

**Accès aux Fonds structurels pour les ONG d'inclusion sociale :
Etat des lieux et enjeux pour 2007-2013
Porto, 27 septembre 2007**

RAPPORT DE SEMINAIRE

27.11.07

Co-organisé par le Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté (EAPN) et le REAPN (EAPN Portugal), le séminaire a rassemblé des militants associatifs venant du Portugal et d'autres pays de l'UE, ainsi que des représentants des autorités publiques.

Au moment où les Etats Membres étaient en train de négocier leurs priorités stratégiques (Cadre National de Référence Stratégique et Programmes Opérationnels) avec la Commission européenne, le propos du séminaire était d'examiner le rôle donné à l'inclusion sociale dans la nouvelle période de programmation des Fonds structurels, en mettant l'accent plus précisément sur les mécanismes d'aide aux ONG sociales lorsqu'elles désirent accéder aux fonds.

Session inaugurale

La première session est présidée par **Agostinho Jardim Moreira, Président d'EAPN Portugal**.

Agostinho Jardim Moreira présente, dans un premier temps, les principales caractéristiques de la pauvreté au Portugal, ainsi que le rôle que peuvent jouer les fonds structurels pour la combattre. Il est crucial de doter le Portugal d'un cadre d'intervention et d'utiliser toutes les ressources disponibles pour combattre les problèmes structurels que représentent, entre autres, les abandons scolaires prématurés, la pauvreté des femmes et les travailleurs pauvres. Le réseau portugais de lutte contre la pauvreté (REAPN) s'est efforcé d'ouvrir les instruments des fonds structurels aux ONG actives dans l'inclusion sociale et de renforcer leurs capacités via de l'information, de la formation et des recherches, tout en tâchant de sensibiliser l'opinion publique. Les ONG portugaises souhaitent tirer les enseignements des autres modèles (comme le modèle espagnol), et se réjouissent que, pour la première fois, elles auront accès au mécanisme des subventions globales pour la période 2007-2013.

Paula Santos (Commission de coordination de la Région du Nord, Portugal) présente ensuite la contribution du Fond Européen de Développement régional qui pourra financer des opérations dans des domaines sociaux comme la réhabilitation urbaine, la santé (équipements médicaux, soins intégrés), l'enseignement (centres scolaires). Si le programme se concentre principalement sur l'objectif de compétitivité, la porte reste ouverte au domaine social. Dans le cadre de ses compétences et de ses outils, la Commission de Coordination continuera à garantir la cohésion des actions et à financer des projets associatifs dans le domaine de la politique sociale.

Claudia Taylor East (EAPN Malte), présidente de la Task Force Fonds structurels d'EAPN, souhaite ensuite la bienvenue aux participants au nom du réseau européen. Elle présente ce dernier, ainsi que les succès engrangés lorsqu'il s'est agi de faire pression pour la nouvelle période de programmation 2007-2013 et de renforcer les capacités des ONG. Elle ajoute combien il est nécessaire

pour les ONG d'obtenir un meilleur accès aux fonds structurels dans les domaines de l'inclusion sociale, de l'égalité entre les hommes et les femmes et de l'égalité des chances, dans l'esprit du « principe de partenariat » que contiennent les règlements généraux des fonds structurels (article 11).

1. Combattre la pauvreté et l'exclusion par le biais des fonds structurels : priorités et enjeux pour 2007- 2013

Cette première session de travail était consacrée à une évaluation des principaux éléments qui concernent l'inclusion sociale dans la nouvelle période de programmation des fonds structurels, d'un point de vue portugais et selon l'optique de l'UE.

