

# ACCORD DE PARTENARIAT 2014-2020

## CONCERTATION NATIONALE

### Contribution du partenariat national sur le document de concertation

#### Cadre de réponse

#### **NOM DES ORGANISATIONS :**

**Fédération Nationale des Associations  
d'Accueil et de Réinsertion Sociale (FNARS)**

**Voisins et Citoyens en Méditerranée (VCM)**

**Fondation de l'Armée du Salut (FADS)**

**CLARA – Accompagner les migrants**



## Préambule

Bénéficier d'un emploi constitue une condition majeure pour être inséré dans la société. Elle n'est cependant pas suffisante. L'inclusion sociale passe également par le fait d'avoir son logement ou bien encore de pouvoir préserver son état de santé.

L'emploi, le logement et la santé constituent d'ailleurs trois des axes fondamentaux du plan quinquennal de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté par le gouvernement français le 21 janvier 2013. Si l'accord de partenariat tel que rédigé fait référence à ce plan quinquennal (OT9, B : Orientations stratégiques nationales) et précise que le FSE pourrait le soutenir, il se limite cependant à quelques axes, parfois flous : inclusion active, lutte contre les discriminations, lutte contre l'illettrisme, intégration des populations marginalisées. Les orientations stratégiques nationales détaillées sont encore plus restrictives tant elles se centrent trop fortement sur l'Insertion par l'Activité Economique à défaut d'autres problématiques d'inclusion sociale et de lutte contre la pauvreté. S'il est indispensable de soutenir financièrement les structures de l'IAE pour compenser des budgets sectoriels contraints, tant au niveau de l'Etat qu'au niveau des collectivités locales, l'inclusion sociale ne peut se limiter à l'accès à l'emploi. L'ensemble des thématiques reprises dans le plan quinquennal doivent pouvoir être financées, afin de donner au plan les moyens de ses ambitions, pour une vaste politique de lutte contre la précarité et pour l'inclusion sociale.

Dans cet objectif, les signataires rappellent l'absolue nécessité de réserver au moins 25% du budget de la Politique de cohésion au FSE et au moins 20% de ce FSE fléché à la promotion de l'inclusion sociale et à la lutte contre la pauvreté, afin d'être en mesure de soutenir fortement le plan quinquennal de lutte contre la pauvreté, à la hauteur que l'urgence sociale exige.

Vous avez bien voulu nous intégrer à la concertation nationale autour de l'Accord de Partenariat, nous vous en remercions. En préalable aux réponses que nous apportons à différentes questions que vous posez, nous souhaitons pouvoir vous présenter plus en détail cette approche globale, généraliste, de l'inclusion sociale mais aussi des exemples d'actions pouvant être soutenues. Plus largement, il s'agit aussi pour nous de relier la mobilisation, temporaire, liée à des projets, des fonds européens avec les réformes en cours de plusieurs segments de politique publique, réformes destinées à mettre en œuvre des actions durables, pérennes sous l'égide de l'Etat.

Nous considérons en effet que la société française est arrivée au bout d'un modèle, modèle érigé en période de croissance qu'il convient de faire évoluer pour répondre à de nouvelles problématiques, tout en accompagnant cette évolution.

Si la société française s'est longtemps appuyée sur un taux de chômage réduit, plusieurs phénomènes caractérisent depuis les années 1980 et de manière toujours plus forte l'évolution du marché du travail :

- Des trajectoires dans l'emploi plus chaotiques, pouvant être constituées par des allers retours entre périodes travaillées et chômage ;
- Le développement d'un chômage de longue durée ;
- Un taux de chômage particulièrement élevé pour les jeunes de moins de 25 ans.

Ces phénomènes induisent, dans le cas d'une société qui a largement basé ses systèmes de droits, de formation ou d'indemnisation sur l'occupation d'un emploi stable, une exclusion en spirale, dans laquelle l'exclusion de l'emploi stable génère un cercle vicieux d'exclusion du logement, de la santé, ces exclusions venant renforcer ensuite l'exclusion initiale. Les personnes cumulent des difficultés et ne parviennent pas à y faire face. Face à ces constats, et alors que la crise actuelle fragilise un nombre croissant de personnes, le système de protection sociale classique (assurance chômage, assurance maladie...) s'avère donc lui-même exclu et ne parvient plus à remplir son rôle de filet de sécurité pour nombre de citoyens. Des dispositifs, qui avaient été conçus pour permettre à une minorité de personnes qualifiées d'exclues de se réinsérer – dans l'emploi via l'IAE (Insertion par l'Activité Economique), dans le logement via les centres d'hébergement, dans l'accès aux soins se trouvent de plus en plus désarmés face à cette société fragmentée. Ils ne permettent que rarement aux personnes de retrouver une situation autonome et stable, relevant du droit commun et, confrontée à une massification de la précarité, éprouvent également des difficultés à accompagner au mieux les personnes. Au-delà d'une large refonte des mécanismes du marché de l'emploi et de l'indemnisation, ces dispositifs doivent être réformés, pour leur permettre de remplir plus efficacement leurs missions face à cette augmentation de la précarité et pour contribuer ainsi à favoriser plus largement l'inclusion sociale.

Ces réformes nécessitent des moyens, à la fois pour les concevoir, les expérimenter le temps que ces dispositifs adaptés puissent pleinement jouer leur rôle et les essaimer, sans déstabiliser pour autant l'existant, dont le rôle est plus crucial que jamais. A cet égard, les fonds européens peuvent jouer un rôle majeur pour permettre d'organiser une transition entre d'anciens et de nouveaux modèles, finançant la mise en œuvre progressive de nouveaux cadres tout en permettant aux dispositifs existants de continuer leur mission si essentielle en temps de crise.

### **Une priorité transversale : la participation des usagers**

Sept priorités transversales ont accompagné les fonds structurels sur la période 2007 – 2013 : l'égalité entre les hommes et les femmes ; l'égalité des chances ; le vieillissement actif ; le développement durable ; l'intégration des personnes handicapées ; l'innovation ; le caractère transnational ou inter-régional. Les signataires militent depuis plusieurs années pour que les

usagers participent à l'élaboration des projets et des politiques publiques qui les concernent. A ce titre, peu de projets financés par les fonds structurels prennent en compte cette dimension : les signataires souhaitent que la participation des usagers soit prise en compte comme priorité transversale sur la programmation 2014 – 2020.

