

FSE : propositions pour les associations en vue de la programmation 2021-2027

Aujourd'hui, certains leviers et aménagements pourraient permettre aux associations de mieux mobiliser les fonds structurels. Des propositions concrètes ont été émises en ce sens dans le cadre de la concertation avec le Gouvernement sur la vie associative, et dans le cadre de l'avis du CESE sur le FSE. Dans un souci de suivi et de préparation de la prochaine programmation, le Mouvement associatif souhaite être moteur pour porter ces différentes propositions dans le cadre de la programmation 2021-2027.

Le Mouvement associatif, représente 1 association sur 2 à travers ses coordinations sectorielles membres, et travaille sur les questions transversales qui rassemblent les différents secteurs associatifs. Dans ce cadre, il anime un groupe de travail sur la question du FSE.

Plusieurs actualités ont animé nos travaux en 2018-2019 :

- Concertation en lien avec le Gouvernement sur « une politique de soutien à la vie associative ambitieuse » avec les acteurs associatifs, pour laquelle 5 propositions concernant le fonds social européens ont été formulées (cf. extrait du rapport en annexe).
- Contribution (audition + note) à l'avis CESE suite à la saisine du Gouvernement. L'avis du CESE retient un certain nombre des éléments pointés par le Mouvement associatif notamment l'importance d'ouvrir les crédits d'assistance technique et de pouvoir s'appuyer sur les têtes de réseaux associatives, l'importance de l'accompagnement de associations, mais aussi la problématique des avances de trésorerie. Cet avis constitue une base de réflexion pour la prochaine programmation. (cf. extrait du rapport en annexe).

La présente note fait état des propositions de simplification et d'aménagements travaillées par le groupe FSE du Mouvement associatif en vue de la prochaine programmation.

Propositions pour la prochaine programmation

La lourdeur administrative et la difficulté d'accès, pour des structures petites et moyennes aux fonds européens conduisent à passer à côté de l'opportunité que pourrait représenter ces fonds pour les associations. La simplification pour rendre plus accessible aux associations les fonds européens structurels et d'investissements est dès lors un enjeu important.

La difficulté d'accessibilité aux fonds FSE pour les petites et moyennes associations est liée pour partie aux conditions financières d'accès à ces fonds structurels. En effet, les nombreuses difficultés actuelles d'avance de trésorerie sur les fonds européens, pouvant s'étaler sur plusieurs années (jusqu'à 5 ans pour le remboursement sur un même projet) dans un contexte de fragilisation des modèles économiques des associations, a conduit nombre d'entre elles à abandonner même l'idée de prétendre à une éligibilité sur les fonds européens, ce qui crée en cascade une sous-utilisation notable de certains crédits sur ces fonds pour la programmation 2014-2020.

Par ailleurs, le règlement européen actuel sur la programmation 2014- 2020 ne permet pas la création de consortium entre petites structures, et ne reconnaît pas explicitement les têtes de réseau associatives comme acteurs « chef de file » sur des projets qui pourraient concerner plusieurs adhérents. Cette situation isole les petites associations qui hésitent à demander ce type de financements, et les têtes de réseau doivent assurer ce rôle de coordination sans aucun financement. Aujourd'hui se pose particulièrement la nécessité d'un appui et d'un soutien à l'ingénierie des fonds européens et de lignes de financements spécifiques dans ces fonds pour le financement de l'assistance technique à la gestion de projets européens à destination des têtes de réseau associatives qui bénéficient de cette expertise.

Lors des précédentes programmations européennes, de nombreux réseaux associatifs avaient pu se faire en partie financer des missions d'accompagnement pour accompagner et coordonner directement leurs réseaux à la mise en œuvre et la gestion de projets financés par des fonds européens structurels et d'investissements (FSE, FEDER, FEADER, LEADER...). La programmation actuelle ne permettant pas de flécher vers ces réseaux associatifs des crédits d'assistance technique, soit les réseaux associatifs ont arrêté de faire cet accompagnement, soit ils ont maintenu des équipes sans aucun financements dédiés pour le faire.

Lors des précédentes programmations, étaient prévu le financement de micro-projets associatifs au niveau du FSE national, une ligne qui a disparu et a eu un impact tout particulièrement sur les petites et moyennes associations.

