

PREMIER MINISTRE

Conseil National de la vie associative

Avis sur

« la politique de cohésion de l'Union européenne
2007 – 2013
les fonds structurels et les associations »

Avis adopté en Session Plénière
le 7 juin 2005

Le Premier Ministre

Paris, le - 8 AVR. 2005

N° - 6 6 4 6

Madame la Présidente,

La réforme des fonds structurels pour la période de programmation 2007-2013 établissant un fonds européen de développement régional, un fonds social européen et un fonds de cohésion, est en cours.

Le Conseil national de la vie associative dispose d'une expérience précieuse en ce qui concerne l'utilisation de ces fonds par les associations et a déjà eu l'occasion de participer à son évaluation.

Je souhaiterais donc recueillir l'avis du Conseil sur ce projet de réforme.

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir me faire parvenir le fruit de vos réflexions avant le 15 juin prochain.

Veuillez recevoir, Madame la Présidente, mes hommages respectueux.



Jean-Pierre RAFFARIN

Madame Edith ARNOULT-BRILL
Présidente du Conseil National
de la Vie Associative
35, rue Saint-Dominique
75007 PARIS

Conseil national de la vie associative

Avis sur la politique de cohésion de l'Union européenne 2007 – 2013 les fonds structurels et les associations

Adopté le 7 juin 2005

Le Conseil National de la Vie Associative (CNVA) se félicite de sa saisine par le Premier ministre sur la politique de cohésion et la réforme des fonds européens qu'elle induit pour la période 2007 – 2013 car depuis longtemps il travaille sur le rapport entre les associations et la construction européenne¹ :

Le CNVA reconnaît l'importance de la politique de cohésion pour réaliser les objectifs stratégiques de l'Union et favoriser le développement des régions les moins favorisées. Les associations, en contribuant à la cohésion économique, sociale et territoriale, sont des acteurs importants pour réaliser ces objectifs, que ce soit dans les zones urbaines, les quartiers, où elles créent du lien social et permettent ainsi aux populations défavorisées d'avoir accès à des services sociaux, médicaux ou à des propositions culturelles ou de loisirs; dans les zones rurales, où elles favorisent l'émergence de démarches participatives

¹

Avis et rapports

-1989 : Les associations et l'Europe

-1991 : Pour une Europe solidaire et démocratique, une vie associative européenne forte

-1995 : Le développement des relations associatives avec les pays d'Europe centrale et orientale

-1995 : La révision des traités de l'Union et de la Communauté européenne

-1996 : Les associations et l'Europe

-2000 : Déclaration sur l'Europe à la Présidence française de l'Union européenne

-2002 : Les associations et la construction de l'Union européenne.

de développement local. Par la nature de leurs activités, au service de l'intérêt général, les associations sont aussi des partenaires de l'Etat et des collectivités territoriales. Les fonds européens sont donc pour les associations un outil financier essentiel pour participer à ces enjeux.

Le présent avis a pour objet d'améliorer les conditions d'une meilleure contribution des associations à la cohésion économique, sociale et territoriale, et de montrer la nécessité pour elles d'avoir accès aux fonds européens en tant qu'acteurs de cette cohésion. Il veut également insister sur la nécessité d'une meilleure concertation en amont, d'une information la plus large possible et de la mise en place de dispositifs facilitant l'utilisation des fonds par les associations.

1 – La politique de cohésion

La programmation 2007 – 2013 sera organisée autour de 3 axes prioritaires :

- convergence	78 % des crédits
- compétitivité régionale et emploi	18 % des crédits
- coopération territoriale	4 % des crédits

Il y aura 3 fonds au lieu de 6 précédemment :

- le FEDER, pour promouvoir l'investissement et contribuer à réduire les déséquilibres entre les régions de l'Union ;
- le FSE, pour soutenir les politiques de création d'emplois, plus nombreux et de meilleure qualité et favoriser l'insertion et la cohésion sociale ;
- le Fonds de cohésion, pour intervenir dans les domaines de l'environnement et des réseaux trans-européens. Il concerne les Etats membres ayant un revenu national brut inférieur à 90 % de la moyenne communautaire.

Cette orientation de la politique de cohésion répond en premier lieu au besoin d'instruments financiers adaptés à l'Union européenne à 25, mais aussi à la volonté de simplifier et de concentrer les interventions des différents fonds (FEDER, FSE, Fonds de cohésion). La nouvelle architecture des fonds doit enfin permettre la mise en œuvre des stratégies européennes de Lisbonne (faire de l'UE l'économie de la connaissance la plus dynamique au monde ...) et de Göteborg (stratégie européenne sur le développement durable ...).