### **L'insertion par l'activité économique (IAE) et l'accès à l'emploi**

Le modèle de l'insertion par l'activité économique doit être réformé. L'IAE est constituée par une superposition de dispositifs, chacun proposant une modalité particulière d'accompagnement et d'emploi des personnes, en vue de favoriser leur retour sur le marché de l'emploi de droit commun. Ce modèle souffre aujourd'hui de son manque de financement et de lisibilité, les structures étouffant sous des superpositions de normes différentes selon leur type de conventionnement, Il est donc nécessaire de réorganiser les structures de l'IAE, de leur donner une taille plus importante et une capacité d'articulation entre les dispositifs. Les fonds européens permettraient de cofinancer des expérimentations, à la fois en termes d'ingénierie pour faciliter ces réorganisations sur les territoires, de mise en œuvre opérationnelle et d'évaluation.

De même, le savoir-faire des acteurs de l'IAE en termes d'accompagnement socioprofessionnel pourrait être mis au service des entreprises pour permettre une intégration plus directe des personnes éloignées de l'emploi dans l'entreprise et éviter, autant que faire se peut, le passage par des dispositifs transitoires qui ne se justifient pas pour nombre de demandeurs d'emplois. Les missions de l'IAE devraient toutefois évoluer pour intégrer une dimension de médiation entre les demandeurs d'emploi et les entreprises. Cette nouvelle mission confiée aux acteurs de l'IAE pourrait aussi faire l'objet d'expérimentations en recourant aux fonds européens.

### **L'hébergement et l'accès au logement**

La France s'est engagée dans une refondation du secteur de l'hébergement selon le principe du "logement d'abord". Ce principe vise à permettre un accès plus direct des personnes sans abri à un logement, sans passage systématique par un hébergement ou par une succession de solutions transitoires qui impliquent des changements de lieux de vie, de quartiers, sources de ruptures. C'est un changement de modèle. Cette réforme implique pour les associations d'organiser des partenariats avec les bailleurs sociaux et de réorganiser leurs missions pour développer des services d'accompagnement social pluridisciplinaires qui auraient vocation à accompagner les personnes dans leur logement.

Ce modèle reste à construire. A terme, il signifie un moindre recours aux places d'hébergement pour les réserver à des situations d'urgence ou à des personnes dont la situation administrative ne permet pas d'être locataire en titre de son logement. Dans l'attente de la pleine opérationnalité de ce nouveau modèle, il est nécessaire de maintenir les places d'hébergement existantes et l'organisation des travailleurs sociaux au sein des établissements.

Les fonds européens doivent permettre de cofinancer à la fois :

- L'ingénierie liée à la conception des projets d'évolution des centres d'hébergement ;
- La montée en charge de ce nouveau modèle, le temps nécessaire pour qu'il devienne opérationnel et puisse se substituer en partie aux places d'hébergement existantes.

De façon complémentaire à cette évolution, il est nécessaire de poursuivre le chantier d'humanisation de centres d'hébergement dont il conviendra de pérenniser l'existence. Il s'agit de poursuivre la transformation de centres d'hébergement collectifs en places d'hébergement pouvant accueillir de façon individualisée des personnes seules ou des familles. Cela doit permettre de mettre fin à la séparation des membres d'une même famille faute de places d'hébergement adaptées aux ménages avec enfants, pratique encore trop souvent répandue. Les places d'hébergement ainsi reconfigurées doivent conduire à diminuer le recours aux nuitées d'hôtels, solution inadaptée à la vie familiale et onéreuse.

### **L'accès à des services durables et de qualité**

Se retrouver dans une situation de précarité voire d'exclusion résulte de la conjugaison de nombreux facteurs et d'une succession de ruptures : perte d'un emploi, séparation ou divorce, perte de son logement, état de santé qui se dégrade...

La multiplicité des dispositifs, la complexité des réglementations dans chacun des domaines de la vie courante (minima sociaux, logement, emploi, santé...) concourent aussi à rendre difficile l'accès aux droits et à éviter pour nombre de situations le glissement progressif de la précarité vers l'exclusion.

Nombre de situations d'exclusion pourraient être évitées si les personnes concernées pouvaient accéder à des services de proximité au sein desquels elles trouveraient une écoute, des conseils, une orientation, un accompagnement.

De nombreux lieux existent qui ont cette vocation. Mais chacun ne traite qu'une partie des problèmes que rencontrent les personnes, en dehors d'une logique d'approche globale. Chacun des lieux peut par ailleurs être ciblé sur certaines catégories de personnes. En conséquence, les personnes sont renvoyées d'institutions en institutions, de guichets en guichets sans réelle coordination.

Il faut donc envisager d'organiser une coordination de ces différents lieux sur des territoires pertinents dans une logique à la fois de traitement global des problématiques rencontrées par les personnes en situation de précarité et de service de proximité.

Cette coordination pourrait prendre la forme, par exemple, de consultations sociales de proximité en des lieux bien identifiés ou tout citoyen qui en éprouve le besoin pourrait trouver un interlocuteur privilégié. Ils seraient le résultat d'une mise en réseau de compétences diverses et complémentaires : travailleurs sociaux mis à disposition par des associations et des

collectivités locales, conseillers de Pôle Emploi, agents des CAF, conseillers en orientation dans les lycées et universités...

Ces consultations sociales de proximité contribueraient ainsi à développer les logiques de prévention des situations d'exclusion et à lutter contre le non-recours aux droits. Le plan quinquennal de lutte contre la pauvreté reconnaît l'intérêt et la pertinence de ce type de démarche et appelle à l'expérimentation de modalités de mise en œuvre.

Les fonds européens pourraient cofinancer ces expérimentations, depuis la conception de projets avec des moyens d'ingénierie jusqu'à la mise en œuvre expérimentale sur certains territoires et leur évaluation.

### **La prise en compte de la santé dans l'inclusion sociale**

Santé et pauvreté sont étroitement liées. Une personne en mauvaise santé a davantage de chance de se retrouver en situation de précarité, et une mauvaise santé rend la précarité plus aigüe.

