

## Fonds structurels 2007-2013 : que reste de l'innovation sociale et des enseignements du passé? Commentaires d'EAPN sur la Communication relative aux documents de programmation

23.06.08

Le 14 mai, la Commission Européenne a publié une communication relative aux résultats des négociations sur les documents de programmation en matière de fonds structurels<sup>1</sup>. Cette nouvelle période de programmation (2007-2013) se caractérise, selon la Commission, par un glissement de priorités, par un accent plus marqué sur les objectifs définis dans « la stratégie de Lisbonne » et par l'affectation, à la réalisation de ces objectifs, d'une part importante des 347 milliards d'euros consacrés aux fonds structurels dans toute l'UE.

S'il semble prématuré de procéder à une première évaluation de la mise en pratique des documents de programmation, la communication nous donne l'occasion d'évaluer la réalité des fonds structurels pour la période 2007-2013, et ce à la lumière des principes existants, comme les orientations stratégiques et les règlements des fonds structurels. Pareille évaluation arrive à point nommé puisque les Etats membres ont fait rapport, en juin, de la mise en œuvre des fonds structurels et que les conclusions de la conférence de la présidence slovène sur l'avenir de la politique de cohésion<sup>2</sup> ont pointé un certain nombre de défis qu'il faudra, tôt ou tard, aborder.

EAPN s'inquiète tout particulièrement du peu d'importance que la communication semble accorder à la lutte contre la pauvreté ainsi que de l'absence de référence à la stratégie européenne pour l'inclusion sociale. Nous souhaiterions dès lors souligner quelques points qui devront être traités d'urgence aussi bien par les Autorités de Gestion que par la Commission Européenne :

### 1. Une vision étroite de "Lisbonne" et du développement durable

Alors que nous pourrions nous féliciter de l'accent placé sur la contribution des fonds structurels au développement durable, nous déplorons que ce dernier soit considéré comme un aspect spécifique plutôt que comme un principe sous-jacent aux dépenses des fonds structurels. Nous déplorons également qu'il ne soit envisagé que sous l'angle strictement écologique. Plutôt que d'être envisagés comme des volets séparés de la stratégie pour la *croissance et l'emploi*, la cohésion et le développement durable devraient être considérés comme des objectifs globaux devant faire l'objet d'une véritable intégration transversale dans toutes les dépenses des fonds structurels et pas uniquement dans les programmes spécifiques.

Nous nous inquiétons fortement que la communication, conformément à l'approche d'*affectation* aux objectifs de Lisbonne adoptée par la Commission Européenne, se base sur une définition restrictive de la stratégie de Lisbonne. La contribution des fonds structurels n'est vue, presque exclusivement, que sous l'angle de la "croissance et de l'emploi", et ce au détriment des piliers sociaux et environnementaux de la stratégie. Ce constat nous inquiète car l'expérience a montré que la

<sup>1</sup> Communication sur les résultats des négociations relatives aux stratégies et aux programmes relatifs à la politique de cohésion pour la période de programmation 2007-2013 (COM(2008) 301 final), disponible sur :

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/communication/negotiation/com\\_2008\\_301\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communication/negotiation/com_2008_301_fr.pdf)

<sup>2</sup> Conférence sur l'avenir de la politique de cohésion, Maribor, les 7 et 8 avril 2008, conclusions de la présidence,

[http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr/srp.gov.si/pageuploads/Predsedovanje\\_EU/04\\_Prihodnost\\_kohezijske\\_politike\\_7\\_in\\_8.april\\_08/Sklepi\\_CFCP\\_en.pdf](http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlr/srp.gov.si/pageuploads/Predsedovanje_EU/04_Prihodnost_kohezijske_politike_7_in_8.april_08/Sklepi_CFCP_en.pdf)

convergence économique n'entraîne pas nécessairement moins d'inégalités ; elle pourrait même avoir une incidence négative sur les inégalités sociales si cette convergence ne s'accompagne pas de mécanismes adéquats.