Le CNVA approuve globalement cette orientation, mais il souhaite que l'action des associations en faveur de la cohésion économique, sociale et territoriale soit bien prise en compte dans la mise en œuvre de chacun des objectifs.

1^{er} Objectif : « Convergence » : un nécessaire effort de solidarité en direction des Nouveaux Etats Membres (NEM) et des Régions Ultra Périphériques (RUP)

La très forte dotation financière de l'objectif « convergence » semble au CNVA répondre à un véritable besoin de cohésion à l'échelle de l'Union. Principalement abondé par le Fonds de cohésion, cet objectif devra favoriser la meilleure intégration possible des NEM et des RUP à « l'espace européen ». Sur l'actuelle programmation des fonds structurels (2000-

2006), l'objectif 1 a principalement concentré l'intervention des fonds sur l'équipement (routes, train, desserte aérienne, réseaux de télécommunication), la modernisation des institutions (notamment les systèmes de formation) et le développement économique. Si cet effort de solidarité semble fondamental à la cohésion de l'Union, le CNVA trouve également important que l'intervention de ces fonds concoure le plus possible à la structuration et à la cohésion du tissu social. Dans cet esprit, et au vu de l'importance du rôle des associations dans la cohésion sociale, **le CNVA demande que l'objectif « Convergence » puisse appuyer ou concourir à l'émergence de formes d'organisation de la société civile en leur apportant un appui financier significatif, particulièrement dans les NEM.**

2^{ème} Objectif : « Compétitivité régionale et emploi » : rester vigilant sur la mise en œuvre des trois piliers de la Stratégie de Lisbonne dans les programmes opérationnels

L'objectif « compétitivité régionale et emploi » est la déclinaison – à l'échelle régionale – de la Stratégie de Lisbonne. Cette dernière vise à faire « de l'Union européenne d'ici à 2010, l'économie de la connaissance la plus dynamique au monde, capable d'une croissance économique durable, accompagnée d'une amélioration qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ». La compétitivité, l'emploi et la cohésion sociale sont les trois piliers de la Stratégie de Lisbonne. S'il paraît évident que la compétitivité ne doit pas être exclue de l'échelle régionale, le CNVA relève que les orientations générales de cet objectif ne prennent pas suffisamment en compte la nécessaire complémentarité des trois piliers de la stratégie de Lisbonne. **Le CNVA demande de veiller à ce que cet équilibre soit véritablement respecté au moment de l'élaboration des Programmes Opérationnels en région.** La sauvegarde de l'emploi dans les régions en difficulté (zones rurales sensibles, zones de conversion industrielle), est un élément déterminant de la cohésion sociale. Le tourisme et particulièrement le tourisme social sont de ce point de vue exemplaires pour une relance ou un maintien du développement de ces territoires, en fournissant des opportunités d'emplois répondant à de nouveaux besoins des consommateurs. Les futurs Programmes Opérationnels (P.O.) devant être « mono fonds », une attention toute particulière devra être portée à « l'élasticité » des fonds c'est-à-dire à leur capacité à prendre en compte l'ensemble des acteurs territoriaux. **Le CNVA demande que figure dans les règlements des fonds la prise en compte de l'ensemble des acteurs territoriaux.**

3^{ème} Objectif : « Coopération territoriale européenne » : une meilleure prise en compte des associations, acteurs du développement local

Le troisième et dernier objectif de la future politique de cohésion de l'Union européenne s'intitule « coopération territoriale européenne ». Il est le résultat du *mainstream* des volets A et B du Programme d'Initiative Communautaire INTERREG. Cet objectif témoigne de la volonté de la Commission européenne de ne pas abandonner les pratiques de coopération territoriale et ce tant à l'échelle transfrontalière que transnationale. Il doit accroître la perméabilité des zones frontalières intérieures et extérieures de l'Union et impulser des dynamiques de coopération dépassant le seul cadre des Etats. Si l'actuelle initiative communautaire INTERREG a permis de mettre en place des espaces de coopération effectifs à l'échelle communautaire et de dégager des bonnes pratiques dans ce domaine, le secteur associatif n'a que peu accès à ces programmes. Porteurs de projet citoyens, agissant en lien direct avec les populations, **le CNVA demande que les**

associations soient mieux prises en compte dans les différents volets du futur objectif « coopération territoriale européenne ». Il lui semble important que les « petits porteurs de projets » que sont les associations, notamment celles qui contribuent par leurs activités au développement local, soient en capacité de monter des projets dans le cadre de cet objectif et ce au regard de leur lien privilégié avec la société civile.