Un état de santé dégradé peut être un frein à l'inclusion sociale. Il peut conduire à la perte d'un travail et empêcher de retrouver un emploi stable. Des expériences à l'étranger ont montré l'intérêt de proposer à des personnes en situation de grande précarité souffrant de troubles psychiatriques, un logement avec un accompagnement pluridisciplinaire.

Une expérimentation, à partir de cette approche, a été engagée en France sur 4 grandes villes Paris, Lille, Toulouse, Marseille : un chez soi d'abord (Housing First). L'équipe pluridisciplinaire d'accompagnement comprend un psychiatre, un médecin généraliste addictologue, des infirmiers, des travailleurs sociaux et des travailleurs pairs.

Les fonds européens pourraient permettre d'accompagner l'essai de cette expérimentation.

De la même manière, être en situation de précarité joue directement sur l'état de santé d'un individu et ce, d'autant plus que bien souvent, pour les personnes confrontées à une situation d'urgence, caractérisée par la perte d'un emploi, d'un logement, la santé ne constitue pas une priorité. Leur mode de vie, fragilisé par la précarité, peut alors générer l'apparition de problèmes de santé, sans que les personnes ne puissent y apporter de solutions faute de ressources ou ne sachent comment réagir. Dans ce cadre, il est nécessaire de mettre en place à la fois des logiques d'accès aux soins mais aussi de prévention face à certains comportements, dans le domaine alimentaire par exemple. Plus structurellement, des travaux sur les « déterminants sociaux de santé »<sup>1</sup> devraient être engagés, afin de mieux identifier les leviers sur lesquels agir pour éviter que la précarité ne s'accompagne systématiquement de problèmes de santé.

---

<sup>1</sup> Voir les 12 déterminants sociaux de santé répertoriés au Canada, et cités sur le [site de l'INPES](#)

Dès lors, pour favoriser l'inclusion sociale, il faut aussi permettre aux personnes confrontées à l'exclusion d'accéder à la santé en complémentarité d'une intervention permettant de résoudre des difficultés d'ordre sociale (trouver un logement par exemple) et/ou professionnelle. Le travail social doit traiter ces difficultés et intégrer plus fortement qu'il ne le fait des actions spécifiques, de prévention notamment. Les fonds européens pourraient financer à la fois des structures d'accès aux soins pour les personnes en précarité, adaptées à leurs problématiques et des actions de prévention dirigées en particulier vers nos concitoyens les plus fragiles.

L'Accord de Partenariat, dans la définition de ses principes directeurs et de son objectif thématique 9 peut être un puissant levier d'inclusion sociale et favoriser le déploiement du plan quinquennal de lutte contre la pauvreté ainsi que l'aboutissement de réformes structurelles de dispositifs d'insertion. Cela nécessite cependant une prise en compte de nombreuses thématiques, à travers une identification fine et un fléchage adapté des crédits.

## **PARTIE I- LA STRATEGIE DE L'ACCORD DE PARTENARIAT**

---

### **QUESTIONS – PRINCIPES DIRECTEURS**

P1- Partagez-vous ces principes directeurs, et si non, pourquoi ?

Plus précisément,

P2 Partagez-vous la proposition de retenir l'ensemble des 11 objectifs thématiques au niveau national ?

P3 Etes-vous d'accord avec la proposition de hiérarchisation et de concentration des fonds sur les priorités thématiques où les performances de la France sont les moins bonnes au regard des objectifs de la Stratégie Europe 2020 ? Sinon, quels autres critères de hiérarchisation et concentration suggérez-vous d'adopter ?

P4 Considérez-vous nécessaire que l'ensemble des fonds s'alignent sur ces priorités ? Sinon, pourquoi ?

#### **Réponse globale pour les questions P1 à P4 :**

**Nous partageons les principes directeurs et la proposition de retenir l'ensemble des objectifs thématiques. Pour autant, les thématiques telles que priorisées pour la France ne nous conviennent pas. La lutte contre la pauvreté n'apparaît pas comme un objectif prioritaire pour la France alors même qu'elle est l'un des trois piliers de la stratégie Europe 2020. Les disparités européennes ne doivent pas faire oublier le taux de pauvreté en France et le nombre de personnes concernées (8,6 millions) ; l'allocation des fonds européens ne doit pas générer de forme de nivellement par le bas, considérant qu'il ne faut pas agir fortement si le taux de pauvreté est inférieur au taux moyen des Etats membres. Enfin, baser une stratégie nationale sur un seul indicateur par thématique nous semble trop léger.**

**Concernant la mise en œuvre des fonds et son lien avec la future loi de décentralisation, nous apprécions à sa juste valeur la volonté d'adapter les actions mises en œuvre aux besoins du territoire. Pour autant, il nous paraît nécessaire d'envisager un cadrage national fort, notamment pour le FSE. La politique de l'emploi est une compétence de l'Etat et elle est aujourd'hui financée en partie sur du FSE. Le transfert de la gestion des fonds européens aux collectivités locales ne doit pas se traduire par une réorientation totale de ces fonds sur leurs compétences propres (formation par exemple) sans compensation par l'Etat, sous peine de retirer simplement des financements importants favorisant la réalisation de missions d'accompagnement vers l'emploi, notamment au sein de l'IAE. De manière plus générale, la solidarité est une politique nationale ; il importe que l'ensemble du territoire puisse s'inscrire dans ce mouvement, tout en respectant des besoins territoriaux. La capacité d'essaimage et de capitalisation d'innovations mais aussi de conduite de projets d'ampleur nationale ou a minima interrégionale plaide également pour le maintien d'une gestion centralisée d'une part des financements européens.**

**En termes d'accessibilité, nous nous inquiétons de la profusion des organismes intermédiaires qui pourrait découler d'une décentralisation mal contrôlée. Cette profusion pourrait nuire aux structures en augmentant les risques de double financement, amenant des structures à ne pas présenter des projets, par principe de précaution.**



P5 Pensez-vous que l'Accord de Partenariat doive, au-delà des obligations fixées dans les règlements européens, définir des encadrements complémentaires permettant de flécher les crédits dans des domaines ou sur des territoires spécifiques ? Si oui, dans quels domaines ou sur quels territoires spécifiques de tels encadrements pourraient-ils être définis?

