



EUROPEAN ANTI-POVERTY NETWORK

Manuel d'EAPN

sur les fonds
structurels

2009-2011

par Brian Harvey

Troisième édition, décembre 2008



EUROPEAN ANTI POVERTY NETWORK

European Anti Poverty Network

Square de Meeûs 18

1050 Bruxelles, Belgique

Téléphone: +32 2 226 58 50

Fax: +32 2 226 58 69

E-mail: team@eapn.eu

Site Internet: www.eapn.eu

ISBN: 978-2-930252-50-6

© European Anti Poverty Network. La reproduction est autorisée à condition que la source soit dûment mentionnée.



Cette publication reçoit le soutien financier de la Direction générale Emploi, affaires sociales et égalité des chances de la Commission européenne par le biais du Programme communautaire européen pour l'emploi et la solidarité sociale PROGRESS (2007-2013).

Pour de plus amples informations, consultez:

http://ec.europa.eu/employment_social/progress/index_fr.html

Le contenu de cette publication ne reflète pas nécessairement l'opinion ou les positions de la Commission européenne.

TABLE DES MATIÈRES

- 03 introduction
- 04 glossaire
- 06 chapitre 1
Aperçu de la période de programmation 2007-2013
- 13 chapitre 2
Exercer une influence sur les fonds structurels
- 17 chapitre 3
Utilisation des fonds par les ONG d'inclusion sociale
- 29 chapitre 4
Une voix critique
- 41 chapitre 5
Suivi critique et évaluation
- 51 chapitre 6
Définir des indicateurs
- 56 chapitre 7
L'après-EQUAL
- 62 chapitre 8
Se préparer aux défis de la période 2014-2020
- 65 remerciements



Action publique, Graz, Autriche 2007 © Lynn@art / Armutskonferenz

INTRODUCTION

Le présent document est la troisième édition d'une série de manuels publiés par le Réseau européen de lutte contre la pauvreté (EAPN) à l'attention de ses membres et plus largement des organisations non gouvernementales (ONG) actives dans le champs de l'inclusion sociale (appelées ci-dessous «ONG d'inclusion sociale») et souhaitant faire des fonds structurels un outil efficace pour une Europe plus inclusive. La pauvreté reste, en effet, un problème des plus graves en Europe, comme en témoignent les 78 millions de personnes qui vivent sous le seuil de pauvreté, les 16 millions de personnes sans-emploi et les 3 millions de sans-abri. Pris dans leur ensemble, les fonds structurels constituent l'un des principaux instruments financiers de l'Union européenne et offrent une opportunité de s'attaquer au problème social le plus grave que connaît l'Europe.

Le manuel précédent vous présentait le cycle en cours, 2007-2013, des fonds structurels au moment de leur lancement. Le troisième manuel, que vous tenez entre les mains, ne reviendra pas sur les détails de cette période, mais tiendra néanmoins compte des modifications apportées à la pratique des fonds structurels dans les domaines qui nous concernent. L'objectif premier en sera de montrer comment les ONG peuvent poser un éclairage social sur les fonds structurels, comment utiliser les opportunités qui offrent, comment participer aux accords post - EQUAL et comment, dès maintenant, envisager le cycle suivant. Le manuel signale là où les ONG peuvent encore tenter de convaincre leurs gouvernements à utiliser les fonds de manière plus efficace. Vous y trouverez un subtil mélange d'informations factuelles, d'exemples, d'études de cas, de conseils, de suggestions et d'astuces pratiques. Les ONG d'inclusion sociale ne manqueront pas d'utiliser les aides mémoire que le manuel vous propose. Les études de cas de bonnes pratiques serviront, pour leur part, à illustrer la participation des ONG dans le nouveau cycle. Les bonnes pratiques seront contrebalancées par une série de «mauvaises pratiques» ☹.

Le présent manuel a été réalisé suite à un examen approfondi des documents préparés par la Commission européenne et par les gouvernements européens lors du lancement de la période de programmation des fonds structurels en cours, de demandes d'informations et d'exemples pratiques adressées aux membres d'EAPN à propos de leur participation aux fonds structurels, d'enquêtes menées auprès des responsables territoriaux du Fonds social européen et du Fonds européen de développement régional à propos de l'implication des ONG d'inclusion sociale dans les fonds structurels et d'enquêtes menées ultérieurement auprès des gouvernements nationaux. L'auteur exprime sa reconnaissance à tous ceux et à toutes celles qui lui ont répondu et ont accepté de lui consacrer un peu de leur temps et de leur attention. Ils sont remerciés dans la partie «Remerciements» à la fin du document.



La participation engendre de nouvelles opportunités sur le plan personnel et professionnel – CEPAIM, membre de EAPN-Espagne

GLOSSAIRE ET ACRONYMES

Compétitivité	s'applique aux régions de compétitivité, principalement dans les anciens états, plus riches
Convergence	S'applique aux régions de convergence, les plus ciblées par l'assistance des fonds structurels et principalement présentes dans les «nouveaux» Etats membres
CRSN	Cadre de référence stratégique national: documents nationaux censés orienter l'utilisation des fonds structurels
DG	Direction générale, désigne la principale unité administrative de la Commission européenne, suivie par une abréviation : REGIO (affaires régionales), EMPL (emploi)...
EAPN	Réseau européen de lutte contre la pauvreté
Earmarking	Ce terme désigne la part des fonds structurels à affecter dans chaque pays en soutien de la stratégie de Lisbonne (q.v.)
EQUAL	Le PIC censé promouvoir l'égalité et l'inclusion sociale durant la période 2000-2006
FEDER	Fonds européen de développement régional
Fonds de cohésion	Un Fonds destiné aux projets à mener dans les domaines du transport et de l'environnement dans les Etats membres plus pauvres
Fonds structurels	Les fonds de l'Union européenne censés promouvoir le développement. Ils sont au nombre de deux: le FSE et le FEDER
FSE	Fonds social européen
IP	Implementation plans ou plans de mise en oeuvre qui expliquent dans les détails le fonctionnement des fonds
MEP	Eurodéputé ou Membre du Parlement européen
n+2	Le principe selon lequel les fonds structurels doivent être dépensés dans les deux ans suivant la fin de la période pour laquelle ils ont été alloués
ONG	Organisations non gouvernementales
OSC	Orientations stratégiques communautaires: principes destinés aux fonds structurels

PAN incl ou PNAI	Plan d'action national pour l'inclusion sociale, plan dans lequel chaque Etat membre affirme combattre la pauvreté et l'exclusion, selon un modèle européen: la stratégie pour l'inclusion sociale
Partenariat	Concept selon lequel les fonds structurels devraient être planifiés et gérés par une combinaison de représentants du gouvernement, des différents niveaux d'autorités, des partenaires sociaux, des ONG et de la société civile
Partenaires sociaux	Le patronat, les syndicats et les organisations agricoles, qui collaborent officiellement avec le gouvernement sur les questions de politique économique et sociale (partenariat social)
Période de programmation	Les financements de l'Union européenne fonctionnent selon des périodes de programmation qui durent sept ans. Par exemple: 2007-2013
PIB	Produit intérieur brut
PIC	Programme d'initiative communautaire: un programme de financement européen présent dans les fonds structurels précédents
PNB	Produit national brut
PND	Plans nationaux de développement: documents nationaux détaillant les fonds structurels (et parfois d'autres dépenses)
PO	Programme opérationnel
Politique de cohésion	Politique mise en place par l'Union européenne pour combler le fossé entre ses régions les plus pauvres et les plus riches
Principe horizontal	Valeur ou discipline appliquée à l'ensemble des fonds structurels (comme le genre, l'environnement, l'inclusion sociale)
Responsables géographiques	ou «desk officers» Ce terme désigne le fonctionnaire de la Commission européenne responsable des fonds structurels pour un pays donné (ou un groupe de pays)
Société civile	Concept d'un espace où la société s'organise de manière indépendante, sans contrôle du gouvernement, et où l'on trouve les ONG et les associations
Stratégie de Lisbonne	Stratégie adoptée par le Conseil européen en 2000 afin de faire de l'Union européenne l'économie de la connaissance la plus dynamique et la plus compétitive au monde

CHAPITRE 1

APERÇU DE LA PÉRIODE DE PROGRAMMATION 2007-2013

Le premier chapitre présente au lecteur les fonds structurels, la période de programmation en cours et le principe de partenariat. 2007-2013 constitue le quatrième cycle des fonds structurels réformés (les cycles précédents couvraient les périodes 1988-93, 1994-99 et 2000-06). Le lancement des fonds structurels 2007-2013 s'est accompagné de trois changements importants:

- En premier lieu, les fonds structurels ont conservé un rôle important de redistribution des ressources des régions les plus riches vers les régions les plus pauvres. L'inégalité en Europe continuait d'être perçue comme un problème régional, opposant les régions et les endroits riches et pauvres, et non pas comme une problématique sociale, de populations riches et pauvres.
- Ensuite, un plus grand pouvoir de décision et d'application a été accordé aux administrations nationales, tandis que le système de suivi était allégé («subsidiarité»).
- Troisièmement, on a assisté à une simplification des fonds, avec seulement trois types de régions (convergence, compétitivité, coopération territoriale) et deux fonds (le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds social européen (FSE)). Les Programmes d'initiative communautaires, dont les ONG d'inclusion sociale avaient été d'importantes bénéficiaires (cfr le programme EQUAL programme (> Chapitre 7)), ont disparu.

De manière générale, EAPN regrette que rien n'a été fait pour que la période de programmation 2007-2013 devienne un instrument plus efficace de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. D'après les estimations de la Commission, seuls 12,4% du FSE avaient été alloués à des mesures d'inclusion sociale. Peu d'utilisation a été faite des mécanismes de subventions globales ou d'assistance technique pour que les ONG d'inclusion sociale puissent s'impliquer plus activement dans les fonds structurels (> Chapitre 3). Les ONG semblent exclues de certains programmes, parmi les plus importants, que les gouvernements utilisent pour leurs activités de routine, au lieu de faire de réels efforts pour combattre la pauvreté.

INITIATION À LA PÉRIODE DE PROGRAMMATION 2007-2013

Le cycle en cours des fonds structurels 2007-2013 a été élaboré en 2003. Son règlement a été présenté en 2004 et approuvé en 2006, à temps pour entrer en vigueur en 2007. Comme ce fut le cas lors des cycles précédents, il fallut entre 18 et 36 mois pour que les Etats membres et la Commission le rendent totalement fonctionnel. En vertu du principe n+2, l'argent des fonds structurels peut être dépensé jusqu'à deux ans après sa période d'allocation; ainsi, des dépenses engagées dans le cadre du cycle

2000-2006 ne se sont conclues qu'à la fin 2008. De même, les dépenses 2007-2013 ne devront pas se clôturer avant décembre 2015.

LES DÉPENSES DES FONDS STRUCTURELS 2007-2013 SONT ALLOUÉES SOUS TROIS TITRES:

OBJECTIF	LOCALISATION
Zones de convergence	Régions dont le produit intérieur brut est inférieur à 75% de la moyenne de l'UE
Zones de compétitivité	Toutes les autres
Coopération	Régions transfrontalières

La plupart des fonds (plus de 75%) sont consacrés aux régions les plus pauvres. Il s'agit principalement des nouveaux Etats membres qui ont rejoint l'UE en 2004 ou après: la Slovaquie, la République tchèque (à l'exception de la région avoisinant Prague), la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, l'Estonie, la Pologne, Malte, la Bulgarie, Chypre et la Roumanie. Les zones de convergence incluent également certaines régions pauvres des anciens Etats membres: une grande partie de la Grèce, une grande partie du Portugal (à l'exception de l'Algarve ou de Lisbonne), l'Allemagne de l'Est (l'ancienne République démocratique allemande) à l'exception de Berlin, le Nord-est de la basse Saxe, l'Italie méridionale (à l'exception de Molise), les départements français d'Outre-mer, le Sud et l'Est de l'Espagne (et les îles canaries) et en Grande-Bretagne l'Ouest du Pays de Galles et le Sud-Ouest. Le niveau d'assistance financière de l'UE est bien plus élevé dans les régions de convergence (75%), comparé aux 50% des régions de compétitivité (où 50% de cofinancement doivent venir d'autres sources). En outre, Le fonds de cohésion concerne les Etats membres où le produit national brut est inférieur à 90% de la moyenne de l'Union européenne. Il finance principalement des projets dans les domaines du transport et de l'environnement avec un niveau d'assistance financière plus élevé, 85%.

Par «fonds structurels», nous entendons dans le présent document les deux fonds structurels: le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds social européen (FSE):

- Le FEDER sert principalement à financer des projets d'infrastructure (routes, ponts, chemins de fer), mais il peut, et devrait, financer également des structures sociales, des services de voisinage et des projets de développement local.
- Le FSE était initialement un fonds destiné à la formation. Il est considéré comme le fonds «plus doux», utilisé pour les ressources humaines, la formation, les activités pédagogiques et l'inclusion sociale.

Le FEDER est administré par la Direction générale de la Commission responsable de la politique régionale, DG REGIO, alors que le FSE est géré par la Direction générale

«Emploi, affaires sociales et égalité des chances», DG EMPL. Chacune dispose de «responsables territoriaux» chargés de groupes de pays; il s'agit d'importants points de contacts pour les ONG d'inclusion sociale.

Vous trouverez sur le tableau suivant les détails financiers:

DÉTAILS FINANCIERS DU CYCLE EN COURS DES FONDS STRUCTURELS, 2007-2013

Objectif	FEDER	FSE	Fonds de cohésion	Totaux
Convergence	152,6	61,5	69,6	283,7
Compétitivité	41,5	13,5		55
Coopération	8,8			8,7
Total	202,8	75	69,6	347,4

Source: Commission européenne

(€ milliards)

Comme on peut le constater:

- la majorité des fonds va aux régions les plus pauvres, dites «de convergence», qui bénéficient de 81% des fonds, alors que seuls 15% vont aux régions de compétitivité;
- le Fonds régional, FEDER, est le plus important des deux et correspond à 73% des totaux combinés du FSE et du FEDER;
- le Fonds de coopération transfrontalière est assez petit, avec seulement 2,5% du total.

Les fonds structurels sont dotés d'un outil important d'allocations, appelé le «processus d'affectation» ou «earmarking process». Il s'agit d'un système qui prévoit de réserver une part élevée des fonds à l'objectif de soutien de la stratégie révisée de Lisbonne pour la «Croissance et l'emploi». La stratégie de Lisbonne contient une série de rubriques, dont la croissance, les emplois, la recherche, l'énergie, la société de l'information, qui prévoit (rubrique 71) des «parcours d'insertion dans l'emploi et de retour sur le marché du travail pour les personnes défavorisées, la lutte contre les discriminations dans l'entrée et la progression sur le marché du travail et la promotion de l'acceptation de la diversité sur le lieu de travail». Dans les régions de convergence, 60% des fonds structurels doivent être affectés au soutien de la stratégie de Lisbonne, contre 75% dans les régions de compétitivité. Chaque année, les Etats membres doivent faire rapport de la contribution des fonds structurels à la réalisation de la stratégie de Lisbonne. Ils soumettront des rapports concis à la Commission en 2009 et en 2012, qui jetteront les bases des deux rapports stratégiques de la Commission (2010, 2013). L'affectation est obligatoire dans les 15 anciens Etats membres. Même si c'est un outil indicatif plutôt qu'une exigence juridique, les Etats membres devraient tous lui donner la priorité. Les fonds structurels sont censés fonctionner en parallèle avec la stratégie de Lisbonne (au niveau national, dans le cadre du programme national de réforme) et avec la stratégie européenne pour l'inclusion sociale (au niveau national, dans le cadre des Plans d'action nationaux pour l'inclusion sociale – PAN Incl).

Pour la période 2007-2013, les fonds suivent une série de plans et de documents d'orientation:

- Orientations stratégiques communautaires (OSC), adoptées par les institutions européennes en 2006;¹
- Le règlement juridique relatif aux fonds structurels, adopté par les institutions européennes en 2006;²
- Dans chaque pays, un cadre national de référence stratégique (CNRS) est préparé par l'autorité nationale responsable des fonds structurels (il s'agit normalement du ministère des Finances);
- A un échelon inférieur, les programmes opérationnels (PO) couvrent une région ou un thème d'activités sur plusieurs régions ou sur un pays. Il s'agit d'un descriptif de chaque priorité, des différents axes, mesures et sous-mesures. Dans l'ensemble, nous comptabilisons 466 PO;
- Dans certains cas, s'ajoutent des plans de mise en œuvre (IP), qui, parfois, prennent le nom de «plans d'action».

D'autres pays peuvent, sans obligation, se doter d'un plan national de développement (PND). Si, dans certains pays, il s'agit d'un plan de dépenses des fonds structurels, dans d'autres, le PND n'a aucun lien avec les fonds structurels (cfr l'Irlande).

➤ Les ONG d'inclusion sociale doivent impérativement se procurer les principaux documents qui régissent les fonds structurels: orientations, règlements, CNRS, PO, IP et PND. Ce sont des documents essentiels que vous pouvez vous procurer auprès de la Commission européenne et /ou des gouvernements régionaux ou nationaux (il s'agit souvent du ministère des Finances, mais également des ministères responsables de l'économie, de l'emploi ou des affaires sociales). Au sein de la Commission, c'est la Direction générale REGIO qui assume la responsabilité globale des fonds structurels. Pour obtenir copie des orientations et des règlements, la méthode la plus efficace est d'aller sur le site web de la DG REGIO:

1. Cliquez sur le portail général de l'Union européenne: <http://europa.eu>
2. Choisissez votre **langue**
3. Vous aurez à choisir entre plusieurs onglets: «activités», «Institutions» etc. Allez sur «**Institutions**»
4. Allez sur «**Commission**»
5. Allez sur «**Affaires régionales**» (DG REGIO) ou «**Emploi, affaires sociales et égalité des chances**» (DG EMPL), selon votre choix.

1. Décision du Conseil du 6 octobre 2006, 2006/72/EC, Journal officiel de l'Union européenne, L 291/11.

2. Le règlement général est le Règlement du Conseil EC 1083/2006, Journal officiel de l'Union européenne, 31.7.2006, L 210/25. Le règlement pour le Fonds social européen est EC 1081/2006, Journal officiel de l'Union européenne, 31.7.2006, L 210/12. Le règlement pour le Fonds européen de développement régional est EC 1080/2006, Journal officiel de l'Union européenne, 31.7.2006, L 210/1.3 Kathy Walsh: L'analyse de l'incidence des fonds structurels sur l'inclusion. Dublin, L'agence de lutte contre la pauvreté, 2006, inédit.

6. Vous trouverez sur la page d'accueil de la DG REGIO **plusieurs sections concernant les fonds structurels**, tandis que le site de la DG EMPL contient **une partie consacrée au Fonds social européen**.

Malgré leur technicité, les règlements ne sont pas aussi difficiles à lire qu'à première vue. Pour pouvoir discuter des fonds structurels avec leurs gouvernements ou leurs autorités de gestion, les ONG devront se familiariser avec leurs règlements. Une bonne connaissance du dossier leur donnera un avantage lors des négociations.

