouvernement. Jusqu'à présent, les ONG ne semblent pas avoir un accès suffisant aux projets des Fonds structurels et il n'y a eu qu'un appel à propositions dans le domaine des enfants. Il s'avère extrêmement difficile pour les ONG de répondre aux appels à projets, car la plupart demandent 20% à 50% de cofinancement, plus que ce qui est demandé par les règlements européens et bien plus que ne peuvent trouver de petites ONG. De nombreuses propositions de projets sont l'œuvre du gouvernement et des autorités locales qui emploient des rédacteurs professionnels de proposition: les ONG ne disposent pas des sommes nécessaires pour entrer en concurrence et doivent rédiger leurs propositions dans le cadre de leur travail quotidien. Si leurs idées sont souvent excellentes, elles pâtissent de ne pas être bien présentées. Le gouvernement se méfie toujours des ONG, bien qu'elles aient un meilleur accès aux groupes cibles. Des propositions sont rejetées, le gouvernement ne travaillant qu'avec des partenaires avec lesquels il a déjà collaboré auparavant.

En Hongrie, les Fonds structurels sont distribués par les ministères du gouvernement, certains ministères étant impliqués dans plusieurs programmes. Les ONG ne sont pas associées à la mise en œuvre des Fonds structurels et le gouvernement semble ne rien connaître des subventions globales. En théorie, si les ONG peuvent avoir accès aux Fonds structurels, cela s'avère particulièrement difficile pour les petites et les jeunes ONG, qui en réalité doivent travailler en partenariat avec des organismes plus larges (comme une ONG plus puissante ou une collectivité locale). Sur le plan financier, la participation s'avère un combat déloyal: les ONG doivent dans un premier temps trouver un cofinancement, l'argent des Fonds structurels arrive ensuite avec deux ou trois mois de retard et, dans l'entrefaite, les ONG peuvent avoir fait faillite. Pire, les autorités de gestion imposent parfois de nouvelles conditions aux ONG après acceptation du projet. Non seulement les ONG mais aussi d'autres partenaires sociaux sont affectés par pareille mauvaise gestion.

Où les ONG ont-elles accès aux Fonds structurels?

Fonds structurels généralement accessibles pour les ONG

Royaume-Uni
Portugal
Italie
Allemagne
Danemark

Fonds structurels à accès limité ou difficile pour les ONG

Belgique
Estonie
Lituanie
Malte (EQUAL)
Irlande (EQUAL, Peace)
Pologne
Hongrie
République tchèque (par le biais du programme de subventions globales)
Espagne

Fonds structurels non accessibles pour les ONG

Chypre

Les ONG ont bien accès aux Fonds structurels en Irlande pour les aspects relatifs à l'inclusion sociale. Les principaux points d'accès ont été les programmes EQUAL et Paix, qui ont directement servi à financer les ONG dans leur lutte contre la pauvreté. Les Fonds structurels ont été utiles en matière d'innovation et de développement du secteur local, mais l'accent a été trop placé sur les projets « novateurs » aux dépens du développement à plus long terme ; il semble que de plus petites subventions soient disponibles actuellement.

Les Fonds structurels en Italie sont mis en œuvre par les ministères nationaux et les gouvernements régionaux. Certaines agences indépendantes exécutent des tâches d'assistance technique et plusieurs ONG ont participé à des initiatives spéciales par le biais de subsides forfaitaires en vue de projets d'intégration des groupes défavorisés sur le marché du travail. Il est plus probable que les ONG participent à des projets pour lesquels les autorités municipales, provinciales ou régionales les plus avancées développent des mesures systémiques regroupant les questions sanitaires, sociales, économiques, de formation, culturelles et relatives aux droits. La situation des ONG italiennes s'est améliorée ces dernières années et bon nombre d'entre elles sont maintenant impliquées dans des projets dans le cadre des services, de la formation professionnelle et de l'intégration sur le marché du travail, développant des modèles novateurs d'éducation, de formation, de nouvelles entreprises, d'exercice des droits et de lutte contre l'exclusion. Un nombre sans cesse croissant d'acteurs est éligible. Un éventail plus large d'organes a accès aux Fonds. Les projets sont plus participatifs, il y a moins de dépendance vis-à-vis des experts connaissant les procédures, et les gouvernements nationaux et locaux ont bien mieux assuré la publicité autour des appels à propositions sur Internet. Cependant, la complexité de la planification et des procédures de rapport entrave l'accès aux Fonds des petites ONG.

Bien que les Fonds structurels en Pologne soient mis en œuvre par le gouvernement et non pas par des ONG ou des agences indépendantes, les ONG actives dans le domaine de l'inclusion sociale peuvent y accéder. Jusqu'alors, un tel accès s'est avéré difficile, la capacité des ONG inclusion étant limitée et les Fonds structurels exigeant un haut niveau de connaissances préalables ; qui plus est, la participation exige de solides compétences en matière de gestion financière, de planification, de mise en œuvre et d'évaluation.

En Lituanie, les Fonds structurels sont distribués par le gouvernement national, tandis que les ONG ne sont pas associées et qu'il n'existe aucun mécanisme de subvention globale. Si les ONG lituanienes peuvent avoir accès aux Fonds structurels, le processus s'avère très compliqué et les allocations sont octroyées en fonction de l'obédience politique.

L'accès aux Fonds structurels aux Pays-Bas est très difficile et les exigences bureaucratiques sont écrasantes pour les petites ONG de lutte contre l'exclusion sociale.