2 - Les perspectives financières

Les propositions de règlement ont été faites par la Commission dans le cadre de perspectives financières pour la période 2007-2013 sur un budget communautaire à 1,14% du Revenu National Brut (R.N.B.) pour les crédits de paiement avec un plafond global de ressources propres à 1,24%. La France – avec 6 autres Etats – propose une contribution au budget communautaire à hauteur de 1%. **Le CNVA est sceptique quant à la réalisation de l'ensemble des objectifs affichés dans les règlements avec la perspective d'un budget communautaire *a minima* et invite le gouvernement à œuvrer au sein du Conseil dans le sens d'une augmentation globale.** Un budget *a minima* fait craindre une dénaturation des objectifs proposés dans les règlements et pourrait avoir comme incidence, la limitation des interventions du futur objectif « compétitivité régionale et emploi » de la politique de cohésion à quelques objectifs prioritaires, avec comme risque la mise à l'écart des actions de soutien à « l'économie sociale ».

Afin que la politique de cohésion de l'Union européenne soit une véritable politique de projet et non simplement une politique de « guichet » et que les associations en tant qu'acteurs de la cohésion y trouvent leur place, **le CNVA souhaite que les différents objectifs de la politique de cohésion ne ressortent pas atrophés des négociations sur le budget.**

3 - Le partenariat

- Le CNVA demande que le rôle des associations comme partenaires soit prévu dans les règlements. Il demande en particulier un renforcement des dispositions de l'article 40§2 du règlement général assurant non seulement une consultation mais une association véritable des associations, en veillant à une juste représentation des associations par secteurs d'activités à tous les stades de la préparation, du suivi de gestion comme de l'évaluation des programmes. La Commission devra dans ses orientations aux Etats membres en préciser les modalités opérationnelles.

- Le CNVA souligne que les modalités de consultation actuelle sont différentes selon les objectifs de la future programmation. Ainsi, si le secteur associatif est bien associé, par ses représentants au Comité de suivi actuel du FSE Objectif 3, à l'instance nationale de concertation en vue de l'élaboration du volet Emploi du cadre de référence stratégique national pour les fonds 2007-2013, il n'a pas été associé à celle qui définit le cadre stratégique national pour la politique de cohésion, alors qu'il est représenté dans le Comité national actuel Leader+.

- Le CNVA demande que les associations soient présentes tout au long de la programmation et notamment dans les Comités de pilotage régionaux. Pour que cette

participation soit efficace, il faut que les documents leur soient diffusés et que les relations soient suffisamment étroites avec les services instructeurs.

En effet, la loi sur la responsabilité locale d'août 2004, indique dans son article 44 que la Région est porteuse du dispositif. Les associations doivent donc se trouver en situation de co-construction avec la Région pour élaborer les programmes.

Par ailleurs, la coïncidence de date entre les contrats de plan Etat/régions et la nouvelle programmation des fonds doit inciter à mettre en place une cohérence de projets.

4 - L'éligibilité des associations

- Le CNVA demande que les nouvelles orientations des fonds, notamment leur concentration sur un nombre réduit d'objectifs et de programmes mono fonds ne restreignent pas l'accès des associations à ceux-ci sur la base de nouveaux critères d'éligibilité particulièrement en matière de dépenses et de règles de gestion.

- Avec l'appui des dispositifs FSE, les associations ont pu développer des stratégies de renforcement de projets portés par des bénévoles au niveau local. Bon nombre de ces projets ont permis de mettre en place des formations vers de nouveaux métiers de l'animation et de créer des emplois dans des domaines jusque là non exploités. C'est en effet une des missions importantes des associations d'être à l'écoute des citoyens pour contribuer à faire émerger et réaliser ces nouveaux projets.

Le CNVA insiste donc pour que la capacité des associations à présenter des projets novateurs dans une approche ascendante soit prise en compte.