L'utilisation de fonds européens par les associations représente une source de complexité tant au stade de la demande initiale de financement du projet, présente plusieurs facteurs de complexité, accrus par rapport aux demandes de subventions nationales ou locales), lors de la phase de suivi (demande de pièces justificatives dont l'intérêt n'est pas perçu par les associations) ou encore lors de la phase de paiement. Les délais de versement des fonds sont particulièrement longs, certaines associations attendent plus de deux ans avant d'obtenir les sommes dues. Une étude commandée par la Commission européenne à des cabinets d'étude privés montre que les coûts de gestion pour les bénéficiaires du FSE s'élèvent à un niveau de 4 % à 8 % du total des budgets FSE.

Propositions pour favoriser l'accès aux fonds structurels dans la prochaine programmation :

Travailler en co-construction avec les acteurs associatifs pour la prochaine programmation

- Installer un groupe de travail entre pouvoirs publics et associations pour préparer la prochaine programmation (2020).

Appuyer le rôle de têtes de réseaux pour permettre un accès aux petites et moyennes associations

- Permettre le fléchage des lignes de crédit d'assistance technique dédiées dans chaque fonds européen structurels et d'investissements vers des têtes de réseau associatives en inscrivant leur éligibilité potentielle à ces crédits si elles ont en développée une expertise technique avérée.
- Reconnaître aux têtes de réseau associatives nationales ou régionales la possibilité comme « chefs de file » de coordonner et gérer un projet FSE, FEDER ou FEADER d'ampleur consolidant des micro-projets associatifs et de redistribuer l'aide obtenue aux différents partenaires du projet (à l'instar des partenariats de développement du programme EQUAL dans la précédente programmation).

Accompagner les associations dans le financement de leur projet

- Créer un guichet unique régional d'aide aux associations, porté par des acteurs associatifs, qui permette à chaque candidat d'être orienté à partir de son projet vers le financeur adapté à ses besoins
- Etudier avec les autorités nationales l'opportunité d'identifier systématiquement, comme par le passé, une partie de l'enveloppe FSE fléchée sur le Dispositif Local d'Accompagnement (DLA). En effet, aujourd'hui, un frein majeur à l'optimisation du recours au FSE réside dans le fait que sa mobilisation est sous la responsabilité individuelle des 120 opérateurs locaux. Cela implique le dépôt de 120 dossiers pour des montants souvent très faibles, voire trop faibles pour être éligibles.

Permettre aux associations d'accéder financièrement aux fonds structurels

- Systématiser les avances (entre 20 et 30%) pour chaque projet cofinancé par des FESI en le prévoyant dans chaque convention ;
- Obtenir auprès des conseils régionaux et d'autres acteurs publics et privés de l'économie sociale et solidaire (Caisse des dépôts et consignations, BPI, France active, Banques coopératives...) des prêts/avances remboursables pour lancer des projets sur financements européens. La création d'un tel fonds, dédié à des projets de grande ampleur, devrait permettre d'inciter de nombreuses associations à pouvoir à nouveau prendre le risque financier d'investir dans des projets financés via des fonds européens et de réinvestir ce type de financements.

- Le seuil des dossiers pour les fonds européens est parfois élevé (ex : projet de minimum 50 000 euros), ce qui met de côté les petites et moyennes associations. Il paraîtrait utile au niveau national de créer de nouveau une enveloppe permettant de financer les micro-projets associatifs.

Simplifier le contrôle et le suivi

- Étendre l'application du principe de proportionnalité dans tous les domaines de la mise en œuvre des fonds, par exemple en matière de suivi et d'évaluation il pourrait être acté de réduire de manière substantielle le nombre d'évaluation d'impact à mener pendant la période et de les adapter en fonction de la thématique et des masses financières allouées, surtout lorsqu'il est fort probable qu'elles n'apporteront aucune information pertinente.
- Abandonner les vérifications de régularité de la dépense au profit des vérifications au niveau des réalisations des opérations.

Simplification des règles de gestion

- Rendre plus lisible les lignes de partage entre autorités de gestion via la publication systématiquement sur internet des lignes de partage lorsque plusieurs autorités de gestion se partagent la gestion d'un même axe ou d'une même priorité d'investissement.
- Sécuriser les règles de gestion des FESI. L'évolution des règles en cours de programmation doit être évitée, et à défaut largement communiquée pour protéger les porteurs. Il est très dommageable pour les opérateurs que les règles s'appliquent rétroactivement : le règlement UE N°480/2014 a prévu que la norme applicable par l'autorité d'audit serait celle en vigueur le jour du contrôle. Or, le contrôle peut intervenir un an, voire plus, après la réalisation de l'opération. Durant cette programmation, sur certains sujets, les règles ont évolué et évoluent encore et diffèrent d'une région à une autre et d'une autorité de gestion à une autre (ex: signature des questionnaires des participants, obligation d'utilisation des questionnaires, règles de mise en concurrence etc.). Nous proposons que les règles présentes dans la convention s'appliquent par principe et que seules d'autres règles plus favorables aux porteurs puissent s'appliquer postérieurement.
- Former toujours plus autorités de gestion et porteurs aux obligations spécifiques des FESI. Ces formations pourraient être obligatoires ou systématiques. Des formations communes aux autorités de gestions et porteurs pourraient être envisagées. Cela participerait au développement de l'idée que nous avons des objectifs communs.