Les Fonds structurels au Portugal sont distribués par les agences gouvernementales (FEDER: Direction générale pour le développement régional ; FSE: Département des affaires pour le Fonds social européen) et bien qu'elles soient autorisées par la législation portugaise, les subventions globales ne sont pas utilisées. Les ONG portugaises peuvent postuler pour des projets, spécialement ceux financés par le Fonds social européen. Il existe trois sortes de problèmes. Premièrement, les ONG doivent devenir des organes de formation accrédités reconnus par l'Institut pour la qualité de la formation (IQF). Deuxièmement, la période d'attente avant que le projet ne soit approuvé s'avère excessivement longue, bien plus longue que ce que permettent les règlements. Troisièmement, bien que les réglementations nationales autorisent le financement pluriannuel, dans la pratique les ONG ne reçoivent de financement que pour une année à la fois. Si les ONG peuvent avoir accès aux Fonds structurels, cela s'avère très compliqué en raison de la piètre gestion des Fonds, de la lenteur du processus de prise de décision, de la rigidité des procédures administratives, des conditions d'octroi des Fonds et de la lenteur des paiements.

Les Fonds structurels au Royaume-Uni sont alloués par le gouvernement, les agences gouvernementales, les agences indépendantes et les ONG. Grâce au soutien actif du gouvernement, les subventions globales sont utilisées. Les ONG distribuent entre 15% et 55% du Fonds social européen et une proportion considérable du Fonds européen de développement régional. Même les petites ONG peuvent avoir accès aux Fonds, pourvu que leurs programmes soient liés au marché du travail, fût-ce de façon assez lâche au travers d'initiatives relatives à l'employabilité. Si les ONG fonctionnent mieux lorsqu'elles reçoivent une bonne assistance technique, elles peuvent toujours buter sur certaines difficultés. Des candidatures sont écartées parce qu'elles ne sont pas suffisamment liées au marché du travail. Les ONG trouvent les formulaires de candidature difficiles, les systèmes de paiement désagréables et les conditions de partenariat onéreuses.

Pour certaines ONG, la participation aux projets de Fonds structurels peut s'avérer risquée à cause des retards de paiement et peut mener à la fragilisation soudaine de l'organisation. Les calendriers ne sont pas réalistes et l'administration est lourde, alors que les projets doivent parfois être redéfinis pour répondre aux exigences administratives des Fonds. Malgré ces obstacles, les ONG ont pu accéder à un flux régulier de financement depuis quelques années, ce qui les a également aidés à obtenir des financements nationaux.

À Malte, les Fonds structurels sont distribués par le gouvernement central, bien qu'une large gamme d'organes puisse proposer des projets. Les subventions globales ne sont pas utilisées. Les ONG sont en mesure de postuler pour les Fonds structurels, bien qu'elles soient confrontées à certaines difficultés dues à leur manque d'expérience en matière de gestion et de conditions de cofinancement. Les ONG ont participé en qualité de partenaires au programme EQUAL.

5.4

CONCLUSIONS: MISE EN OEUVRE ET ACCÈS

La mise en œuvre et l'accès des Fonds structurels par les ONG sociales restent problématiques. Il n'y a que dans un seul pays où les Fonds structurels sont effectivement mis en œuvre de façon significative par les ONG: le Royaume-Uni. Dans deux pays, les subventions globales sont utilisées pour aider les ONG (NROS en République tchèque, Fondation Luis Vives en Espagne).

Ailleurs, l'accès aux Fonds structurels connaît un niveau de difficulté variable. Il semble que les ONG actives dans le domaine de l'inclusion sociale peuvent solliciter un financement dans une nombre assez restreint de programmes. Un deuxième obstacle concerne la limitation des projets à un concept étroit de marché du travail et aux exigences du Fonds social, qui peuvent être appliquées plus strictement que le règlement ne l'impose. Cette situation peut empêcher de nombreuses ONG « inclusion sociale » de déposer leur candidature et il arrive même que certaines soient exclues du processus après le dépôt de leur candidature. Lorsque les ONG ont réussi à accéder aux Fonds, elles sont confrontées à d'autres obstacles financiers et administratifs (encadré). Ces difficultés entravent la capacité des ONG à jouer un rôle actif dans les Fonds structurels et finalement, elles en diminuent la portée. C'est d'autant plus vrai là où les ONG, qui ont réussi à accéder aux Fonds, nous rapportent que « de bons projets ont changé la vie de nombreuses personnes » (Danemark).

Les subventions globales sont toujours sous-utilisées dans l'ensemble. Le Royaume-Uni et la République tchèque montrent que les subventions globales peuvent être une manière efficace de mettre en œuvre les Fonds structurels ; il est étonnant que, à la lumière des résultats engrangés, elles ne soient pas encore utilisées dans tous les Etats membres. Les subventions globales sont particulièrement adaptées aux petites ONG, ce qui est important dans la mesure où beaucoup d'ONG les plus efficaces dans le domaine de l'inclusion sociale sont assez petites.

Fonds structurels: ce qui les rend difficiles

Les ONG font sans cesse part des sérieux obstacles administratifs qui empêchent leur participation aux programmes de Fonds structurels:

- X Nature des conditions de cofinancement
- X Application de règles concernant le marché du travail
- X Modification des règles après la signature de projets
- X Exigences de recevoir une accréditation pour proposer une formation
- X Longue attente avant l'approbation
- X Financement octroyé pour une année à la fois
- X Mauvaise gestion des autorités de gestion
- X Retards de paiement
- X Désagréable pour les petites ONG

5.5

AIDE-MÉMOIRE

- ✓ Comment la prochaine période de programmation des Fonds structurels vise-t-elle à rendre les Fonds structurels plus accessibles aux ONG actives dans le domaine de l'inclusion sociale? Le Plan national de développement ou le cadre de référence stratégique national accordent-ils l'attention nécessaire à la question de la mise en œuvre et de l'accès?
- ✓ Les questions de la mise en œuvre et de l'accès sont-elles posées lors de la phase de planification et de conception? Les ONG plaident-elles pour un système plus intelligent de distribution et d'accès qui jouera en faveur de la promotion de l'inclusion sociale?
- ✓ Existe-t-il une disposition permettant aux ONG de distribuer les Fonds structurels en qualité d'organes intermédiaires?
- ✓ Existe-t-il une disposition relative aux subventions globales?
- ✓ Les ONG sont-elles conscientes des réelles difficultés qui surgissent dans l'accès et la gestion des projets de Fonds structurels? Le jeu en vaut-il la chandelle? N'est-ce pas parfois plus judicieux de ne pas postuler?
- ✓ Est-ce que la mauvaise gestion des Fonds structurels, telle qu'elle a été ici rapportée, est avérée et portée à l'attention des autorités nationales et régionales? La mauvaise administration est-elle signalée