- Le CNVA souligne l'intérêt, quand elle est exigée, de la dimension transnationale des projets, porteuse d'identité européenne, mais souligne également la difficulté de mise en œuvre (par exemple en raison du nombre trop élevé de partenaires exigés ou de l'absence de partenaires identifiables dans d'autres pays sur des champs très novateurs...)
L'appartenance à des réseaux nationaux et européens favorise le développement de ces partenariats. **Le CNVA demande une politique de soutien des pouvoirs publics à l'organisation et au fonctionnement de ces réseaux.**

- Le CNVA souhaite que les « bonnes pratiques » soient valorisées de façon à les diffuser et à les démultiplier dans l'ensemble des Etats membres de l'Union (publications, réseaux d'échanges, organisation de rencontres)

- Le CNVA souligne la nécessité de se concentrer davantage sur l'égalité femmes-hommes dont il est attendu une évaluation précise dans le contexte de la révision à mi-parcours actuelle :

- les femmes doivent bénéficier de manière significative des ressources allouées pour les politiques de formation, y compris celles qui sont liées aux changements économiques (dans certaines zones géographiques, sur les questions urbaines, ou concernant les développements dans les zones rurales) ;

- une dynamique renforcée visant à atteindre l'égalité des chances doit être introduite dans les politiques d'infrastructures, de transports, d'environnement, de développement régional, de pêche, etc. La Commission doit élaborer des lignes directrices spécifiques sur l'égalité des chances dès que possible.

Toutefois, la politique de *mainstream* ne doit pas détourner les fonds du soutien d'actions spécifiques dans ce domaine.

- **Le CNVA demande particulièrement que soient explicitement éligibles aux fonds structurels, tel que cela est mentionné dans le projet de règlement sur le FEDER, les associations des secteurs de la santé et de l'action sociale, de la culture et de la communication, du sport, de l'éducation, de l'environnement, du patrimoine naturel et du développement durable, dont l'apport positif à la politique de développement régional a été démontré lors de la programmation actuelle.**

5 - Les conditions d'accès

- Une des raisons de la sous-consommation des crédits tient au manque d'information. Les associations et les porteurs de projets doivent savoir que les fonds européens font partie de leur environnement et constituent une aide au développement.

Le CNVA demande que cette information soit développée auprès des associations mais aussi auprès des services instructeurs, qui ne savent pas toujours que les associations sont éligibles à ces fonds. Pour pallier cette méconnaissance, des formations conjointes pourraient être organisées au niveau régional.

Les médias gérés par les associations sont de bons vecteurs pour diffuser l'information. Un soutien particulier devrait leur être apporté dans cette mission.

L'information doit porter sur le pilotage et l'accompagnement afin que les associations puissent s'approprier les outils.

- Au moment de la mise en place des programmes, **le CNVA demande que les associations, et surtout les réseaux qu'elles ont constitués, soient soutenus financièrement afin de pouvoir démultiplier la formation.**

Le soutien aux réseaux est nécessaire car il permet un meilleur outillage des porteurs de projets. La qualification de plates-formes associatives expertes et représentatives est une voie à développer, celles-ci ayant en effet toutes capacités ensuite à informer et à former.

L'organisation d'actions de formation telle que celle conduite en 2004-2005 à destination des porteurs de projets associatifs et soutenue par le Département FSE de la DGEFP, constitue un bon exemple.² D'autres ministères concernés par ces enjeux doivent s'y associer.

Le CNVA demande que l'organisation de ce type de formation soit renouvelée et développée dans la prochaine programmation pour

- doter les associations de connaissances précises sur le contexte et les mécanismes (acteurs, procédures, etc.),

- identifier et transférer des outils pratiques dont les associations sont souvent dénuées (notamment en matière de gestion),

- favoriser des dynamiques de partenariats inter associatifs susceptibles de générer des projets de qualité (et dont la masse critique pourrait croître, ce qui faciliterait le travail des services instructeurs),

et pour cela demande qu'il y ait à nouveau un programme national d'assistance technique.

² La formation a consisté à organiser dans 22 régions un stage de 2 jours pour 15 personnes sur le montage et la gestion de projets cofinancés par le FSE

6 - Les modalités de gestion

- Un obstacle dissuasif repose sur les délais de paiement beaucoup trop longs. En effet aujourd'hui une association doit avoir "les moyens" de solliciter des fonds européens, puisqu'en moyenne elle doit attendre un an après avoir réalisé le projet pour recevoir la subvention.

Le CNVA demande que soit développée dans les régions comme au plan national la mise en place de crédits - relais.

- Certains types d'aides publiques intègrent trop souvent des fonds européens (aide à l'installation ou à la création d'activités ou d'entreprises par les jeunes, aides aux chômeurs, aides à la formation). D'autres sont systématiquement « gagés » pour appeler du FSE : fonds pour l'apprentissage, formation des jeunes (y compris les emplois jeunes), amélioration de l'alternance.