P6 Quelles modalités vous paraissent les plus aptes à rendre efficace et lisible l'approche territoriale dans l'Accord de Partenariat et dans les programmes?

**Réponse P6 : Le financement d'actions partenariales, incluant des phases de diagnostic et d'ingénierie, représente un moyen de favoriser la réalisation de projets pensés sur une logique collective et territoriale. Les programmes doivent donc les reconnaître comme actions éligibles.**

**Pour rendre cette approche territoriale plus forte, il est également nécessaire de bien préciser les modalités d'articulation des fonds européens, notamment sur les territoires ruraux mais aussi de penser à l'articulation entre différentes priorités d'un même programme, pour favoriser des actions globales et intégrées. Des projets peuvent se situer au carrefour de priorités et de fiches actions différentes : ils doivent trouver leur place et ne pas être reconfigurés pour satisfaire à des périmètres de lignes de financement par action trop stricts. Les principes d'approche territoriale intégrée sont intéressants à ce titre.**

**De même, l'objectif thématique 11 doit pouvoir prendre en compte ce mode d'action publique comme une priorité et favoriser les actions permettant la coordination d'acteurs institutionnels sur le territoire.**

P7 Quelles modalités vous paraissent les plus à même d'assurer une coordination des programmes de Coopération Territoriale Européenne entre eux et avec les programmes opérationnels régionaux ?

P8 La liste des territoires pour laquelle une telle approche est pertinente vous paraît-elle satisfaisante, et sinon, pourquoi ?

P9 Quels autres principes directeurs pourraient cadrer la stratégie de l'Accord de Partenariat ?

**Réponse P9 : Un principe directeur complémentaire doit être de faciliter l'accès et la gestion des fonds européens aux acteurs, notamment de petite taille et d'éviter les trop longs délais de paiement qui fragilisent les organisations.**

**Ces délais pénalisent fortement à la fois des structures bénéficiaires, confrontées à de fortes tensions sur leur trésorerie et les organismes intermédiaires, eux-mêmes fragilisés et peu en capacité de soutenir les structures. Ces pratiques ainsi que la lourdeur des démarches de justification administrative des dépenses, même si les dépenses indirectes ont été forfaitisées, tendent à exclure des financements européens des petites structures, disposant d'une force administrative réduite et ne s'appuyant pas sur un fonds de roulement important. Cela est très préjudiciable à la mise en œuvre d'actions innovantes ou de réponses à des besoins spécifiques, notamment sur des territoires ruraux.**

**Dans le cadre de l'appui aux porteurs de micro-projets (mesure 423 de la programmation 2007-2013), cela s'avère particulièrement préjudiciable et nuit à la qualité de la mesure.**

**Des mécanismes d'avance de versement des fonds doivent être développés et étendus ; la justification des dépenses devrait également être allégée. Des contrôles de service faits effectués sur des bilans intermédiaires d'action pourrait contribuer à assouplir le contrôle de service fait final, à en faciliter l'appropriation par la structure financée et à accélérer à terme le versement des fonds.**

**En lien avec la future loi cadre ESS, on pourrait également envisager qu'un principe directeur accorde une forme d'accès facilité aux organisations de l'Economie Sociale et Solidaire, afin d'inciter le développement de cette nouvelle forme d'économie. Les fonds structurels encourageraient ainsi un changement de pratiques, mettant le développement des personnes et des territoires au cœur des projets financés.**

P10 La Commission européenne, dans son position paper, encourage la France à recourir davantage aux appels à projets. Estimez-vous que le recours aux appels à projet permet de renforcer la transparence et la visibilité de la mise en œuvre des fonds. Plus généralement, partagez-vous la préconisation de la Commission européenne et pourquoi ? Pour quels types de thématiques ou d'actions le recours aux appels à projets vous semble-t-il le plus pertinent ?

**Réponse P10 : Ainsi que l'a montré l'évaluation de la programmation 2007-2013 du FSE conduite par la DGEFP, les fonds structurels viennent souvent financer le fonctionnement d'acteurs en complément des politiques sectorielles de la France. Dans ce cas de figure, sans reprise en main par les politiques nationales, le recours trop important à une logique d'appel à projets risquerait de fragiliser ces initiatives en remettant en cause leurs actions actuelles. Un pan entier d'actions chroniques, régulières, relevant des politiques nationales pourrait à terme s'effondrer.**

**L'appel à projet reste cependant un outil intéressant pour stimuler l'innovation, à partir d'une analyse des besoins. Pour un déploiement efficace, il conviendrait de rendre cette analyse des besoins, présidant à la rédaction de l'appel à projets, collective. Des représentants de la société civile et de l'Economie Sociale et Solidaire devraient être associés à cette analyse et à la définition des appels à projets, de manière à instaurer des conditions et mécanismes de réponse favorisant l'accès d'une pluralité d'acteurs aux financements.**

P11 Afin de simplifier la gestion des fonds européens pour les bénéficiaires, la Commission européenne préconise que la France ait davantage recours aux coûts forfaitaires. Partagez-vous ce point de vue ? D'après vous, quelles autres mesures permettraient de simplifier la gestion administrative des fonds ?

**OT 8**

**QUESTIONS – OT GENERAL**

De manière générale, pour chacun des objectifs thématiques déclinés ci-dessous :

OTG.1 Partagez-vous les orientations proposées pour l'intervention des fonds de l'Accord de Partenariat et pourquoi ? Quelles propositions alternatives et/ou complémentaires souhaitez-vous faire ?

**Réponse OTG1 : Nous considérons que les orientations méritent d'être approfondies ; ainsi, l'accompagnement vers l'emploi doit également intégrer une dimension d'accompagnement social, trop souvent occultée et pourtant nécessaire pour favoriser la reprise d'un emploi. Les actions qui participeront du retour à l'emploi des personnes doivent ainsi pouvoir s'appuyer sur une logique d'accompagnement global, travaillant sur la levée de tous les types de freins à l'emploi et pas uniquement sur les aspects de formation ou de technique de recherche d'emploi.**

Les initiatives de placement doivent également encourager la mise en œuvre de méthodes différentes, intégrant la relation avec l'employeur potentiel dans un parcours plus global que la simple mise en relation. L'identification du besoin réel de compétences de l'employeur et l'accompagnement dans l'emploi ainsi que la sensibilisation à la lutte contre les discriminations sont autant de leviers permettant un accès à l'emploi de qualité.