Chapitre 6

Suivi: structures, indicateurs et connaissances

Le suivi est un élément important des Fonds structurels. Il est essentiel pour une gestion efficace, pour garantir que l'argent est utilisé comme prévu et pour obtenir les résultats escomptés. Il constitue un processus continu qui suit les Fonds structurels en temps réel. L'efficacité du suivi dépend de qui est chargé de sa mise en oeuvre, du type d'informations collectées et de la manière d'utiliser les connaissances obtenues. Les indicateurs sont importants dans ce cas car ils servent à tester les progrès réalisés par les Fonds structurels en vue d'atteindre leurs objectifs. Les indicateurs doivent être utiles, instructifs et proportionnels à l'effort consenti pour les obtenir, et dans ce cas, ils doivent nous apporter les données utiles sur l'inclusion sociale.

Questions à se poser: les Fonds structurels tiennent-ils compte des progrès réalisés en matière de promotion de l'inclusion sociale et les ONG participent-elles aux processus de suivi et d'évaluation? Dans le cadre du principe de partenariat, elles devraient s'attendre à participer et les comités de suivi devraient leur donner la possibilité de suivre les Fonds structurels de près. Ce chapitre montre les systèmes de suivi, l'expérience des ONG impliquées, les connaissances acquises et leur future participation.

6.1

SUIVI - DEVOIRS, RESPONSABILITÉS, RÔLE

Dans le cadre des règlements, les organismes de gestion sont formellement responsables de l'efficacité et de la correction des systèmes de suivi et d'évaluation. Les organismes de suivi doivent mettre sur pied des systèmes de suivi statistique et financier, envoyer des rapports annuels (appelés rapports annuels de mise en œuvre) à la Commission et assurer la conformité aux politiques de l'Union européenne. Le règlement spécifie qu'il doit y avoir un Comité de suivi pour chaque Cadre communautaire d'appui, Document unique de programmation et programme opérationnel. Les Comités de suivi doivent être établis par l'Etat membre en consultation avec les partenaires et doivent promouvoir une participation équilibrée entre hommes et femmes. Le rôle des Comités de suivi consiste à :

- Confirmer et ajuster le complément de programmation (> Chapitre 1: *Comment fonctionnent les Fonds structurels*).
- Choisir les critères pour les projets.
- Evaluer les progrès, examiner les résultats de la mise en œuvre et la réalisation des objectifs, examiner et approuver les rapports annuels.
- Modifier les enveloppes financières avec l'accord de l'autorité de gestion.

Les autorités de gestion et les comités de suivi doivent définir des indicateurs physiques et financiers à l'aide des guides méthodologiques publiés par la Commission. Ces indicateurs doivent se rapporter à l'aide concernée et à la situation socio-économique, culturelle et environnementale de l'Etat en question. Les autorités doivent choisir des objectifs spécifiques et des statistiques doivent être réalisées selon des critères de genre. Les rapports annuels de suivi doivent exposer les tendances socio-économiques et les changements de politique nationale, avec des détails sur les progrès réalisés.

En général, les comités de suivi sont composés de représentants des gouvernements nationaux, des ministères, des départements et autorités régionales, de la Commission européenne et des représentants

des employeurs, des agriculteurs et des syndicats. Les comités de suivi se réunissent habituellement à l'occasion de deux sessions d'une journée par an. Certains disposent de sous-comités chargés de faire avancer les travaux entre les réunions. Certains comités peuvent compter jusqu'à 40 ou 50 membres. Pour la période 2007-2013, la Commission a indiqué qu'elle superviserait le processus de suivi de manière moins directe. Même si les fonctionnaires de la Commission auront le droit de participer aux réunions, ils seront moins présents que par le passé.

Suivi: projet de règlement général 2007-2013

1. L'autorité de gestion et le comité de suivi veillent à la qualité de la mise en œuvre du programme opérationnel.
2. L'autorité de gestion et le comité de suivi assurent le suivi au moyen d'indicateurs financiers, de réalisation, de résultat et d'impact définis dans le programme opérationnel. Lorsque la nature de l'intervention s'y prête, les statistiques sont ventilées par sexe et par classe de taille des entreprises bénéficiaires.

L'évaluation est un aspect important de tout programme ou projet. Les deux questions clés sont: le processus d'évaluation de Fonds structurels aborde-t-il la question de l'inclusion sociale? ; deuxièmement, les ONG sont-elles impliquées ou consultées dans le processus d'évaluation?

L'évaluation est un processus plus large et plus approfondi que le suivi car elle analyse le fonctionnement des Fonds à trois niveaux distincts dans chaque période de programmation: avant, pendant et après. Pour les périodes avant, pendant et après, la Commission parle respectivement d'évaluations *ex-ante*, à mi-parcours, et *ex-post*.

L'évaluation *ex-ante* doit servir de base pour la préparation du plan de développement et doit analyser la situation dans l'Etat membre, la situation socio-économique, le contexte environnemental et la situation des hommes et des femmes. Un objectif important consiste à garantir la cohérence entre les objectifs communautaires et les actions prévues au niveau national. Des trois types d'évaluation, celle-ci a tendance à être la plus courte.

L'évaluation à mi-parcours doit étudier les premiers résultats de la période de programmation, évaluer dans quelle mesure les cibles ont été atteintes et faire des recommandations sur des changements concernant les affectations prévues pour le reste de la période de programmation à la lumière des nouvelles circonstances. Des trois évaluations, celle-ci est certainement la plus importante.