➤ Vous trouverez les coordonnées des fonctionnaires de la Commission européenne sur les sites de chacune des Directions générales, qui contiennent des organigrammes de toutes les unités et du personnel (également disponible dans le Répertoire officiel de l'Union européenne, www.bookshop.europa.eu (version papier)). La Commission a également ouvert des représentations dans chaque Etat membre, qui pourront vous informer ou vous renvoyer vers les sites web. Sites de la Commission:

> Pour le FSE,

http://ec.europa.eu/employment_social/esf

> Pour le FEDER,

http://ec.europa.eu/regional_policy/index_fr.htm

LE PRINCIPE DE PARTENARIAT

Un des aspects les plus importants du cycle 2007-2013 (et de ses prédécesseurs) est le principe de partenariat. Il s'agit sans doute du point qui a porté le plus à controverse lors de l'élaboration des règlements des fonds structurels, certains gouvernements rechignant à reconnaître le rôle des ONG. En fin de processus, l'article 11 du règlement général précise que chaque Etat membre organisera, *au besoin et conformément aux règles et pratiques nationales en vigueur, un partenariat avec les autorités et les organismes tels que:*

- les autorités régionales, locales, urbaines et autres autorités publiques compétentes;
- les partenaires économiques et sociaux;
- tout autre organisme approprié représentant la société civile, des partenaires environnementaux, des organisations non gouvernementales et les organismes chargés de la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes.
- L'Etat membre désigne les partenaires les plus représentatifs aux niveaux national, régional, local et dans les domaines économique, social, environnemental ou autre (ci-après dénommés «partenaires»), conformément aux règles et pratiques nationales, en tenant compte de la nécessité de promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes ainsi que le développement durable par l'intégration des exigences en matière de protection et d'amélioration de l'environnement [...]

- Le partenariat porte sur l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des programmes opérationnels. Les États membres associent, au besoin, chacun des partenaires concernés, et notamment les régions, aux différentes étapes de la programmation dans le respect du délai fixé pour chacune d'elles.

Tandis que le règlement du FSE (§5) précise que:

- Les États membres veillent à la participation des partenaires sociaux et à la consultation et à la participation adéquates d'autres parties prenantes, au niveau territorial approprié, lors de la préparation, de la mise en œuvre et du suivi du soutien du FSE.

Cela signifie que les ONG d'inclusion sociale, au même titre les autres associations dans d'autres domaines clés de la politique des Fonds structurels (comme l'environnement), devraient être associées à l'élaboration et à la mise en œuvre des fonds structurels, et principalement dans leurs organes opérationnels et dans leurs méthodes (comités de suivi, évaluation, indicateurs). Certains gouvernements ont, davantage que d'autres, cherché à respecter le principe de partenariat. Au Royaume-Uni, par contre, les ONG craignent qu'un partenariat à visage humain ouvert à plusieurs acteurs, et principalement à la société civile, se voit remplacé par une mécanisme de mise en œuvre des fonds structurels par le biais de grosses entreprises appliquant les principes du marché. En vertu de l'article 11, les ONG ont tenté de persuader les autorités nationales de les impliquer comme partenaires actifs, soit dans le processus de consultation, soit au sein des comités de suivi. Si elles veulent participer au partenariat, les ONG doivent en faire la demande et se montrer convaincantes.

Il est arrivé que la Commission demande des rapports sur la qualité du processus de partenariat dans les Etats membres. Ces rapports se sont avérés faiblards, dépourvus de la moindre analyse critique, et les ONG d'inclusion sociale ont rarement été invitées à donner leur point de vue.

Petit conseil pour les ONG en général, et plus particulièrement pour les ONG d'inclusion sociale: fixer des *normes minimales pour le partenariat*, correspondant à ce que l'on peut attendre exactement du gouvernement. Que devraient couvrir ces normes minimales?

- Les modes de consultation des ONG d'inclusion sociale par le gouvernement;
- Les mécanismes pour garantir une consultation large et approfondie à propos des fonds structurels, ouverte aux organisations de petite et de grande tailles, aux nouvelles organisations aussi bien qu'aux associations plus anciennes, dans le respect des différences géographiques et des divers groupes cibles; Plusieurs méthodes différentes devraient être utilisées, de la plus traditionnelle jusqu'aux méthodes électroniques; un rapport de consultation devrait être élaboré en fin de processus;
- Les modes de sélection des ONG sociales au sein des comités de suivi ou des organes consultatifs;

- Les systèmes de restitution de rapports, transparents et pérennes, dans le cadre d'un dialogue structuré et régulier entre le gouvernement, les autorités de gestion et les ONG.

➤ Les ONG d'inclusion sociale doivent obtenir un niveau de partenariat respectueux de l'article 11 du règlement général et de l'article 4 du règlement du FSE, qui ont force de loi. Elles devraient réaliser une évaluation de la qualité et de la nature du partenariat. En cas de non-respect par les gouvernements nationaux des obligations, il est possible de déposer une plainte formelle auprès de la Commission pour non-observation du droit européen, plainte à laquelle la Commission sera tenue de répondre. Procédure à suivre: il faut soumettre une plainte par écrit au chef de la représentation de la Commission dans le pays concerné, demandant qu'une enquête officielle soit diligentée pour violation présumée d'un règlement.

AIDE MÉMOIRE POUR LES ONG D'INCLUSION SOCIALE

- Disposez-vous des documents relatifs aux fonds structurels mentionnés dans la liste ci-dessus? Savez-vous comment fonctionnent les fonds structurels?
- Connaissez-vous les autorités nationales et régionales compétentes et avez-vous des contacts avec celles-ci? Entretenez-vous des contacts réguliers avec les responsables géographiques dans votre pays (FSE, FEDER)? Informez-vous vos Euro-députés, vos membres nationaux du Comité économique et social européen ou du Comité des régions, et leur demandez-vous de se faire l'écho de vos préoccupations?
- Etes-vous satisfaits de la qualité et du niveau du partenariat dans votre pays? Avez-vous effectué votre propre analyse de la qualité du partenariat? L'avez-vous envoyée à la Commission et en avez-vous assuré le suivi? Si la qualité du partenariat est en dessous des exigences légales, avez-vous déposé une plainte officielle?



CHAPITRE 2

EXERCER UNE INFLUENCE SUR
LES FONDS STRUCTURELS

Depuis 1988, les ONG d'inclusion sociale tentent d'influencer la conception des fonds structurels afin d'en faire un instrument plus efficace pour l'inclusion sociale. Dans le présent chapitre, nous nous penchons sur les actions menées par les ONG d'inclusion sociale pour influencer la période de programmation 2007-2013.

COMMENT INFLUENCER LES FONDS STRUCTURELS?

Les ONG d'inclusion sociale ont une longue expérience en matière de suivi, et parfois en matière de participation, des opérations des fonds structurels, à un point tel qu'elles connaissent les caractéristiques d'une bonne conception des fonds structurels, à savoir:

- une conception qui intègre l'inclusion sociale dans ses objectifs généraux;
- l'inclusion sociale en tant qu'objectif transversal ou horizontal dans *tous* les programmes (comme cela devrait être le cas pour le genre et pour l'environnement);
- une part considérable des fonds (FSE et FEDER) allouée à l'inclusion sociale;
- l'identification des groupes en difficulté qui devraient être ciblés par les fonds structurels (par exemple les chômeurs, la communauté Rom, les personnes handicapées, les minorités ethniques, les réfugiés et les demandeurs d'asile, les familles monoparentales, les décrocheurs scolaires, les zones urbaines et rurales en difficulté);
- des méthodes qui garantissent que les fonds structurels atteignent véritablement ces groupes. A ce propos, la meilleure démarche consiste à confier la réalisation des fonds aux ONG locales et de terrain.

QUELQUES ONG QUI ONT INFLUENCÉ L'ÉLABORATION DES FONDS

Au cours de la période d'introduction au cycle 2007-2013, les ONG d'inclusion sociale ont mené un certain nombre de campagnes afin de peser sur l'élaboration des fonds.

EXEMPLES D'ONG QUI ONT PESÉ SUR LA
CONCEPTION DES FONDS STRUCTURELS

En Estonie, le CRSN et les programmes opérationnels ont été préparés par des groupes de travail auxquels étaient conviés des représentants d'ONG. Un nombre considérable d'ONG ont participé aux groupes de travail organisés par les ministères de l'Éducation et de la Recherche (24 ONG), des Affaires sociales (29), de la Culture (6), de l'Environnement (5), des Affaires économiques et de la Communication (30), de l'Agriculture (32) et de l'Intérieur (20). Les ONG qui ont participé aux groupes de travail organisés par le ministère des Affaires sociales comptaient parmi elles des organisations représentant des personnes handicapées, des personnes âgées, des femmes, des organisations militant pour les services d'intégra-

tion et de prise en charge ainsi que le réseau des organisations sans but lucratif. La liste des ONG participantes a fait l'objet d'une publication.

En Lettonie, des auditions publiques ont été organisées dans le cadre du CRSN et dans le cadre de chacun des programmes opérationnels; des ONG y ont été conviées et 15 organisations ont accepté l'invitation (par exemple, des organisations de femmes).

En Slovaquie, les ONG ont pris une part active dans la préparation des programmes opérationnels pour l'éducation, ainsi que ceux destinés à la recherche et au développement.

En Grande-Bretagne, les réseaux régionaux d'ONG sociales, financées par l'assistance technique, ont assuré la promotion d'une consultation publique sur le FSE, tandis que le gouvernement acceptait de d'afficher le point de vue du London Voluntary Sector Training Consortium (le consortium londonien pour la formation dans le secteur du volontariat) sur son site internet.

En Basse Saxe (région allemande), les ONG sociales ont participé activement à l'instance chargée de l'élaboration des programmes opérationnels du FSE et du FEDER sous l'égide du ministère de l'Economie. En conséquence, il a été possible, grâce au §34 du règlement général, d'améliorer les projets d'infrastructure sociale afin qu'ils complètent les interventions FSE.

En Grèce, les ONG ont tenté d'influencer la gestion de l'aide structurelle. Les autorités ont, à l'évidence, pris en compte les suggestions formulées et la Commission européenne s'est déclarée satisfaite du résultat.

En Slovénie, le ministère en charge de l'Administration publique a organisé plusieurs consultations dans le cadre du programme opérationnel sur le développement des ressources humaines. Les partenaires sociaux et les ONG ont participé à la conception du programme et, selon l'unité FSE, leurs points de vue ont été pris en compte dans la version finale du document.

ETUDE DE CAS: INFLUENCER LE CRSN EN BULGARIE

Au moment de la publication du programme des fonds structurels et du CRSN originaux, il n'y avait, pour ainsi dire, aucune mention de la communauté Rom. Rapidement, 47 organisations Roms se sont rassemblées et ont avancé d'importantes propositions d'améliorations des textes. Les organisations Roms ont organisé deux réunions nationales et elles ont réalisé deux présentations auprès du ministère des Finances. Les résultats engrangés sont nombreux:

- Un chapitre entier a été consacré à la *minorité Rom*;
- Les communautés Rom ont été ajoutées comme groupe cible spécifique des interventions et leurs besoins (plus importants que ne l'avait révélé le recensement) sont reconnus;

- les questions concernant particulièrement la communauté Rom ont fait l'objet d'une intégration transversale: l'éducation, la santé, les services sociaux, le logement et les technologies de l'information;
- Le CRSN reconnaît le corpus existant des politiques menées à l'égard des Roms et va plus loin encore en reconnaissant: *le programme cadre pour l'intégration égalitaire des Roms dans la société bulgare, le plan national pour la décennie de l'intégration des Roms, le programme national pour l'amélioration des conditions de logement des Roms*
- Et il comporte une déclaration relative à la reconnaissance du rôle joué par les ONG de Roms.

La version finale du CRSN salue la contribution des ONG Roms à son élaboration et il stipule «qu'en vertu du principe de partenariat, les commentaires et les recommandations ont fait l'objet d'une analyse et que 90% d'entre eux ont été acceptés et incorporés dans le programme». Les organisations décrivent cette campagne comme «l'une des plus réussies à ce jour».

ETUDE DE CAS: INFLUENCER L'ÉLABORATION DU CRSN ET DU PND EN RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

En République tchèque, les ONG ont mené une campagne intitulée: *l'implication des ONG sans but lucratif dans la préparation du plan national pour le développement et du cadre de référence stratégique national 2007-2013*. Le but consistait à recueillir des observations, des points de vue et des propositions auprès des ONG, par le biais d'une vaste consultation des citoyens dans les villages de six régions tchèques. La campagne a été financée par le département gouvernemental en charge de l'information sur les questions européennes. Les méthodes utilisées furent des tables rondes, des débats publics, des conférences, des e-conférences et la diffusion des projets de PND et de CRSN accompagnés de résumés. Il s'agissait, non seulement d'améliorer le PND et le CRSN, mais également de créer un espace ouvert et transparent pour un débat démocratique. Le résultat fut une série d'améliorations apportées au PND et au CRSN dans un certain nombre de domaines:

- La reconnaissance du travail non rémunéré;
- Une aide supplémentaire aux candidats disposant de peu de capitaux;
- Des paiements anticipés;
- L'économie sociale;
- Un accès facilité aux projets pour les ONG.

ETUDE DE CAS: INFLUENCER L'ÉLABORATION DU PROGRAMME POUR LA SANTÉ EN BULGARIE

Les organisations de Roms bulgares étaient assez mécontentes de la section 5.3 *Employabilité via une meilleure santé* du programme opérationnel pour le développement des ressources humaines de la période 2007-2013; elles critiquaient principalement les sous-mesures relatives à l'information en matière de santé et de diagnostic précoce du cancer. En effet, celles-ci permettaient aux seuls départements du gouvernement

(en l'occurrence le ministère de la Santé) de réaliser des projets, sans qu'il n'y avait la moindre consultation de la communauté Rom. Par conséquent, l'association Amalipe et l'ONG *Stara Zagora (Monde sans frontières)* ont plaidé pour un élargissement de la mesure afin de permettre l'implication, non seulement du ministère, mais également des agences responsables d'un partenariat égal avec la communauté Rom. Les deux associations ont porté cette matière auprès du comité de suivi, qui s'est rallié à leur point de vue. Suite à cela, une réunion a eu lieu avec le vice-Ministre en charge de l'emploi, qui s'est engagé à faire respecter l'approche de partenariat. Le plan a été amendé pour intégrer le principe «d'activités communes au profit de groupes vulnérables», tels que la communauté Rom, et pour «garantir un véritable partenariat».

☞ ETUDE DE CAS: MOBILISATION DES ONG POUR INFLUENCER LES FONDS STRUCTURELS AU PORTUGAL

Depuis mai 2006, EAPN Portugal a pris une série d'initiatives visant à informer les ONG à propos des fonds structurels 2007-2013. Il s'agissait, entre autres, de diffuser le manuel d'EAPN sur les fonds structurels, ainsi qu'une prise de position sur le nouveau cycle, et d'organiser trois ateliers à Lisbonne, Porto et Coimbra. L'objectif des ateliers était de susciter un débat sur le rôle de l'inclusion sociale dans les fonds et sur la participation des ONG à leur élaboration. Un numéro de la lettre circulaire d'EAPN Portugal, *Rediteia*, a été consacré aux fonds structurels. L'objectif poursuivi par tous ces efforts consistait à diffuser des informations, à renforcer la capacité de lobbying des ONG sociales (qui n'est pas toujours très développée au Portugal) et à créer les conditions d'une véritable participation des ONG sociales aux négociations et aux futures étapes des fonds structurels.

AIDE MÉMOIRE POUR LES ONG D'INCLUSION SOCIALE

- Avez-vous essayé d'influencer l'élaboration du cycle actuel des fonds structurels? Quid des résultats? Quels enseignements pouvez-vous tirer de cette expérience?



• Construisons des projets ensemble – Projet européen pour la jeunesse, Bacău, Roumanie. Réseau Renasis (EAPN Roumanie)

CHAPITRE 3

UTILISATION DES FONDS
PAR DES ONG DANS UN BUT
D'INCLUSION SOCIALE

Outre qu'elles ont voulu influencer l'élaboration des fonds structurels, nombreuses sont les ONG qui ont tenté d'obtenir un financement dans le but de prendre une part active et directe dans la mise en œuvre des programmes et des projets. Dans un premier temps, le chapitre 3 se penche sur l'importance du système de mise en œuvre, avant de citer des exemples de projets d'inclusion sociale portés par des ONG dans le cadre des fonds structurels. Le chapitre se termine sur d'autres portes d'entrée aux fonds structurels pour les ONG d'inclusion sociale: subventions globales, renforcement des capacités et assistance technique.

INTRODUCTION: LA MANIÈRE DONT LES
PROJETS SONT MIS EN ŒUVRE A UNE GRANDE
IMPORTANCE

EAPN ne prétend pas que les seules ONG devraient être en position de mettre en œuvre les fonds structurels, ni que les gouvernements sont automatiquement incapables de le faire. Le réseau est simplement d'avis que les ONG d'inclusion sociale sont souvent plus proches des groupes ciblés par les fonds structurels, qu'elles ont acquis leur confiance, qu'elles possèdent l'expérience de la mise en œuvre de projets efficaces et qu'elles utilisent des méthodes qui ont prouvé leur efficacité et leur utilité (comme le développement local). En Espagne, par exemple, les évaluations des fonds structurels ont clairement montré que les projets portés par des ONG sont parvenus à atteindre un grand nombre de personnes en situation d'exclusion sociale (comme des immigrants et des minorités ethniques), tout en améliorant de manière significative leurs compétences, leurs qualifications et, partant, leur qualité de vie.

Remarquons que les règlements des fonds structurels gardent le silence sur *qui* devrait mettre en œuvre les fonds structurels, se contentant de préciser qu'il s'agit là d'une responsabilité de l'Etat membre et de ses autorités de gestion, définis comme des organismes publics ou privés aux niveaux national, régional ou local, désignés par l'Etat membre lui-même. Les règlements laissent une grande liberté pour choisir quelles mesures d'inclusion sociale peuvent être financées et un grand nombre des actions proposées par le Fonds social européen se prêtent à une mise en œuvre par des ONG d'inclusion sociale. Le règlement du FSE précise que:

§5.4 L'autorité de gestion de chaque programme opérationnel encourage la participation adéquate des organisations non gouvernementales et leur accès aux activités financées, notamment dans les domaines de l'inclusion sociale, de l'égalité entre les hommes et les femmes et de l'égalité des chances.

Nous devrions dès lors rechercher dans les fonds structurels la partie favorable aux

ONG. Plus précisément, les fonds devraient utiliser des mécanismes qui encouragent et promeuvent la participation des ONG, comme l'assistance technique et les subventions globales. Un examen plus détaillé du règlement du FSE nous apprend qu'à l'article 3 sont prévues des mesures en vue de:

(c) renforcer l'inclusion sociale des personnes défavorisées en vue de leur intégration durable dans l'emploi et lutter contre toutes les formes de discrimination sur le marché du travail, en particulier en encourageant:

- (i) les parcours d'insertion dans l'emploi et de retour sur le marché du travail pour les personnes défavorisées telles que les personnes confrontées à l'exclusion sociale ou à l'abandon scolaire précoce, les minorités, les personnes handicapées ainsi que les personnes assurant des services d'aide aux personnes dépendantes, au moyen de mesures d'employabilité, en particulier dans le secteur de l'économie sociale, d'un accès à l'éducation et à la formation professionnelles et d'actions d'accompagnement ainsi que d'actions pertinentes de soutien et de services de proximité et de prise en charge qui améliorent les possibilités d'emplois;
- (ii) l'acceptation de la diversité sur le lieu de travail et la lutte contre les discriminations dans l'entrée et la progression sur le marché du travail, notamment au moyen de campagnes de sensibilisation, de la participation des collectivités locales et des entreprises et de la promotion des initiatives locales en matière d'emploi;

Cet article laisse penser que des projets dans les domaines de la formation, de l'enseignement, des services sociaux et du soutien à l'économie sociale sont envisageables. La possibilité de financer des mesures d'inclusion sociale via le Fonds européen de développement régional est plus importante qu'on pourrait le penser. Le règlement du FEDER semble autoriser dans la partie «régions de convergence» des projets dans les domaines des services de proximité (§4.3), de la santé et des infrastructures sociales et locales (§4.11), ainsi que des projets de développement local dans les programmes urbains (§8). Malgré ces ouvertures dans les règlements, le FEDER reste impénétrable pour un grand nombre d'ONG sociales.