La définition des actions d'accompagnement des mutations professionnelles nous paraît pour le moins restrictive. Plus que le télétravail, il serait par exemple intéressant de développer des services de mobilité ou de garde d'enfants permettant aux personnes de rejoindre leur lieu de travail. Le télétravail nous paraît être un facteur d'isolement pouvant aggraver la situation sociale et professionnelle de personnes fragilisées.

De manière générale, l'adaptation aux changements doit s'inscrire dans une logique territoriale ; les actions de diagnostic partagé, de mise en relation d'acteurs et de mobilisation de compétences diverses dans une optique de gestion territoriale de l'emploi et des compétences doivent être inscrites comme prioritaires.

Enfin, il nous semble essentiel que les orientations prioritaires ne portent pas uniquement sur la création d'emploi mais aussi sur la qualité des emplois créés, particulièrement dans le secteur du service à la personne. En reconnaissant l'importance d'actions d'ingénierie organisationnelle et de sensibilisation des clients et des employeurs amenant à reconfigurer les horaires de travail ou repenser l'enchaînement des missions, les fonds européens pourraient participer à une amélioration des conditions de vie des personnes occupant ces emplois. Des systèmes de garde d'enfants pourraient renforcer cette logique et donner un meilleur cadre de vie aux personnes qui occupent ces métiers, majoritairement féminins. Cela correspondrait à la priorité transversale en favorisant l'égalité femme/homme par un accès plus simple à un emploi de meilleure qualité.

OTG.2 Partagez-vous les complémentarités proposées entre les fonds et pourquoi ? Quelles propositions alternatives et/ou complémentaires souhaitez-vous faire ?

**Réponse OTG.2 : Le type de complémentarité paraît cohérent ; pour notre proposition alternative au télétravail, il pourrait s'appliquer par exemple via le financement de véhicules par le FEDER et d'un accompagnement social/pédagogique à l'obtention du permis de conduire par le FSE dans le cadre de plateformes de mobilité intégrant des autoécoles sociales. La thématique étant particulièrement cruciale en milieu rural, le FEADER pourrait renforcer ces actions par son intervention, pour des projets de plus grande ampleur.**

OTG.3 Le règlement FEDER impose qu'au moins 80% de l'enveloppe des régions de métropole et 50% de l'enveloppe des RUP françaises soit consacrée à la somme des objectifs thématiques 1 à 4, dont au moins 20% en métropole et 10% dans les RUP à l'objectif thématique n°4. Afin de garantir le respect de cette disposition communautaire, il est envisagé que chaque programme opérationnel FEDER respecte ces seuils. Approuvez-vous cette proposition ?

OTG.4 Dans quelle mesure pensez-vous qu'il faille avoir recours à l'avenir aux instruments d'ingénierie financière (prêts, garanties, dispositif « Jérémie » etc.) plutôt qu'aux subventions ? L'objectif consistant à consacrer, au niveau national, une part au moins équivalente à celle consacrée sur la période 2007-2013, environ 2% pour le FEDER, aux instruments d'ingénierie financière vous semble-t-il envisageable ?

**Réponse OTG.4 : L'objectif semble envisageable ; il est néanmoins important de prendre en compte l'existence pour certaines structures, associatives particulièrement, d'une faible capacité de remboursement. Pour elles, le mode de subvention doit être privilégié.**

OTG.5 De votre point de vue, quelle pourrait être, pour chacun des 11 objectifs thématiques, la valeur ajoutée de la Coopération Territoriale Européenne ?

OTG.6 De votre point de vue, comment prendre en compte dans chacun des 11 objectifs thématiques les principes transversaux de développement durable, de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la non-discrimination ?

### **QUESTIONS –OT8**

OT8.1 Considérez-vous pertinent d'ouvrir aussi largement la liste des actions pouvant être soutenues par les fonds européens dans le cadre de cet objectif thématique ? Si oui, quels sont les objectifs en termes de résultat que l'on pourrait définir pour piloter ces actions. Si non, sur quelles actions faudrait-il se focaliser et pourquoi ?

**Réponse OT8.1 : La liste des actions nous semble bien définie mais parfois vague. Nous proposons de reformuler la priorité FEDER 8.2 en ajoutant après « création d'un emploi » les mots suivants « et reprise d'emploi » et après les mots « offrant des services » les mots « sociaux et professionnels ». Cela sécurisera l'éligibilité à ces lignes de financement d'actions à destination de personnes devant renforcer leur employabilité pour accéder à des postes existants et s'appuyant sur une large gamme de services levant les freins à l'emploi.**

**De même, pour la priorité FEDER 8.3, nous souhaitons que les investissements soutenus comprennent le matériel et pas uniquement l'immobilier et s'adressent à l'ensemble des acteurs de l'accompagnement des demandeurs d'emploi.**

**Les intitulés sont trop généralistes pour que l'on puisse se prononcer sur des objectifs précis permettant de piloter les actions. Conformément à nos remarques précédentes, il serait dangereux de se focaliser uniquement sur des objectifs purs et simples d'accès à l'emploi, notamment sur les créations d'emploi (au détriment de la qualité des emplois), ou encore sur les taux de retours à l'emploi des jeunes et des demandeurs d'emploi en général, des objectifs trop restrictifs amenant un mouvement de sélection des publics ou de réduction de l'accompagnement à une dimension « placement » ne garantissant pas forcément l'inscription durable dans l'emploi, notamment si des freins périphériques (logement, santé...) n'ont pas été traités ou l'intégration dans l'entreprise, pas abordée.**

OT8.2 Dans les RUP françaises qui connaissent des taux de chômage plus élevés que dans l'Hexagone, quelles actions vous paraissent devoir être soutenues en priorité ? En particulier, les dispositifs spécifiques à l'outre-mer tels que le RSMA et LADOM vous semblent-ils devoir être développés et soutenus sur la prochaine période de programmation ?