Extrait du rapport « pour une politique de vie associative ambitieuse et une société de l'engagement » rendu au Premier Ministre le 8 juin 2018

« Faciliter l'accès des associations aux fonds structurels européens

La lourdeur administrative et la difficulté d'accès, pour des structures petites et moyennes aux fonds structurels européens conduisent à passer à côté de l'opportunité qu'ils pourraient représenter pour les associations. Simplifier pour les rendre plus accessibles est dès lors un enjeu important. Sur la « gestion » des fonds structurels, il y a un également un enjeu de sécurisation des règles et critères les encadrant. Aujourd'hui, il n'existe pas de lieu de coordination entre les différentes administrations centrales et territoriales (DGEFP, CGET, DIRECCTE etc.) qui permettrait d'élaborer conjointement des propositions sur ces sujets. Par ailleurs, le règlement européen actuel sur la programmation 2014-2020 ne permet pas la création de consortium entre petites structures, de même qu'il ne reconnaît pas explicitement les têtes de réseau associatives comme acteurs « chef de file » sur des projets qui pourraient concerner plusieurs de ses membres. Cette situation est d'autant plus problématique que la mobilisation de ce type de fonds nécessite d'avoir une capacité d'avance de trésorerie importante.

Cette situation isole les petites associations qui hésitent à demander ce type de financements, et les têtes de réseau doivent assurer ce rôle de coordination sans aucun financement. Au regard des actions qu'elles mènent, les associations devraient être des partenaires privilégiés dans l'utilisation des Fonds structurels européens. Pourtant nombre d'entre elles ont aujourd'hui renoncé à y recourir au regard de leur complexité, ou ne peuvent tout simplement pas y accéder. Différentes solutions peuvent être mises en œuvre afin de répondre à cette problématique, à court terme ou dans la perspective de la nouvelle programmation à venir.

45 - Créer un fonds d'avance de trésorerie permettant des avances remboursables pour lancer des projets sur financements européens. La création d'un tel fonds, abondé par les conseils régionaux et d'autres acteurs publics et privés de l'économie sociale et solidaire (Caisse des dépôts et consignations, BPI, France active, Banques coopératives...) ,dédié à des projets de grande ampleur, devrait permettre d'inciter de nombreuses associations à pouvoir à nouveau prendre le risque financier d'investir dans des projets financés via des fonds européens structurels et d'investissements (FESI) et de réinvestir ce type de financements.

46 - Permettre d'appuyer les associations dans le suivi et la mise en œuvre de projets financés par des fonds européens en finançant les têtes de réseaux et acteurs associatifs régionaux via les crédits d'assistance technique.

47 - Permettre aux têtes de réseaux associatives d'être « chef de file » pour coordonner et gérer un projet FSE, FEDER ou encore FEADER permettant à plusieurs associations de répondre à un projet (sur le modèle LEADER)

48 - Faciliter l'accès aux fonds structurels européens en créant un guichet unique régional d'aide aux associations, porté par des acteurs associatifs, qui permette à chaque candidat d'être orienté à partir de son projet vers le financeur adapté à ses besoins. **49** - Installer un groupe de travail entre pouvoirs publics et associations pour préparer la prochaine programmation (2020). »

Extraits du rapport du CESE « la réforme des fonds structurels européens », juin 2018

