

Concertation nationale du FSE +

Contribution de la Fédération des acteurs de la solidarité

Les Fonds structurels sont l'un des principaux outils permettant à l'Union européenne de mettre en œuvre les objectifs politiques fixés par ses institutions. Le FSE est l'un des seuls instruments qui donne aujourd'hui corps à une Europe sociale encore trop absente de la vie des Européen.ne.s. Il est plus que jamais nécessaire, à l'heure d'un euroscepticisme grandissant dans tous les Etats membres de l'UE. Force est de constater que la dernière programmation budgétaire pluriannuelle n'a pas été à la hauteur du défi de la grande pauvreté en Europe, puisque 87 millions y vivent toujours sous le seuil de pauvreté. En France, près de 9 million de personnes sont concernées.

Dans ce contexte de précarité grandissante, il est indispensable que les fonds structurels soient un levier de lutte contre l'exclusion. Alors que pèse un risque de voir l'enveloppe du FSE + se réduire dans le futur cadre financier pluriannuel, il nous semble fondamental que la part du FSE + dédiée à l'inclusion sociale en France soit préservée. En outre, s'il s'avère que le taux de cofinancement est bien abaissé pour certaines régions, nous demandons qu'il soit compensé par les pouvoirs publics.

Selon vous, quels sont les besoins qui n'ont pas été couverts par le Programme Opérationnel national 2014-2020, et qui mériteraient de l'être par le futur programme ?

Un nombre limité d'actions touchent les plus exclu.e.s

En France, l'inclusion est présente dans la programmation des fonds européens en France sur différents objectifs thématiques et actions, qui seront donc rassemblés dans le cadre du FSE +. Nous notons cependant quelques écueils dans la programmation actuelle.

Concernant le programme opérationnel du FEAD, seuls l'achat et la distribution de denrées alimentaires peuvent être financés, alors que les opérateurs de l'aide alimentaire agissent bien souvent en « porte d'entrée » vers l'accompagnement social des plus démunis : ces actions indispensables sont celles qui bénéficient le plus directement aux personnes en situation de grande exclusion, mais ne sont pas financées. Le programme opérationnel du FSE dédie des financements conséquents à l'emploi des personnes qui en sont le plus éloignées, finançant notamment de nombreux acteurs de l'insertion par l'activité économique. **Mais un focus trop exclusif sur l'accès à l'emploi ne permet pas de prendre en compte la dimension multidimensionnelle de la lutte contre l'exclusion.** Cette segmentation est décalée par rapport à l'accompagnement social global qui est apporté et défendu par les associations.

Nous regrettons également que l'objectif spécifique « *l'inclusion des personnes marginalisées, telles que les Roms* » ait validé, pendant la programmation, une approche ethnique de la question des bidonvilles alors qu'elle devrait s'attacher au statut socio-économique et aux conditions de vie des personnes qui y vivent. Dans les faits, en Ile-de-France, seuls des porteurs de projets visant des populations « Roms » ou « Gens du voyage » ont répondu à l'appel à manifestation d'intérêt pour mobiliser les fonds FEDER ou FSE sur cette ligne budgétaire, alors que la population vivant en bidonville ou dans des campements dans cette région est beaucoup plus large.

Ainsi, à l'exception de l'insertion vers l'emploi, les associations françaises de lutte contre l'exclusion constatent une difficulté de la programmation actuelle à atteindre les personnes en difficulté dans leur globalité. Une étude portant sur la programmation 2014-2020, commandée par la Commission Européenne et conduite dans différents pays européens en 2017, a permis de

démontrer que la proportion de personnes sans-abri bénéficiant réellement des fonds structurels est faible, notamment en raison de leur faible visibilité en tant que groupe-cible dans la programmation européenne puis dans les programmations nationales et locales. Par exemple **en Ile-de-France, très rares sont les projets dont les bénéficiaires finaux sont les personnes sans-domicile**. Le seul repéré dans le cadre de cette étude est la réhabilitation d'un bâtiment ancien dans le but d'en faire un centre d'hébergement à haute performance énergétique.¹

De manière générale, il est impossible de connaître l'effet réel des fonds structurels sur la lutte contre la pauvreté et le sans-abrisme, **faute de meilleurs outils d'évaluation**. En effet, les personnes en situation de grande exclusion ou de sans-abrisme ne sont pas considérées comme un public-cible, et les objectifs quantitatifs et qualitatifs définis dans les documents de programmation ne permettent pas d'évaluer un éventuel impact sur la situation de précarité des bénéficiaires. Si certaines actions pourraient bénéficier à des personnes en situation de grande exclusion ou de sans-abrisme, **l'absence de visibilité de ces problématiques dans les documents de programmation** n'incite pas les associations concernées à faire appel aux fonds structurels. Ce phénomène est accentué par le fait que l'accompagnement de personnes en situation de grande pauvreté nécessite des moyens importants, non pris en compte dans les actions proposées qui s'adressent à un public dans des difficultés moindres, mis à part les initiatives d'insertion par l'activité économique.