Dans cette perspective, il est frappant de constater l'absence totale de mention de la stratégie pour l'inclusion sociale dont s'est dotée l'UE (la méthode ouverte de coordination sur la protection sociale et l'inclusion sociale, dénommée ci-dessous « MOC sociale »). Ceci dénote un fiasco total dans la progression de l'agenda d'inclusion sociale, et ce d'autant plus que le règlement FSE se réfère explicitement à la MOC, que l'inclusion des groupes en difficulté a été reconnue comme prioritaire dans le cadre des dépenses « Lisbonne » (domaine d'affectation 71) et que le document d'accompagnement du rapport conjoint 2008<sup>3</sup> comporte une longue section sur la contribution des fonds structurels à la réalisation de la MOC.

### Recommandations

- Nous exhortons la Commission Européenne et les autorités des Etats membres à saisir l'occasion qui leur est offerte pour mettre en place des structures solides de coordination et de suivi ainsi que des processus donnant plus de cohérence aux différents aspects de la stratégie de Lisbonne et aux fonds structurels;
- Ceci s'applique tout particulièrement au suivi des Cadres de Référence Stratégiques Nationaux et aux Programmes Opérationnels. Il s'agit d'aller au-delà de l'insertion d'une section spécifique dans le rapport annuel des Etats membres relatif au programme national de réforme;
- La coordination et le suivi doivent dépasser une vision étroite de la stratégie de Lisbonne, en intégrant ses piliers sociaux et environnementaux. Le développement social et durable doit se replacer au centre des fonds structurels. Cela est d'autant plus important que cette requête est trop souvent utilisée pour donner au processus une légitimité éloignée de la réalité du terrain.

## 2. Mobiliser les fonds pour qu'ils aient “un impact décisif sur l'éradication de la pauvreté”

Bien que nous nous réjouissons de la mention de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans le rapport, son absence de visibilité dans celui-ci reflète le faible niveau de financement affecté à l'inclusion sociale (12,4% des dépenses du FSE selon la Commission). A une époque où 78 millions de personnes sont confrontées à la pauvreté au sein de l'UE, où 18 millions de travailleurs se situent en dessous du seuil de pauvreté et où certains Etats membres de la zone de convergence connaissent des niveaux élevés de pauvreté absolue, il convient d'utiliser au maximum le potentiel offert par les fonds structurels afin de réaliser l'objectif de l'UE qui consiste à avoir “un impact décisif sur l'éradication de la pauvreté” (approuvé en 2000).

Cette absence d'engagement est d'autant plus inquiétante que la mise en œuvre se résume à la réalisation d'une vision étroite de la lutte contre la pauvreté, mettant principalement l'accent sur le retour à l'emploi des groupes exclus sans tenir compte des causes premières de la pauvreté. Les fonds structurels devraient être mobilisés pour soutenir les différents piliers de la stratégie européenne pour une inclusion active, en ce compris l'accès à un marché de l'emploi inclusif, sans oublier l'accès à de services abordables et de qualité. Des approches plus intégrées s'imposent, ainsi que des mesures d'activation « positive », des mesures permettant une intégration plus large et une responsabilisation des groupes exclus ainsi que le renforcement des capacités des ONG sociales (surtout pour la zone de convergence), des initiatives relevant de l'économie sociale, des approches inclusives de l'esprit

<sup>3</sup> Voir p. 96: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/docs/social\\_inclusion/2008/sec\\_2008\\_91\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2008/sec_2008_91_en.pdf)

d'entreprise et des infrastructures liées à l'inclusion sociale. Toutefois, pareilles approches n'apparaissent nulle part dans le rapport de la Commission.

En outre et tout en reconnaissant la nécessité de démarches ciblées, nous nous inquiétons du fait que, la plupart du temps, la contribution des fonds structurels à la lutte contre la pauvreté est décrite en fonction de groupes cibles et non de thèmes, d'approches et d'obstacles.