L'évaluation *ex-post* a lieu après la conclusion de la période de programmation et évalue les acquis, les résultats et l'impact. Elle tire également des conclusions sur la cohésion socio-économique. Elle doit être réalisée dans les trois années qui suivent la fin de la période de programmation. En général cette évaluation n'est disponible que lorsque la nouvelle période de programmation est déjà bien avancée, ce qui fait que sa pertinence peut en être réduite.

L'évaluation est conçue de manière à tester si les Fonds atteignent les objectifs fixés, s'ils renforcent la cohésion socio-économique et leur impact sur les priorités établies dans chaque pays. Les résultats doivent être rendus publics. En général, les évaluations nationales sont organisées par l'Etat membre et l'autorité de gestion. Pour ce qui est de l'évaluation à mi-parcours, elle passe normalement par le comité de suivi des Fonds structurels communautaires ou du Document unique de programmation. Les comités de suivi individuels sont normalement chargés de l'organisation des évaluations des Programmes opérationnels individuels. Le projet de règlement général des Fonds structurels pour 2007-2013 suggère que l'évaluation devrait être de « nature stratégique afin d'examiner l'évolution d'un programme ou d'un groupe de programmes », ce qui donne une meilleure portée à des sujets tels que l'exclusion sociale.

Traditionnellement, les ONG sont peu impliquées ou consultées lors du processus d'évaluation. Lorsque les ONG sont membres des comités de suivi, elles ont la possibilité de commenter le processus de sélection des évaluateurs, les cahiers des charges et les rapports d'évaluation. Cela peut être important car les cahiers des charges des évaluateurs sont cruciaux pour déterminer le type de rapport réalisé. Dans ce cas, les ONG peuvent encourager une évaluation qui accorderait l'attention qu'il mérite à l'impact social des Fonds et à l'impact sur l'inclusion sociale du programme en question.

6.2 ONG D'INCLUSION SOCIALE, SUIVI ET ÉVALUATION

En Belgique, les ONG ne participent pas au suivi des Fonds structurels.

À Chypre, les ONG éprouvent les plus grandes difficultés à trouver des informations sur l'efficacité des Fonds structurels en matière de lutte contre l'exclusion sociale ou autre. Les comités de suivi des Fonds structurels à Chypre sont nommés par le Bureau du Plan et sont liés aux projets à financer: employeurs, syndicats et écologistes en font partie.

Participation des ONG au suivi

Pays où les ONG d'inclusion sociale ne participent pas aux comités de suivi

Belgique
Estonie
Lithuanie
Chypre
Danemark

Pays où les ONG d'inclusion sociale participent

République tchèque
Allemagne
Hongrie
Irlande
Pologne
Royaume-Uni
Espagne (deux)

En Hongrie, quatre ONG actives dans le domaine de l'inclusion sociale participent au programme opérationnel de développement des ressources humaines.

Les Fonds structurels au Danemark sont gérés par le Comité national de suivi, le *Overågningsudvalget*. Les ONG n'y participent pas mais elles sont représentées au niveau du comité de suivi du Fonds social par le Ministère des affaires sociales via le Conseil des personnes socialement marginalisées.

En République tchèque, chaque programme opérationnel dispose d'un comité de suivi. Les ONG y participent mais elles n'ont généralement que 2 sièges sur un total de 40 ou 50. Le réseau des ONG sociales participe au programme opérationnel pour le développement de ressources humaines alors que les ONG de femmes participent au comité de suivi EQUAL et à celui du Document unique de programmation pour Prague. Les réseaux d'ONG sectorielles participent à d'autres comités de suivi de programmes opérationnels, avec des associations d'ONG dans le comité INTERREG. Elles sont choisies dans le cadre d'une concurrence ouverte et transparente et selon des critères prédéterminés, la décision finale étant confirmée par le Conseil gouvernemental pour les ONG. Dans la pratique, le travail des comités de suivi est formel et technique. Ces comités sont guidés par les autorités de gestion et les ministères qui détiennent plus de 50% des sièges. Les débats ouverts sont rares et en cas de vote, les ministères insistent toujours sur leur position et, comme ils détiennent la majorité, le résultat est connu à l'avance. Les ONG soulevant des questions épineuses sont immédiatement réduites au silence par les ministères.

L'Allemagne dispose de comités de suivi fédéraux et régionaux (*Land*) se réunissant deux fois par an. Suite à une campagne d'encouragement à la participation, les ONG régionales et nationales (mais pas communautaires) ont été invitées par les ministères nationaux et ceux des *Länder* à rejoindre les comités. Les comités sont des points de contact utiles avec les gestionnaires des Fonds et fournissent des informations intéressantes. Si le suivi et l'évaluation apparaissent de manière claire dans les rapports annuels, leur efficacité reste discutable. Le gouvernement dispose de nombreux mécanismes pour définir et décider de ce qui est un « succès » ou non. Malgré les critiques, le Fonds social européen améliore la situation des personnes marginalisées. Il s'agit bien d'une approche, même si elle est limitée, de l'exclusion sociale.

Six ONG sont représentées dans le comité de suivi EQUAL en Espagne (l'Association des travailleurs immigrés marocains, le Secrétariat général pour les tziganes, le Comité espagnol des personnes handicapées, la Fédération des femmes progressistes, la Plate-forme des ONG sociales et le conseil national des ONG d'action sociale). Malgré cela, les ONG participent peu et ne sont présentes dans aucun comité de suivi des gouvernements régionaux autonomes. Les évaluations sont normalement réalisées par des prestataires externes comme des universités ou des consultants. L'évaluation EQUAL a été publiée sur l'Internet et rendue publique. EQUAL a fait l'objet d'un suivi très efficace grâce au recours à une assistance technique. Mais en général les évaluations favorisent plutôt la quantité que la qualité. L'impact des Fonds structurels sur l'exclusion sociale n'est mesuré qu'indirectement. Il existe par exemple des indicateurs pour mesurer le nombre d'immigrants et de personnes appartenant à une minorité ethnique qui trouvent un emploi, le nombre de personnes disposant de nouvelles compétences professionnelles ou de nouvelles qualifications, et le nombre de personnes qui créent leur propre emploi.