La plupart des problèmes auxquels les ONG ont été confrontées lors des cycles précédents des fonds structurels se répètent lors de la période 2007-2013; citons, parmi d'autres, les exigences en matière de cofinancement, les garanties, l'obligation de mener des projets annuels, plutôt que multi-annuels, et l'absence de transparence. Problème propre au cycle 2007-2013: il semble que de nombreux pays réduisent le nombre de plus petits projets, préférant privilégier les projets d'envergure, souvent administrés par les services gouvernementaux eux-mêmes (dans un processus de «massification»).

Si elles veulent accéder aux fonds structurels, ou même les influencer, les ONG d'inclusion sociale doivent consacrer le temps et l'énergie nécessaires pour se familiariser avec leur gestion et leurs autorités de gestion, influencer ces dernières et nouer des relations de travail avec les fonctionnaires concernés (> Chapitre 4).

➤ La Commission a publié un «Sourcebook on sound planning of ESF programmes», (disponible uniquement en anglais et en allemand) sur le site de la DG EMPL en ver-

sion papier. Il s'agit d'un outil de gestion destiné aux ONG d'inclusion sociale désireuses de mener des projets FSE.

➤ Certains pays proposent des guides et des manuels très utiles sur la manière de solliciter des fonds structurels ou d'exécuter des projets. Citons comme exemple le Luxembourg, où le département du ministère du Travail chargé de la gestion du FSE a publié un *Guide de l'utilisateur*. La Bulgarie, pour sa part, propose un *manuel de procédure générale sur la gestion des fonds structurels* (www.eufunds.bg), ainsi qu'un site web riche en informations sur les fonds structurels.

DES PROJETS D'INCLUSION SOCIALE PORTÉS PAR LES ONG

Certains programmes opérationnels combinent des mesures mises en œuvre par des départements gouvernementaux ou des ministères, par des agences gouvernementales, par des sous-traitants et par des ONG. Il arrive que les programmes opérationnels laissent dans le flou qui est censé mettre en œuvre les programmes, comment et quand. Le fossé peut être immense entre des mesures intégrées dans les dépenses quotidiennes d'un département gouvernemental ou d'un ministère d'un côté et, de l'autre, des appels à projets extrêmement visibles ou des concours ouverts. En conséquence, les ONG sociales doivent affronter un défi de taille: trouver quelles mesures leur sont accessibles en interrogeant les autorités de gestion. Dans les cas extrêmes, lorsqu'il apparaît que les fonds ne sont pas utilisés selon les règles ou lorsque le processus est totalement opaque, les ONG sociales devraient envisager de déposer une plainte officielle auprès de la Commission et / ou auprès du médiateur européen.



Egalité des chances – projet sur l'emploi aidé; Un client aidant un assistant dans une librairie © Diaconie silésienne, membre de EAPN-République tchèque

EXEMPLES D'ONG AYANT ACCÈS AUX FONDS STRUCTURELS

Au Portugal, EAPN Portugal a présenté des projets dans le cadre de la priorité axe 3 du FSE «*Gestion professionnelle et formation complémentaire*» et de la priorité axe 6 «*Citoyenneté, inclusion et développement social*», dans le cadre du programme opérationnel «*potentiel humain*» financé à hauteur de 8,8 milliards d'euros. Dans le cadre de l'axe 3, trois demandes de financement pour un total de 1,3 millions d'euros ont été approuvées; il s'agit d'un programme d'action et de formation dans le domaine de l'économie sociale portant le nom de QUAL-IS, ainsi qu'une quatrième demande de financement pour le projet SIQ. Soulignons que 89 organisations s'occupent de la formation des ONG afin d'améliorer la qualité de leurs services et que dix nouveaux collaborateurs ont été engagés pour la période 2008-2009. Le projet axe 6, élaboré en collaboration avec Santarém, propose des formations pour les personnes en difficulté n'ayant pas de qualifications et bénéficiant du revenu minimum.

En République tchèque, des membres nationaux du Réseau européen de lutte contre la pauvreté mènent des projet dans le cadre du cycle 2007-2013 dans des domaines tels que l'amélioration des services sociaux, la formation complémentaire et l'enseignement postsecondaire pour les prestataires de services sociaux et de services qui assurent une participation plus active des personnes exclues du marché de l'emploi.

En Espagne, il existe 19 programmes opérationnels régionaux et trois programmes impliquant plusieurs régions (adaptabilité et emploi; lutte contre la discrimination; et assistance technique, coopération transnationale et interrégionale). Dans ce cadre, des ONG réalisent des projets dans le domaine de la lutte contre la discrimination.

En Allemagne, les organisations actives dans le domaine de la protection sociale ont négocié un programme FSE de 40 millions d'euros pour (1) l'économie sociale et (2) l'intégration sociale des personnes exclues du marché de l'emploi; ce programme prévoit la mise en place d'un comité de pilotage au sein de l'Association Fédérale des Agences Volontaires pour la Protection Sociale à Berlin. En Basse Saxe (région allemande), un programme doté de 91,3 millions d'euros vise à aider les personnes en difficulté et à assurer leur insertion sur le marché de l'emploi. Toujours en Basse Saxe, les six grandes organisations allemandes pour la protection sociale, en leur qualité de «bureau européen des agences volontaires pour la protection sociale», ont obtenu un budget afin de développer et d'améliorer des projets types dans le domaine de l'inclusion sociale (>*Assistance technique*). Selon elles, «Les organisations actives dans le domaine de la protection sociale ont de bons contacts avec les personnes en difficultés et savent, mieux que quiconque, comment les aider à s'insérer sur le marché de l'emploi».

En Flandre, le Réseau flamand de lutte contre la pauvreté a rédigé un rapport sur l'activation des personnes en situation de pauvreté et a préparé un projet FSE auquel participent des personnes en situation de pauvreté.

En Slovénie, deux mesures relatives à l'inclusion sociale servent à financer des ONG dans le cadre du programme opérationnel pour le développement des ressources humaines. Il s'agit de la mesure 4.1 «*Egalité des chances sur le marché de l'emploi et consolidation de l'inclusion sociale*» et de la mesure 4.3 «*Employabilité accrue pour les groupes vulnérables dans le domaine de la culture et aide à leur insertion sociale*», pour un budget total de 58,25 millions d'euros. La mesure 4.1 cible les chômeurs de longue durée, les travailleurs de plus de 50 ans, les jeunes précarisés, les jeunes à la recherche de leur premier emploi, les anciens détenus, les toxicomanes, les migrants, les personnes handicapées, les membres des minorités ethniques et de la communauté Rom, via des projets et des campagnes de lutte contre la discrimination. Exemples de projets prévus: création d'entreprises socialement inclusives, services de prise en charge des enfants et des personnes âgées, formation à l'emploi et à la création d'emplois.

Au Royaume-Uni, il existe six programmes opérationnels FSE et 16 programmes opérationnels FEDER auxquels les ONG participent à tous les niveaux; pour sa part le CRSN mentionne, de manière spécifique, l'aide aux réseaux régionaux d'ONG sociales. En Angleterre, la priorité du FSE «*Accroître les opportunités d'emploi*» a encouragé des ONG de terrain à cibler un plus large éventail de groupes en difficulté.

➤ voir *Le Fonds social européen en action, 2000-2006: success stories*. Commission européenne, DG EMPL, 2005.

👉 ETUDE DE CAS: LE PROGRAMME OPÉRATIONNEL DE LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION EN ESPAGNE

En Espagne, pour la période 2007-2013, un programme opérationnel de lutte contre la discrimination remplace un programme très réussi du cycle 2000-2007. L'ancien programme était ambitieux, puisqu'il rassemblait 192.000 participants provenant de 600 organisations différentes travaillant avec des femmes en difficulté, des minorités ethniques, des personnes Roms, des personnes handicapées et d'autres personnes en situation d'exclusion.

Le nouveau programme est géré par dix instances intermédiaires. Cinq d'entre elles sont des organes nationaux de l'administration publique et les cinq autres sont des ONG actives dans les domaines de l'employabilité et de l'inclusion sociale: Caritas Espagne, la Croix-Rouge espagnole, la Fondation Luis Vives, la Fondation ONCE et la Fondation secretariado Gitano (pour les populations Roms). Le principal objectif consiste à promouvoir la cohésion sociale, principalement par le biais de l'inclusion des groupes en difficulté et la lutte contre tous les types de discrimination basés, entre autres, sur l'origine ethnique.

Le nouveau programme doit sa réussite à la manière dont a été organisée la promotion du programme précédent ainsi qu'à la façon dont les ONG ont demandé, de manière concertée, aux autorités publiques espagnoles de soutenir financièrement le nouveau programme. L'ancien programme avait été promu de diverses manières: via des sites

internet, par des publications et en persuadant la Commission européenne de soutenir le programme comme exemple de bonne pratique. En conséquence, le programme a figuré dans les guides de la Commission comme exemple de bonne pratique du FSE, tandis qu'il constituait le thème central d'une révision par les pairs transnationale, dont un séminaire a eu lieu à Cordoue en 2007. Le programme a ainsi bénéficié d'une visibilité exceptionnelle et comme dit le dicton, «le succès ne ment pas».

ETUDE DE CAS: ACCÉDER AUX FONDS STRUCTURELS POUR L'ÉDUCATION EN BULGARIE

Lorsque la mesure «éducation» du programme opérationnel pour le développement des ressources humaines a été introduite en Bulgarie (elle est dotée de 12,7 millions d'euros et s'intitule «mettre en place un environnement multiculturel favorable»), la liste des instances jugées aptes à mettre en œuvre les fonds se limitait aux seules autorités locales. Le représentant des populations Roms a soulevé le problème lors de la première réunion du Comité de suivi au sein duquel il siégeait; ce dernier a adhéré à son point de vue, à savoir que d'autres organisations, telles que les écoles et les ONG, devraient être éligibles. Une fois les projets enfin approuvés, les ONG ont décroché la majorité des projets (27), dans le cadre de l'appel à propositions lancé par le ministère de l'Éducation et des Sciences; d'autres projets ont échoué aux écoles et aux autorités locales. Les ONG ont également réussi à décrocher 83 projets sur 256 dans le cadre de la mesure «Rendre l'école plus attrayante pour les jeunes», soit 34% des fonds, et ne sont dépassées dans l'attribution des fonds que par le milieu scolaire.

LES SUBVENTIONS GLOBALES

Les subventions globales sont un nouveau mécanisme des fonds structurels révisés, dont le propos est de permettre une mise en œuvre des programmes la plus proche des groupes cibles et des populations en situation de pauvreté. Elles sont prévues dans les règlements généraux:

§§42-3 L'État membre ou l'autorité de gestion peut confier la gestion et la mise en œuvre d'une partie d'un programme opérationnel à un ou plusieurs organismes intermédiaires, désignés par l'État membre ou l'autorité de gestion, y compris des autorités locales, des organismes de développement régional ou des organisations non gouvernementales.

L'approche des subventions globales présente un potentiel considérable lorsqu'il s'agit de faire parvenir les fonds structurels plus directement aux groupes et aux communautés en situation de pauvreté. Les organismes intermédiaires, qui ont une meilleure compréhension de l'exclusion sociale, sont dans une position idéale pour mettre en œuvre les fonds structurels, souvent sous la forme de petites subventions allouées à des groupes de travail actifs dans le domaine du développement local et qui ont un véritable impact sur le terrain. Au Royaume-Uni, voilà des années que le système des subventions globales est utilisé largement et avec brio; la raison en est que la procédure de demande de financement est facilement accessible et compréhensible, avec 100% des montants réglés à l'avance, des exigences mineures en matière de rapport et de suivi ainsi qu'un soutien direct aux candidats et aux bénéficiaires des subventions globales. En Espagne, le programme opérationnel de lutte

contre la discrimination de la période 2000-2006 a été réalisé par le truchement d'une subvention globale allouée à la fondation Luis Vives; il s'agit probablement de la plus grosse subvention globale jamais attribuée (> étude de cas plus haut).

Malgré tous les avantages de ce mécanisme, nous ne pouvons que regretter le fait que le cycle 2007-2013 soit caractérisé par un faible recours aux subventions globales et que la Commission n'a exercé aucune pression visible sur les États membres à ce propos. La décision d'approuver une subvention globale est laissée à la discrétion de l'État membre. Maintenant que les programmes opérationnels sont en cours, il est difficile d'identifier, à ce stade, de nombreux programmes adaptés aux subventions globales.

EXEMPLES DE SUBVENTIONS GLOBALES

Au Royaume-Uni, des subventions globales sont consacrées à des micro-projets dans le cadre des programmes régionaux, on les appelle: *Community grants*. Les conditions de restitution et de paiement sont beaucoup plus strictes qu'auparavant et ressemblent à celles du principal programme FSE. Pour plus de rapports et des études résumant l'expérience britannique en matière de subventions globales, voir London Voluntary Services Training Consortium: *The London ESF story through third sector eyes*. www.lvstc.org.uk.

En France, deux membres régionaux de la FNARS, une importante ONG du secteur du sans-abrisme, ont été désignés «organismes intermédiaires» pour la réalisation de micro-projets pour des associations (Centre et Ile-de-France). Le volet transnational du FSE est géré par un organisme intermédiaire appelé Racine.

Le réseau EAPN Hongrie a soumis une demande officielle auprès de l'autorité de gestion en vue d'un mécanisme de subventions globales.

Si le Portugal ne dispose pas encore de subventions globales, le décret §312/2007 les rendra possibles à l'avenir. Les ONG figurent sur la liste des organismes intermédiaires envisagés.

LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS ET L'ASSISTANCE TECHNIQUE

Outre le fait de poser sa candidature pour la réalisation de projets et de les réaliser via les principaux programmes opérationnels et les subventions globales (les voies principales), les ONG disposent de deux autres alternatives pour obtenir des fonds structurels: le renforcement des capacités et l'assistance technique. Le renforcement des capacités désigne un programme ou une mesure permettant, au cours d'un certain laps de temps, de consolider la capacité des ONG à réaliser et à développer leurs services grâce à de meilleures connaissances et compétences. L'assistance technique désigne un fonds destiné à soutenir les opérations des fonds structurels. Bien que les gouvernements utilisent l'assistance technique pour financer la gestion quotidienne des fonds structurels, cet assistance peut servir à d'autres tâches telles que des manifestations, des activités et le soutien aux organisations afin qu'elles réalisent les opérations des fonds structurels de manière plus efficace.

Voici quelques détails à propos de chacun de ces mécanismes. Premièrement, les fonds structurels prévoient le financement de ce que l'on appelle «le soutien à la capacité administrative». Pour ce qui concerne les zones de convergence, le règlement du FSE précise qu'un appui financier est disponible pour:

§3.2.b renforcer la capacité institutionnelle et l'efficacité (...) des partenaires sociaux et des organisations non gouvernementales.

En résumé, cela comprend,

le développement des capacités pour la mise en œuvre des politiques et des programmes dans les domaines concernés, y compris pour ce qui est de l'application de la législation, notamment par la formation continue de l'encadrement et du personnel et un soutien spécifique aux services essentiels, aux services d'inspection et aux acteurs socio-économiques, notamment les partenaires sociaux et environnementaux, les organisations non gouvernementales concernées et les organisations professionnelles représentatives

Cela peut être effectué par le biais de programmes et de mesures spécifiques, avec une réelle possibilité, pour le FSE, de contribuer au renforcement des capacités des ONG. En Hongrie, par exemple, le programme opérationnel pour le *renouvellement social* contient une mesure 5.5.1 «*Développement des communautés locales et de la société civile*». En Slovénie, le programme opérationnel pour le développement des ressources humaines comporte une mesure 5.3 «*Promotion du développement des ONG et du dialogue civil et social*», qui vise à renforcer les capacités des ONG, des associations, des réseaux et des relais nationaux. Un budget de 13,4 millions d'euros a été alloué et lors du premier cycle, huit projets ont reçu des aides, principalement pour des services d'information et de conseil. Malheureusement, il est impossible de trouver des éléments prouvant l'utilisation extensive de cette disposition.

Deuxièmement, les programmes des fonds structurels comportent des dispositions en matière d'assistance technique. Le règlement général (§46) précise que l'assistance technique peut être mise à disposition pour les activités de préparation, de gestion, de suivi, d'évaluation, d'information et de contrôle des programmes opérationnels ainsi que pour des activités de consolidation de la capacité administrative nécessaire à la mise en œuvre des fonds. Par exemple, les réunions de promotion, d'évaluation, ainsi que les réunions des comités de suivi, sont financées par l'assistance technique. Tout comme c'est le cas concernant les instances pouvant mettre en œuvre les fonds, aucune disposition ne dit que l'assistance technique est limitée aux gouvernements; dès lors et en principe, les ONG peuvent y recourir automatiquement pour les activités énumérées plus haut, et ainsi accéder plus facilement aux fonds structurels et à leur gestion.

Pour la période 2007-2013, les Etats membres pourront consacrer jusqu'à 4% de chaque programme opérationnel à l'assistance technique pour les objectifs de convergence et de compétitivité et jusqu'à 6% pour l'objectif de coopération. Les orientations stratégiques communautaires insistent sur l'importance de la bonne gouvernance et stipulent que les Etats membres devraient garantir une efficacité et une transparence accrues. Selon celles-ci, ils devraient également envisager des actions visant le ren-

forcement des capacités dans des domaines tels que les procédures d'audits sociaux, les principes de gouvernance ouverte ainsi que le soutien aux principaux services et acteurs socio-économiques.

⊕ Dans la pratique, la plupart de gouvernements se réservent l'assistance technique. Certains administrateurs de programmes (par exemple en Irlande) ont pris la décision extrême d'exclure les ONG de l'assistance technique, quelles que soient les circonstances. Autre problème supplémentaire: il peut s'avérer extrêmement difficile de savoir dans quel domaine est dépensée l'assistance technique, et même qui prend les décisions.

Malgré tout, il existe des exemples de pays où les ONG sont parvenues à obtenir de l'assistance technique pour participer aux activités des fonds structurels et mettre en œuvre des programmes. D'autres, qui ne sont pas parvenues à mettre en œuvre des projets, ont pu entreprendre un travail d'information à propos des fonds structurels. Elles ont également pu effectuer une analyse et une évaluation de l'utilisation des fonds.

EXEMPLES DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS ET D'ASSISTANCE TECHNIQUE

En Espagne, l'assistance technique parvient aux ONG par le truchement de deux organismes intermédiaires: l'Institut de la femme, un organe gouvernemental, et une ONG, la Fondation Secretariado Gitano (pour les populations Roms), dans le cadre de la rubrique *Assistance technique et coopération interrégionale et transnationale*. La Fondation Secretariado Gitano offre de l'assistance technique dans le cadre de la gestion du réseau européen pour l'inclusion sociale et pour les populations Roms (> *Chapitre 7*).

Au Royaume-Uni, depuis 1993, les autorités de gestion mettent de l'assistance technique nationale et régionale à la disposition des ONG sociales par le biais du FSE et du FEDER (par exemple, par l'intermédiaire du London Voluntary Sector Training Consortium (LVSTC)). Récemment, le LVSTC a mené un partenariat de deux ans avec huit organisations afin de réaliser un projet de renforcement des capacités visant à soutenir 3.100 micro-projets locaux. Actuellement, la Commission européenne ayant décidé de mettre un terme au système de prélèvement qui permettait aux agences de mise en œuvre de trouver des fonds de contrepartie pour l'assistance technique, tout le processus est suspendu.

En Basse Saxe (région allemande), les six principales organisations pour la protection sociale (Diakonie, Caritas, Rote Kreuz, Arbeiterwohlfahrt, Parität, Jüdische Wohlfahrt) ont obtenu de l'assistance technique pour mettre en place le «bureau européen des agences volontaires pour la protection sociale». Ce dernier fournit des informations, formule des suggestions de projets, soutient le développement d'idées de financement, aide à la rédaction de demandes de financement, offre des conseils en matière de fonds de contrepartie, organise des formations, des ateliers, formule des conseils et des idées en matière de projets et assure la mise en réseau avec des partenaires privés. Son slogan est «Réfléchissons ensemble pour transformer vos idées en projets éligibles au titre des Fonds». Au niveau national, un bureau développe et gère des projets dans le cadre du programme *Améliorer l'économie sociale*.