OT8.3 Comment et sur quels types d'action une intervention coordonnée des fonds vous paraît-elle pertinente ? Pour quels publics cibles ? Pour quels territoires cibles ?

**Réponse OT8.3 : L'architecture telle qu'elle est pensée actuellement semble cohérente. Elle doit permettre de financer des actions ambitieuses agissant sur l'intégralité des freins à l'emploi de population en difficulté, en tenant compte des particularités des territoires à travers des interventions coordonnées entre les fonds.**

**Par exemple, les fonds pourraient financer des actions d'aide à la mobilité des personnes en reprise d'emploi dans les territoires ruraux, le FSE finançant l'accompagnement social et le FEDER voire le FEADER sur des territoires ruraux finançant l'investissement matériel (véhicules...).**

OT8.4 Quelles sont les actions-clés le plus pertinentes à mener dans le cadre d'un programme de coopération territoriale ?

OT8.5 Comment pourrait être mieux coordonnée la coopération territoriale avec la programmation régionale ?

OT8.6 Est-il souhaitable que le FSE mobilise les instruments d'ingénierie financière ? Si oui, certaines actions sont-elles plus pertinentes pour cela ?

**Réponse OT8.6 : Les outils d'ingénierie financière sont à mobiliser surtout pour les structures à but lucratif, notamment les projets de création d'activités visant l'autofinancement. Pour des structures associatives, ces outils peuvent ne pas être adaptés à leur modèle économique ; des**

**outils de garantie d'emprunt, d'apports en quasi-fonds propres ou d'avance de trésorerie peuvent être intéressants dans certains cas, à condition que les délais de versement des fonds européens le permettent.**

OT8.7 Quelle coordination doit être envisagée avec le programme de l'Union européenne pour le changement social et l'innovation sociale (PCSI) ?

**Réponse OT8.7 : Nous nous inquiétons des risques de doublons sur les thématiques de microcrédit aux entrepreneurs et de coopération transfrontalière. Les modalités et périmètres d'intervention des fonds et du programme doivent être clairement définis.**

OT8.8 Comment envisagez-vous la prise en compte de la priorité transversale de l'égalité entre les femmes et les hommes (double approche, spécifique et transversale) ainsi que la prévention de toute discrimination ?

**Réponse OT8.8 : Les financements FSE, FEDER et FEADER ne financent pas assez l'accompagnement social : le seul retour à l'emploi n'est pas suffisant pour favoriser l'égalité femmes/hommes et la lutte contre les discriminations. Un travail approfondi sur la qualité des emplois (cf réponses OTG 1 et 2) permet de prendre en compte ces problématiques (gardes d'enfants, aménagement du temps de travail). Soutenir des structures de l'Economie Sociale et Solidaire, c'est soutenir des pratiques et des valeurs qui lèvent les freins dans l'accès à l'emploi de personnes aujourd'hui discriminées. Enfin, avec un accompagnement vers et dans l'emploi s'appuyant sur des méthodes de recrutement et d'intégration des salariés dans le collectif de travail, on peut éviter certaines formes de discriminations (origines ethniques...).**

## OT9

### QUESTIONS – OT GENERAL

De manière générale, pour chacun des objectifs thématiques déclinés ci-dessous :

OTG.1 Partagez-vous les orientations proposées pour l'intervention des fonds de l'Accord de Partenariat et pourquoi ? Quelles propositions alternatives et/ou complémentaires souhaitez-vous faire ?

**Réponse OTG 1 : Nous nous étonnons du décalage entre les orientations stratégiques nationales indiquées et les sous-priorités envisagées ; les orientations stratégiques nationales nous paraissent trop restrictives : elles se focalisent largement sur les questions d'accès à l'emploi ; celles-ci sont déterminantes pour l'inclusion sociale, et il est nécessaire de soutenir les structures spécialisées dans l'accompagnement sur cette thématique des publics les plus fragiles, en particulier les SIAE.**

Néanmoins, on ne peut pas agir pour l'inclusion sociale uniquement par cet angle ; les questions de santé, d'hébergement, d'accès aux droits sont capitales, comme nous le rappelons dans notre texte introductif. Si elles apparaissent dans le tableau des sous-priorités, leur faible présence au sein des orientations stratégiques nationales nous laisse craindre qu'elles ne soient en définitive que peu prises en compte.

**Nous souhaiterions donc avoir des orientations stratégiques nationales plus claires et détaillées, reflétant l'étendue des actions devant être menées au titre de l'inclusion sociale.**

OTG.2 Partagez-vous les complémentarités proposées entre les fonds et pourquoi ? Quelles propositions alternatives et/ou complémentaires souhaitez-vous faire ?

**Réponse OTG 2 : Si l'une des sous-priorités fait bien émerger cette complémentarité avec la mobilisation du FEDER sur les infrastructures sanitaires et sociales, les autres sous-priorités et les orientations stratégiques nationales sont trop floues pour cerner les rôles respectifs et l'articulation FEDER/FSE. De même pour le FEADER dont on imagine difficilement les conditions d'intervention en lien avec les autres fonds : se substitue-t-il au FSE, au FEDER ou vient-il cofinancer obligatoirement en milieu rural ou porte-t-il sur d'autres actions ?**

**La cohérence ne paraît pas garantie nationalement.**

OTG.3 Le règlement FEDER impose qu'au moins 80% de l'enveloppe des régions de métropole et 50% de l'enveloppe des RUP françaises soit consacrée à la somme des objectifs thématiques 1 à 4, dont au moins 20% en métropole et 10% dans les RUP à l'objectif thématique n°4. Afin de garantir le respect de cette disposition communautaire, il est envisagé que chaque programme opérationnel FEDER respecte ces seuils. Approuvez-vous cette proposition ?

OTG.4 Dans quelle mesure pensez-vous qu'il faille avoir recours à l'avenir aux instruments d'ingénierie financière (prêts, garanties, dispositif « Jérémie » etc.) plutôt qu'aux subventions ? L'objectif consistant à consacrer, au niveau national, une part au moins équivalente à celle consacrée

sur la période 2007-2013, environ 2% pour le FEDER, aux instruments d'ingénierie financière vous semble-t-il envisageable ?