On peut ainsi déplorer que la programmation pluriannuelle 2014-2020 n'ait pas davantage été mise en cohérence avec le plan interministériel de lutte contre la pauvreté mis en place par le gouvernement français précédent, alors même que ce plan cite les fonds structurels comme des instruments importants à mobiliser.

Si des actions spécifiques, notamment dans le domaine de l'insertion vers l'emploi, ont eu un impact bénéficiaire sur les chômeur.se.s de longue durée, l'architecture actuelle de la politique de cohésion ne permet pas de maximiser son apport comme levier de l'innovation sociale en matière de lutte contre l'exclusion en France, notamment en matière d'accès au logement.

Concernant les 11 « objectifs spécifiques » du FSE+, quelles seraient les priorités à reprendre dans le futur PON en termes d'actions et de publics cibles ?

Renforcer et élargir la place de l'inclusion dans le déploiement des fonds en France

Nous accueillons positivement l'introduction de nouveaux objectifs thématiques dans la programmation du FSE +, notamment **l'Objectif 10 (promouvoir l'intégration sociale des personnes les plus vulnérables (en particulier les plus démunis et les enfants) - lutte contre la pauvreté)**

L'introduction de cet objectif répond à la demande de nombreux acteurs sur le plan européen et français pour un FSE qui élargisse son champ d'action au-delà de l'emploi. Cette évolution sur le plan européen est **une opportunité à saisir pour la France, afin d'adopter une approche globale de l'inclusion via les fonds européens**. C'est déjà ce que nous défendons dans une contribution aux négociations européennes en mars 2018.² Ce nouvel objectif fait également écho à la nécessité de **cibler plus spécifiquement les personnes en situation de pauvreté, et les personnes sans-domicile,**

¹ *Addressing homelessness service gaps with the help of ERDF, ESF and FEAD*, 2018, étude dirigée par Nora Teller.

² *Pour un budget européen au service de la solidarité, contribution à la consultation de la commission européenne sur le prochain cadre budgétaire pluriannuel*, FEANTSA France et Collectif des Associations Unies, mars 2018

dans la future programmation. Nous partageons également l'intention de mettre la lutte contre la pauvreté des enfants au cœur des priorités du FSE +.

Nous espérons que le nouvel objectif 8 (*Intégration socio-économique des ressortissants de pays tiers et des communautés marginalisées (Roms...)*) contribuera à mettre fin à la vision ethnique de la problématique des bidonvilles, comme évoqué ci-dessus. Le rapatriement du volet intégration du FAMI à la nouvelle programmation est une opportunité pour apporter une réponse globale aux problématiques d'intégration, notamment en renforçant les moyens qui y sont dédiés. **Nous souhaitons que les personnes en demande de protection internationale puissent d'ailleurs bénéficier des actions d'intégration** qui seront développées dans ce cadre, notamment d'apprentissage de la langue, dont ils sont aujourd'hui exclus en France.

Par ailleurs, si l'inclusion des actions « intégration » du FAMI dans le FSE est plutôt cohérente, nous craignons que la baisse prévue de l'enveloppe globale du FSE + (potentiellement plus importante qu'annoncée initialement suite aux négociations interinstitutionnelle) ne mène à une concurrence entre publics et acteurs dans la période de négociation du futur cadre pluriannuel, qui nous semblerait regrettable. La même problématique risque de se poser sur le FEAD. **Il nous semble d'autant plus indispensable que le montant du FSE + consacré à l'inclusion sociale (objectifs inclusion du FSE, FAMI intégration, FEAD), soit maintenu.**

Les objectifs 1 « *Accès à l'emploi des DE et inactifs (notamment des jeunes et chômeurs de LD) - Promotion de l'emploi indépendant et de l'économie sociale* » et 7 « *inclusion active afin de promouvoir l'égalité des chances et améliorer l'aptitude à occuper un emploi* » nous semblent toujours aussi pertinents et méritent d'être poursuivis en s'assurant qu'ils atteignent bien les personnes les plus éloignées de l'emploi. **Concernant les structures de l'insertion par l'activité économique, il nous semblerait pertinent que le FSE+ renforce la professionnalisation des structures en favorisant la formation des permanents dans l'IAE, notamment des encadrants techniques, et les moyens d'ingénierie et de coordination de la formation des porteurs de projet, notamment de la formation ETAIE au niveau national et régional.** Enfin, nous soutenons également fortement l'objectif 11 (*lutter contre la privation matérielle en apportant une aide alimentaire et/ou une assistance matérielle aux personnes les plus démunies*).

La création d'une priorité transversale spécifique dédiée aux innovations et à l'expérimentation sociale, avec un co-financement dérogatoire, est intéressante et devrait bénéficier aux acteurs de l'économie sociale et solidaire.