En Irlande, il existe des comités de suivi pour chaque comité thématique et régional de suivi. Les comités sont importants car ils permettent d'accéder aux fonctionnaires même s'ils n'ont pas d'impact sur les décisions, la responsabilité ou l'efficacité: les ONG ont le sentiment que les décisions sont entérinées sans être soumises à discussion, et qu'elles ne font pas vraiment l'objet de consultations. Les ONG sociales reçoivent au moins un siège dans le comité de suivi de chaque programme opérationnel, dans les comités horizontaux de coordination et dans les comités de suivi des programmes d'initiative communautaire, et deux sièges dans le comité de suivi du Plan de développement national/Cadre communautaire d'appui. Les ONG sociales qui n'ont pas accepté l'accord de partenariat national avec le gouvernement ont été expulsées de certains comités. Les représentants des ONG ne sont pas assez formés et ne disposent pas de suffisamment de ressources. EAPN Irlande et un autre réseau national irlandais, la Coopérative des travailleurs communautaires, ont préparé pour les représentants communautaires et volontaires des comités de suivi une rencontre de formation qui leur permettra d'identifier et de résoudre les questions liées à leur participation. Pour les évaluations, l'Irlande dispose d'une unité nationale d'évaluation et d'une gamme importante de procédures d'examen indépendantes pour les différents Programmes opérationnels, mais les évaluateurs semblent faire preuve d'une ouverture limitée par rapport aux usagers sur le terrain.

Valeur des comités de suivi

Dans les comités de suivi, vous pouvez obtenir les informations souhaitées, parler directement avec la Commission et poser des questions. Parfois vous pouvez répéter cet exercice à plusieurs reprises. Vous pouvez mieux comprendre la situation et transmettre les informations aux autres ONG.

- Allemagne

Efficacité des indicateurs et du suivi

Les gouvernements définissent dans quelle mesure leur politique a pu empêcher l'exclusion sociale. Même une politique nationale pour le marché de l'emploi avec un élément de mise au travail forcée peut lutter contre l'exclusion en faisant réintégrer le marché de l'emploi aux personnes. Ceci sera indiqué dans le rapport annuel et transmis à la Commission européenne. Même si les ONG vont protester, il sera difficile de changer la donne.

- Allemagne

Suivi: pas très démocratique

Dans la pratique, le travail des comités de suivi est formel et technique. Ils suivent l'orientation donnée par les autorités de gestion et les ministères qui détiennent plus de 50% des sièges. Les débats ouverts sont rares et en cas de vote, les ministères soutiennent leurs positions et puisqu'ils sont majoritaires, le résultat est connu d'avance. Les ONG critiques sont immédiatement réduites au silence par les ministères.

- République tchèque

En Italie, les comités de suivi (*comitati di sorveglianza*) rassemblent des experts techniques des ministères gouvernementaux et des régions. Ces comités sont très formels, se réunissent rarement et entretiennent très peu de contacts avec le niveau local. Récemment, certaines communautés locales et ONG ont été invitées à exprimer leurs opinions à leur sujet. Les indicateurs utilisés pour les Fonds structurels sont principalement administratifs et financiers. Ils recourent moins souvent à des mesures de qualité, par exemple avec des projets pour les personnes défavorisées. Le Plan d'action national pour l'inclusion sociale contient de bons indicateurs de qualité mais le manque de lien entre ces derniers et les Fonds structurels est une véritable faiblesse.

En Estonie, si quelques ONG participent aux comités de suivi ce n'est le cas d'aucune ONG sociale. La qualité du suivi est très mauvaise et les ONG présentes ne comprennent pas leur rôle.

En Lituanie, les ONG ne participent pas aux comités de suivi des Fonds structurels.

Un des principaux programmes portugais, le PEOFDS, traite de l'exclusion sociale, dans la même optique que le Programme d'Initiative communautaire EQUAL. Mais il n'existe aucun système d'évaluation de l'impact global des Fonds structurels sur la pauvreté et l'exclusion sociale. L'évaluation de la mise en œuvre des Fonds structurels ne tient pas compte de l'exclusion sociale. Le Portugal dispose, en outre, d'un comité de suivi des Fonds structurels communautaires, d'un superviseur des Fonds structurels (un fonctionnaire) et d'un observatoire des Fonds structurels. L'observatoire organise des séminaires et commande des rapports.

Au Royaume-Uni, les ONG, y compris les ONG sociales, sont particulièrement impliquées dans le suivi des Fonds structurels. En fait, l'expérience des ONG présentes dans les comités est souvent meilleure et plus longue que celle des représentants du gouvernement dont la rotation est assez élevée, à un point tel que les ONG se voient souvent demander de former les représentants du gouvernement. Le suivi du programme aborde des thèmes transversaux (comme par exemple l'égalité des chances, les aides locales, l'innovation et le développement durable) mais on accorde encore trop d'importance au simple fait de devoir dépenser de l'argent.

Démocratie, ONG et comités de suivi en Pologne

En 2004, après une campagne menée par les ONG autour du principe de partenariat, le gouvernement les a invitées à participer aux comités de suivi des Fonds structurels en Pologne. Le bureau des ONG polonaises a ensuite procédé aux étapes suivantes:

- Les ONG ont été invitées à proposer des candidats (un homme, une femme) qui selon elles disposaient des qualifications appropriées.
- Les candidats ont ensuite fait l'objet d'un vote de toutes les ONG.
- Les candidats ayant reçu le plus grand nombre de voix ont ensuite été présentés au ministère pour ratifier le résultat.

Les nominations et les élections ont été réalisées via Internet. Un suivi a été réalisé afin d'assurer la validité des votes. Ce système garantit une procédure ouverte, transparente et démocratique. Les représentants élus démocratiquement étaient garants de leurs mandats. Les problèmes liés au choix des représentants des ONG par le gouvernement ont ainsi été évités.