1.1. « Comment les fonds peuvent-ils contribuer au renforcement du pilier social de la stratégie de Lisbonne ? »

- http://eapn.horus.be/module/module_page/images/pdf/pdf_publication/Non-EAPN%20Publications/Lisbon%20strat.27.09.07.ppt

Manuel Laranja, du Bureau de Coordination de la Stratégie de Lisbonne et du Plan Technologique (Portugal) insiste sur l'apport des fonds dans l'accompagnement des changements sociaux et économiques, ainsi que sur leurs liens avec la stratégie de Lisbonne :

Cohésion vs compétitivité – La situation du Portugal a considérablement évolué depuis la période 2000-2006. Le pays a engrangé plus de succès sur le front de la cohésion, par rapport à celui de la compétitivité et souffre moins de l'ancestrale dichotomie entre les régions côtières et l'intérieur du pays, certaines régions intérieures ayant connu un grand développement. Les principales problématiques, tant pour le Portugal que pour l'UE, restent la mondialisation des marchés, la mise en place d'une économie des connaissances, le vieillissement de la population, l'immigration et la pérennisation du modèle social (avec l'emploi comme principal facteur de cohésion).

Face à un monde en mutation, le lien avec la stratégie de Lisbonne – En 2005, l'évaluation de la stratégie de Lisbonne a pris en compte les aspects cités ci-dessus et a débouché sur l'élaboration de Programmes de réforme nationaux (PRN). Le PRN portugais contient 4 objectifs principaux : la crédibilité (consolider les comptes publics, réduire le déficit public de 2,8%), promouvoir la confiance, relever les défis de la compétitivité et renforcer la cohésion sociale, territoriale et environnementale. Le PRN (2005-2008) s'organise autour de 7 politiques et de 125 mesures (dont 30 concernent les domaines de l'emploi et de la cohésion sociale).

Priorités stratégiques du CRSN – Etroitement lié au Programme National de Réforme, le CRSN (Cadre Stratégique de Référence Nationale) portugais contient un grand nombre de priorités (PNACE 2005-2008). Dans le cadre de la cohésion sociale, il s'agit de la promotion des qualifications, de la croissance durable, de la cohésion sociale (emploi, qualifications, formation et inclusion), d'une meilleure réglementation. On estime son pilier social à 19,2% du total (via, par exemple, des investissements dans les infrastructures sociales - 9%, ou la mobilisation des changements dans l'emploi et l'inclusion). Comme exemples de mesures dans ce cadre, citons la formation professionnelle, l'intégration des personnes handicapées, des migrants, le développement du réseau préscolaire, un plan national d'alphabétisation, le réseau des services de proximité (santé et services sociaux).

1.2. « L'inclusion sociale dans la nouvelle période de programmation : un état des lieux »

En se basant sur les documents de planification de 8 Etats Membres, **Brian Harvey**, consultant pour EAPN, présente les défis communs aux Etats Membres, mais également ce qui les différencie.

- http://eapnhorus.b.e/module/module_page/images/pdf/pdf_publication/Non-EAPN%20Publications/Bryan%20Harvey.ppt

4^{ème} rapport sur la Cohésion: au-delà du PIB – Il apparaît à la lecture du *4^{ème} Rapport sur la cohésion économique et sociale dans l'UE*, publié en 2007, qu'une des questions centrales consistera à relever les performances des Fonds structurels en matière de cohésion sociale jusqu'au niveau des acquis de la cohésion régionale. Le Parlement européen a clairement indiqué que la cohésion ne peut se mesurer uniquement sur base du PIB : les prochains rapports, dont la publication est prévue en 2009 et 2011, intégreront-ils cette vision plus large ?

Divergences entre Etats Membres - A ce jour, une petite minorité de CRSN ont été publiés dans les langues de travail de l'UE (plus précisément en AN ou en FR), ce qui pose problème au niveau de la transparence et de l'accès des citoyens européens aux documents. Lors de la présentation des principales caractéristiques de 8 CRSN nationaux, l'accent est placé sur la priorité de l'inclusion (tant au niveau financier que stratégique), sur les principaux groupes cibles, sur les principes horizontaux (EQUAL, développement durable), sur l'égalité, sur la gouvernance et le partenariat avec les ONG, y compris dans les aspects financiers. Il semble que les plans varient grandement d'un pays à l'autre en longueur, détails et rigueur, et que seule l'absence d'approche critique les rassemble.