Un programme national thématique dédié à la lutte contre l'exclusion

Pour mettre en cohérence la programmation des fonds européens avec les objectifs définis par le gouvernement en matière de lutte contre l'exclusion, nous proposons :

- **Le renforcement de l'interministérialité du pilotage du FSE+**, qui semble d'autant plus logique que les objectifs de ce nouvel instrument se trouvent considérablement élargis. La transformation du FSE en un instrument intégré au service de l'inclusion à l'échelle européenne est l'opportunité pour la France de déployer un véritable plan d'investissement au service de l'inclusion, coordonnée entre les différentes politiques publiques concourant à cet objectif.

- **De travailler à ce que les 20% du FSE devant être consacrés à l'inclusion sociale bénéficient véritablement aux personnes en situation d'exclusion**, en les identifiant de manière plus précise dans la programmation comme public-cible et en établissant des indicateurs de résultat adaptés à l'évaluation des programmes mis en œuvre, à partir des problématiques rencontrées par les personnes en situation d'exclusion ;
- **La création d'une feuille de route thématique dédiée à la lutte contre l'exclusion**, qui mobiliserait plusieurs fonds au service de cet objectif, notamment le FSE + et le FEDER. Une feuille de route dédiée à la lutte contre l'exclusion permettrait :

> **De faciliter la lisibilité de l'utilisation des fonds européens** afin de rendre visible l'impact social de l'Union dans une période de montée de l'euroscpticisme. Les citoyens européens souffrent d'un sentiment de distance entre leur quotidien et les politiques menées aux niveaux national et européen. Il est important que les fonds structurels répondent aux préoccupations qui sont les leurs et que la croissance serve également la lutte contre les inégalités.

> **De se donner les moyens d'une nouvelle impulsion en matière de lutte contre la pauvreté et le sans-abrisme**, visant non pas à gérer ce phénomène, mais à l'endiguer durablement, par un programme qui mobilise différents types de ressources au service d'objectifs cohérents et innovants.

Un tel instrument serait particulièrement adapté au financement du logement d'abord, dont le déploiement est un axe important de la réponse au sans-abrisme proposée par le gouvernement actuel. Il pourrait regrouper une partie du FSE, du FEDER et du FEADER dans les territoires ruraux, avec d'une part des actions d'accompagnement social et vers l'insertion, et d'autre part des projets sur les infrastructures du logement et de l'hébergement. La transition vers ce modèle implique **un coût initial, actuellement insuffisamment pris en compte, qui doit être considéré comme un investissement et assumé** par les pouvoirs publics et qui correspond à la logique d'investissement des fonds européens. Il s'agit pour les Etats d'un gros investissement initial, qui peut justifier un accompagnement ponctuel des fonds européens pour le lancement de divers projets régionaux, dans un contexte de raréfaction des moyens financiers à l'échelle nationale et locale. **Le principe de subsidiarité qui sous-tend la mise en œuvre des fonds structurels est particulièrement adapté au logement d'abord**, qui nécessite à la fois une impulsion nationale forte, mais aussi un déploiement adapté aux différents territoires de mise en œuvre selon leurs besoins. Ces dernières années, la République Tchèque (à Brno), l'Ecosse (à Glasgow) ont ainsi pu mettre en place des projets concrets de transition vers le « logement d'abord » grâce à des fonds structurels.

Pour un fonctionnement plus sécurisant du FSE

Les associations bénéficiaires du FSE témoignent unanimement de l'extrême lourdeur de sa gestion pour elles. Les acteurs sont de plus en plus réticents à faire appel à ces financements du fait de **l'extrême complexité administrative et de l'insécurité financière inhérentes à leur utilisation**. Les très longs délais d'instruction, les importants retards dans le versement des crédits allant parfois jusqu'à plusieurs années, la fluctuation des règles liées aux différents fonds en cours de programmation, font peser un risque important sur la trésorerie et donc l'activité des associations ayant recours au FSE ou au FAMI. **In fine, la qualité du programme pour les personnes les plus en difficulté est ainsi mise en danger.**

Ce risque est d'autant plus important que l'association est petite, ce qui nuit également au développement d'une diversité d'approches dans les politiques de lutte contre la pauvreté. Nous alertons donc sur la nécessité de :

- **Mettre en place des dispositions simplifiées de justification des dépenses**
- **Proportionner le système de contrôle à la taille des projets menés**
- **Proposer une solution concrète aux problématiques de trésorerie, par le biais d'avances**
- **Limiter l'ajout de règles nationales en plus des procédures prévues sur le plan européen**

Les acteurs font également remonter la nécessité d'une concertation et de liens plus importants entre l'autorité de gestion et les porteurs de projets par :

- **Un accompagnement renforcé des porteurs de projets sur le dépôt de projet, la gestion des fonds, leur compréhension des règles inhérentes à ces fonds,**
- **Une évaluation continue et collective de la mise en œuvre des objectifs du programme opérationnel permettant de lever les freins éventuels à sa mise en œuvre, de faire remonter les difficultés rencontrées, de partager des bonnes pratiques, et d'accroître la visibilité des actions financées par le FSE.**