➤ Le Bureau européen des agences volontaires de protection sociale, Heiligengeistsstraße 28, 21355 Lüneburg 21355, Allemagne, tel 49 4131 221 4990, fax 49 4131 221 4991, europabuero-lueneburg@lag-fw-nds.de.

Au Portugal, le programme opérationnel d'assistance technique définit une série d'activités dans le cadre desquelles les ONG pourraient jouer un rôle actif; il s'agit, par exemple, d'études et d'actions innovantes. L'assistance technique est disponible pour les études visant à approfondir les connaissances dans les domaines des politiques et des interventions, aussi bien au niveau national que dans le cadre du FSE, de la stratégie européenne pour l'emploi et du plan national pour l'emploi, de la stratégie européenne pour l'inclusion sociale et le programme national pour l'inclusion, de l'intégration transversale du genre et la mise en œuvre du plan national pour l'égalité et le plan national pour l'intégration des personnes handicapées. L'assistance technique est également disponible pour des études et des évaluations dans le cadre des interventions du FSE, par exemple, pour des domaines transversaux ou thématiques tels que l'égalité des chances, la transnationalité et l'innovation. Sans oublier les projets novateurs dans les domaines de l'éducation, de la formation, des politiques pour l'emploi et des groupes en difficulté.

En Slovénie, le ministre de l'Administration publique, en collaboration avec le ministère du Travail, de la Famille et des Affaires sociales ont ouvert l'assistance technique à des ONG désireuses de préparer un projet; toutefois, l'expérience a montré qu'il serait judicieux que la même assistance technique reste disponible lors de la phase de mise en œuvre.

☞ ETUDE DE CAS: L'ASSISTANCE TECHNIQUE, PORTE D'ENTRÉE AU FSE EN FRANCE

En France, pour la période de programmation 2007-2013, plusieurs organisations se sont mises en réseau afin d'obtenir que des programmes d'économie sociale puissent être présentés et acceptés en plus grand nombre dans le cadre du FSE. Ils ont reçu un financement d'assistance technique du FSE de la part de la Direction pour l'emploi et la formation professionnelle (en français, la DGEFP), afin de réaliser leur projet au cours de la période allant de janvier 2008 à décembre 2010. Dans le passé, les propositions venant d'ONG d'inclusion sociale avaient toujours rencontré les pires difficultés pour élaborer et présenter des projets de qualité.

La campagne était portée par la FNARS, une ONG de tête dans le domaine des sans-abri, en collaboration avec la Fédération des ONG prestataires de services de santé et de services sociaux, UNIOPSS (il s'agit dans les deux cas de membres actifs d'EAPN France). Avec l'aide d'un organisme intermédiaire professionnel proche des ONG d'économie sociale, Avise, les premières demandes de financement ont été soumises à la DGEFP dès 2004. Avise a expliqué de quelle manière les ONG d'inclusion sociale peuvent consolider leurs capacités et présenter des projets avec plus de chances de réussite, en «les professionnalisant» via des outils comme une bonne préparation de projets, la gestion de projets, une formation technique et de meilleures méthodologies. La formation a été complétée par un guide pratique, l'ouverture d'une ligne télé-

phonique d'aide, la mise en place d'un réseau d'experts, l'organisation de séminaires, des études sur la valeur des projets financés par le FSE, des exemples de projets d'économie sociale réussis. Le guide pratique intitulé «Gérer et financer un projet avec l'appui du Fonds social européen» compte 93 pages divisées en plusieurs chapitres: l'émergence d'une idée, de l'idée au projet, validation interne du projet, choix du programme, du programme à la réalisation du dossier, du dossier à la convention, bilan, finances, action post-projet. Le tout est accompagné de documents, d'un CD-ROM et les lecteurs sont invités à utiliser la ligne téléphonique d'aide.

Depuis le lancement du projet, 1.000 guides ont été distribués et 542 personnes ont reçu la formation. La FNARS et l'UNIOPSS ont organisé une journée d'information à l'intention de 155 participants en octobre 2007 pour discuter des possibilités qu'ont les ONG d'inclusion sociale locales de prendre part au nouveau FSE, avec une présentation des lignes budgétaires les plus accessibles. Quels sont les résultats du projet?

- Les ONG sont reconnues comme partenaires dans les fonds structurels.
- On a maintenu une ligne budgétaire pour les ONG, même si son enveloppe est réduite et qu'elle n'est pas disponible dans deux régions.
- Les ONG sont éligibles pour la plupart des mesures des programmes opérationnels du FSE.
- Du financement FSE a été obtenu pour faire connaître la participation des ONG d'inclusion sociale au fonds structurels, via un guide, des outils de gestion, une ligne téléphonique, un réseau régional d'experts et des formations.

☞ ETUDE DE CAS: L'ASSISTANCE TECHNIQUE POUR UN MEILLEUR ACCÈS AUX FONDS STRUCTURELS À MALTE

Le Centre de ressources de Malte, qui s'occupe du secrétariat d'EAPN Malte, s'il savait l'intérêt que suscitaient les fonds structurels parmi les ONG d'inclusion sociale à Malte, était également conscient de leur incapacité à soumettre des demandes de projets ou à administrer pareils financements. Le Centre a donc soumis une demande d'assistance technique directement à l'autorité de gestion en vue d'un programme de formation. Il a obtenu 75% du financement de l'axe «assistance technique» du Fonds social européen à Malte et 25% d'une autre source (le Fonds de la société civile).

Le programme de formation intitulé «Formation aux fonds structurels et programme d'assistance technique pour les ONG et les organisations de la société civile» débuta par un séminaire d'information (juin 2007) suivi d'une formation intensive (août - octobre). Un atelier d'une journée était organisé chaque semaine, pour un total de 54 heures de formation, dispensée par des formateurs du secteur privé spécialisés dans la gestion de projets et dans la comptabilité. Thèmes abordés: le choix et la planification d'un projet, les règlements de gestion financière, les marchés publics, le manuel de procédures des fonds structurels, la gestion de projets, l'évaluation et le contrôle, les exigences en matière de publicité et d'archivage pour les audits, le FSE dans la pratique (avec des présentations du Royaume-Uni, d'Espagne et d'Italie) et les autres

fonds. Dix-neuf participants ont terminé la formation et se sont vus octroyer un certificat. Les documents de formation étaient également disponibles en ligne. Le cours a fait l'objet d'une évaluation et de recommandations, dans un rapport intitulé *Description du projet et recommandations*. Le Centre maltais de ressources espère que suite à cette première expérience, deux projets au moins obtiendront un financement lors du nouveau cycle. www.mrc.org.mt

Il peut s'avérer difficile d'identifier les personnes responsables de l'assistance technique, principalement auprès des gouvernements qui rechignent à laisser qui que



ce soit utiliser ce mécanisme. Une exception est le Luxembourg, où le *Guide de l'Utilisateur* publié par le gouvernement dresse la liste des personnes responsables de l'assistance technique, avec leurs e-mails.

AIDE MÉMOIRE POUR LES ONG D'INCLUSION SOCIALE

- Avez-vous trouvé à quelles parties des fonds structurels, des programmes opérationnels, des priorités, des axes, des mesures et des sous-mesures vous pourrez accéder?
- Avez-vous établi une stratégie pour y parvenir? Si certaines parties des fonds structurels sont hors d'atteinte pour les ONG, quelles stratégies avez-vous mis en place pour y remédier?
- Dans quelle mesure les ONG d'inclusion sociale sont-elles en capacité de répondre à des appels à propositions? Avez-vous tenté de renforcer leurs capacités afin qu'elles aient une véritable chance de gérer de bons projets, comme ce fut le cas à Malte et en France?
- Vous êtes-vous procurés les plans de l'assistance technique pour la période 2007-2013? Avez-vous identifié de quelle manière l'assistance technique a déjà été dépensée? Avez-vous sollicité ou obtenu de l'assistance technique aux fins d'un projet de renforcement des capacités? Si les mesures de renforcement des capacités et l'assistance technique semblent hors d'atteinte pour les ONG d'inclusion sociale, qu'envisagez-vous de faire pour y remédier?
- Quand entamerez-vous une campagne en vue de l'obtention de subventions globales, de l'assistance technique et de mesures de renforcement des capacités pour 2014-2020?

CHAPITRE 4

FAIRE ENTENDRE
UNE VOIX CRITIQUE

Outre qu'elles peuvent mener des projets des fonds structurels, les ONG ont un rôle crucial à jouer pour que les fonds soient gérés de manière à contribuer à l'inclusion sociale. Cet objectif ne sera atteint que si les ONG font entendre une voix critique et collaborent avec d'autres acteurs clés. Le présent chapitre vous présentera dans un premier temps les acteurs avec lesquels les ONG devraient s'allier, avant de se pencher sur la manière de faire entendre cette voix critique.

LES PRINCIPAUX ACTEURS

La politique de cohésion de l'Union européenne a créé un monde de personnes gravitant autour des fonds structurels, appelés les «acteurs». Toute ONG désireuse d'influencer la politique de cohésion devra identifier et contacter ce monde d'acteurs des fonds structurels. Il s'agit de personnes auxquelles les membres des ONG d'inclusion sociale souhaiteront envoyer leurs informations et leurs analyses (via une liste de publipostage créée dans ce but), mais également avec lesquelles ils voudront nouer des relations de travail.

Le principal acteur dans chaque Etat membre est l'autorité de gestion. Il s'agit de l'organisme désigné par le gouvernement pour administrer les Fonds structurels dans leur totalité et chacun des programmes opérationnels. L'autorité de gestion est responsable du lancement des projets, de leur sélection, de leur évaluation, du retour d'informations et du travail de promotion. L'autorité de gestion peut déléguer une série de fonctions à des organismes intermédiaires (il peut s'agir d'agences gouvernementales ou d'organismes extérieurs dans le cas de subventions globales). Une fonction importante de l'autorité de gestion est de mettre en place un système d'évaluation et de suivi (> *Chapitre 6*).



Action publique, Graz, Autriche 2006 © lynn@art / Armutskonferenz

Les fonds structurels fonctionnent selon un système de gestion partagée avec la Commission européenne. Bien qu'il y ait eu un glissement de pouvoir de Bruxelles vers les Etats membres (> *Chapitre 1*), la Commission a toujours un rôle à jouer; il s'agit pour elle de discuter des priorités des Etats membres et d'éventuellement les ajuster, d'évaluer la mise en œuvre des fonds et d'en gérer le budget global. Dans la pratique, cela se fait via un système de «responsables géographiques» ou «desk officers», dont chacun est responsable d'une série de pays dans chacune des deux Directions générales de la Commission en charge des fonds structurels: la DG REGIO et la DG EMPL. Le responsable géographique s'occupe, dans des groupes de 3 ou 5 Etats membres, des tâches suivantes: vérifier l'application des lignes directrices et des règlements, s'informer d'éventuels problèmes et veiller à la bonne utilisation des fonds, souvent via des réunions bilatérales avec les autorités de gestion des pays concernés.

Il s'agit là des deux principaux acteurs, autour desquels gravitent d'autres parties prenantes (voir tableau). Les ONG d'inclusion sociale doivent travailler dans cet environnement chargé et tâcher de rallier les acteurs concernés à leur cause.

LES ACTEURS DES FONDS STRUCTURELS		
Média Administration publique Universités/instituts/centres de recherche/think tanks Commentateurs	Commission européenne	
	DG EMPLOI Responsables géographiques	DG REGIO Responsables géographiques
Gouvernements Autorités de gestion		
Membres des comités de suivi nationaux Principalement des ministères, des agences gouvernementales, des organismes de suivi, les partenaires sociaux		
Programmes opérationnels, mesures, projets Organismes et agences de mise en oeuvre		
Membres du comité de suivi du Programme Partenaires sociaux ONG d'inclusion sociale	Autres ONG Eurodéputés	

DE LA MANIÈRE DE POSER UN REGARD CRITIQUE

Une fois les acteurs officiels des fonds structurels identifiés, comment faire une analyse critique des fonds eux-mêmes? La Commission européenne dispose d'une formidable machine publicitaire qui lui sert à vanter les fonds et leurs mérites. De la même manière, les gouvernements nationaux vont, pour des raisons politiques, électorales ou autres, faire la publicité des avantages offerts par les fonds structurels, afin de nous convaincre de la sagesse de leurs investissements. Entre elles, ces instances ont tendance à masquer la question principale: les fonds assurent-ils véritablement l'inclusion sociale?

L'inclusion sociale constitue un objectif officiel des fonds structurels et figure tant dans les orientations stratégiques de l'UE que dans les règlements; l'inclusion sociale est un objectif spécifique du Fonds social européen. Si le concept est présent, cela signifie-t-il que les fonds structurels *sont* socialement inclusifs? Il n'est pas simple de déterminer si les fonds sont socialement inclusifs ou pas, mais voici une série de questions à se poser lorsqu'on analyse les fonds dans chacun des pays:

- Dans quelle mesure l'inclusion sociale est-elle *définie officiellement* comme un objectif dans les cadres de référence stratégiques nationaux et dans les programmes opérationnels? L'est-elle de manière *évidente*? La partie du document relative au «contexte» accorde-t-elle assez d'attention à l'inclusion sociale? La section relative à l'inclusion sociale repose-t-elle sur une bonne compréhension de la pauvreté et de l'exclusion? Dans quelle mesure l'inclusion sociale a-t-elle été prise en compte lors du processus de consultation? L'inclusion sociale figure-t-elle parmi les objectifs transversaux (tels que le genre ou l'environnement)?
- Combien de programmes opérationnels s'attaquent véritablement à l'inclusion sociale? Est-ce un thème qui transcende tous les programmes opérationnels? Trouve-t-on une trace de l'inclusion sociale dans des programmes relatifs à l'infrastructure (par exemple, le transport, l'industrie, l'environnement)?
- Qui *cible-t-on* avec les fonds structurels? Y a-t-il des groupes dont on sait qu'ils sont socialement exclus? Y a-t-il des groupes importants en situation de pauvreté qui *ne sont* pas ciblés (par exemple, les enfants, les personnes âgées, les personnes exclues du marché de l'emploi)?
- Quelle est la part des fonds consacrée à l'inclusion sociale? Peut-on l'évaluer, programme par programme, priorité par priorité, axe par axe, mesure par mesure? En général, peut-on chiffrer la part consacrée à l'inclusion sociale?

Peut-être la question la plus pertinente à se poser lorsque l'on analyse les fonds structurels est-elle: *Cui bono? Qui en bénéficie?* Si on analyse les programmes opérationnels, ligne après ligne, qui est susceptible de bénéficier le plus des subventions, de la formation, des infrastructures, des projets...etc?

Dans certains Etats membres, l'inclusion sociale figure, de manière évidente, parmi les priorités des CRSN, des PND et de programmes individuels. Certains PO font des efforts considérables pour cibler des groupes fortement menacés par l'exclusion so-

ciale. Dans certains pays, les ressources connaissent un glissement évident vers les ressources humaines, vers les groupes clairement définis comme exclus.

👉 ETUDE DE CAS: ANALYSE DES FONDS STRUCTURELS EN IRLANDE ET EN HONGRIE

Quelques ONG ont mené à bien une analyse systématique des fonds structurels; c'est le cas de la «Community Workers Cooperative» en Irlande. Les résultats ont été publiés dans les rapports suivants:

Le plan de qui? Groupes locaux et plan national pour le développement (1989)

Les fonds structurels européens – le défi posé par l'exclusion sociale (1992)

L'égalité et les fonds structurels (1995)

Un plan national pour un développement socialement inclusif? Un commentaire critique (2000)

Il ressort de cette analyse que les fonds structurels ont été vite absorbés par les élites sociales, politiques et administratives du pays, afin de consolider leurs priorités et leurs valeurs actuelles. Si certaines ressources ont atteint les personnes les plus en difficulté et bien que les programmes en faveur de ces publics aient connu une grande visibilité, les montants concernés restent comparativement modestes. Par exemple, le principal programme en faveur des personnes en difficulté (le grand programme opérationnel pour le développement local, urbain et régional) s'est avéré, en réalité, le plus petit programme, ne recevant que 4% des fonds. Dans le domaine de l'éducation, la plupart des financements ont été alloués aux secteurs universitaire et techniques, alors que le secteur s'occupant des publics défavorisés n'a presque rien reçu. Dans le domaine du logement, les fonds ont principalement servi à aider les candidats acquéreurs, seule une faible proportion étant consacrée aux sans-abris ou aux gens du voyage qui ne disposaient pas de logement convenable («les populations Roms»). Dans le secteur du transport, les fonds ont été dépensés pour des projets principalement routiers, alors que le transport commun (bus...), dont dépendent les personnes en situation de pauvreté, les personnes âgées et les femmes, ne recevaient pratiquement rien. Certains programmes n'étaient accessibles qu'à des co-financiers privés capables d'apporter des sommes élevées de fonds de contrepartie (pouvant s'élever à plusieurs millions); ce choix a eu pour effet de favoriser plus encore les publics déjà privilégiés. Ce constat s'applique principalement aux programmes touristiques qui n'étaient pas accessibles aux opérateurs locaux à bas revenus ou travaillant dans des zones rurales. En conséquence, certains fonds structurels ont, en réalité, débouché sur davantage d'exclusion sociale, plutôt que le contraire. Les rapports susmentionnés, s'ils n'ont pas été bien accueillis par le gouvernement, ont eu le mérite d'élargir le débat sur le rôle des fonds structurels et ont aidé les ONG oeuvrant pour l'inclusion sociale à analyser et à interpréter plus finement la politique menée par le gouvernement. La part des fonds que l'on peut qualifier de «socialement inclusive» a, en fait, augmenté au cours de plusieurs périodes de fonds et est passée de 29% à 37%.

En Hongrie, 17 ONG oeuvrant pour l'inclusion sociale (y compris EAPN Hongrie), pour le développement local, pour la protection de l'environnement et pour d'autres causes, ont analysé, ensemble, le processus de consultation sur les fonds structurels et en ont publié une critique. Le collectif s'appelait «des ONG pour faire connaître le plan national pour le développement (NPNDP), un groupe d'action informel». Les résultats ont été publiés dans le *rapport de suivi de la consultation publique sur le second plan national hongrois pour le développement 2004-2008*, un regard critique sur la manière dont le NPNDP a tenté d'infléchir le plan, les réactions du système politique et administratif et un résumé des actions de pression en une d'une définition plus large de la consultation.

MENER UNE ANALYSE CRITIQUE

Il existe plusieurs manières, pour les ONG d'inclusion sociale, de mener une analyse critique des fonds structurels dans leur pays:

- Obtenir la documentation pertinente sur les fonds, principalement sur les programmes opérationnels et sur les plans de mise en œuvre, sur les évaluations déjà réalisées, principalement les évaluations *ex-ante*;
- S'informer sur d'autres sources éventuelles d'analyse critique des fonds structurels, par exemple, des experts de l'administration publique, des économistes et des commentateurs sociaux. Souvent, les ONG d'inclusion sociale ont tendance à sous-estimer ces groupes alors qu'ils sont pourtant prêts à apporter leur aide;
- Etudier les lignes de dépenses prévues pour chaque mesure; qui reçoit quoi? Quid des groupes cibles? Qui est susceptible d'être bénéficiaire (*Cui bono?*)? Commencer à calculer les parts. Voir ce qui n'est pas financé (par exemple, l'économie sociale?);
- Examiner le degré de cohérence entre les fonds structurels et le plan d'action national pour l'inclusion de votre pays (PNA I) et prendre contact avec l'autorité de gestion afin d'améliorer cette cohérence;
- Contacter les personnes responsables d'administrer les programmes pour leur demander quels sont leurs objectifs affichés; contacter les personnes qui siègent au sein des comités de suivi (y compris les représentants de la Commission et des ONG) ainsi que les organismes bénéficiaires;
- Identifier *qui* prend les décisions sur les fonds, sur les projets et sur leur mode de sélection. Qui sélectionne les projets? Sur base de quels critères? Comment sont-ils pondérés? Qui siège au sein des comités de suivi et comment ces personnes sont-elles sélectionnées? Y a-t-il des experts en inclusion sociale? L'égalité entre les hommes et les femmes est-elle assurée? Y a-t-il des appels à propositions ouverts?
- Examiner les indicateurs qui vous éclaireront sur les bénéficiaires et sur les manières de bénéficier. L'absence d'indicateurs peut être l'indice d'un problème;
- Ensuite, se demander dans quelle mesure les fonds sont socialement inclusifs.