En ce qui concerne le processus, nous avons le sentiment d'une grande occasion manquée de consolider la cohérence entre le FSE et la MOC sociale. Malgré le lien établi, dans le règlement du Fonds Social Européen (FSE), entre les Plans d'Action Nationaux et les Programmes Opérationnels, plusieurs Cadres de Référence Stratégiques Nationaux pour la période 2007-2013 font, de manière étonnante, peu référence aux PAN sur la pauvreté alors qu'ils font partie intégrante de la MOC sociale. Au moment où les Etats membres sont en train de préparer le prochain cycle de Plans d'Action Nationaux, nous pensons que l'énergie qui est consacrée à la MOC sociale devrait permettre une meilleure contribution au débat sur une meilleure gouvernance des fonds structurels ainsi qu'à l'éradication de la pauvreté. Toutefois, rien n'a été prévu pour consolider la cohérence entre les deux processus.

### **Recommandations**

- S'assurer que les fonds structurels jouent un rôle déterminant dans la réalisation des objectifs de la MOC sociale. Ce souhait nécessitera de privilégier des mesures d'activation « positive » permettant une plus large intégration et responsabilisation des groupes exclus, un renforcement des capacités des ONG sociales, des initiatives relevant de l'économie sociale, des approches inclusives de l'esprit d'entreprise et des infrastructures relatives à l'inclusion sociale;
- S'assurer que les objectifs et les outils de la MOC sociale contribuent de manière concrète, et non pas uniquement symbolique, à la gouvernance des fonds structurels et garantir que les discussions sur les PAN tiennent pleinement compte de la contribution des fonds structurels;
- Mettre au point des mécanismes visant à garantir une coordination effective au niveau régional, national et européen, en ce compris des modèles pour les lignes directrices en matière d'élaboration de rapports, des indicateurs et des repères dépassant une vision étroite des politiques du marché de l'emploi. Il conviendrait d'utiliser de tels outils lors des phases de planification, de suivi, de rapport et d'évaluation;
- S'assurer que le rapport conjoint 2009 sur la protection sociale et l'inclusion sociale ainsi que son document d'accompagnement fassent explicitement référence aux fonds structurels;
- Consacrer le même niveau d'affectation de fonds aux objectifs de la MOC sociale qu'aux autres priorités de la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi;
- S'attaquer aux recommandations spécifiques par pays en s'alignant sur les rapports annuels des Etats membres relatifs à la manière de consolider l'impact des fonds structurels sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale;
- Elaborer et diffuser une série de bonnes pratiques concernant une éventuelle manière d'utiliser les fonds structurels dans le domaine de l'inclusion sociale, par le truchement de projets et de réseaux transnationaux;
- Rédiger une note d'orientation relative au lien entre les fonds structurels, la MOC sociale et l'inclusion sociale.

### 3. Gouvernance et mise en oeuvre : dépasser la rhétorique pour établir un partenariat nécessaire

Dans la communication, les améliorations apportées à la gouvernance, au partenariat et à la capacité institutionnelle sont présentées comme des avancées importantes. Toutefois, nous craignons que cela ne reflète davantage un vœu pieux qu'un réel changement dans la culture de gouvernance, surtout en ce qui concerne le partenariat avec la société civile (article 11 du règlement général des fonds structurels).

Dans le règlement général des fonds structurels, le partenariat a été redéfini dans le sens d'une implication explicite des ONG, dès la phase de planification jusqu'à la phase de mise en oeuvre. Actuellement, il est largement reconnu qu'un tel partenariat crée davantage de transparence, de démocratie et qu'il donne lieu à des dépenses plus judicieuses et à une meilleure diffusion des informations auprès des bénéficiaires. Toutefois, étant donné l'absence d'une approche commune ou de critères partagés, la réalité varie fortement d'un Etat membre à l'autre, en allant d'une véritable culture du partenariat à de simples décisions approuvées sans discussion. Dès lors, l'hypothèse selon laquelle les fonds structurels contribuent à un glissement de culture dans tous les Etats membres doit être envisagée à la lumière d'une réalité bien inégale.