Malte compte un comité de suivi pour le Document unique de programmation et un autre pour EQUAL. Les ONG sont représentées via le Conseil maltais pour le développement économique et social. Ces ONG travaillent dans le domaine de l'égalité des chances, de l'environnement ou de l'agriculture et de la pêche, mais semblent ne pas s'occuper spécifiquement d'inclusion sociale. Les projets doivent fournir des rapports trimestriels ainsi qu'une base de données sur les Fonds structurels et leur contribution aux objectifs du programme. Le progrès des Fonds structurels dans la lutte contre l'exclusion sociale est enregistré de manière détaillée dans les rapports annuels de mise en œuvre.

Pour les Banques Alimentaires, la distribution d'aliments est contrôlée via l'enregistrement de statistiques concernant le tonnage de produits distribués tels que les céréales, le riz, le beurre et la poudre de lait.



CONCLUSIONS SUR LES ONG D'INCLUSION SOCIALE, SUIVI ET ÉVALUATION

Le taux de participation des ONG d'inclusion sociale dans les comités de suivi des Fonds structurels est irrégulier et reflète les problèmes de fonctionnement du principe de partenariat. Les ONG d'inclusion sociale participent aux comités de suivi dans plus ou moins la moitié des Etats membres. Vu l'importance de l'inclusion sociale et si l'on garde à l'esprit le principe de partenariat, le fait que la moitié des Etats membres ne fassent pas participer les ONG sociales est inacceptable.

Même là où les ONG d'inclusion sociale sont associées, les comités de suivi posent problème. La République tchèque est un bon exemple de la manière dont les ministères dominent les comités et donnent peu d'espace aux opinions critiques. Ce genre de situation se retrouve dans d'autres pays comme l'Allemagne. Les comités de suivi sont formels, se réunissent peu fréquemment et se concentrent sur les rapports financiers. Peu de ressources sont accordées à une approche systématique des questions stratégiques telles que l'inclusion sociale. Le principal intérêt de ces comités est de faciliter l'accès aux fonctionnaires, ainsi que le montre le rapport irlandais.

Les ONG d'inclusion sociale paraissent peu impliquées dans les processus d'évaluation et semblent même assez éloignées de ces processus. L'évaluation ne semble pas donner la priorité à l'inclusion sociale, ou rassembler des questions ou des groupes autour de l'inclusion sociale. Elle semble plutôt se concentrer sur les résultats purement financiers des Fonds. Plusieurs pays (comme l'Italie) ont commenté le manque de lien entre l'évaluation des Fonds structurels et les indicateurs déjà élaborés autour des plans d'action nationale pour l'inclusion sociale, ce qui est dommage puisqu'un certain travail a déjà été réalisé en la matière et que les Fonds devraient coordonner les politiques de l'Union européenne.

Comités de coordination transversaux en Irlande

En Irlande, les Fonds structurels pour la période 2000-2006 sont supervisés par des comités de suivi transversaux et thématiques qui s'ajoutent aux comités de suivi du programme opérationnel. Ces comités garantissent le suivi de thèmes spécifiques dans tous les Fonds structurels. Les comités de coordination horizontaux couvrent le développement rural, l'environnement, l'égalité et l'inclusion sociale. La visibilité de ces questions dans les Fonds structurels est donc promue

Les ONG sociales font leur propre évaluation en Irlande

Afin de coïncider avec l'examen à mi-parcours du Plan national de développement/Cadre communautaire d'appui, EAPN Irlande, en collaboration avec plusieurs organisations locales et bénévoles luttant principalement contre l'exclusion sociale et la pauvreté, a réalisé une recherche afin d'étudier l'expérience acquise par les collectivités locales et nationale ainsi que par des organisations volontaires, à propos du programme. Les objectifs étaient nombreux: prendre conscience du processus de révision, permettre à ces organisations d'influencer la révision, rappeler le contenu du programme et influencer le prochain cycle de Fonds structurels après 2006.

AIDE-MÉMOIRE**Général**

- ✓ Les ONG participent-elles aux comités de suivi?
- ✓ Connaissez-vous les membres des comités de suivi et êtes-vous en contact avec eux?
Entendent-ils le point de vue des ONG? Recevez-vous leurs rapports annuels?
Les comités de suivi fonctionnent-ils ouvertement? (publient-ils par exemple leurs rapports sur l'Internet?)
- ✓ En cas de refus de faire participer les ONG aux comités de suivi, celles-ci protestent-elles et attirent-elles l'attention du gouvernement national et de la Commission européenne?

Quand les ONG participent aux comités de suivi

- ✓ Les représentants des ONG reçoivent-ils une formation, une aide ou une assistance?
- ✓ Les comités utilisent-ils des indicateurs pour faire rapport de l'impact sur l'inclusion sociale?
Peut-on prendre connaissance de l'impact des Fonds sur l'inclusion sociale?
- ✓ Les hommes et les femmes sont-ils représentés équitablement dans le comité?

Sur l'évaluation

- ✓ Disposez-vous des rapports d'évaluation sur les périodes actuelle et passée de programmation?
- ✓ Êtes-vous sûr d'être consulté sur le processus d'évaluation?
- ✓ Savez-vous qui sont les évaluateurs? Les rencontrez-vous et leur présentez-vous vos points de vue?
- ✓ Les évaluations:
 - ✓ accordent-elles une attention adéquate à l'inclusion sociale?
 - ✓ mesurent-elles l'impact des Fonds sur la pauvreté et l'exclusion sociale?
- ✓ Commentez-vous les évaluations lors de leur publication?

Chapitre 7

Assistance technique

Le taux de participation des ONG d'inclusion sociale dans les comités de suivi des Fonds structurels est irrégulier et reflète les problèmes de fonctionnement du principe de partenariat. Les ONG d'inclusion sociale participent aux comités de suivi dans plus ou moins la moitié des Etats membres. Vu l'importance de l'inclusion sociale et si l'on garde à l'esprit le principe de partenariat, le fait que la moitié des Etats membres ne fassent pas participer les ONG sociales est inacceptable.

