



Pour plus d'informations sur l'applicabilité pratique de la politique de cohésion européenne. Voir notre article intitulé « Le programme JEREMIE : pour une approche à l'échelle humaine de la politique de cohésion européenne ».

Malgré le Brexit et le financement de nouvelles priorités répondant aux défis géopolitiques comme la crise migratoire, les fonds structurels et d'investissements seront bien maintenus après 2020. Dix ans après la crise économique mondiale et la période d'austérité qui en suivit, quels sont les enjeux de ces fonds? Comment promouvoir une politique de cohésion efficace, ancrée dans le réel et luttant contre les inégalités?

La politique de cohésion, un fonds ou des fonds?

Les fonds structurels européens ou fonds européens structurels d'investissement (FESI) sont des fonds qui donnent la possibilité aux États membres de l'Union européenne de créer une solidarité entre eux, tout en stimulant la compétitivité dans une économie de plus en plus mondialisée. La finalité principale de ces fonds est de renforcer les entités économiques et sociales des régions européennes, tout en luttant contre les inégalités de développement dans l'ensemble de l'Union européenne.

Ces fonds sont déclinés en trois catégories et peuvent agir conjointement selon les thématiques ou la situation économique de la région considérée. Il s'agit du fond européen de développement régional (FEDER), le fonds social européen (FSE) et le fonds de cohésion qui touche les régions hautement précarisées. Tandis que le premier concerne des thématiques plus axées sur les mutations économiques, notamment les dépenses de recherche et de développement, le FSE vise plus à des finalités d'ordre social comme le plein emploi, l'égalité homme/femme ou encore l'intégration des personnes précarisées.

Entre nécessité de réforme et changement de paradigme

Comme nous l'avons énoncé ci-dessus, le fonds social européen est le principal instrument financier permettant à l'Union européenne d'atteindre sa politique d'emploi, tout en promouvant l'inclusion sociale et la lutte contre la pauvreté, l'investissement dans l'éducation, l'acquis de compétences et la formation tout au long de la vie. La réalisation de ces objectifs semble contrastée.

La question de l'accessibilité, entre nécessité de réforme et changement de paradigme

Comme le souligne justement Alain de la Bretesche, administrateur du mouvement des associations, le bilan au niveau régional est mitigé. En effet, seule une minorité des régions ont intégré un objectif spécifique dédié à l'économie sociale et solidaire. Ainsi, les microprojets associatifs n'ont été maintenus que dans quelques régions. L'enjeu dans une conjoncture de contraction des dépenses publiques dans toute l'Union européenne serait dès lors de rendre plus accessible l'octroi de fonds aux petits et moyens organismes qui composent principalement le tissu de l'économie sociale et solidaire. Cette accessibilité accrue passera par une information spécifique en direction des acteurs sur le corpus des programmes opérationnels et leurs modalités d'accès. Une autre porte d'entrée serait d'agir sur les délais d'introduction des dossiers, ainsi que les délais de paiement. En effet, à l'heure actuelle, les organismes qui ne disposent pas de deux ans de réserves de trésorerie se voient obligés d'emprunter en attendant le versement du FSE. Enfin, il reste à réviser certaines procédures très compliquées qui nécessitent des outils internes de contrôle et de gestion dans le chef des bénéficiaires. Conjointement à l'élaboration de la politique de cohésion post 2020 par les institutions européennes et les États membres, les problèmes d'opérationnalisation du fonds social européen pourraient être aussi résolus par des logiques de mutualisation de l'ingénierie de montage de dossiers ou d'outils de gestion.

D'un paradigme économique vers un référentiel ancré dans le réel

Un autre problème de la gestion de l'octroi des fonds est que ceux-ci sont déterminés entre les différentes régions sur la base du produit national brut par habitant (PIB p.c.). Cet indicateur n'est pas en mesure de refléter la réalité socio-économique des régions. Certaines organisations comme le Comité économique et social européen (CESE) préconisent l'ajout de critères socio-économiques et environnementaux qui ne conditionnent pas l'octroi de fonds sur des règles purement procédurales mais sur un indicateur global de progrès social. En effet, cette logique économique risque de creuser l'écart entre les pôles développés ou en forte croissance et les autres, qu'aucun facteur de redéveloppement ne favorise.