En outre, promouvoir un vrai partenariat dans la mise en œuvre et garantir aux ONG un véritable accès aux fonds structurels restent une gageure. Nous sommes frappés par le fait que, dans la plupart des Etats membres, la fin d'EQUAL n'a pas été compensée par la mise en place de stratégies volontaristes visant à faciliter l'accès aux ONG. Selon nous, il conviendrait également de déployer davantage d'efforts afin de rehausser le partenariat avec les ONG lors de la mise en œuvre et de leur offrir un accès plus aisé aux fonds structurels. En effet, ces deux aspects se heurtent à un manque d'informations à propos du potentiel des fonds, à l'absence de ressources lors des cycles de demandes de financement et de leur suivi, aux difficultés d'utilisation des fonds pour financer des micro-projets, à l'absence de collaboration avec les agences gouvernementales ainsi qu'à une série d'obstacles d'ordre financier (y compris les risques financiers, les fonds de contrepartie exigés, le pré-financement).

L'absence d'une stratégie volontariste est d'autant plus inquiétante que les autorités de gestion mettent clairement l'accent sur les grands projets, au détriment de la qualité, de la flexibilité et de l'innovation sociale. En conséquence, force est de conclure qu'il existe un manque de volonté politique lorsqu'il s'agit de capitaliser sur les enseignements de EQUAL ainsi que sur ceux d'autres programmes comme le projet pilote de capital local à finalités sociales.

Les principaux acteurs des niveaux européen, national et régional doivent entreprendre les démarches nécessaires et mettre en place un cadre dans lequel l'accès des ONG aux fonds structurels ne se résumerait pas juste à un slogan mais où il deviendrait une réalité. Faute de quoi, le risque se poserait de graves difficultés d'absorption des fonds et d'une moindre légitimité des fonds aux yeux des citoyens européens. Pareil risque apparaît clairement dans les conclusions de la conférence organisée par la présidence slovène sur l'avenir de la politique de cohésion ; en effet, il y est stipulé que *«les mécanismes de mise en œuvre de la politique de cohésion nécessitent une profonde amélioration, ce qui veut dire « être réformés ». Cela exigera un engagement fort à tous les niveaux (y compris politique), tandis que les solutions devront être trouvées dans le cadre d'un dialogue interinstitutionnel»*<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Disponible sur :

[http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlsrp.gov.si/pageuploads/Predsedovanje\\_EU/04\\_Prihodnost\\_kohezijske\\_politike\\_7\\_in\\_8.april\\_08/Sklepi\\_CFCP\\_en.pdf](http://www.svlr.gov.si/fileadmin/svlsrp.gov.si/pageuploads/Predsedovanje_EU/04_Prihodnost_kohezijske_politike_7_in_8.april_08/Sklepi_CFCP_en.pdf)

## Recommandations

- Collaborer avec les ONG afin d'élaborer et de diffuser des orientations communes, des exemples de bonnes pratiques et des feuilles de route sur partenariat dans la gouvernance et la mise en oeuvre, sur base des expériences positives menées dans le cadre du programme EQUAL;
- Utiliser ces orientations comme base pour une évaluation de la mise en oeuvre du principe de partenariat et élaborer des recommandations par pays;
- S'assurer que les Etats membres incluent, dans leurs rapports annuels sur les fonds structurels, une section spécifique relative au partenariat. S'inspirer des rapports et des contributions émanant de la société civile pour adresser des recommandations spécifiques aux Etats membres ;
- Encourager la mise en place de projets et de réseaux transnationaux sur le partenariat afin de mieux connaître les démarches développées partout dans l'UE et de favoriser l'apprentissage mutuel à ce sujet entre les Etats membres;
- Garantir un véritable partenariat et un réel dialogue entre la Commission Européenne et les ONG, à propos des matières relevant de la politique de cohésion;
- Utiliser l'assistance technique européenne afin de consolider le partenariat avec les ONG.