Partagez l'analyse avec d'autres ONG d'inclusion sociale, avec des acteurs des fonds structurels (autorités de gestion, Commission, ministères gouvernementaux, membres des comités de suivi), avec les milieux décisionnels (membres des assem-

blées et des parlements nationaux, le monde associatif, les experts universitaires, les media) et entamez ensuite un véritable dialogue sur le rôle des fonds structurels. Rechercher, dans un premier temps, du financement via l'assistance technique prévue dans les fonds; puis, si cela s'avère impossible, explorez d'autres sources (publiques, privées, fondations, fonds de recherche).

Il est plus que probable que les documents qui feront le plus l'objet d'analyses critiques seront les CRSN, les programmes opérationnels et, une fois les programmes lancés, les rapports annuels de mise en oeuvre. La phase «CRSN» étant révolue, elle ne sera pas analysée dans les détails dans le présent document, mais elle continue à être importante d'un point de vue contextuel. En 2007, EAPN a effectué une analyse des CRSN pour la période 2007-2013. Pour ne citer que deux cas extrêmes, certains plans étaient professionnels, ils avaient de la profondeur et de l'ampleur; ils accordaient beaucoup d'attention à l'inclusion sociale et au rôle des ONG; ils annonçaient des mesures qui semblaient avoir été mûries; ils s'intéressaient aux indicateurs, au suivi et à l'évaluation (par exemple, la Bulgarie). A l'opposé, d'autres CRSN avaient été bâclés, ne se penchaient que sur des problématiques économiques, mentionnaient à peine l'inclusion sociale ou les ONG et ne fournissaient que très peu d'informations utiles à propos des finances et de la gestion (par exemple, les Pays-Bas). A ce stade des fonds structurels, les ONG sont sûrement en train d'examiner les programmes opérationnels. A nouveau, la qualité est très variable: certains abordent l'inclusion sociale de manière plus réfléchie que d'autres (par exemple, les programmes opérationnels sur l'infrastructure sociale et le renouvellement social en Hongrie). En règle générale, les programmes opérationnels suivent le même canevas: un processus de préparation, le contexte socio-économique, la stratégie, les axes prioritaires, les priorités horizontales, la cohérence avec les politiques nationales et européennes, les plans financiers, les systèmes de mise en oeuvre. Voici le modèle sur lequel vous pouvez baser votre analyse critique:

MENER UNE ANALYSE CRITIQUE DU PROGRAMME OPERATIONNEL

SECTION DU CRSN/PO	
Préparation, consultation	*Les ONG d'inclusion sociale ont-elles été consultées? Comment? Quid de la qualité de la consultation? Les commentaires ont-ils été retenus? Quel enseignement relatif à l'inclusion sociale a été tiré lors du cycle 2000-2006 et a-t-il été appliqué lors du cycle suivant?
Contexte socio-économique	*La pauvreté et l'exclusion sociale sont-elles bien en vue dans ce contexte? Quid de la quantité et de la qualité de l'information (par exemple, les statistiques sur l'inclusion sociale) fournie? Parle-t-on des personnes en situation de pauvreté ou des régions en difficulté? Les informations provenant des ONG sont-elles utilisées? Reconnaît-on la gravité de la problématique de la pauvreté? Quelles explications donne-t-on à la pauvreté?

SECTION DU CRSN/PO	
Stratégie	*L'inclusion sociale est-elle un objectif, une vision? Quel est le modèle sous-jacent de développement? Prévoit-on une redistribution des ressources aux personnes en situation de pauvreté et d'exclusion? Y a-t-il un engagement sur le plan de l'égalité ou la stratégie renforce-t-elle les modèles existants d'affectation? Existe-t-il une consultation de qualité? Les fonds suivent-ils une approche ascendante? Les groupes exclus sont-ils nommés, identifiés, ciblés? Prévoit-on des subventions globales?
Axes prioritaires	*Combien d'axes traitent des publics en difficulté? Qui est ciblé? Peut-on calculer le pourcentage qui atteint les personnes exclues? Les programmes FEDER comportent-ils une dimension sociale?
Priorités horizontales	*L'inclusion sociale constitue-t-elle une priorité horizontale? Quid de la procédure? L'inclusion sociale sera-t-elle un critère pour chaque projet?
La cohérence avec la politique nationale et européenne	*Reconnaît-il les documents nationaux et européens, ou les stratégies de lutte contre la pauvreté et l'exclusion? Sont-elles citées ou observées? Les programmes opérationnels (principalement dans le cadre du FSE) sont-ils en cohérence avec les plans d'action nationaux pour l'inclusion (PNA I) et avec la stratégie sur la protection sociale et l'inclusion sociale (PSIS)? Se propose-t-on d'avoir un impact décisif sur la pauvreté (un objectif défini par le Conseil européen en l'an 2000)?
Plans financiers	* Cui bono? Qui bénéficie le plus des avantages financiers? Les personnes et régions exclues?
Mise en oeuvre	* Existe-t-il des indicateurs de l'inclusion sociale? Sont-ils corrects? Les modes de mise en oeuvre favorisent-ils les ONG d'inclusion sociale (par exemple, quid des subventions globales?). Les ONG d'inclusion sociale sont-elles éligibles au titre de l'assistance technique? Les ONG d'inclusion sociale siègent-elles au sein des comités de suivi (comment sont-elles sélectionnées?)? L'inclusion sociale figure-t-elle dans le cahier de charges de l'évaluation? Les rapports annuels du comité de suivi analyseront-ils l'incidence sur l'inclusion sociale?

MENER UNE ANALYSE CRITIQUE DES FONDS STRUCTURELS EN COURS DE DEROULEMENT

Ce n'est pas qu'au début du processus que s'impose une analyse critique des fonds structurels, mais tout au long de la période de programmation. Afin de mener pareille analyse, les ONG doivent assurer un suivi rapproché des fonds structurels tout au long de la durée de vie du programme. Siéger au sein du comité de suivi constitue pro-

bablement la voie la plus rapide pour recevoir un flux régulier d'informations sur les fonds structurels (c'est l'une des raisons pour lesquelles les ONG sociales tentent d'y siéger). Un des défis pour les ONG qui désirent suivre les fonds structurels demeure l'important volume d'informations à digérer: du point de vue de l'inclusion sociale, seule une petite part de cette information est réellement utile. La plupart des informations publiées à propos des fonds structurels sont, comme on le comprend aisément, d'ordre promotionnel, sans être vraiment instructives. A l'opposé, l'information la plus utile peut être tenue secrète (par exemple, le processus de sélection des projets, les candidatures rejetées). Le niveau de transparence et la pratique varient d'un pays à l'autre. Voici un guide reprenant les principales étapes du déroulement des fonds structurels ainsi que quelques questions à se poser:

SUIVRE UN PROGRAMME OPÉRATIONNEL

Etape	
Préparation des projets	Existe-t-il un appel à propositions ouvert? Qui sélectionne les projets? Comment sont-ils sélectionnés? Sur base de quels critères? Dans quelle mesure l'inclusion sociale est-elle prise en compte dans la sélection? Les projets d'inclusion sociale étaient-ils en ordre prioritaire pour un financement précoce?
Sélection des projets	Quels sont les projets qui ont été sélectionnés? Lesquels n'ont pas été sélectionnés? Dans quelle mesure contribuent-ils à l'inclusion sociale? Quels critères et quels systèmes de classement ont été utilisés? Le système intègre-t-il ou exclut-il les organisations de la base, du terrain?
Suivi	Disposez-vous des rapports des comités de suivi? Doivent-ils assurer le suivi de l'inclusion sociale? Que nous apprennent-ils concernant l'inclusion sociale? Qui contribue à la discussion sur l'inclusion sociale lors des réunions des comités de suivi? Dans quelle mesure les principes horizontaux ont-ils été respectés?
Evaluation	Quels types d'évaluations ont été commandités? L'inclusion sociale est-elle spécifiée dans le cahier de charges? Dans quelle mesure figure-t-elle dans les rapports? Quelle est l'incidence des projets sur l'inclusion sociale?
Diffusion	Que nous disent les projets à propos de la pauvreté et de l'exclusion sociale? Les résultats, les conclusions font-ils l'objet d'une diffusion? Celle-ci est-elle efficace?
Assistance technique	Qui bénéficie de l'assistance technique? Sert-elle à renforcer les capacités des ONG sociales? Existe-t-il des dispositions en faveur du renforcement des capacités?

Les ONG d'inclusion sociale ne sont pas les seules à s'intéresser aux fonds structurels; il peut être possible d'établir un dialogue avec un large éventail d'autres acteurs également intéressés, comme les journalistes, les universitaires, les experts de l'admini-

nistration publique, les consultants et les analystes politiques. Les ONG capables de faire entendre aujourd'hui leur voix critique à propos des fonds structurels pourraient peser de manière considérable sur l'agenda de la période 2014-2020 (> chapitre 8).

➤ Certains pays sont plus enclins que d'autres à informer le public du déroulement des fonds structurels. La Bulgarie, par exemple, a ajouté une page «appel à propositions» sur son site consacré aux fonds structurels; il sera ainsi possible de suivre tous les appels à propositions des différents programmes opérationnels. Elle a également ajouté une section «Nouvelles» (www.eufunds.bg).

➤ En Grande-Bretagne, le «London Voluntary Sector Training Consortium» publie régulièrement une lettre d'informations, le *London Euroscene*, qui donne un suivi des fonds structurels, www.lvstc.org.uk.

👉 ETUDE DE CAS: DES ÉCHOS SUR LE DÉROULEMENT DES FONDS STRUCTURELS EN BULGARIE

Le Centre Amalipe de Veliko Turnovo, en Bulgarie, publie tous les mois, en bulgare et en anglais, une lettre circulaire relatant ses activités et les campagnes qu'il mène avec d'autres organisations de Roms dans le cadre des fonds structurels. La lettre circulaire ne se contente pas de décrire les programmes des fonds structurels, mais propose un commentaire critique sur leur déroulement: «Plus d'administration, moins de société civile dans la mise en œuvre des PO DRH en 2008» ou «PO DRH: résultats engrangés, activités à venir». Les articles, qui font l'objet d'une large diffusion, sont incisifs, instructifs, directs. Un des articles, «Fonds structurels et intégration dans l'enseignement», s'est montré très critique à propos de la taille des projets «enseignement», des retards pris dans le déroulement du programme et du financement offert à des écoles coupables de ségrégation. A télécharger au format pdf sur www.amalipe.com

👉 ETUDE DE CAS: RENCONTRE ANNUELLE ENTRE LA COMMISSION ET LES AGENCES ALLEMANDES DE LA PROTECTION SOCIALE

L'Association fédérale des Agences volontaires de protection sociale organise, chaque année à Bruxelles, une réunion entre, d'une part leurs membres qui siègent au sein des comités de suivi nationaux et régionaux et, d'autre part l'équipe des responsables géographiques (desk officers) de la DG Emploi de la Commission, en charge des interventions FSE en Allemagne. Les principaux thèmes abordés lors de ces réunions sont la mise en œuvre, le partenariat, l'inclusion sociale et l'interaction entre les plans d'action nationaux pour l'inclusion sociale et le FSE.

L'ANALYSE DE L'IMPACT SUR L'INCLUSION EN PRATIQUE

L'idéal serait que les gouvernements analysent l'impact sur l'inclusion des fonds structurels. Cela signifie que tous les programmes devraient, d'une manière ou d'une autre, contribuer à l'inclusion sociale. En d'autres termes, il s'agit d'aller au-delà d'un

saupoudrage des projets pour l'inclusion sociale. Un petit nombre de projets très visibles et annoncés à grand renfort de publicité pourrait susciter une euphorie par rapport aux fonds structurels, mais cela n'aura que peu d'impact si les fonds, dans leur ensemble, ne contribuent pas à l'inclusion et si les gouvernements ne réalisent une analyse de leur incidence sur l'inclusion.³

Etude d'incidence sur l'inclusion sociale

Le processus d'évaluation *systématique*, par les instances qui gèrent les fonds structurels, de l'incidence (ou de l'incidence possible) des programmes sur la pauvreté et sur les inégalités qui mènent à la pauvreté, au moment de leur *élaboration, de leur mise en œuvre et de leur révision*.

Mener une analyse de l'incidence sur l'inclusion équivaut à rechercher les éléments *manquants*, autant que les éléments présents. Si le FEDER, par exemple, peut financer de l'infrastructure sociale, du développement local, des services de proximité, il ne le fait que rarement, préférant se concentrer sur les infrastructures «lourdes», telles que les autoroutes et les ponts.

EXEMPLES PRATIQUES D'ÉTUDE D'INCIDENCE SUR L'INCLUSION

Il est avéré que certains programmes des fonds structurels font des efforts considérables pour contribuer à l'inclusion sociale. Le véritable test se situe au niveau de l'analyse des détails.

Le CRSN slovaque comporte quatre priorités horizontales: l'égalité des chances, le développement durable, la société de l'information et les communautés Roms marginalisées. Ces priorités horizontales doivent être appliquées, à des degrés divers, dans tout l'éventail de programmes et sont surtout présentes dans le programme opérationnel sur l'éducation, axe prioritaire 3 «*Soutien à l'éducation des personnes présentant des besoins spécifiques*», et dans la mesure 3.1 qui intègre, de manière spécifique, les communautés Roms. En revanche, le programme opérationnel «recherche et développement en vue de la création d'emplois» ne contient aucune référence à la communauté Rom: il entretient une parfaite «neutralité» par rapport à ce groupe et offre des opportunités de carrière à «tout le monde», tout en observant le principe de non-discrimination. Mais cela suffit-il?

En Autriche, renforcer l'inclusion sociale figure clairement parmi les tâches des neuf programmes opérationnels régionaux, des trois programmes opérationnels nationaux et du programme (dont le financement s'élève à 800 millions d'euros) des 20 pactes territoriaux pour l'emploi (PTE). Des ONG participent à l'un des PTE (Styria), www.pakte.at.

En Bulgarie, le programme opérationnel pour le développement régional com-

3. Kathy Walsh: *L'analyse de l'incidence des fonds structurels sur l'inclusion*. Dublin, L'agence de lutte contre la pauvreté, 2006, inédit.

porte un objectif d'égalité et de non-discrimination, repris dans des grands projets s'adressant à la communauté Rom et aux personnes handicapées. D'autres mesures visent la rénovation de l'infrastructure sociale.

Au Portugal, un programme opérationnel veut stimuler le *potentiel humain*; ses priorités sont l'emploi, l'éducation, la formation, la mobilité, la cohésion sociale et l'égalité entre les hommes et les femmes.

Dans l'éventail de programmes couverts par les fonds structurels, voici les aspects à examiner pour déterminer s'ils sont inclusifs ou non:

SOCIALEMENT INCLUSIFS OU NON? LES PROGRAMMES À SUIVRE DE PRÈS

Programme	Socialement inclusif	Pas socialement inclusif
Le transport	Les bus et les trains pour les personnes ayant le moins accès aux transports (personnes en situation de pauvreté, habitant en zone rurale)	Les autoroutes
La santé	Les infrastructures locales dans les zones à bas revenu, dans les régions pauvres	Les infrastructures high-tech utilisées par les personnes qui disposent déjà de ressources suffisantes
Le marché de l'emploi	Les personnes ayant peu ou pas de qualifications, les décrocheurs scolaires, les programmes pédagogiques ou d'apprentissage informel	Les personnes disposant déjà de qualifications, comme les diplômés universitaires
La création d'entreprise	Les chômeurs, les familles monoparentales, les minorités ethniques, par exemple, l'économie Rom	Les chefs d'entreprise déjà installés
Le tourisme	Les infrastructures locales modestes, gérées par des personnes à bas revenus, les zones rurales (le tourisme doux)	Les gros projets hôteliers (le tourisme de masse)
L'environnement	Les zones urbaines dont le cadre est le plus dégradé; les services d'évacuation des déchets pour les personnes à faibles revenus	L'embellissement visuel des galeries marchandes dans les centres villes; les prix élevés pour les services d'évacuation des déchets.
L'agriculture	L'aide aux petits paysans, les zones agricoles les plus pauvres, les petites exploitations agricoles	L'obligation de taille imposée aux exploitations

Programme	Socialement inclusif	Pas socialement inclusif
L'énergie	La précarité énergétique, les problèmes énergétiques qui touchent les groupes et les zones à faibles revenus	Les infrastructures généralistes, comme les centrales électriques
La société de l'information	La diffusion à large bande pour les groupes à bas revenus, pour les écoles et pour les régions à bas revenus	La possibilité de payer

Le tableau ci-dessus ne signifie pas que les fonds structurels ne doivent jamais financer de projets destinés à l'ensemble des concitoyens (comme les autoroutes, les services d'eau, les centrales électriques, la diffusion à large bande), mais que, si l'on souhaite des fonds socialement inclusifs, les ressources doivent être *concentrées* afin d'atteindre les personnes les plus en difficulté.

AIDE MÉMOIRE POUR LES ONG D'INCLUSION SOCIALE

- Disposez-vous d'une liste de publipostage de tous les acteurs des fonds structurels? Cette liste comporte-t-elle des personnes que vous considérez comme vos alliés?
- Avez-vous mené une analyse critique des fonds structurels? Avez-vous examiné l'impact des fonds structurels sur l'inclusion sociale?
- Pouvez-vous donner une estimation (1) de la proportion des fonds structurels (2) ou des programmes opérationnels consacrée à l'inclusion sociale? Désirez-vous recommander des programmes se distinguant par leurs méthodes, leurs démarches ou leurs ciblages? Pouvez-vous citer des exemples de mauvaise pratique?
- Disposez-vous d'une stratégie de suivi des fonds structurels pour la période 2007-2013 et proposez-vous régulièrement vos commentaires et vos analyses? Quid d'une révision à mi-parcours de l'inclusion sociale en 2010?
- Pouvez-vous utiliser votre analyse pour formuler des propositions de changement en vue des affectations, des valeurs, du modèle de développement et de la démarche de la période 2014-2020?

CHAPITRE 5

SUIVI CRITIQUE
ET ÉVALUATION

Le suivi est essentiel pour une gestion efficace des fonds, pour garantir que l'argent est dépensé en vue de l'objet prescrit et des résultats escomptés. A ce stade, nous souhaitons vérifier si les fonds structurels sont des instruments efficaces pour plus d'inclusion sociale. Le chapitre 5 aborde le rôle des ONG d'inclusion sociale dans le suivi et le processus d'évaluation connexe.

PRÉSENTATION DES COMITÉS DE SUIVI

L'évaluation (monitoring) est un processus continu de suivi des fonds structurels en temps réel. Ce contrôle est effectué via les comités de suivi. Le propos des comités de suivi consiste, avant tout, à vérifier que l'argent alloué au programme est dépensé correctement et pour l'objet prévu; Il consiste ensuite à observer les effets et les résultats des programmes et des projets. Les comités de suivi jouent un rôle de surveillance stratégique: vérifier si les programmes réalisent leurs objectifs généraux. Malgré les efforts de la Commission, les comités de suivi se sont concentrés sur le rythme d'évolution des programmes et de leurs aspects financiers, au détriment des résultats, de l'impact et des questions stratégiques. Enfin, l'efficacité du suivi dépend de *qui* assure le suivi, *du type d'informations* qui sont recueillies et de la *gestion* que l'on fait du savoir ainsi acquis.