Quelle place pour l'inclusion? On peut se poser la question de la priorité donnée à l'inclusion. Les cadres contiennent peu de références à la MOC Inclusion sociale et les parties sur Lisbonne « oublient » son pilier social. Qui plus est, le pilier social est le parent pauvre du Fond européen pour le développement régional. Ajoutons que les principes et les modèles des projets qu'EQUAL soutenait n'ont pas été suffisamment intégrés. Il y a peu de signes de subventions globales ou d'assistance technique accordées aux ONG.

L'avenir – Le principal défi sera de cibler les auteurs des programmes de mise en œuvre et de les sensibiliser aux problématiques laissées de côté, notamment celle de l'évaluation de l'impact sur l'inclusion sociale, mais également celle des partenariats avec la société civile ou de l'égalité entre les hommes et les femmes.

2. Veiller à un meilleur accès pour les ONG

La session avait pour but de présenter les mécanismes d'accompagnement des ONG lorsqu'elles désirent accéder aux fonds structurels et participer à leur gestion, par le biais de mécanismes financiers, d'information et de programmes de formation.

2.1. Le rôle de l'assistance technique pour soutenir l'accès au Fond social européen

- http://eapn.horus.be/module/module_page/images/pdf/pdf_publication/Non-EAPN%20Publications/TA_PT_27.09.07.ppt

Humberto Sertório, de l'Institut pour la gestion du FSE, présente les principales caractéristiques du Programme Opérationnel portugais en matière d'Assistance Technique (du Fond social européen). Le PO, qui s'attaquera aux dossiers de l'information et du renforcement des capacités des ONG, n'a pas encore été approuvé. Vous pourrez bientôt vous le procurer à l'adresse : www.gren.pt.

Les principaux aspects du programme d'assistance technique – Le Programme sera mis en œuvre par l'Institut pour la Gestion du FSE, autour de deux axes prioritaires : la convergence et la compétitivité. Ses priorités seront au nombre de 5 :

- Fonctionnement des systèmes de coordination, d'évaluation et de gestion
- Audit
- Systèmes intégrés d'information
- Information et communication
- Etudes et évaluations

Une base de données sera constituée afin d'informer le public à propos des programmes des fonds structurels. Deux études ont également été réalisées afin de garantir la cohérence entre les actions soutenues par le FSE et les autres priorités, dont le Plan d'Action National pour l'Inclusion sociale, le Plan national pour l'emploi, le Plan national pour l'égalité, le Plan national pour l'intégration des personnes handicapées.

Typologie des bénéficiaires – Qui peut bénéficier du PO assistance technique ? L'Institut pour la gestion du FSE, le Département Finances (contrôle et audit), les organismes ministériels et publics, les Universités, les partenaires sociaux, la société civile, ce qui signifie que les ONG devraient en bénéficier.

2.2. L'importance de l'assistance technique : lobbying et renforcement des capacités

- http://eapn.horus.be/module/module_page/images/pdf/pdf_publication/Non-EAPN%20Publications/TA_27.09.07.ppt

Ray Philips, EAPN RU, du « Voluntary Sector Training Consortium » de Londres, présente ensuite l'expérience des ONG qui sont parvenues à utiliser les financements de l'assistance technique, sur base, notamment, de l'exemple britannique. Depuis sa création, EAPN s'est toujours efforcé d'aider les ONG à accéder aux fonds structurels, par le biais, entre autres, du Manuel sur la gestion des fonds structurels, mais également via un projet pilote mis en place pour renforcer sur un plan européen la capacité des ONG à gérer les Fonds structurels.