Même là où les ONG d'inclusion sociale sont associées, les comités de suivi posent problème. La République tchèque est un bon exemple de la manière dont les ministères dominent les comités et donnent peu d'espace aux opinions critiques. Ce genre de situation se retrouve dans d'autres pays comme l'Allemagne. Les comités de suivi sont formels, se réunissent peu fréquemment et se concentrent sur les rapports financiers. Peu de ressources sont accordées à une approche systématique des questions stratégiques telles que l'inclusion sociale. Le principal intérêt de ces comités est de faciliter l'accès aux fonctionnaires, ainsi que le montre le rapport irlandais.

Les ONG d'inclusion sociale paraissent peu impliquées dans les processus d'évaluation et semblent même assez éloignées de ces processus. L'évaluation ne semble pas donner la priorité à l'inclusion sociale, ou rassembler des questions ou des groupes autour de l'inclusion sociale. Elle semble plutôt se concentrer sur les résultats purement financiers des Fonds. Plusieurs pays (comme l'Italie) ont commenté le manque de lien entre l'évaluation des Fonds structurels et les indicateurs déjà élaborés autour des plans d'action nationale pour l'inclusion sociale, ce qui est dommage puisqu'un certain travail a déjà été réalisé en la matière et que les Fonds devraient coordonner les politiques de l'Union européenne.

7.1

L'UTILISATION DE L'ASSISTANCE TECHNIQUE

Il n'existe aucune bonne raison empêchant une utilisation créative de l'assistance technique – par exemple pour financer des études sur le lien entre les Fonds et l'exclusion sociale, pour rapprocher les Fonds des organisations non gouvernementales, pour atteindre les groupes ou communautés les plus exclus, pour financer et soutenir la participation des ONG ou de leurs représentants... Au Royaume-Uni, le budget consacré à l'assistance technique a servi à financer la participation des organisations non gouvernementales dans les Fonds structurels afin de promouvoir l'inclusion sociale. L'assistance technique a permis de financer des organismes d'information, de conseil et de formation, afin que les ONG puissent accéder aux programmes des Fonds structurels et y participer.

La clé

L'assistance technique a été la clé qui nous a ouvert les Fonds structurels.
- Royaume-Uni

Le projet de règlement général pour 2007-2013 stipule que l'assistance technique peut financer le soutien préparatoire, administratif et technique, ainsi que les mesures d'audit et d'inspection. Plus précisément, elle peut soutenir :

- la réalisation d'études relatives à l'élaboration des Orientations stratégiques;
- des évaluations, des rapports d'experts, des statistiques et des études ;

- des actions destinées aux partenaires, aux bénéficiaires de l'intervention des Fonds et au public, y inclus des actions d'information;
- des actions de diffusion d'information, de mise en réseaux, de sensibilisation, de promotion de la coopération et d'échange d'expérience au niveau de la Communauté ;
- la mise en place, le fonctionnement et l'interconnexion des systèmes informatiques de gestion, de suivi, de contrôle et d'évaluation
- l'amélioration des méthodes d'évaluation et l'échange d'informations sur les pratiques en la matière.

Etant donné que les bénéficiaires de l'assistance peuvent être des personnes vivant en situation d'exclusion sociale, l'assistance technique revêt une grande importance. Pour la période 2007-2013, les Etats membres peuvent dépenser jusqu'à 4% de chaque programme opérationnel pour l'assistance technique dans les objectifs de convergence et de compétitivité ; et jusqu'à 6% pour l'objectif de coopération.

Le projet d'Orientations stratégiques communautaires souligne l'importance d'une bonne gouvernance des Fonds. Celles-ci stipulent que les Etats membres devraient veiller à répondre à l'exigence de plus d'efficacité et de plus de transparence. Plus précisément, ils devraient envisager des actions de renforcement des capacités, dans des domaines comme les procédures d'études d'incidence sociale, d'ouverture des principes gouvernementaux et de soutien aux principaux services et acteurs socio-économiques (4.3.4). Tant les règlements que les lignes directrices stipulent que les Fonds doivent être utilisés pour veiller à une bonne gouvernance de la politique sociale et pour contribuer à l'implication des organisations non gouvernementales et de la société civile en la matière.

7.2

LES ONG D'INCLUSION SOCIALE ET L'ASSISTANCE TECHNIQUE

En Belgique, les ONG ne bénéficient pas de l'assistance technique. L'unité du FSE en est le principal bénéficiaire. C'est également le cas en Estonie.

En République tchèque, l'assistance technique se limite aux autorités gouvernementales, les ONG ne pouvant pas en bénéficier. L'assistance technique sert à financer la production de matériels promotionnels comme des sacs, des tasses, des souvenirs, à sous-traiter les relations publiques et la publicité à des agences extérieures, ainsi qu'un peu de formation.

Sacs, tasses, souvenirs, relations publiques et publicité

Au Danemark, seules les autorités publiques peuvent recevoir l'assistance technique, pas les ONG. Il en va de même en Allemagne: « Aucun moyen pour nous ».

En Espagne, l'unité administrative responsable des Fonds structurels offre une assistance technique aux ONG dans le cadre du programme opérationnel de lutte contre les discriminations, un choix qui s'est avéré gagnant. Des subventions servent à faciliter l'accès des ONG aux programmes régionaux administrés par les gouvernements autonomes régionaux, ainsi qu'au programme opérationnel pour la promotion de l'emploi.

En Italie, l'assistance technique bénéficie à l'institut ISFOL (*Instituto per lo sviluppo della formazione professionale dei laboratori*, Institut pour le Développement de la formation professionnelle des travailleurs) et, de temps en temps, d'autres organismes techniques offrent une assistance technique sous la forme d'une aide comptable et administrative, les ONG bénéficiant de cette mesure.