**Réponse OTG 4 : Les dispositifs d'ingénierie financière doivent être maniés avec précaution : de nombreuses structures travaillant sur le champ de l'inclusion sociale ont peu de capacité de remboursement de prêt. Des apports en quasi fonds propres ou des mécanismes d'avance de trésorerie, de garantie d'emprunt ou de découvert peuvent être utiles, avec ces limites évoquées précédemment et celles des délais de versement des fonds européens. Des mécanismes d'avance de fonds dans le cadre d'un financement européen seraient en revanche très précieux pour soulager la trésorerie des structures financées par l'Union Européenne.**

OTG.5 De votre point de vue, quelle pourrait être, pour chacun des 11 objectifs thématiques, la valeur ajoutée de la Coopération Territoriale Européenne ?

OTG.6 De votre point de vue, comment prendre en compte dans chacun des 11 objectifs thématiques les principes transversaux de développement durable, de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la non-discrimination?

#### **QUESTIONS – OT9**

OT9.1 Considérez-vous pertinent d'ouvrir aussi largement la liste des actions pouvant être soutenues par les fonds européens dans le cadre de cet objectif thématique ? Sinon, sur quelles actions faudrait-il se focaliser et pourquoi ?

**Réponse OT9.1 : Nous regrettons que les sous-priorités indiquées soient aussi floues. Si nous sommes particulièrement satisfaits de voir qu'elles intègrent des dimensions sociales et sanitaires, contrairement aux orientations stratégiques nationales, leur degré d'imprécision laisse craindre des difficultés sur la cohérence nationale des actions financées, aboutissant à l'éviction de certaines thématiques dans de nombreux territoires.**

**Les actions liées à l'hébergement, l'accompagnement vers le logement, vers la résolution de problématiques de santé, l'intégration de personnes migrantes ou encore la réinsertion de publics sortants de prison doivent être nécessairement intégrées dans cet objectif thématique, tout comme les actions de participation des bénéficiaires à l'élaboration des politiques et des solutions d'accompagnement qui leur sont proposées. L'accès à la citoyenneté est un facteur important d'inclusion sociale.**

**Nous nous inquiétons tout particulièrement de l'absence d'actions prévues sur le logement des populations défavorisées ou marginalisées. Seul l'hébergement est cité. Il s'agit là d'une nette régression : en effet, la circulaire interministérielle du 16 mars 2011 avait permis, dans la précédente programmation, de financer des actions sur le logement.**

**Dans l'état actuel des sous-priorités, l'ensemble de ces actions peut être financé dans le cadre des sous-priorités 9.1, 9.2, 9.3 et 9.4 du FSE. Cela signifie aussi que le fléchage est insuffisant et que certaines de ces actions pourraient ainsi ne pas être en définitive identifiées.**



Les sous-priorités et les types d'action éligibles doivent porter sur l'ensemble des facteurs d'exclusion analysés aujourd'hui. Elles doivent pouvoir soutenir l'action de l'Etat sur la totalité du plan quinquennal de lutte contre la pauvreté.

Il est donc indispensable d'envisager dans ce cas de figure la pérennité des actions initiées grâce aux financements européens. La lutte contre la pauvreté appelle à la mise en place d'expérimentations, d'innovations pour faire évoluer les modèles et les pratiques d'action dans différents champs (hébergement, logement, Insertion par l'Activité Economique), évolutions faisant déjà l'objet de réformes et de réflexions en cours au sein des politiques publiques françaises. La mobilisation des fonds européens peut donc être intéressante pour permettre de lancer ces innovations sans avoir à redéployer soudainement des crédits de l'Etat au risque de déstabiliser les structures et modèles existants ; cette démarche n'aura toutefois de sens que si le financement de ces innovations est cohérent avec les orientations du plan quinquennal, présageant, une fois le financement européen achevé, d'une poursuite de l'action par l'Etat dans le cadre des politiques sectorielles.

OT9.2 Dans les RUP françaises qui connaissent un taux de pauvreté plus élevé que dans l'Hexagone, dû en partie à une forte immigration des pays voisins, quelles actions vous paraissent devoir être soutenues en priorité ?

OT9.3 Comment et sur quels types d'action une intervention coordonnée des fonds vous paraît-elle pertinente ? Pour quels publics cibles ? Pour quels territoires cibles ?

**Réponse OT9.3 : Les fonds peuvent intervenir de manière coordonnée pour financer la mise en œuvre de nouveaux projets, nécessitant à la fois des investissements et un accompagnement social des personnes ou une ingénierie particulière.**

Par exemple :

### Hébergement/logement

La création de places d'hébergement ou de dispositifs de logement peut faire l'objet de financements coordonnés des fonds, avec une intervention du FSE sur l'accompagnement social et une intervention du FEDER (ou FEADER) pour la construction/l'aménagement de locaux.

Des programmes de rénovation de structures actuelles d'hébergement peuvent être aussi mis en place en s'appuyant sur le FEDER, le FSE finançant l'encadrement du projet pour s'assurer de son adéquation avec les besoins des personnes accueillies.

### IAE

Les structures de l'IAE ont souvent besoin pour développer de nouveaux projets, créer de nouvelles activités d'investir en locaux ou machines. Une articulation FEDER/FSE peut ainsi soutenir la mise en place de nouveaux chantiers, finançant à la fois l'activité et l'encadrement des salariés en insertion. Pour les structures agricoles, le FEADER peut également intervenir sur l'achat de terrain ou leur conversion à l'agriculture biologique ; la combinaison des fonds FEADER/FSE peut permettre la création de nouvelles SIAE dédiées au maraîchage biologique.

Ces schémas peuvent être reproduits sur différentes thématiques : pour la création de services de garde d'enfant, de plateforme de mobilité (voir OT8), pour la construction de centres de santé.

Ils peuvent également financer la création de plateformes territoriales de consultation sociale, plateformes visibles, accessibles et identifiées sur le territoire, regroupant des travailleurs sociaux et experts (juridiques, psychiatriques...) pouvant conseiller rapidement sur un vaste ensemble de thématiques des personnes en demande de renseignement ou d'aide, quel que soit leur statut administratif au regard de l'emploi ou de l'aide sociale, dans une logique de prévention de l'exclusion.