Un autre effet négatif semble aussi se profiler comme en Belgique où, dans les régions dites « riches » comme Bruxelles-Capitale (la 3^{ème} plus élevée de l'Union européenne), ces mécanismes ne prennent pas en compte les problématiques typiquement urbaines comme le faible niveau de qualification d'une part importante des chercheurs d'emploi ou le taux de chômage des personnes ayant un faible niveau de qualification, et ce alors que les exigences en termes de qualifications sont très élevées à Bruxelles. Une fenêtre d'ouverture serait d'allouer une enveloppe supplémentaire pour les zones urbaines, en rejetant en partie les conditionnalités macro-économiques, notamment de création d'emploi pour des critères plus qualitatifs et plus en adéquation avec les objectifs du FSE comme la formation ou encore l'amélioration de la qualité de l'emploi.

Centraliser ou décentraliser ?

Pour donner suite aux critiques portant sur le manque d'ancrage réel des fonds structurels

européens, on peut également préconiser la réforme des agences de gestion de ces fonds, comme c'est le cas en Belgique francophone avec l'agence FSE.

Avant toute chose, et contrairement à ce que proclament de nombreux États, l'organisation de la politique de cohésion demeure principalement dans le chef de ces derniers. En effet, l'Etat conserve partout son rôle politique de coordination et d'impulsion. Dans ce cadre, ses relations avec la Commission se limitent plutôt aux découpages régionaux des fonds, et très peu sur d'autres métriques comme les critères d'éligibilité des projets ou encore la gestion quotidienne de la mise en œuvre de la politique de cohésion. Ainsi les modalités de gestion des programmes et des opérations cofinancées sont nombreuses. Dans la plupart des cas les autorités désignées comme autorité de gestion et autorité de paiement sont des autorités politiques (pour l'agence belge FSE, il s'agit de fonctionnaires du Gouvernement wallon, le Collège de la COCOF et le Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles)[4] plutôt que techniques. La gestion des opérations est, quant à elle, souvent conférée à un tiers tel qu'une agence décentralisée représentant l'autorité politique de telle manière que les élus n'interviennent que de manière limitée dans la sélection individuelle des projets.

Cependant, dans la diversité des modalités de gestion possibles, tous les États semblent rencontrer des difficultés plus ou moins prononcées de consommation des crédits, intrinsèquement liés au volume financier disponible vis-à-vis des projets éligibles ayant dépassé le filtre administratif et financier.

Vers une efficacité accrue de la politique de cohésion

En ce qui concerne le couple centralisation/décentralisation, nous avons donc vu qu'il n'était pas le plus pertinent. Ce qui compte ici est un dialogue et une organisation claire des différents niveaux pour diminuer les doublons et plus généralement les coûts administratifs. Cela pourrait par exemple passer par emploi intelligent du principe de subsidiarité, avec un échelon national stratégique de coordination, un niveau plus politique de gestion (autorité de gestion, autorité de paiement) de nature plus régionale et enfin un niveau local ou sectoriel en fonction des compétences ou des thématiques ciblées.

L'application du principe de subsidiarité devrait aussi prendre en compte la réalité de certaines régions, notamment urbaines comme Bruxelles-Capitale afin de sortir d'une grille de lecture post et ante uniquement basée sur le PNB par habitant pour des critères plus pertinents et qualitatifs conformes à la politique de cohésion européenne. Dans la même logique, et comme souligné par le comité économique et social, les enveloppes doivent viser à renforcer l'offre des opérateurs et soutenir des actions innovantes. Cela passe par une accessibilité et un accompagnement accrus des différents acteurs, et notamment les petites associations ou PME.

Dans ce contexte de post crise économique et de contraction des services publics au sein de l'UE, il est impérieux d'avoir une vision ambitieuse et ancrée dans la réalité de la politique de cohésion européenne. Cela passe par le maintien de son budget, une meilleure accessibilité aux différents opérateurs économiques et surtout de ceux luttant contre les inégalités que sont le secteur non marchand et associatif.

À propos de l'auteur

Thibault Kotten est conseiller politique pour le Comité européen des associations d'intérêt général (CEDAG).