P14

« Certaines modalités de la programmation ont été également particulièrement impactantes pour plusieurs actrices et acteurs, notamment les associations qui mobilisent plus de 20 % des montants programmés FEDER et FSE. **La réglementation européenne actuelle ne permet pas la création de consortium entre petites structures et ne reconnaît pas explicitement les têtes de réseau associatives comme actrices « cheffes de file » sur des projets qui pourraient concerner plusieurs adhérentes et adhérents.** Cette situation isole les petites associations qui hésitent à demander ce type de financements, et oblige les têtes de réseau à assurer ce rôle de coordination sans aucun financement. Aujourd'hui se manifeste particulièrement, à destination des têtes de réseau associatives, la nécessité d'un appui et d'un soutien à l'ingénierie des fonds européens et de lignes spécifiques au sein de ces fonds, pour le financement de l'assistance technique à la gestion de projets européens qui bénéficient de cette expertise. Lors des précédentes programmations, de nombreux réseaux associatifs avaient pu faire en partie financer l'accompagnement et la coordination de la gestion de projets financés par les FESI ; la programmation actuelle ne permettant pas de fléchir vers ces réseaux associatifs des crédits d'assistance technique, ceux-ci se sont vus contraints soit de mettre un terme à cet accompagnement, soit de maintenir des équipes sans aucun financement dédié. Lors des programmations antérieures était également prévu le financement de micro-projets associatifs par les programmes opérationnels nationaux du FSE, ligne dont la suppression a eu un impact particulier sur les petites et moyennes associations. »

PP16-17

« La difficulté en particulier des très petites entreprises (TPE) à bénéficier de l'effet de levier permis par l'accès aux FESI s'avère contreproductive pour la politique de cohésion dans la mesure où cela revient à exclure le tissu d'entreprises qui constitue le terreau des économies locales. Le problème de l'accessibilité concerne également les petites et moyennes associations, qui pourraient mobiliser davantage ces fonds au service de projets d'intérêt général qu'elles mènent. Cette difficulté est liée pour partie aux conditions financières d'accès aux FESI. En effet, les nombreuses difficultés actuelles d'avance de trésorerie sur ces fonds, pouvant s'étaler sur plusieurs années (jusqu'à 5 ans pour le remboursement lié à un même projet), dans un contexte de fragilisation du modèle économique des associations, conduisent nombre d'entre elles à renoncer à étudier leur éligibilité ce qui a induit en cascade une sous-utilisation notable de certains crédits pour la programmation 2014-2020. L'utilisation de fonds européens par les associations constitue un facteur de complexité tant au stade de la demande initiale de financement du projet que lors de la phase de suivi et de la phase de paiement. Les délais de versement des fonds sont particulièrement longs, certaines associations attendant plus de deux ans avant d'obtenir les sommes dues. »

PP34-35

« L'accompagnement des porteuses et des porteurs de projet dans leurs démarches devrait être renforcé en lien avec les organisations professionnelles et les administrations publiques, comme l'a souligné le CESE à propos du FEAMP dans l'avis précité de 2017 ; ces actions, conduites par les autorités de gestion, pourraient être financées sur les FESI eux-mêmes comme cela était le cas pour la génération 2007-2013, notamment en mobilisant davantage les crédits d'assistance technique. L'association des partenaires socio-économiques dans la mise en œuvre des programmes et la sélection des projets pourrait être renforcée à travers la mise en place de groupes de travail informels. Comme recommandé par le CESE dans son avis

sur « La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement durable des territoires », des guichets uniques devraient être mis en place au niveau régional, et cofinancés par l'Etat et les collectivités territoriales, afin d'apporter un soutien aux différentes parties prenantes et en particulier aux porteuses et aux porteurs de projets ; les dossiers de demande d'aide gagneraient à être simplifiés en limitant au maximum les informations et le nombre d'indicateurs demandés et en dématérialisant autant que possible la chaîne de traitement. La prise en compte de la problématique spécifique des associations dans le cadre de ces guichets uniques, et tout particulièrement des petites et moyennes associations, suppose d'encourager la coopération à travers le renforcement des têtes de réseaux associatives ; la reconnaissance de ces têtes de réseaux et de leur rôle d'appui et d'accompagnement aux micro-projets pourrait permettre de mieux mobiliser les FESI en faveur de projets associatifs sur les territoires.

Préconisation n°12 Renforcer l'accompagnement des porteuses et des porteurs de projets par les autorités de gestion, sur financements FESI, en généralisant la mise en place de guichets uniques régionaux prenant notamment en compte la spécificité des associations, en simplifiant les dossiers de demande d'aide et en confiant à certains établissements publics locaux, experts de l'accompagnement (réseaux consulaires pour les entreprises), ou à une institution financière publique (BPI ou CDC), un rôle d'intermédiaire en termes d'expertise financière et/ou d'avances de trésorerie. »

Déclaration commune des associations et de la mutualité dans le cadre de l'avis au CESE