Les obstacles à la participation des ONG – Parmi les obstacles qui empêchent les ONG à accéder aux fonds structurels, citons un manque d'informations et de ressources lors des cycles de candidature, la nature des exigences en matière de co-financement, l'application des règles du marché du travail, la

tendance à modifier les règles une fois les projets signés, les exigences d'accréditation en matière de formations, les longs délais pour l'approbation des demandes.

Quelques exemples de bonne pratique – L'assistance technique peut servir à mieux gérer les projets tout au long de leur cycle de vie, en soutenant une large palette d'outils : préparation et évaluation, études, soutien des partenaires, information, systèmes informatisés... Nous trouvons des exemples de bonne pratique dans plusieurs Etats Membres, dont l'Espagne, Malte, la Slovénie, le Royaume-Uni... La Slovénie, qui assume la présidence de l'UE lors du premier semestre 2008, devra aider à transformer la théorie en pratique.

Interpeller les décideurs – Ceux et celles qui sont responsables de l'assistance technique devront répondre aux questions suivantes : qui décide de l'AT au niveau national ? Comment est-elle dépensée et dans quel but ? Est-elle uniquement destinée aux agences gouvernementales ? Les ONG actives dans l'inclusion sociale ont-elles été impliquées dans la gestion de l'AT ?

Une stratégie à multiples facettes – Ray Phillips conclut en soulignant que l'utilisation de l'assistance technique comme outil pour aider les ONG à accéder aux Fonds exige des actions concertées aux différents niveaux et une mobilisation des budgets européens et nationaux.

3. Veiller à un meilleur accès pour les ONG : exemples de bonne pratique provenant de tous les horizons européens

Sur base des présentations de la session précédente, des représentants de divers Etats Membres ont fait rapport de leur propre engagement aux niveaux national et européen.

3.1. Améliorer l'accès aux fonds via une assistance technique ciblée à destination des ONG (Malte)

- http://eapn.horus.be/module/module_page/images/pdf/pdf_publication/Non-EAPN%20Publications/Malta_27.09.07.ppt

Claudia Taylor East (EAPN Malte, présidente de la taskforce d'EAPN sur les fonds structurels) souligne l'impact positif que l'échange de bonnes pratiques avec les autres Etats Membres a eu sur Malte. Ces échanges ont aidé les ONG maltaises à nouer de meilleurs contacts avec les autorités de gestion et les ont encouragées à mettre en place un programme de formation.

Activités – Le projet de formation se composait de deux phases. Une première réunion a ciblé les ONG, les organisations de la société civile et les conseils locaux, afin de les informer du type de projets éligibles au titre du nouveau Programme opérationnel. Elle fut suivie par des modules ciblés, portant sur des aspects plus précis :

- gestion financière (dispensé par une société de comptabilité);
- information sur l'utilisation du manuel de procédures;
- gestion, évaluation et contrôle de projets (module très utile car il a changé la manière dont les ONG concevait la question de la gestion d'un projet);
- « le FSE dans la pratique » (avec la participation de plusieurs représentants d'EAPN);
- les autres programmes des fonds structurels pouvant intéresser les organisations de la société civile.

Qu'attend-on du projet ? 20 organisations ont reçu une formation et une information sur les fonds structurels ; 4 d'entre elles se sont mobilisées pour solliciter le financement d'un projet du FS pour la

mi-2008. Au moins un partenariat a été mis en place dans le but d'obtenir des fonds en vue de projets des fonds structurels. Au moins un autre partenariat a été constitué avec des partenaires transnationaux.

3.2. De l'assistance technique au renforcement des capacités (Slovénie)

- http://eapn.horus.be/module/module_page/images/pdf/pdf_publication/Non-EAPN%20Publications/Slovenia_27.09.07.ppt

Robert Levicar (Slovénie, Agence pour les Initiatives de développement) revient ensuite sur l'expérience des ONG slovènes qui ont aujourd'hui accès à des financements de renforcement des capacités via les fonds structurels.