## 4. Apprendre et assimiler les enseignements de EQUAL

La Communication fait largement référence à l'intégration transversale des anciens programmes d'initiative communautaire, en ce compris EQUAL, qui est réputé avoir permis aux Etats membres de capitaliser sur « les pratiques les plus réussies parmi les générations passées de politiques de cohésion ». Toutefois, nous redoutons l'absence de preuves irréfutables montrant que ce "mainstreaming" (intégration transversale) a bien eu lieu. Bien au contraire, l'ère post-EQUAL ne semble pas être parvenue à capitaliser sur ces évolutions : pareille amnésie pourrait avoir un impact particulièrement négatif et empêcher les fonds structurels de jouer leur rôle de moteur de l'apprentissage mutuel et de l'innovation sociale.

En l'absence de plans clairs pour l'après-EQUAL, l'aspect « innovation » et surtout « innovation sociale » des fonds semble avoir été sacrifié sur l'autel de l'efficacité et de la bonne gestion financière. La tendance actuelle des Etats membres à opter pour de grands projets à faible potentiel novateur nous inquiète tout particulièrement.

La transnationalité a été un des facteurs les mieux réussis de EQUAL et pour de nombreux acteurs, elle représentait une opportunité majeure pour l'apprentissage mutuel, l'innovation mais aussi une porte ouverte vers l'intégration européenne. Elle semble d'ailleurs être le seul domaine dans lequel une telle intégration transversale a bien eu lieu, puisque environ 3 milliards d'euros ont été consacrés à la coopération transnationale au sein de l'UE. En revanche, nous déplorons l'absence de transparence et d'informations vers l'opinion publique qui a entouré le déroulement du processus. Nous déplorons également le manque de coordination entre les Etats membres, ainsi que l'absence d'instruments pour une coopération transnationale saine. Il est également essentiel de rehausser le profil de l'inclusion sociale dans le suivi des réseaux thématiques.

En ce qui concerne le principe d'intégration transversale, la diffusion annoncée des meilleures pratiques devrait avoir lieu dans les temps, et ce afin de s'assurer que la masse d'expériences engrangées sous EQUAL alimente réellement l'apprentissage mutuel entre un large éventail d'acteurs.

## Recommandations

- Impliquer un large éventail d'acteurs, y compris des organisations de la société civile, et garantir leur présence dans les différentes plates-formes transnationales que les autorités de gestion vont mettre en place dans le cadre du suivi de EQUAL;
- Mieux informer le grand public à propos du suivi concret d'EQUAL et des mécanismes de mise au point de projets semblable à ceux financés par EQUAL, pour contrer le sentiment largement répandu selon lequel la fin d'EQUAL est une grande perte pour l'innovation sociale;
- Garantir une réelle utilisation et un véritable suivi des outils et des notes pratiques élaborées sous EQUAL, qui devraient désormais servir de principes transversaux à tous les programmes du FSE;
- Assurer une large diffusion des résultats de EQUAL, surtout quand ils concernent les bonnes pratiques;
- Evaluer comment l'intégration transversale de EQUAL a été réalisée concrètement, et analyser combien des acquis ont été intégrés dans les programmes FSE. Le tout devrait déboucher sur des recommandations spécifiques par pays.

## 5. De la nécessité pour la Commission Européenne d'assurer un leadership fort

La nouvelle période de programmation se caractérise par plus de subsidiarité et par une nouvelle répartition des compétences entre la Commission et les Etats membres, y compris au niveau de la gestion et du contrôle financiers. Conscients de ces évolutions, nous exhortons la Commission Européenne à se montrer fidèle à sa responsabilité politique et à assurer la réussite des fonds structurels ; une réussite qui devrait aller au-delà d'une simple bonne gestion et absorption financières.

Nous avons la conviction que la réussite de la période de programmation 2007-2013 devrait être jugée à l'aune d'un certain nombre de principes et d'orientations, dont les orientations stratégiques et les règlements des fonds structurels, mais également à la lumière de sa capacité à intégrer transversalement les enseignements de EQUAL, à mener des projets novateurs sur l'inclusion sociale, à capitaliser sur les objectifs et les outils de la MOC sociale, à impliquer pleinement les ONG et à agir dans le respect du développement durable. Dès lors et, pour que cela se produise, la Commission Européenne devra assurer un véritable leadership.