OT9.4 Quelles sont les actions-clés le plus pertinentes à mener dans le cadre d'un programme de coopération territoriale ?

OT9.5 Comment pourrait être mieux coordonnée la coopération territoriale avec la programmation régionale ?

OT9.6 Est-il souhaitable que le FSE mobilise les instruments d'ingénierie financière ? Si oui, certaines actions sont-elles plus pertinentes pour cela ?

**Réponse OT9.6 : Les dispositifs d'ingénierie financière doivent être maniés avec précaution : de nombreuses structures travaillant sur le champ de l'inclusion sociale ont peu de capacité de remboursement de prêt. Des apports en quasi fonds propres ou des mécanismes d'avance de trésorerie, de garantie d'emprunt ou de découvert peuvent être utiles, avec ces limites évoquées précédemment et celles des délais de versement des fonds européens. Des mécanismes d'avance de fonds dans le cadre d'un financement européen seraient en revanche très précieux pour soulager la trésorerie des structures financées par l'Union Européenne.**

OT9.7 Quelle coordination doit être envisagée avec le programme de l'Union européenne pour le changement social et l'innovation sociale (PCSI) ?

**Réponse OT9.7 : Le PCSI doit financer le microcrédit aux entrepreneurs et l'OT 8 également; il est donc essentiel que cet objectif thématique ne finance que le microcrédit dit personnel.**

OT9.8 Comment envisagez- vous la prise en compte de la priorité transversale de l'égalité entre les femmes et les hommes (double approche, spécifique et transversale) ainsi que la prévention de toute discrimination ?

## **PARTIE III – APPROCHE TERRITORIALE DE L'INTERVENTION DES FONDS DE L'ACCORD DE PARTENARIAT**

---

### **QUESTIONS-DEVELOPPEMENT TERRITORIAL INTEGRE**

DTI.1 De votre point de vue, ces dispositifs territoriaux ont-ils démontré leur efficacité ?

DTI.2 Si oui, pourquoi ? Quels sont les principaux atouts de ces démarches ? Quels en sont les « défauts » auxquels il faudrait remédier pour la future génération de programmes ?

DTI.3 Quels rôles les outils du développement territorial intégré peuvent-ils jouer dans la poursuite des OT et comment articuler leurs interventions avec les autres mesures. ?

DTI.4 Sur quels objectifs thématiques, actions et territoires vous semble-t-il opportun de mobiliser le nouvel instrument « Investissement territorial intégré » (cf. fiche technique de la Commission européenne jointe en annexe) sur la programmation 2014-2020 ?

**Réponse globale DTI.1 à DTI.4 : Nous n'avons pas de recul et d'éléments d'évaluation sur la mise en œuvre de ces dispositifs et mécanismes.**

**Leur logique nous paraît cependant très positive.**

**Elle peut permettre de rompre avec des cloisonnements entre fonds ou sous-priorités de chaque fonds, cloisonnements susceptibles d'empêcher des projets de se développer sur l'intégralité de leur périmètre. Cela participe d'une véritable logique de développement local, avec des actions structurantes pour des bassins de vie, logique particulièrement indispensable dans le cadre de l'accès à l'emploi par exemple (faciliter les mutations des salariés pour accompagner les évolutions économiques suppose d'avoir des infrastructures de transport, d'hébergement/logement ou d'accès aux soins favorisant la mobilité géographique des personnes).**

**La mise en œuvre des fonds dans une logique collective telle que pensée dans le cadre de l'initiative LEADER renforce cette notion en créant les conditions d'une gouvernance collective des fonds. Cette gouvernance collective favorise la mobilisation des fonds par des acteurs variés, l'articulation des projets financés entre eux dans une logique d'optimisation des ressources ou de mutualisation, au service d'une stratégie territoriale, partagée largement entre acteurs publics, économiques ou membres de la société civile.**

## **PARTIE IV – MECANISMES DE COORDINATION**

---

### **QUESTIONS**

PIL.1 Partagez-vous la définition proposée de l'Accord de Partenariat ?

PIL.2 Partagez-vous le constat du besoin d'un pilotage stratégique coordonné au niveau national, et pourquoi ?

PIL.3 Comment ce pilotage pourrait-il s'organiser concrètement ?

**Réponse PIL.1 à PIL.3 : Nous partageons cette définition proposée et le constat d'un pilotage stratégique national, source à la fois d'égalité républicaine, de garantie de voir les orientations stratégiques nationales respectées et d'alimentation de ces mêmes stratégies nationales et des politiques publiques en général par des projets soutenus territorialement. La mise en œuvre d'actions pertinentes en réponse à des besoins locaux spécifiques peut être une source d'enrichissement des politiques publiques nationales. Sans capitalisation, la logique d'expérimentation conserve un impact limité.**

**Il nous paraît préférable que les instances de suivi des actions financées portent sur les différents objectifs thématiques plus que sur le programme de chacun des fonds ; cela accroîtra la cohérence entre fonds et leur mobilisation commune sur les objectifs de l'Accord de Partenariat.**

### **QUESTIONS – ASSISTANCE TECHNIQUE**

AT.1 Quels domaines d'intervention pourraient faire l'objet d'un appui et/ou d'une coordination entre les autorités de gestion de plusieurs programmes (par exemple : communication, Plateforme juridique, Système d'information, autre...) ?

AT.2 Quel avis portez-vous sur cette proposition ? Quelles propositions complémentaires et/ou alternatives ?)

**Réponse AT.1 et AT.2 : Pour les organismes intermédiaires, les budgets « assistance technique » et « animation » sont parfois trop réduits pour que ces missions soient menées à bien. Le temps consacré par le chargé de mission à la gestion administrative (instruction de dossiers ; rédaction d'avenants ; contrôles de service fait ; ...) ne lui permet pas d'effectuer l'ensemble des visites sur place. La réalisation de visites sur place auprès de chaque porteur de projet permettrait pour eux d'anticiper un bilan d'exécution ou de demander un avenant à la convention, de faciliter la réalisation de contrôles de service fait.**

**La communication qui doit être une mission clé de l'animation est également mise en retrait ; dans le cadre de la mesure FSE 423, cela a pu se traduire sur certains territoires par la difficulté de trouver des projets innovants.**