Conformément au règlement général, les instances de gestion sont officiellement responsables de l'efficacité et la justesse des systèmes d'évaluation et de suivi. Elles doivent mettre au point des systèmes de suivi financier et statistique, envoyer des rapports annuels (appelés «rapports annuels de mise en œuvre») à la Commission



Les participants discutent de la façon de se rendre visibles, Vienne, 2006
© lynn@art / Armutskonferenz

pour le 30 juin de chaque année et garantir le respect des politiques de l'Union Européenne. Le règlement général §§63 – 68 précise qu'un comité de suivi doit être mis en place pour chaque programme opérationnel et que ses tâches consistent à approuver les critères de financement, passer en revue les avancées dans la poursuite des objectifs, examiner les résultats, analyser et approuver les rapports annuels de mise en œuvre et, si possible, formuler des propositions d'amendements au programme. Les Etats membres sont également libres de constituer des comités de suivi chargés de se consacrer aux thèmes horizontaux comme le genre, l'environnement et l'inclusion sociale. Les ONG d'inclusion sociale souhaitant siéger au sein des comités de suivi doivent manifester leur intérêt auprès de l'autorité de gestion, le processus de sélection étant censé être ouvert (>Tableau plus bas).

Les comités de suivi ont un ancrage dans les départements et les ministères des gouvernements, ainsi que dans les agences de l'Etat chargés de mettre en œuvre les programmes; ils comptent également des représentants de la Commission européenne. Au fil du temps, les changements suivants ont été apportés:

- si l'introduction du principe de partenariat a permis à certaines ONG de siéger au sein de comités spécifiques (par exemple, les ONG de protection de l'environnement dans les programmes opérationnels environnementaux, les ONG d'inclusion sociale dans les programmes sociaux), elles n'ont pas encore obtenu de siéger au sein des comités de programmes dont le thème est plus éloigné (ce constat s'applique tout particulièrement aux programmes du FEDER);
- Dans le cycle 2007-2013, le rôle de la Commission a perdu de sa visibilité (en raison du principe de subsidiarité et de la pénurie de fonctionnaires pour participer aux réunions dans les 27 Etats membres).
- Dans certains pays, les réunions de suivi ont perdu en fréquence; elles se tiennent désormais sur une base annuelle plutôt que semestrielle.

Depuis 1988, les ONG d'inclusion sociale cherchent à obtenir des sièges au sein des comités de suivi. Si une place au sein de ces comités apporte une certaine reconnaissance et du prestige, cela ne constitue pas une fin en soi.

L'UTILITÉ DES COMITÉS DE SUIVI

LE POURQUOI DE L'UTILITÉ DES COMITÉS

Echange d'informations et de connaissances sur les opérations des fonds structurels
 Meilleur accès aux fonctionnaires et à l'élite administrative
 Amélioration des programmes et des mesures – afin de les rendre plus inclusifs
 Amélioration des indicateurs d'inclusion sociale
 Priorité donnée à l'inclusion sociale dans les rapports annuels et autres
 Mise en avant de l'inclusion sociale dans l'évaluation
 Constitution d'alliances et recherche de sympathisants

EXEMPLES D'ONG SIÉGEANT AU SEIN DE COMITÉS DE SUIVI

Pour la période 2007-2013, les ONG d'inclusion sociale sont parvenues à se faire représenter au sein des comités de suivi de la manière suivante:

En Hongrie, sont représentés au sein des comités de suivi: les communautés Roms, les organismes pour l'égalité de chances (entre les hommes et les femmes) et les personnes handicapées, comme prévu dans les programmes opérationnels. Dans le programme le plus important pour l'inclusion sociale, à savoir le programme opérationnel pour le renouvellement social, deux membres du Réseau hongrois de lutte contre la pauvreté sont représentés.

En Finlande, 40 ONG sont représentées au sein des comités de suivi. En Estonie, 9 ONG siègent au sein des comités de suivi. En République tchèque, des ONG siègent dans un certain nombre de comités de suivi et ont le statut d'observateurs dans le programme transfrontalier INTERREG.

En Espagne, EAPN Espagne est parvenu, pour la première fois, à être représenté au sein du comité de suivi du programme opérationnel de lutte contre la discrimination pour la période 2007-2013. Les autres membres sont des gestionnaires des mesures (10), le Commission européenne, le gouvernement, les autorités régionales, les dix organismes intermédiaires qui participent au programme (l'administration publique et les ONG) et d'autres réseaux (par exemple, les centres pour l'égalité des chances ou pour l'inclusion sociale) (7). Au Portugal, EAPN Portugal participe au programme opérationnel qui concerne la région du nord; cependant il estime que le processus est «plus instructif que consultatif».

En Slovaquie, des ONG sans but lucratif sont représentées dans le programme opérationnel sur l'éducation, ce qui n'est pas nécessairement le cas des ONG d'inclusion sociale.

En Grèce, la Commission européenne «a négocié et obtenu» des autorités grecques, des dispositions spécifiques permettant aux ONG de siéger au sein des comités de suivi.

En France, la fédération des ONG sociales et de la santé, l'UNIOPSS, et la fédération des ONG actives dans la lutte contre le sans-abrisme, la FNARS, sont représentées au sein du comité de suivi national du FSE. Les organisations régionales de la FNARS participent aux comités régionaux du FSE, qui sont en charge de 85% des dépenses de ce fonds.

En Irlande, plusieurs ONG sont représentées dans les comités de suivi: l'Organisation nationale irlandaise des chômeurs (pour le programme opérationnel sur l'investissement dans le capital humain), l'Irish Rural Link (pour le programme opérationnel régional «Border, Midland et Western»), la «Community Workers Cooperative» (pour les programmes Peace III et INTERREG IV).

Au Royaume-Uni, les ONG participent, en tant que membres à part entière, à l'ensemble des comités de suivi et des sous-commissions; elles se concentrent sur un large éventail de thèmes: l'évaluation, la diversité, le développement durable, le programme transnational...

En Allemagne, les agences volontaires pour la protection sociale sont représentées au sein des comités de suivi du FSE et du FEDER, dans chaque Etat régional (lander) et au niveau national. Les ONG d'inclusion sociale, de défense de l'environnement et de défense de l'égalité entre les hommes et les femmes sont représentées au sein des comités de suivi du programme opérationnel et au sein de l'organisme de suivi des CRSN qui relève du ministère de l'économie.

En Slovénie, les ONG d'inclusion sociale envoient un représentant au comité de suivi du programme opérationnel sur le développement des ressources humaines.

Accéder au comité de suivi ne représente que la moitié de la tâche. Une fois qu'elles y sont parvenues, les ONG doivent plaider, de manière efficace, la cause de l'inclusion sociale. Elles doivent être capables d'utiliser, de façon efficace, les procédures du comité de suivi afin d'interpeller les autres membres, de remettre en question certains choix et de défendre leurs dossiers. Elles doivent en informer les autres acteurs concernés par l'inclusion sociale. Certains comités de suivi sont plus ouverts et plus conviviaux que d'autres. Certains sont mal gérés et encombrant la procédure par l'envoi de paperasseries au dernier moment avant la tenue des réunions. Certains parviennent à rendre leurs documents disponibles plus facilement que d'autres (par exemple, en postant automatiquement les procès verbaux sur leur site internet).

Les ONG peuvent envisager de définir des normes minimales applicables aux comités de suivi et proposer qu'elles soient adoptées par un grand nombre de comités. Vous trouverez quelques suggestions de normes dans le tableau ci-dessous.

PROPOSITIONS DE NORMES MINIMALES À APPLIQUER AUX COMITÉS DE SUIVI

Propositions de normes minimales à appliquer aux comités de suivi

- Les Comités doivent se composer d'un large éventail de participants représentant les groupes cibles
- Le processus de sélection des représentants des ONG d'inclusion sociale doit être transparent
- Les ONG doivent participer comme membres à part entière, et non comme observateurs
- L'assistance technique doit garantir la participation des ONG
- Transparence: les coordonnées des membres, les informations sur les réunions et les ordres du jour doivent être postés sur le site web
- Les frais de participation des ONG doivent être remboursés

Propositions de normes minimales à appliquer aux comités de suivi

La fréquence des réunions doit permettre un suivi correct

Pour une gestion professionnelle: la documentation doit être envoyée à temps, les décisions doivent être prises en séance (et non par procédure écrite en dehors des réunions) et les gestionnaires de mesure doivent remettre leurs rapports à temps

ETUDE DE CAS: LE PROGRAMME OPÉRATIONNEL DE CASTILLA LA MANCHA, EN ESPAGNE

Désireux de jouer un rôle actif dans le programme opérationnel régional des fonds structurels, EAPN Castilla La Mancha (EAPN-CLM) a organisé un séminaire d'information: les «*fonds structurels 2007-2013 – la participation des ONG*», en mai 2006, en collaboration avec la Fondation Luis Vives. L'objectif était de faire connaître le second manuel d'EAPN sur les fonds structurels et d'en assurer une large diffusion. 80 ONG ont participé au séminaire tandis qu'EAPN-CLM faisait de son mieux pour y inviter le gouvernement régional et glaner un maximum d'informations sur les possibilités de participation au cycle 2007-2013. Le séminaire a débouché sur la mise en place d'un groupe de travail rassemblant l'administration régionale, les ONG d'inclusion sociale et EAPN-CLM; son objectif est d'amender et d'améliorer le projet de programme opérationnel pour la région. Le groupe de travail a présenté des propositions concernant «*la participation du troisième secteur – la région que nous souhaitons*», avant d'organiser une série de réunions informelles avec les personnes concernées par les fonds structurels au niveau de la région.

L'administration régionale a ensuite invité EAPN-CLM à participer à un groupe thématique composé des administrateurs de projets EQUAL et de représentants d'autres ONG sociales, afin d'élaborer des mesures d'inclusion sociale en vue du prochain programme opérationnel. Ils se sont basés, dans leur travail, sur les documents et les analyses d'interventions sociales réussies, et ont pris leur tâche à ce point au sérieux qu'ils ont dégagé une série de propositions concrètes qui ont convaincu les autorités régionales de leurs capacités. Cinq mois plus tard, EAPN-CLM a obtenu un siège au sein des comités de suivi FSE et FEDER de la région.

ETUDE DE CAS: LES ONG SIÉGEANT AUX COMITÉS DE SUIVI EN BULGARIE

Lorsqu'il est apparu qu'il n'existait aucun mécanisme permettant aux organisations de Roms d'élire leurs propres délégués au comité de suivi de l'important programme pour le développement des ressources humaines, 53 organisations ont envoyé une lettre de protestation au Premier ministre, Sergei Stanishev, et à la Commission européenne, pour souligner l'importance d'une représentation directe des ONG au sein des comités de suivi. Si la Commission a officiellement répondu que la composition des comités de suivi relevait de la prérogative des Etats membres, elle a néanmoins envoyé une lettre de soutien aux organisations Roms, dans laquelle elle les encourageait à poursuivre leurs efforts car, selon elle, leur action s'inscrivait totalement dans le respect du principe de partenariat.

Le ministre des Finances a mis en place une commission chargée de déterminer la nature de la participation des ONG aux comités de suivi. Le ministère a posé comme principe qu'un mécanisme devrait permettre aux ONG, si elles souhaitent participer aux comités de suivi, de « manifester leur intérêt ». Des critères devraient être définis et une élection organisée, dans le but d'aboutir à une procédure ouverte et transparente. Les critères d'éligibilité pour les organisations sont:

- trois années d'existence;
- une expérience dans le domaine politique et stratégique, y compris une expérience de suivi;
- une expérience préalable des projets européens.

Trois ONG ont été élues au comité de suivi national du CRSN; l'une d'elles est l'association Amalipe de Veliko Turnovo, un des centres les plus connus pour son travail avec la communauté Rom. Le comité de suivi du programme opérationnel pour le développement des ressources humaines a également constitué un groupe de travail chargé d'analyser comment impliquer au mieux les ONG. Le groupe a décidé d'utiliser les mêmes critères que le comité du CRSN et de s'ouvrir à des ONG actives dans six domaines: l'éducation, la discrimination, l'intégration des populations Rom, les soins de santé, les questions sociales et la science. Une ONG a été sélectionnée pour chaque domaine, avec un système de suppléants. Les ONG de Roms ont également obtenu une représentation dans le cadre des programmes opérationnels pour le développement régional, la capacité administrative, la compétitivité et le développement rural.

Quand des problèmes sont apparus au niveau du programme opérationnel pour le développement des ressources humaines, le comité de suivi a obtenu un rendez-vous avec le vice-Premier ministre en charge des affaires européennes. Ils lui ont posé une série de questions sur l'indépendance des comités chargés de l'évaluation des projets et sur les retards dans le transfert des fonds vers les projets approuvés. Le vice-Premier ministre s'est félicité de la contribution des ONG et s'est engagé à améliorer la transparence des opérations des fonds structurels.

LE SUIVI DE L'INCLUSION SOCIALE

Ce qui fait l'objet du suivi est aussi important que celui qui assure le suivi. Il ne sert à rien que les ONG obtiennent de siéger au sein des comités de suivi si aucun système n'est mis en place pour recueillir des données sur l'inclusion. Un bon système d'indicateurs, comportant des indicateurs sur l'inclusion, est la première étape (>Chapitre 6). La seconde étape consiste à inviter les administrateurs des mesures à faire rapport de la contribution de leur mesure à l'inclusion sociale. La troisième étape consiste à garantir que ces rapports soient rédigés et qu'ils soient instructifs. Cela peut s'avérer assez compliqué pour les agences qui ne sont pas habituées à traiter des questions relatives à l'inclusion sociale – il est d'autant plus nécessaire que des ONG participent aux fonds structurels afin d'aider ces agences. Mettre en place pareil système sera probablement le premier défi que devront relever les organisations qui accèdent aux comités de suivi. Le tableau suivant dresse une liste des tests auxquels les ONG pourraient avoir recours:

TESTS POUR LE SUIVI DE L'INCLUSION SOCIALE

Tests pour le suivi de l'inclusion sociale

Les administrateurs des mesures doivent-ils faire rapport de l'impact de leur mesure sur l'inclusion sociale? Existe-t-il un canevas commun?

Combien de rapports réguliers abordent la question de l'inclusion sociale? L'information fournie est-elle instructive, utile?

Ces rapports apportent-ils la preuve de progrès en matière d'inclusion?

Quid de la qualité de l'analyse? S'agit-il d'une auto-critique? Sur quoi se base-t-elle? D'où viennent les informations?

Les rapports sur l'inclusion sociale figurent-ils régulièrement à l'ordre du jour des comités de suivi?

Quelle importance l'inclusion sociale revêt-elle dans le rapport annuel de mise en œuvre?

Y a-t-il une réflexion stratégique sur la manière de promouvoir l'inclusion sociale dans le reste du programme opérationnel, ou dans le prochain programme?

Le suivi est-il relié aux priorités, à l'objectif et aux cibles des Plans d'action nationaux pour l'inclusion sociale (§4 du règlement FSE)

La qualité du rapport annuel de mise en œuvre dépend de chaque pays. Par exemple, en 2006, le rapport annuel de la Slovaquie sur le *programme opérationnel sectoriel «ressources humaines»* se caractérisait par une richesse inhabituelle. Le rapport proposait non seulement un grand volume de statistiques, mais également une analyse et des commentaires à propos des tendances, ainsi que des recommandations sur le recentrage des futurs programmes. Il contenait également des informations détaillées sur les dépenses de l'assistance technique.

EVALUER L'INCLUSION SOCIALE

Les règles d'évaluation figurent aux §47-49 du règlement général. Initialement, les évaluations étaient effectuées à trois moments particuliers: avant que la période de programmation ne devienne opérationnelle (l'évaluation *ex ante*), à mi-parcours et après la fin du programme (évaluation *ex post*). Désormais et pour la période 2007-2013, les Etats membres devront uniquement mener à bien une évaluation *ex ante*, alors que les évaluations *ex post* relèveront de la responsabilité de la Commission, en collaboration avec l'Etat membre concerné. Si l'évaluation à mi-parcours n'est, quant à elle, plus exigée, les Etats membres ont la responsabilité:

De se doter des moyens nécessaires pour effectuer les évaluations, organiser la produc-

tion et la collecte des données nécessaires et utiliser les différents types d'information fournis par le système de suivi. Ils peuvent effectuer des évaluations liées au suivi des programmes opérationnels.

Certains programmes ont maintenu une évaluation à mi-parcours (par exemple, le programme opérationnel hongrois pour le renouvellement social). L'évaluation *ex ante* a pour propos de vérifier l'adéquation entre les projets prévus dans les programmes opérationnels et objectifs européens (cohérence), d'éventuelles différences ou manquements, les objectifs, cibles et résultats escomptés, la présence d'enseignements tirés des précédents programmes, et d'analyser la qualité des procédures de mise en œuvre, de suivi, d'évaluation et de gestion. En règle générale, ces documents font l'objet d'une diffusion confidentielle, accordent peu d'attention à l'inclusion sociale et s'accompagnent rarement de commentaires critiques. Une des exceptions marquantes, pour la période 2007-2013, est le rapport très instructif de la consultance VVMZ: *Evaluation ex ante du programme opérationnel pour l'emploi et pour l'inclusion sociale* en Slovaquie.

Quelles sont, à ce stade, les deux questions principales à se poser? Premièrement, le processus d'évaluation des fonds structurels aborde-t-il les questions relatives à l'inclusion sociale? Deuxièmement, les ONG d'inclusion sociale ont-elles été impliquées ou consultées dans le processus d'évaluation? En général, les ONG sont peu impliquées ou consultées à ce stade du processus. Certains Etats membres soumettent la question de l'évaluation aux comités de suivi; dans ce cas, les ONG peuvent commenter les critères d'évaluation (par exemple, l'inclusion sociale) et les conclusions. Toutefois, dans d'autres Etats membres, l'évaluation reste la chasse gardée de l'autorité de gestion, qui consulte peu les ONG d'inclusion sociale (ou d'autres acteurs); une mauvaise habitude à corriger.

La participation des ONG dans le processus d'évaluation reste l'exception à la règle. Un des rares exemples positifs pour la période 2007-2013 est l'Espagne où un réseau régional d'EAPN Espagne a pu participer à l'évaluation *ex ante* du programme opérationnel régional d'Andalousie. Autre exemple: en Irlande, lors du cycle 2000-2006, une agence de l'Etat a systématiquement tenté d'améliorer la qualité des indicateurs, du suivi et de l'évaluation. L'Agence irlandaise de lutte contre la pauvreté (Combat poverty agency) s'est procurée la liste des évaluateurs et les a rencontrés personnellement, afin de les persuader de l'importance d'une étude d'incidence sur l'inclusion sociale. Ainsi, les rapports d'évaluation suivants ont vertement critiqué l'absence d'analyse de l'impact des fonds sur l'inclusion sociale et des recommandations ont été proposées afin d'améliorer les indicateurs; certains d'entre eux ont été adoptés pour le reste du cycle 2000-2006.

Le but ultime du suivi et de l'évaluation consiste à apprendre, d'ici à 2013, ce qui fonctionne dans le domaine de l'inclusion sociale et à vérifier si l'on peut appliquer ces enseignements aux programmes nationaux et au prochain cycle des fonds structurels.

TESTS POUR LE SUIVI ET L'ÉVALUATION DE LA PÉRIODE DE PROGRAMMATION

Tests pour le suivi et l'évaluation	
Niveau de Connaissance	Suite aux interventions des fonds structurels, connaît-on mieux la pauvreté et l'exclusion qu'avant le démarrage du programme?
Aides	Sait-on combien de personnes ont bénéficié des interventions des fonds structurels et de quelle manière elles en ont bénéficié?
Efficacité: qu'est-ce qui a fonctionné?	Connaît-on les projets, les méthodes et les démarches qui ont fonctionné?
Diffusion	Quelles sont les dispositions prévues pour la diffusion des connaissances?
Transfert	Comment peut-on transférer les enseignements aux programmes nationaux et au prochain cycle des fonds structurels (2014-2020)?