Dès lors il devient extrêmement difficile pour le secteur associatif de distinguer quels sont les cofinancements publics ne bénéficiant pas déjà du concours des fonds structurels et qui pourront le cas échéant, faire l'objet de mobilisation en cofinancement et faire ainsi un effet de levier auprès des financements communautaires.

Le CNVA demande l'établissement d'un document officiel reprenant l'ensemble des aides publiques et précisant si ces dispositifs intègrent déjà des fonds européens ou non.

- Dans les plans de financement, **le CNVA demande la prise en compte du bénévolat valorisé**, quel que soit le montant du budget de l'association, qu'elle emploie ou non des salariés, car il constitue la spécificité des associations, cela d'autant plus qu'au plan national de plus en plus l'apport du bénévolat est reconnu par les financeurs et pris en compte dans le plan comptable applicable aux associations. La méthode de valorisation du bénévolat doit être annexée au budget du projet.

- Les modalités de gestion des fonds constituent une difficulté qui aujourd'hui explique en grande partie la sous-consommation des crédits, car une fois surmonté l'obstacle de l'information, l'organisation complexe des dispositifs n'encourage pas les associations à y recourir et nécessite des compétences techniques que les associations, souvent animées uniquement par des bénévoles, n'ont pas les moyens d'acquérir.

Pour une meilleure utilisation des fonds européens, le CNVA demande une simplification des modalités de gestion.

Ainsi, pour améliorer le dispositif de gestion, une circulaire de juillet 2002 prévoyait le recours à des conventions globales gérées par des organismes intermédiaires. Une nouvelle circulaire d'octobre 2003 étend la capacité de signer des conventions cadres avec des organismes relais pour la mise en œuvre de l'Objectif 3, permettant le versement de subventions dans un délai court.

Le CNVA demande que la mise en place d'organismes relais soit encouragée chaque fois que cela est pertinent, pour permettre aux associations, au niveau national et au niveau régional, de se concentrer sur leurs projets, et en particulier, demande que les réseaux associatifs soient reconnus comme des plateformes expertes et agréés sur la base d'un financement sur les crédits d'assistance technique sous-utilisés en régions.

- **Le CNVA demande que, pour la phase de contrôle, les règles soient clairement énoncées** afin que les dossiers ne soient pas rejetés au moment du paiement alors que les projets ont été réalisés. Les formations doivent intégrer ces données.

7 - Mesure dédiée au développement de micro - projets associatifs

Le dispositif de la mesure 10b du FSE Objectif 3 de la programmation actuelle est reconnu comme très positif par les associations. La plus value de la mesure est réelle, car elle permet aux porteurs de micro - projets associatifs de développer des projets innovants dans le champ de l'insertion professionnelle et de la cohésion sociale.

Le CNVA demande le renouvellement de cette mesure dans la prochaine programmation. Afin de la rendre encore plus efficace, le CNVA propose quelques améliorations à lui apporter :

- l'éligibilité des projets doit être plus explicite, le comité de sélection ayant parfois des interprétations au delà des instructions ;
- le principe de l'organisme gestionnaire d'une subvention globale comme intermédiaire est une bonne méthode qui permet notamment la mutualisation et l'échange grâce au travail des réseaux pour présenter des projets pertinents sur un territoire donné. La question du soutien au travail d'accompagnement des porteurs de projets fourni par ces organismes se pose néanmoins. Ces derniers sont en effet pris dans le cadre de contraintes de gestion administrative lourde du dispositif, ce qui ne leur permet pas de mettre en œuvre un accompagnement très développé auprès des porteurs de projets ;
- les avances doivent être versées au moment requis, car les organismes gestionnaires ne peuvent pas se substituer aux autorités publiques pour le faire. Les petits porteurs de projets se trouvent en difficulté voire en risque de cessation d'activité du fait de ces retards, n'ayant aucune capacité financière pour mener ces projets sans avance de trésorerie ;
- le travail administratif et comptable des porteurs de projets est très lourd et parfois pris aussi en charge par les organismes gestionnaires, au détriment de l'accompagnement sur le montage, sur l'accompagnement, sur la pérennisation du financement, sur la mutualisation et l'échange des bonnes pratiques. Le soutien à l'accompagnement doit donc être abondé dans la prochaine programmation

Les présentes observations et propositions ont pour but non seulement d'améliorer la participation des associations aux objectifs de l'Union, mais aussi de contribuer à une meilleure utilisation des fonds européens, encore sous-utilisés en France. L'appropriation, par ses citoyens et résidents organisés en associations, des moyens de la construction européenne, contribuera aussi à développer leur sentiment d'appartenance à une communauté de destin. ■