L'assistance technique au Portugal est accessible à toutes les organisations bénéficiaires, dont les ONG.

De même à Malte, l'assistance technique est dispensée par l'autorité de gestion et les organismes intermédiaires et les ONG peuvent en bénéficier.

Au Royaume-Uni, les ONG bénéficient d'un niveau élevé d'assistance technique en vue d'activités de formation et d'information. Les budgets de l'assistance technique servent à accorder des subventions aux ONG afin qu'elles fassent la promotion des Fonds structurels par le biais de réseaux régionaux de formation.

Contourner le problème de l'assistance technique en Pologne

La totalité de l'assistance technique en Pologne est allée aux ministères et agences gouvernementales. C'est alors que plusieurs bailleurs de Fonds privés polonais ont décidé de mettre en place un mécanisme offrant un semblant de programme d'assistance technique aux ONG polonaises, notamment par la création d'un bureau des ONG polonaises à Bruxelles et de programmes de formation. La Fondation « Stefan Batory » a offert une aide à l'organisation de conférences sur les Fonds structurels dans chacune des 16 voivoidships (régions) de Pologne, avec la nomination et la formation de deux experts par région, des experts sectoriels s'occupant des domaines de l'environnement et de l'agriculture. Ces experts ont ensuite dispensé des conseils aux ONG dans chaque région et ont servi d'interface entre celles-ci et les autorités régionales. Ils relayent informations et conseils sur les projets en provenance du Bureau des ONG polonaises à Bruxelles.

7.3

CONCLUSIONS DESTINÉES AUX ONG ET ASSISTANCE TECHNIQUE

Nous ne pouvons qu'être déçus par la très faible utilisation de l'assistance technique. Seul un pays, le Royaume-Uni, semble apprécier à sa juste valeur l'assistance technique et l'utiliser pleinement. Dans quelques pays, les ONG ont théoriquement accès à l'assistance technique (comme à Malte et au Portugal), mais rien ne prouve que ce soit le cas dans la pratique. Dans la plupart des autres pays, les gouvernements indiquent clairement que, quel que soit le règlement européen, les ONG n'obtiendront pas d'assistance technique.

Malgré ce tableau décevant, la situation pourrait changer avec le temps. Dans d'autres domaines de la gestion des Fonds structurels, les ONG ont petit à petit renforcé leur position (information, partenariat et suivi). Rien ne dit que ce ne sera pas le cas ici. L'exemple de bonne pratique qui nous vient de Pologne illustre un moyen imaginatif de contourner les choix peu inspirés de certains gouvernements. Les autres pays doivent tirer les leçons de ce modèle. La priorité donnée par la Commission à la notion de « bonne gouvernance » devrait soutenir notre argumentation.

7.4

AIDE MÉMOIRE

- ✓ Savez-vous qui décide de l'assistance technique dans votre pays?
- ✓ Savez-vous à quel niveau et dans quel but l'assistance technique a été dépensée?
- ✓ Si le gouvernement accorde tous les budgets de l'assistance technique à ses propres agences, a-t-il été tenu responsable de ne pas l'utiliser plus largement?
- ✓ Avez-vous sollicité de l'assistance technique pour financer la participation dans les Fonds structurels des ONG actives dans le champ de la lutte contre l'exclusion sociale? Votre gouvernement est-il conscient de l'apport éventuel de l'assistance technique pour promouvoir la participation des ONG oeuvrant pour l'inclusion sociale, à l'image de ce qui s'est passé au Royaume-Uni? Votre gouvernement est-il au courant du succès remporté par l'expérience britannique? Connaît-il toute la portée du nouveau règlement?
- ✓ Si vous n'avez pas encore sollicité de l'assistance technique, avez-vous envisagé d'entamer un dialogue avec votre gouvernement à ce propos? Quel type d'actions s'imposent afin que l'assistance technique finance l'objectif de promotion de l'inclusion sociale?
- ✓ Si votre gouvernement répond par la négative, vous êtes-vous dotés d'une stratégie pour le persuader de revenir sur sa décision?

Quelques petits conseils pour influencer les Fonds structurels

- ✓ Quelques petits conseils pour influencer les Fonds structurels
- ✓ Obtenez et lisez l'information. Sachez quels textes vous seront nécessaires (comme les règlements, les orientations, les cadres de référence stratégique natio-nale, les Programmes opérationnels)
- ✓ Tenez-vous informés par le biais des sites web nationaux, européens, d'EAPN, ou autres
- ✓ Identifiez, contactez et rencontrez les principaux fonctionnaires responsables des Fonds au sein des ministères nationaux ou de la Commission européenne (« desk officers »)
- ✓ Faire de l'inclusion sociale une priorité des Fonds structurels constitue un objectif politique dont les ONG nationales doivent s'emparer dans leurs contacts avec leurs gouvernements, chez eux, dans leur propre Etat membre
- ✓ Ne ménagez pas vos efforts pour influencer les propositions, les programmes, les documents et les rapports dès les premières étapes.



EAPN est une coalition indépendante d'organisations non gouvernementales (ONG) et de groupes engagés dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans les Etats membres et les pays candidats de l'Union européenne. Les membres d'EAPN ont pour objectif de permettre aux personnes et aux groupes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale d'exercer leurs responsabilités, de jouir de leurs droits, de rompre leur isolement et de conjurer leur exclusion sociale.

Le présent manuel analyse dans quelle mesure les organisations non gouvernementales (ONG) peuvent réellement influencer la gestion des Fonds Structurels, de manière à ce que ceux-ci aient pour objectifs la réduction et l'éradication de l'exclusion sociale et de la pauvreté dans l'Union européenne. Il ne prétend pas être un document d'orientation politique sur les Fonds. Il ne s'agit pas davantage d'un guide d'accès aux ressources pour les ONG. Nous avons voulu en faire une analyse de la manière dont les ONG peuvent au mieux influencer la programmation, la publicité, l'évaluation et le suivi – en un mot: la gestion – des Fonds Structurels.