Discussion avec des représentants régionaux, Graz, Autriche 2007
(c) lynn@art / Armutskonferenz

☞ ETUDE DE CAS: COMMENT FAIRE REMONTER LES INFORMATIONS À LA FIN DU PROGRAMME? L'EXEMPLE MALTAIS

L'autorité de gestion des fonds structurels de Malte a organisé une conférence de clôture du cycle 2000-2006 des fonds afin d'examiner les problèmes rencontrés et d'envisager une mise en œuvre pour la période 2007-2013. Des questionnaires ont été envoyés aux chefs de projets, leur demandant d'évaluer l'expérience acquise au niveau, par exemple, de l'aide reçue des autorités de gestion, des paiements, des indicateurs, de la gestion financière, des contrats, du suivi, de l'audit et du contrôle. Si l'accent était placé sur la gestion plutôt que sur la stratégie, il s'agit du seul exemple connu d'une autorité de gestion cherchant systématiquement à faire remonter l'information des projets.

AIDE MÉMOIRE POUR LES ONG D'INCLUSION SOCIALE

- Connaissez-vous les ONG d'inclusion sociale qui siègent au sein des comités de suivi? En font-elles rapport dans le milieu plus large de la politique sociale?
- Si vous faites partie de ces ONG, avez-vous un plan pour utiliser le comité de suivi à votre avantage? Par exemple, pour avoir accès aux représentants officiels, pour améliorer le suivi et l'évaluation?
- Dans quelle mesure le processus de suivi a-t-il un impact sur l'inclusion sociale? Le comité de suivi sollicite-t-il systématiquement des informations structurées sur l'inclusion sociale aux gestionnaires des mesures? Recevez-vous ces rapports dans des délais qui vous permettent de les lire, de les étudier et de les analyser? Quelle est la place de l'inclusion sociale dans les rapports annuels de mise en œuvre? Ces rapports sont-ils diffusés (par exemple, sur internet)? Existe-t-il un groupe de travail en charge du suivi de l'inclusion sociale?
- Si ce n'est pas le cas, recevez-vous les rapports du comité de suivi? Que nous apprennent-ils? Dans quelle mesure le rapport annuel de mise en œuvre est-il instructif? Peut-il être amélioré? Existe-t-il un mécanisme de dialogue avec les autorités à propos du suivi?
- Quel est le système d'évaluation en place? Quel est votre niveau de contact ou de dialogue avec les personnes qui décident et qui organisent l'évaluation? Êtes-vous en position de les convaincre d'accorder la priorité à l'inclusion sociale dans le processus d'évaluation?
- Recevez-vous les rapports d'évaluation? Dans quelle mesure sont-ils un instrument utile pour mesurer l'impact sur l'inclusion sociale? Pourrait-on améliorer les futures évaluations? Disposez-vous d'un mécanisme de dialogue avec les autorités à propos de l'évaluation?

CHAPITRE 6

DÉFINIR DES INDICATEURS

A première vue, les indicateurs peuvent sembler obscurs, difficiles et techniques, à mille lieues de l'inclusion sociale. En réalité, ils sont extrêmement importants, ils nous permettent de dire si les fonds structurels ont, dans notre cas, un impact sur l'inclusion sociale ou pas. Le présent chapitre se penche sur les indicateurs de l'inclusion sociale et sur le rôle que les ONG peuvent jouer dans leur peaufinage et dans leur amélioration.

UNE INITIATION AUX INDICATEURS

Les indicateurs sont des jalons qui indiquent si des avancées ont été effectuées dans la réalisation d'un objectif donné. En principe, un programme social ou économique comporte un indicateur de départ et un indicateur de fin de programme ou une cible pour marquer la réalisation d'une avancée. Il comporte également des cibles intermédiaires, voire annuelles.

Les indicateurs permettent de savoir si les programmes sont efficaces, efficaces, s'ils valent l'investissement consenti ou s'ils ont un véritable impact. Faute d'indicateurs, il est difficile de savoir si les programmes assurent la promotion de l'inclusion sociale, ou pas, et si, et dans quelle mesure, ils créent de l'exclusion. Le règlement général §37.1 exige que les programmes opérationnels comportent un nombre limité d'indicateurs proportionnels permettant de quantifier les cibles et de mesurer les progrès par rapport à la situation de départ et la réalisation des objectifs mettant en œuvre les axes prioritaires.

Pourquoi se doter d'indicateurs?

Il ne suffit pas d'affirmer que quelque chose en bon et est bien fait. Il doit être possible de démontrer que quelque chose est fait correctement. L'objectif n'est pas d'imposer une nouvelle charge aux administrateurs, mais de mettre en place un système rationnel et structuré d'évaluation afin de garantir un maximum de bénéfices pour des ressources insuffisantes.

– Unité d'évaluation du programme du FSE.

Les indicateurs peuvent être de grande échelle ou de petite échelle. Par exemple, un indicateur macro ou de grande échelle peut correspondre à l'objectif de la programmation des fonds structurels visant à réduire le niveau de pauvreté relative de 20% en 2007 à 16% en 2013; les 20% représentent l'indicateur de départ et les 16%, l'indicateur de fin de programme. Parfois, on appelle ceux-ci indicateurs clés ou *headline indicators*.

La plupart des indicateurs dans les fonds structurels sont des indicateurs de résultats; par exemple: combien de personnes ont été formées, en comparaison entre 2007 et 2013? Certains d'entre eux ventilent les résultats en fonction des groupes cibles (par exemple, les personnes sans emploi, les familles monoparentales), tandis que tous les

programmes doivent recourir à des indicateurs transversaux d'analyse de l'impact des programmes sur la participation des femmes. Du point de vue de l'inclusion sociale, notre principal intérêt réside dans l'impact des programmes sur l'inclusion sociale et nous souhaitons tirer les enseignements suivants des indicateurs:

- Qui participe aux mesures des fonds structurels? Ces personnes proviennent-elles de groupes en difficulté? A quelle classe sociale appartiennent-elles (Par exemple, les chômeurs, les personnes handicapées)? (Ces indicateurs s'appellent les *indicateurs de participation*);
- Proviennent-elles de régions défavorisées? Existe-t-il des projets dans les zones en difficulté? (Ces indicateurs s'appellent les *indicateurs de lieux*)
- Comment en bénéficient-elles? Dans le cas des programmes de formation, obtiennent-elles un diplôme ou un certificat? Quelle est leur expérience de la participation? Tirent-elles des avantages personnels de l'expérience? Quel est leur niveau de satisfaction par rapport à cette expérience? (Ces indicateurs s'appellent les *indicateurs de résultats*).
- Tirent-elles un avantage après la fin du programme? Dans le cas de la formation, décrochent-elles un emploi après coup? Est-ce un emploi de qualité? Leur niveau de vie et leur situation se sont-ils améliorés? (Ces indicateurs s'appellent les *indicateurs de progrès*).

En général, l'expérience montre que les indicateurs des fonds structurels sont capables de compter le nombre de projets et de déterminer qui y participe, mais ils laissent à désirer quand il s'agit d'évaluer l'impact des projets sur l'inclusion sociale ou la situation des participants après la fin du projet. Voici quelques exemples d'indicateurs mesurant l'impact sur l'inclusion sociale:

EXEMPLES D'INDICATEURS UTILISÉS POUR L'INCLUSION SOCIALE, CLASSÉS PAR THÈME

Thème	Indicateur
Programmes de formation	* Les personnes provenant de régions défavorisées * Les personnes faisant partie des groupes cibles menacés par la pauvreté * Leur perception des avantages de l'intervention * La situation un ou deux ans plus tard
Les projets d'investissement, comme les infrastructures	* Situation dans les zones en difficulté
Aide à l'agriculture	* Proportion allant aux agriculteurs à bas revenus, aux petites exploitations
Transport	* Utilisation par les groupes en difficulté (personnes âgées, zones rurales isolées, villes satellites, personnes handicapées, femmes)



Thème	Indicateur
Aide à l'industrie	* Les personnes dans les régions en difficulté * Les bénéficiaires en difficulté, comme les sans emploi, les minorités
Aide au tourisme	* Les ménages à bas revenus
Programmes de création d'emplois	* La qualité de l'emploi, le salaire minimum
Energie	* L'augmentation de la température dans les foyers à bas revenus * Dépenses énergétiques des personnes à bas revenus
Société de l'information	* Une plus grande utilisation par les groupes à bas revenus, les régions à bas revenus

Si cela s'avère beaucoup plus difficile que de compter les têtes lors des cours de formation, ces indicateurs nous diront néanmoins si les fonds ont un impact positif sur l'inclusion sociale. Certaines de ces mesures sont réalisées de manière plus efficace par des évaluations ciblées et qualitatives; parfois, elles sont réalisées après la fin de l'intervention. Voilà, en fait, un des buts qui pourrait être confié à l'assistance technique. Un bon système d'indicateurs doit reposer sur une multiplicité de méthodes et de démarches, quantitatives et qualitatives.

👉 ETUDE DE CAS: INDICATEURS CLÉS ET AUTRES EN RÉPUBLIQUE SLOVAQUE

En Slovaquie, le programme opérationnel pour l'emploi et l'inclusion sociale comporte, par exemple, une combinaison d'indicateurs de grande échelle (le taux national de pauvreté, que le programme se propose de faire passer de 13% à 9%), d'indicateurs de projets (nombre de projets pour l'inclusion sociale à soutenir), d'indicateurs de participation (nombre de personnes formées, ayant reçu un diplôme), d'indicateurs de résultats (emplois créés). En 2006, non seulement ces indicateurs ont été utilisés, mais des études spéciales ont été financées par l'assistance technique pour se pencher, par exemple, sur les résultats des mesures d'activation pour les personnes handicapées.

Certains pays accordent davantage d'attention à la question des indicateurs que d'autres. La Bulgarie, par exemple, a publié un document de base réfléchi et intelligible: *Orientation en matière d'indicateurs dans le cadre du PND et du programme opérationnel bulgares*; voir sur <http://www.eufunds.bg>

Les indicateurs permettent aux ONG d'inclusion sociale de se poser en chefs de file et d'améliorer leurs compétences et celles des autres associations. Si le domaine est technique, il s'accompagne de valeurs et de priorités. Les ONG qui acquièrent des compétences, se forgent des points de vue et mènent des politiques sont en bonne position pour influencer le prochain cycle des fonds. Les gouvernements manquant souvent de compétences en la matière, les ONG trouveront là une oreille attentive.

Il est également essentiel que les indicateurs des fonds structurels complètent ceux qui sont utilisés dans les Plans d'action nationaux pour l'inclusion sociale (PNAI) et dans les stratégies pour la protection sociale et l'inclusion sociale (PSIS). Dans le même ordre d'idées, il est inutile de disposer de différents systèmes pour mesurer des programmes ou des activités similaires. Pour plus d'informations à propos des indicateurs au niveau européen et au niveau national, voir http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/common_indicators_fr.htm

INDICATEURS DURS ET DOUX

La plupart des fonds structurels se prêtent à des mesures effectuées par ce que l'on appelle des indicateurs durs (ou 'hard' indicators), des indicateurs concrets, facilement mesurables tels que les autoroutes construites, la longueur d'une voie ferrée qui a été modernisée, etc... Mesurer les résultats sur l'inclusion sociale s'avère plus subtil et nécessite de combiner les indicateurs «durs» et «doux» (soft). Les indicateurs des fonds structurels sont généralement plutôt durs que doux; toutefois, il est important d'utiliser, dans le domaine social, les deux types d'indicateurs.

Les indicateurs doux sont plus compliqués à utiliser, les résultats étant moins irréfutables et moins clairs. Cependant, ils permettent aux participants d'évaluer les résultats des interventions, ainsi que les avancées réalisées, et de tester la qualité des programmes. Les indicateurs doux peuvent être recueillis via les rapports d'évaluation qui complètent les cycles habituels de rapports relatifs aux indicateurs durs. Voici quelques exemples d'indicateurs durs et doux à appliquer au domaine de la politique sociale:

INDICATEURS DURS ET DOUX

Indicateurs durs et doux	
Indicateurs durs	Indicateurs doux
Le nombre de personnes entamant/ou terminant un cours de formation	L'amélioration du niveau de confiance en soi
Le nombre de personnes qui acquièrent une qualification (et son niveau)	La meilleure confiance en soi dans le domaine de la gestion financière
Le nombre de personnes qui trouvent un emploi (et le niveau de compétences et de salaires)	Les compétences linguistiques, les notions de calcul, le niveau d'instruction
Le nombre de personnes qui trouvent un logement	La capacité à rédiger des candidatures professionnelles, des CV
	Les habitudes de travail (le travail en équipe, la gestion du temps)

Source: *practical guide to measuring soft outcomes and distance travelled, guidance document. L'office gallois en charge des financements européens, 2003.*



AIDE MÉMOIRE POUR LES ONG D'INCLUSION SOCIALE

- ☑ Quels sont les indicateurs utilisés dans vos programmes opérationnels, dans vos priorités, dans vos axes et mesures? Pouvez-vous en dresser une liste et en décrire les caractéristiques? Sont-ils liés aux Plans d'action nationaux pour l'inclusion sociale (PNAI) et aux stratégies pour la protection sociale et l'inclusion sociale (PSIS)? Si oui de quelle manière?
- ☑ Utilise-t-on un mélange efficace d'indicateurs: indicateurs clés, de participation, de lieux, de résultats, de progrès? Existe-t-il des méthodes quantitatives et qualitatives? Que manque-t-il? Quels sont les aspects qui ne sont pas mesurés?
- ☑ Avez-vous formulé des commentaires au sujet de ces indicateurs? Avez-vous intégré ces commentaires dans votre analyse critique? Connaissez-vous d'autres ONG d'inclusion sociale qui disposent d'indicateurs? Avez-vous fait connaître vos points de vue aux acteurs des fonds structurels?(> Chapitre 4).
- ☑ Pouvez-vous formuler des propositions d'amélioration des indicateurs – soit pour la fin de ce cycle-ci, soit pour le prochain? Pouvez-vous proposer des indicateurs qui vous sont propres?



CHAPITRE 7

L'APRÈS-EQUAL

Du point de vue des ONG sociales, un des aspects les plus positifs des fonds structurels 2000-2006 reste le programme EQUAL, qui a financé plus de 2.000 ONG d'inclusion pour des projets relatifs à l'inclusion et à l'égalité. Si le programme EQUAL a disparu lors de la période 2007-2013, les concepts qu'il portait devraient faire l'objet d'une intégration transversale. Dans le présent chapitre, nous verrons de quelle manière des ONG d'inclusion sociale prennent part au processus d'intégration transversale post-EQUAL et aux projets transnationaux.

PRÉSENTATION D'EQUAL ET EXPLICATION DE SON IMPORTANCE

Lors de l'introduction des fonds structurels révisés en 1988, des Programmes d'initiative communautaire (PIC) permettaient aux fonds structurels de réaliser des objectifs spécifiques importants (par exemple, lutter contre la discrimination sur le marché de l'emploi). Contrairement aux fonds principaux qui étaient définis pays par pays, les PIC appliquaient un critère commun à tous les Etats membres. Si, à une époque, il y a eu jusqu'à 13 PIC, leur nombre a été réduit à quatre (EQUAL, INTERREG, URBAN, LEADER) lors du cycle 2000-2006, pour disparaître complètement lors du cycle en cours. Des ONG ont pu participer à de nombreux PIC, tandis que plus de 2000 ONG sociales ont été soutenues par le programme EQUAL sur la période 2000-2006. Le Réseau européen de lutte contre la pauvreté s'est vivement opposé à la fin du programme EQUAL. La Commission a répondu en publiant une note d'orientation, dans la série des orientations stratégiques communautaires (OSC), qui déclare que EQUAL doit faire l'objet d'une intégration transversale au cours du cycle 2007-2013 et que ses objectifs doivent être réalisés grâce aux programmes nationaux. L'orientation stipule, tout particulièrement, que:

§1.3 L'expérience acquise par le biais de l'initiative communautaire EQUAL devrait servir à intégrer à tous les niveaux les principes sur lesquels elle se fonde: l'innovation, la transnationalité, le partenariat et l'intégration des questions d'égalité entre les hommes et les femmes.

Le préambule du règlement du FSE stipule que:

§6. De nouveaux enseignements ont été tirés du programme d'initiative communautaire EQUAL [qui devraient être intégrés] dans le soutien du FSE. Une attention particulière devrait être accordée à la participation des groupes cibles, à l'intégration des migrants, y compris ceux qui demandent l'asile, à la détermination des questions politiques et à leur intégration ultérieure, aux techniques d'innovation et d'expérimentation, aux méthodes de coopération transnationale, à l'ouverture aux groupes marginalisés du marché du travail, à l'incidence des questions sociales sur le marché intérieur, ainsi qu'à l'accès aux projets assumés par les organisations non-gouvernementales et à la gestion de ceux-ci.

PRÉSENTATION DE L'APRÈS-EQUAL

EQUAL a été important, non seulement parce qu'il a ouvert les fonds structurels aux ONG actives dans le domaine de l'inclusion sociale, mais également pour ses caractéristiques principales: responsabilisation, approche ascendante et transnationalité. Puisque les orientations stratégiques communautaires invitaient les Etats membres à assurer l'intégration transversale de EQUAL, les principales questions à se poser sont:

- Peut-on pointer un volet de la programmation qui comporte des principes évidents de EQUAL? Peut-on y voir le *partenariat, le genre, l'innovation et la transnationalité*?
- Est-il possible, pour les ONG d'inclusion sociale, d'accéder à une telle programmation dans le cadre d'un appel à propositions ouvert?
- Plus spécifiquement, y a-t-il un budget consacré à la transnationalité?

EXEMPLES D'INTÉGRATION TRANSVERSALE POST-EQUAL

En Espagne, plusieurs nouveaux projets pluriannuels, qui descendent en droite ligne de projets élaborés sous EQUAL, ont été financés pour la période 2007-2013. C'est le cas de SARA, un projet conjoint de la Croix Rouge et du CEPAIM (Consortio de Entidades para la Acción Integral con Migrantes) qui s'occupe de femmes migrantes et qui a élaboré un guide *Dinamización espacios desarrollo personal y profesional para mujeres inmigrantes*, de SENDEROS, un projet d'aide sociale aux familles migrantes vivant en zone rurale et de ARIADNA. Le réseau ARIADNA repose sur ses anciens partenaires EQUAL: quatre centres nationaux pour réfugiés (CAR) qui relèvent de la Direction générale pour l'intégration des immigrants (DGII) du ministère du Travail et de l'Intégration, et trois ONG possédant une longue expérience de l'asile et de l'immigration: la Croix Rouge espagnole, l'ACCEM (Commission catholique espagnole de la migration) et la CEAR (Commission espagnole pour les réfugiés).

En Autriche, un rapport a été publié: *Mainstreaming unter der Lupe* «L'intégration transversale sous la loupe»; il répertorie les facteurs de réussite du programme EQUAL. Depuis, quelques projets ont reçu un financement.

Dans le cadre de EQUAL, les projets étaient supposés inclure, au niveau transnational, avec des partenaires provenant d'autres Etats membres et possédant une même sensibilité. Il y a eu, en conséquence, un échange d'une quantité considérable d'enseignements d'un Etat membre à l'autre; cela s'est principalement fait de trois manières différentes:

- Comme priorité principale. Selon les données disponibles, seuls 42 programmes opérationnels du FSE sur 117 ont adopté des dispositions concernant directement la transnationalité et y ont alloué un total de 1,43 milliards d'euros (par exemple, la France, la Roumanie, la Bulgarie, l'Allemagne);
- Comme thème horizontal, dans le cadre des lignes de financement existantes,



pour environ 1,5 milliards d'euros (par exemple, Malte);

- Ou en combinant les deux (par exemple, l'Espagne).