« Associations et Mutualité Les groupes des associations et de la mutualité voteront le projet d'avis qui nous est présenté. Nous tenons à remercier les rapporteurs et l'administration pour le travail réalisé en un temps particulièrement court. Le projet d'avis contient de nombreux éléments qui nous semblent de nature à renforcer l'objectif de cohésion dans lequel s'inscrivent les fonds structurels européens. Déclarations des groupes 44 Au niveau macro, l'inscription de conditions dans la programmation des fonds qui prennent mieux en compte à la fois les objectifs territoriaux, et aussi les objectifs de développement durable (ODD) nous paraît importante pour mieux articuler besoins locaux et trajectoire globale de développement. L'implication de la société civile organisée pour l'évaluation et l'ajustement des FESI est un point essentiel. La saisine du CESE en ce sens est un premier pas, il nous semble important de continuer dans cette voie notamment en soutenant l'idée d'un rapport annuel sur l'utilisation des FESI qui soit établi par chaque État membre en donnant voix à la société civile organisée. Au niveau micro, la simplification des FESI et l'accessibilité pour les acteurs constituent une ligne directrice indispensable à suivre pour la prochaine programmation. En ce qui concerne les acteurs associatifs nous sommes satisfaits de voir que ce nouveau projet d'avis ait pu intégrer la problématique de l'accessibilité des fonds pour les petites associations et au rôle que pourrait jouer les têtes de réseaux associatives s'il y avait une possibilité de fléchage des crédits d'assistance technique. Pour les associations au faible niveau de trésorerie, les conditions financières d'accès aux fonds sont également pointées. L'utilisation de ces fonds constitue un facteur de complexité tant au stade de la demande initiale de financement que lors de la phase de suivi, avec des contrôles toujours plus complexes, que la phase de paiement. Cela renvoie à la responsabilité de la commission européenne, mais également à celle de la France et des autorités de gestion locales qui complexifient encore plus le processus et excluent de ce fait une bonne partie des tissus sociaux et associatifs locaux qui abandonnent toute idée de solliciter ces fonds. Le projet d'avis en fait état et souligne la nécessité d'alléger et de proportionner les vérifications effectuées par la Commission. L'accompagnement est dans ce cadre un enjeu de taille. De ce fait nous sommes satisfaits de voir que notre proposition de guichet unique prenant en compte la spécificité des associations ait été reprise dans une des préconisations. Plus grande cohérence de ces fonds avec les engagements politiques de l'union, démocratisation de l'accès à ces fonds, plus forte prise en compte des spécificités territoriales, meilleure communication en direction des citoyens européens... tout cela va dans le bon sens et méritera bonne attention de la part des autorités françaises. Cependant nos deux groupes regrettent que l'avis

n'ait pas pu aborder la question du FSE+ qui sera opérationnel dès le prochain programme de la commission européen en 2021. Récemment annoncée, la fusion de plusieurs fonds, rebaptisée FSE+, devrait réunir : l'Initiative pour l'emploi des jeunes, le fonds européen d'aide aux plus démunis, le programme de l'UE pour l'emploi et l'innovation sociale et le programme de l'UE pour la santé. Présentée comme devant appuyer la mise en œuvre du socle de droits sociaux européens, cette fusion devra cependant faire l'objet d'une attention particulière, notamment dans sa dimension territoriale et le maintien de ses ressources. Si nos groupes se félicitent de l'adoption du Socle de droits sociaux européens, dispositif majeur pour la construction d'une Europe sociale, ils resteront vigilants sur les moyens, à travers le FSE, qui lui seront accordés. Pour nos groupes, la mobilisation des FESI doit être au service de la politique de cohésion. Elle doit permettre à chaque citoyen, où qu'il réside, de pouvoir bénéficier d'un accès à des services et équipements de qualité, incluant notamment une offre de soins. Dans ce cadre, nos groupes appellent les pouvoirs publics à veiller à ce que les moyens nouvellement alloués au financement des actions de cohésion sociale et de santé bénéficient bien aux actions de terrain qui sont essentiellement menées par les organisations du champ non lucratif. L'investissement dans la politique de cohésion sociale et de transition écologique est un impératif pour l'UE d'aujourd'hui et de demain. Impératif face aux fractures nombreuses que connaît le continent, aux inégalités qui se sont accrues entre les régions et les territoires et à l'accroissement du sentiment de rejet de l'UE. Le marché unique et ouvert doit être accompagné de politiques de compensation à égale ambition. C'est un enjeu de redistribution des richesses et de convergence sans lesquels il ne peut y avoir de projet commun durable pour les membres de l'UE. Tout cela milite à la fois pour un soutien renouvelé pour cette politique, et pour un effort redoublé pour la rendre plus accessible, plus transparente, plus simple et mieux évaluée. »