Un projet proposé par le troisième secteur – La Slovénie se caractérise par l'absence de toute approche sectorielle à l'égard des ONG et par une forte nécessité de renforcer ce secteur. Le monde associatif a, dès lors, décidé de proposer la mise en place d'un programme intitulé "Le développement des ONG, du dialogue civil et du dialogue social entre 2007 et 2013", dont le but est de soutenir les efforts de mise en réseau aux niveaux national et régional. Axes prioritaires de la proposition :

- l'Emploi dans les ONG (l'accent étant placé sur les jeunes et les personnes hautement qualifiées).
- La formation du personnel
- L'accompagnement des actions menées par des ONG
- Le développement de leurs ressources financières
- La reconnaissance du secteur associatif et bénévole en Slovénie (statut, relations publiques, relations avec les médias)
- La mise en place d'un dialogue civil (analyse des besoins des ONG, formation à destination des ONG)

L'impact du Programme opérationnel – Certaines des demandes exprimées par le secteur ont été satisfaites dans les documents de programmation ; citons la présence des ONG dans la liste des bénéficiaires pour toutes les priorités du FSE et du FEDER, l'octroi d'un montant important au secteur associatif (7% du PO du FSE), des mesures spécifiques destinées au développement des ONG et du secteur bénévole (12 millions €, à partager avec les syndicats). Cependant, d'autres demandes n'ont eu aucun impact, dont la possibilité pour les ONG de gérer des projets d'assistance technique ou de participer aux Comités de programmation.

3.3. Subventions globales et assistance technique

Espagne – Echange d'expériences sur la période 2000-2006 et perspectives pour 2007-2013.

- http://eapn.horus.be/module/module_page/images/pdf/pdf_publication/Non-EAPN%20Publications/Spain_27.07.07.ppt

Rosalía Guintin (EAPN Espagne) présente les principaux mécanismes qui ont permis aux ONG d'accéder aux fonds structurels lors de la dernière période de programmation, ainsi que les changements opérés en vue du cycle 2007-2013.

Programme opérationnel national sur la lutte contre les discriminations – Lors de la période de programmation écoulée, l'Espagne s'était dotée d'un Programme Opérationnel spécifique pour la lutte contre les Discriminations (géré dans le cadre d'EQUAL) ; il s'agissait d'une avancée de taille pour les ONG qui ont pu accéder aux fonds structurels et, ainsi, bénéficier d'une plus grande reconnaissance de leur rôle. Le programme en question a été mis en œuvre par des ONG servant d'organismes

intermédiaires, dont l'Institut des Femmes et la Fondation Luis Vives. L'institut des Femmes a joué un rôle important en intégrant de manière transversale le concept d'égalité entre les hommes et les femmes, en rendant plus visible le rôle des femmes dans la société et en s'attaquant à la problématique des difficultés spécifiques auxquelles sont confrontées des catégories précises de femmes (Roms, migrantes, autres minorités).

Le programme de la fondation Luis Vives pour l'accès des ONG – La Fondation, créée en 1987, a toujours privilégié le renforcement du troisième secteur, notamment dans le domaine de l'insertion sociale. Lors de la dernière période de programmation, elle a occupé la fonction d'organisme intermédiaire en charge d'un volet du PO « Lutte contre les Discriminations » par le biais des subventions globales. Les activités de la Fondation en matière de renforcement des capacités étaient nombreuses : qualification, mise en réseau, gestion de qualité, mise en place d'outils de gestion, diffusion. En tout et depuis 2001, 214 des 1193 projets présentés ont été adoptés. Les projets ainsi financés concernaient principalement les femmes et les migrants. Plus précisément, 17 séminaires de formation ont été organisés avec EAPN Espagne et Un Sol Món, ayant pour but de dispenser de l'information, de la formation, des groupes de travail et des consultations, des publications, de la coopération et de la mise en réseau.