En 2007, la Commission européenne a demandé aux autorités de gestion nationales du FSE de mettre en place des relais nationaux chargés de promouvoir la transnationalité, tout en suggérant de créer, ultérieurement, un réseau d'échange et d'apprentissage. L'information est censée être disponible sur un site internet (www.transnationality.eu). Au moment de la rédaction du présent rapport, ce site était inaccessible: il est protégé par un système d'inscription et de mot de passe; seul un nombre limité d'informations est disponible et les liens ne fonctionnent pas bien; certaines pages ne sont pas disponibles. Il existe un outil internet pour effectuer une recherche de partenaires transnationaux sur: www.transnational-toolkit.eu.

➤ Les ONG d'inclusion sociale devraient localiser leurs relais nationaux en charge de la transnationalité dans le cadre de l'après-EQUAL. Il s'agit peut-être de l'unité FSE ou des anciennes structures de soutien de EQUAL.

En règle générale, force est de constater que, dans la plupart des pays, les dispositions relatives à la transnationalité pour l'après-EQUAL sont vagues. Dans certains pays, les programmes opérationnels entrent dans les détails de ce qui peut être financé dans le cadre de la transnationalité (comme des projets de réseaux, de visites d'étude, d'échanges de bonnes pratiques, de séminaires, de publications, d'outils et de supports de formation). Certains pays ne précisent pas les thèmes pouvant être financés, au contraire d'autres (par exemple, la réinsertion sur le marché de l'emploi). Le niveau de transnationalité peut varier: elle peut se limiter à un aspect du projet (comme la traduction d'un produit), ou transparaître dans la nature même du projet.

EXEMPLES DE TRANSNATIONALITÉ DANS LE CADRE DE L'APRÈS-EQUAL

Nous disposons de quelques informations concernant l'évolution de la transnationalité:

En Allemagne, un programme transnational du FSE, appelé IdA, pour *Integration durch Austausch* («Intégration par l'échange»), organise des échanges entre les personnes les plus éloignées du marché de l'emploi, des réseaux transnationaux d'apprentissage thématique ainsi que de la coopération transnationale. En ce qui concerne les échanges, certains groupes cibles ont été définis: les jeunes précarisés, les familles monoparentales, les décrocheurs scolaires et les jeunes chômeurs. Concernant les réseaux thématiques, certains sujets ont été proposés, comme l'aide aux start-up, aux anciens détenus, aux migrants, à l'intégration transversale du genre, à l'asile, à la gestion de l'âge et aux victimes de la traite. Les deux premiers appels à propositions datent de 2008. Le financement a été fixé à hauteur de 2 millions d'euros pour un projet de maximum trois ans et à un taux variant entre 60% et 85%. Pour plus de détails: www.esf.de.

En Espagne, le programme opérationnel de lutte contre la discrimination prévoit des dispositions en matière de transnationalité et finance un réseau international

d'organisations Roms. Le réseau s'appelle EURoma et est constitué d'ONG de 12 Etats membres impliquées dans un projet aux nombreuses activités: conférences thématiques, groupes de travail, projets, bulletin d'informations électroniques et site internet.

En Hongrie, le programme opérationnel relatif aux ressources humaines et à l'emploi comporte un axe transnational. De la même manière, le programme opérationnel pour le *renouvellement social* finance des projets transnationaux et novateurs.

En République tchèque, le programme opérationnel relatif aux *ressources humaines et à l'emploi* stipule qu'il définira des principes «d'innovation, de partenariat et de transnationalité».

Le Luxembourg a décidé de concentrer son programme transnational sur la région environnant la ville de Luxembourg et de soutenir des initiatives transnationales sur le marché de l'emploi entre la Lorraine, la Wallonie, la Rhénanie Palatinale et la Sarre. Nous ignorons l'étendue de la participation des ONG dans ces trois expériences.

En France, premier pays à avoir lancé un appel à propositions, le FSE «*Actions transnationales et interrégionales innovantes*» comporte volet transnational, géré par un organisme intermédiaire appelé Racine. Un premier appel à projets a été publié en mars 2008 pour s'achever en juin 2008 et un tout nouvel appel est attendu en 2009. Des financements sont disponibles pour environ 50 projets par an, avec une moyenne de 80 000 euros chacun. Les projets sont limités à un an seulement et le taux de subventionnement est de 55% pour les trois axes suivants: projets novateurs et expérimentaux, partenariat pour l'innovation et coopération transnationale. Les projets novateurs et expérimentaux couvrent la lutte contre la discrimination et l'apprentissage tout au long de la vie via de nouveaux outils et de nouvelles méthodes. Les partenariats pour l'innovation abordent les thèmes de l'emploi des jeunes, l'aide aux personnes les plus éloignées du marché de l'emploi, la reconnaissance des qualifications et les nouvelles activités d'entreprises, par le biais de la diffusion des bonnes pratiques, la mise au point d'outils et l'organisation de réunions. La coopération transnationale comprend l'aide aux personnes les plus vulnérables du marché de l'emploi grâce à des actions de mobilité et des échanges de savoir-faire, des stages destinés aux professionnels et aux apprentis, ainsi que la reconnaissance mutuelle des qualifications. Il s'agit là d'un excellent exemple d'un vaste programme transnational.

Au Royaume-Uni, l'élément transnational du FSE a progressé malgré l'absence de priorité spécifique à la transnationalité dans le programme opérationnel initial. En Angleterre, les ONG sont parvenues, via le comité de suivi, à définir deux des six thèmes transnationaux: *l'inclusion active* et *l'entreprise sociale*. Dans les deux cas, les ONG ont été invitées à préparer des notes d'information nationales, qui servent désormais d'orientation au programme. *L'inclusion active* est un thème particulièrement intéressant puisque les ONG sociales avaient déjà, en vain, plaidé pour qu'elle devienne une priorité du programme opérationnel. Désormais, grâce au programme transnational, les ONG sociales sont parvenues à réintégrer ce thème



EAPN-Portugal: Visite d'un projet transnational en Espagne

suite à la consultation de la Commission européenne sur l'inclusion active et grâce aux notes d'information politiques d'EAPN. En conséquence, l'inclusion active est devenue une priorité dans huit des neuf régions anglaises.

Au Portugal, si EAPN participe à plusieurs programmes transnationaux, comme *Bridges for inclusion* (PROGRES), «*drugs and Roma communities*» (un programme de santé publique), aucun ne figure dans le programme pour l'après-EQUAL.

En Espagne, l'autorité de gestion du FSE a publié un guide de 46 pages: *Guía de cooperación transnacional para el nuevo período de programación FSE - España 2007-2013* ('*Guide de coopération transnationale pour la nouvelle période de programmation du FSE, Espagne, 2007-2013*'). Ce guide donne des informations contextuelles, des conseils pour préparer une coopération transnationale, des informations sur les réseaux, des conseils pour les réunions préparatoires, des suggestions pour les visites d'étude, des orientations pratiques pour la planification financière et des commentaires sur l'évaluation et le suivi. Cette démarche professionnelle devrait servir d'exemple aux autres Etats membres.

ETAPES PRATIQUES VERS L'APRÈS-EQUAL

Pour ce qui concerne l'après-EQUAL sur le plan national, il convient de bien connaître les programmes opérationnels nationaux, d'évaluer dans quelle mesure les principes d'EQUAL (partenariat, responsabilisation, innovation) y sont repris, de guetter les nou-

velles brèches (par exemple, les appels à propositions) et de réagir en conséquence (> Chapitre 3). En ce qui concerne l'après-EQUAL au niveau transnational, voici les étapes importantes pour les ONG d'inclusion sociale:

ETAPES PRATIQUES POUR UN PARTENARIAT TRANSNATIONAL DANS LE CADRE DE L'APRÈS-EQUAL

Etapes pratiques pour un partenariat transnational dans le cadre de l'après-EQUAL	
1	Se renseigner sur les dispositions prises en matière de transnationalité: thèmes, montants disponibles, conditions de co-financement, conditions, appels à propositions
2	Trouver le relais national de vos autorités nationales en charge des fonds structurels
3	Si cela est toujours possible, préparer un projet, dont le thème, la taille et la portée peuvent varier
4	Contacteur d'autres projets qui ont une expérience de l'après-EQUAL
5	Trouver des partenaires transnationaux, des fonds de contrepartie
6	Faire des propositions

Si aucune disposition pour l'après-EQUAL n'est prévue, discutez-en avec l'autorité de gestion afin de rectifier le tir. Si elle ne s'exécute pas, déposez une plainte officielle auprès de la Commission européenne.

AIDE MÉMOIRE POUR LES ONG D'INCLUSION SOCIALE

- Le CRSN des programmes opérationnels comporte-t-il des dispositions pour l'après-EQUAL? Quelle est la nature des dispositions? Respectent-elles les orientations stratégiques communautaires en matière de partenariat, d'intégration transversale du genre, d'innovation et de transnationalité?
- Comment votre Etat membre prévoit-il de rendre ces principes opérationnels? Y aura-t-il, comme en France et en Allemagne, un budget spécifique et un appel à propositions annuel? Ou les éléments relatifs à la transnationalité seront-ils repris dans les appels à propositions ordinaires du FSE?
- Avez-vous des contacts avec le relais national en charge de la transnationalité?
- Si les principes EQUAL ne transparaissent pas de manière évidente dans les programmes opérationnels, comment pourriez-vous persuader les Etats membres de remédier au problème? Avez-vous contacté la Commission (tout d'abord, par le truchement du desk officer) pour lui faire part de la situation? Une plainte officielle s'impose-t-elle?

CHAPITRE 8

SE PRÉPARER AUX DÉFIS DE LA PÉRIODE 2014-2020

Bien que le cycle actuel des fonds structurels soit relativement neuf, les préparatifs pour le prochain cycle vont commencer prochainement. Le dernier chapitre du présent document se penche sur les défis que devront relever les ONG d'inclusion sociale.

LES DÉFIS

Bien que le prochain cycle des fonds structurels n'est pas pour demain (la nouvelle période de programmation débutera en 2014 et se terminera en 2020), son élaboration débutera assez vite. Il convient, pour se faire une idée du calendrier, de procéder à reculons. L'introduction des nouveaux règlements du nouveau cycle peut prendre jusqu'à deux ans (2011-2013). Les documents politiques de référence pour le nouveau cycle peuvent, dès lors, être attendus pour 2010-2011.

Si l'on se base sur l'expérience des anciens cycles, le débat concernant le nouveau cycle des fonds structurels pourrait se produire à deux niveaux. Tout d'abord, on aborde les questions qui comptent le plus pour les gouvernements, puis les nombreuses préoccupations dans le cadre de la politique sociale. Parfois, les deux débats pourront être totalement déconnectés. Les principaux centres d'intérêt des gouvernements sont les suivants:

- Quelle part du budget européen les fonds structurels doivent-ils recevoir? Combien d'argent les régions riches devront-elles redistribuer aux régions pauvres?
- Dans quelle mesure les fonds structurels doivent-ils être décidés, dirigés et gérés par la Commission de Bruxelles et quid de la part de responsabilité des Etats membres (la théorie et la pratique de la «subsidiarité»)?
- Dans quelle mesure doit-on continuer à simplifier la conception des fonds structurels («simplification»)? Le FSE et le FEDER vont-ils faire l'objet d'une fusion? Les projets devraient-ils être plus petits en nombre et plus grands en taille («massification»)?

Comme nous l'avons souligné dans le chapitre 1, le cycle 2007-2013 a maintenu le rôle des fonds structurels, mais avec une tendance plus marquée vers la subsidiarité et la simplification. Ces tendances pourraient réapparaître lors du cycle 2014-2020. Lors de l'introduction du cycle 2007-2013, le gouvernement britannique avait préconisé une forte réduction du rôle des fonds structurels dans la redistribution des ressources entre les régions riches et les régions pauvres, en avançant l'argument que les fonds structurels recyclent l'argent de manière inefficace et à grands frais: les Etats membres devraient assurer eux-mêmes le développement de leurs régions. La Commission s'est fermement opposée à cette approche qui portait le nom de «renationalisation», tout comme la plupart des Etats membres, y compris les nouveaux Etats membres qui avaient le plus à perdre. A l'approche de 2014, les questions telles que la renationalisation, la subsidiarité et la simplification pourraient refaire surface.

Si les préoccupations relatives à la politique sociale étaient plus rares lors de l'introduction aux cycles 2000-2006 et 2007-2013, elles n'étaient toutefois pas totalement absentes. Les défenseurs de la politique sociale, comme EAPN, soutiennent que:

- les fonds structurels peuvent avoir exercé un impact considérable sur l'inclusion sociale;
- les fonds structurels devraient s'attaquer aux inégalités *sociales* plutôt qu'aux inégalités *régionales*. Le FSE devrait être aussi important que le FEDER;
- Les *méthodes* à utiliser sont aussi importantes que la taille et les motivations des fonds. A ce propos, les ONG actives dans le domaine de la politique sociale soulignent l'importance du principe de partenariat (impliquer les ONG dans la conception et dans la gestion des fonds), du ciblage des personnes les plus exclues, de la transparence, de l'encouragement à la participation des ONG d'inclusion sociale (via, par exemple, l'assistance technique ou les subventions globales) et des systèmes efficaces d'indicateurs, de suivi et d'évaluation.

Dans la démarche adoptée en vue du cycle 2014-2020, certaines de ces questions devraient refaire leur apparition dans les débats européens et nationaux. Dès 2011, les gouvernements nationaux, régionaux et locaux commenceront peut-être à organiser des conférences pour planifier leur approche du prochain cycle de fonds structurels; certains pays organiseront des consultations structurées. Des experts et d'autres instances, ci et là, apporteront leur contribution. A ce propos, il est important que les ONG d'inclusion sociale demandent avec force que:

- les fonds structurels combattent efficacement l'exclusion;
- les fonds fassent l'objet d'un rééquilibrage au profit des objectifs sociaux aussi bien que régionaux;
- les méthodes utilisées dans le cadre des fonds structurels mettent l'accent sur le partenariat, le ciblage, la transparence, des systèmes de participation des ONG d'inclusion sociale et sur des mécanismes efficaces d'indicateurs, de suivi et d'évaluation;
- un espace soit créé pour la participation des ONG locales, de terrain, qui pourraient contribuer à l'innovation sociale et mutualiser leur expérience de travail avec les personnes les plus marginalisées;
- la Commission utilise son autorité afin de garantir le respect des principes de partenariat, la présence de l'inclusion sociale parmi les priorités de tous les volets des fonds et un rôle considérable pour les ONG sociales.

LA CONTRIBUTION DES ONG AU DÉBAT

Pour les ONG bulgares, le travail mené dans le cadre des fonds structurels est un processus sans fin. Chaque cycle est une longue séquence d'événements qui commence par la conception du programme et qui se termine par une évaluation de l'impact; et avant que ce processus n'aboutisse, un nouveau cycle est déjà au stade de la conception. L'expérience qu'elles ont des fonds structurels, mais également les frustrations qui peuvent en découler devraient donner aux ONG d'inclusion sociale un mot à dire

à propos de l'avenir des fonds structurels. Mais dans quelle mesure les ONG parviennent-elles à apporter leur contribution? Dès 2010, les gouvernements régionaux et nationaux vont commencer à discuter de la période 2014-2020; malheureusement, les ONG n'ont aucune information à propos de ces réunions et ne s'organisent pas pour la trouver. Ceci montre à nouveau combien il est important que les ONG entament un dialogue avec tous les acteurs des fonds structurels et participent aux discussions à un stade précoce, c'est-à-dire lorsque les idées et les concepts sont encore relativement ouverts (> *Chapitre 2*).

AIDE MÉMOIRE POUR LES ONG D'INCLUSION SOCIALE

- ☑ Quelles démarches avez-vous entreprises pour assurer le suivi des débats relatifs aux fonds structurels à partir de 2010, au moment où les premiers préparatifs du nouveau cycle s'entament?
- ☑ Que prévoient de faire les ONG d'inclusion sociale pour rendre cette dernière visible et prépondérante dans le débat qui nous mènera à 2014? Quid de l'intensité et de la qualité du dialogue avec les autres acteurs des fonds structurels?
- ☑ Quelles sont les propositions que devraient formuler les ONG d'inclusion sociale, à propos de la période 2014-2020? Comment l'inclusion sociale peut-elle devenir plus prépondérante et comment assurer une plus grande utilisation des méthodes ayant prouvé leur efficacité (par exemple, les subventions globales, l'assistance technique, le renforcement des capacités)?
- ☑ Etes-vous parvenus à ce que les fonds structurels soient pris en compte lors de la préparation de 2010, l'Année européenne de lutte contre la pauvreté?



La participation engendre de nouvelles opportunités sur le plan personnel et professionnel – CEPAIM, membre de EAPN-Espagne

REMERCIEMENTS

Tout d'abord, je souhaiterais remercier tous mes collègues d'EAPN qui m'ont aidé à rédiger ce manuel, et en particulier Elodie Fazi, Audrey Gueudet et Rebecca Lee (EAPN Bruxelles) ainsi que Claudia Taylor East, d'EAPN Malte, présidente de la task force d'EAPN sur les fonds structurels.

Ensuite, je remercie tous les membres de la task force d'EAPN sur les fonds structurels qui ont apporté leur contribution à ce manuel: Ilona Sniegovna (République tchèque), Fatima Veiga (Portugal), Rosalia Guntin (Espagne), Paul Ginnell (Irlande), Samuel Le Floch (France), Istvan Dande (Hongrie), Frederic Vanhauwaert (Belgique - Flandres), Ray Phillips (Grande-Bretagne), Reinhard Kühn (Allemagne), Klaus Schneider (Luxembourg), Eugen Bierling Wagner (Autriche). Pour la Bulgarie, je souhaiterais remercier Teodora Krumova qui m'a fourni les informations relatives au travail de lobby réalisé par l'association Amalipe.

Enfin, je souhaiterais adresser mes remerciements aux représentants de la Commission européenne et aux gouvernements des Etats membres qui ont répondu à mes demandes d'information. Je remercie, pour la Commission, à la DG REGIO, Alar Kalamees, Alain Roggeri, Argyrios Pisiotis, Andreas von Busch, Vladislava Hrisozova et Markus Seidl; à la DG EMPL, Natalia Dianiskova, Hana Velecka et Thomas Bender. Dans les gouvernements des Etats membres, mes remerciements s'adressent à Katerina Manova (Chef de département au secrétariat du conseil gouvernemental des organisations non lucratives auprès du cabinet du gouvernement de la République tchèque), à Matija Vilfan (Bureau du gouvernement en charge de la politique régionale et locale, Ljubljana, Slovénie) et Jancka Halcinova (Chargée d'information et de communication pour le programme opérationnel sur l'éducation en République slovaque).

Cette publication est la troisième édition d'une série de manuels publiés par le Réseau européen de lutte contre la pauvreté (EAPN) à l'attention de ses membres et plus largement des organisations non gouvernementales (ONG) actives dans le champs de l'inclusion sociale et souhaitant faire des fonds structurels un outil efficace pour une Europe plus inclusive.

Tandis que l'édition précédente vous présentait le cycle en cours, 2007–2013, des fonds structurels au moment de leur lancement, ce manuel a pour objectif de montrer aux ONG comment apporter un éclairage social sur les fonds structurels, mais aussi comment tirer profit des opportunités qui s'offrent, comment participer aux accords post – EQUAL et comment, dès maintenant, envisager le cycle de fonds structurels suivant (2014–2020).



EUROPEAN ANTI POVERTY NETWORK

Depuis 1990, le Réseau européen de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (EAPN) est un réseau indépendant d'associations et de groupes engagés dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans les Etats membres de l'Union européenne. Les

membres d'EAPN se sont engagés dans l'éradication de la pauvreté et ont pour objectif de placer la pauvreté et l'exclusion sociale au centre des débats politiques de l'Union européenne.

Pour de plus amples informations: www.eapn.eu