Nouvelle période de programmation – La Fondation conservera sa fonction d'organisme intermédiaire pour la période 2007-2013, mais recevra un budget plus réduit. Elle concentrera principalement ses activités sur le nouveau programme interrégional en matière de lutte contre les discriminations, ce qui devrait permettre d'assurer le suivi du programme EQUAL et de redonner la priorité à la question de la participation des ONG. Cependant, nous n'avons reçu aucune confirmation que le mécanisme des subventions globales sera utilisé pour ce programme.

Hongrie – plaidoyer pour un programme de subventions globales

- http://eapn.horus.be/module/module_page/images/pdf/pdf_publication/Non-EAPN%20Publications/Hungary_27.09.07.ppt

Istvan Dande (EAPN Hongrie) fait part de l'expérience des ONG hongroises et de leur travail de lobbying en faveur d'un mécanisme de subventions globales. Créé en 2004, EAPN Hongrie compte 80 Membres.

Apprendre des autres – Pour élaborer sa stratégie en vue du cycle 2007-2013 des Fonds structurels, le réseau s'est inspiré d'EAPN et de ses membres, notamment pour tout ce qui concerne les actions de lobbying (agir de manière stratégique et lancer l'action le plus vite possible). Le groupe a formulé une série de propositions en vue des négociations sur le règlement des fonds structurels et a exercé une forte pression sur les eurodéputés hongrois.

Le système de subventions globales – les organisations hongroises sont parvenues à tirer les leçons de la période 2004-2006, au cours de laquelle elles n'avaient disposé d'aucun soutien financier et avaient été confrontées à de longs retards de paiement. La réunion organisée par EAPN en mars 2006 à Budapest a aidé à convaincre l'Etat de la nécessité de mettre en place un programme de subventions globales, ce qui a été obtenu pour le cycle 2007-2013. Pourtant, une aide financière s'impose si nous voulons que ce mécanisme de subventions globales fonctionne, comme l'a montré l'évaluation du FSE à Londres (importance des paiements anticipés, seul gage de la réussite des projets).

Evaluation des demandes des ONG – Au-delà des subventions globales, la campagne menée a donné d'autres résultats positifs : un Programme Opérationnel spécifique sur la réhabilitation sociale, la priorité étant placée sur l'inclusion sociale, le développement communautaire local et le renforcement de la société civile. Pourtant, il reste à discuter du rôle des ONG comme organisme intermédiaire et les ONG ne sont pas parvenues à obtenir un paiement anticipé du budget des projets.

4. Ateliers

Sur base des exemples présentés au cours de la journée, les participants sont invités à discuter des stratégies qu'ils pourraient mettre en place dans leur propre pays.

L'atelier 1 (AN, FR, PT) s'est plus précisément penché sur les difficultés rencontrées lors des campagnes de plaidoyer autour des fonds structurels. Les six prochains mois seront cruciaux si les ONG veulent réellement entamer un dialogue avec leur gouvernement (avec l'adoption du programme des subventions globales au Portugal, par exemple). Pourtant, il arrive souvent que les ONG ne soient pas suffisamment organisées et qu'elles se contentent de stratégies isolées. Si le REAPN (EPAN Portugal) a mené un grand nombre d'activités de mise en réseau, il continue à éprouver des difficultés lorsqu'il s'agit de mobiliser le secteur, d'où une crise de direction. EAPN (Europe) doit aider à contacter les institutions européennes et à mettre en place des stratégies intégrées à l'échelle de l'UE ; dans le même temps, les organisations nationales doivent se familiariser avec les exigences européennes et avec les outils de l'UE.

L'atelier 2 (uniquement en anglais) a formulé une série de propositions en vue des six prochains mois et a insisté sur la nécessité d'actions de sensibilisation. Les participants ont ajouté que les institutions devaient être tenues responsables de leurs actes : la politique du "naming and shaming" (pointer les mauvais élèves) semble être une stratégie efficace. En outre, les ONG devraient travailler dans un esprit de coopération pour éradiquer la pauvreté, au lieu d'être en concurrence les unes avec les autres.