



# Comment favoriser la prise en compte de l'économie sociale et solidaire (ESS) dans la rédaction des POR et faciliter l'accès des structures de l'ESS aux fonds structurels ?

## Séminaire du 23 janvier 2020 à Paris

Une journée pour comprendre les enjeux du contexte européen et échanger des bonnes pratiques entre représentants de Régions et de CRESS pour préparer la prochaine programmation 2021/2027

Cette journée de travail, initiée par le RTES et le CNCRESS en lien avec Régions de France est une initiative inédite pour agir en amont de l'élaboration des Programmes Opérationnels Régionaux 2021/2027 au niveau de chaque région. **Denis Hameau** (Régions de France), **Patricia Andriot** (RTES) et **Marie-Martine Lips** (CNCRESS) ont ainsi rappelé le besoin de faire remonter les bonnes pratiques et d'identifier rapidement les contraintes afin de faire de cette nouvelle programmation un levier efficace pour l'ESS.

### Un constat de départ unanime :

Alors même que la simplification est un objectif affiché par la Commission, la mobilisation des fonds structurels européens par les structures de l'ESS est complexe, notamment pour les petites structures. Pourquoi cette complexité ? Comment mieux comprendre le cadre, la mécanique, mais aussi les politiques européennes dans lesquelles ces fonds européens s'inscrivent ? **Philippe Cichowlaz**, chef du pôle Politique de cohésion européenne à l'ANCT, a posé le cadre, le calendrier et les enjeux de cette nouvelle programmation en ouverture de la journée.

## Cadre général, calendrier, enjeux - Philippe Cichowlaz, ANCT

### Contexte européen et calendrier

Les règlements portant sur les fonds structurels européens pour la programmation 2021/2027 ont été publiés en mai 2018. Le rapport Pays du Semestre européen qui analyse les priorités pour chaque Etat membre a été publié en février 2019. Dans ce rapport, l'annexe D représente les bases de la feuille de route de négociations.

En France, le calendrier Etat/Régions a été adopté le 2 juillet 2019, même si quelques lignes de partage sont encore en discussion. **L'accord de partenariat** (simplifié à 40 pages contre 300 auparavant) **doit être déposé au plus tard à l'été 2020** et doit englober toutes les priorités régionales. Cela signifie que les priorités des maquettes (2 pages) des POR doivent

être définies pour avril 2020, les consolidations de celles-ci doivent être déposées en juin 2020. Les Régions peuvent ensuite déposer les POR juste après le dépôt de l'accord de partenariat dès septembre 2020 ou ensuite (mais avec le risque que les élections régionales de mars 2021 retardent le processus...).

### Le budget

Il n'y a pas encore d'accord budgétaire au niveau européen, la France pousse pour un accord rapide. La Commission a proposé un budget autour de 1,11% du RNB, avec environ 1/3 pour la PAC, 1/3 Cohésion, 1/3 politiques nouvelles.

## Principales orientations

### • Des priorités globalement identiques et cadrées :

Pour la programmation 2021/2027, les priorités sont globalement les mêmes que pour la précédente programmation (innovation, développement économique, R&D et transition énergétique), avec un cadre assez serré : 60% des crédits au minimum concentrés sur l'OS1 (innovation et développement économique), 85% sur l'OS1 et l'OS2 (transition écologique et environnementale), soit 15% de marge sur l'OS5 (Europe plus proche des citoyens).

En revanche la question de la territorialisation pose encore des questions : quelles priorités définir (urbain ; rural ; territoires désindustrialisés...)?

### • Accélérer le rythme de mise en œuvre de la programmation :

En ce qui concerne le calendrier de mise en œuvre de la programmation 2014/2020, la France est dans la bonne moyenne européenne avec un taux de programmation plutôt mieux que les autres grands États régionalisés, surtout au regard de sa complexité administrative (pays le plus complexe sur le plan administratif avec 83 PO quand l'Autriche en a 1 seul défini à partir des priorités des Länders). La situation française est cependant très éparse : les consommations du FSE et du FEDER sont plutôt bonnes, même si les situations régionales sont contrastées.

Sur la programmation 2014/2020 et les précédentes, les objectifs de certification et de paiement étaient concentrés sur la ou les dernières années, selon une courbe exponentielle. L'ambition pour la prochaine programmation est de mettre en œuvre celle-ci beaucoup plus rapidement, selon un rythme linéaire. Ce qui induit de doubler la vitesse de paiement. Cela suppose aussi d'être à l'heure au 1er janvier 2021.

### Ce qui implique, selon Philippe Cichowlaz de simplifier, réduire le nombre de priorités et massifier

Sur le plan de la simplification, nous sommes face à quelques contradictions : la Commission européenne met l'accent sur l'enjeu de simplification administrative mais dans le même temps, le règlement européen a triplé de volume. En France il y a unanimité sur l'enjeu de simplification, pointé par des rapports de la Cour des Comptes, du Sénat et de l'Assemblée nationale.

Mais il est important de comprendre que la simplification est l'affaire de tous. Cela suppose de massifier ou concentrer les priorités et axes définis dans les PO, de massifier, y compris sur l'ESS, les typologies de projets éligibles aux fonds européens, sans rentrer trop dans les détails (qui entraînent un cadre administratif spécifique, un contrôle spécifique...). Nous avons trop l'habitude en France de flécher les fonds européens sur tout : ne serait-il pas plus efficace de faire des choix et de définir de grandes priorités dans lesquelles peuvent s'inscrire une plus large diversité de projets ? Cela impliquerait d'accepter que certains projets ne rentrent pas dans les axes financés par les fonds européens (ce qui bien entendu n'empêche pas l'État ou les collectivités de financer directement ces projets).

Un des éléments à prendre en compte est le coût administratif de gestion en moyenne de 10 000 € par dossier.

Parmi les pistes possibles pour favoriser l'accessibilité des plus petits porteurs de projets aux fonds structurels européens :

- Les dispositifs de **microprojets** (cf. plus loin)
- **l'appui aux réseaux d'acteurs** pour accompagner les porteurs de projets voire porter des projets pour leur compte (voir plus loin CRESS Bretagne pour les TAG)
- **l'Option coûts simplifiés (OCS)**. Avec l'OCS, une logique de forfait est mise en place sur certains coûts. Cela peut poser des questions : chaque autorité de gestion doit-elle construire ses propres OCS ? Peut-on imaginer un travail collectif sur des OCS par type d'opérations ?

## La question des contrôles

Il n'y a pas de proportionnalité de contrôle. Un PO subit au moins 30 opérations de contrôle par an, avec un taux d'erreur accepté de 2%. Si ce taux d'erreur est dépassé, le risque ultérieur de contrôle est plus important.

**Le problème de rétroactivité des règles de contrôle** (par exemple des dépenses estimées éligibles dans un 1er temps qui ne le sont plus ensuite) est lié aux différents niveaux de contrôle. Il y a aujourd'hui 5 niveaux de contrôle : celui de l'autorité de gestion, celui de l'autorité de certification, celui de la CICC – Commission interministérielle de coordination des contrôles (autorité d'audit des fonds européens en France), celui de la DG Régio ou DG Emploi/Formation et celui de la Cour des comptes européenne. L'avis de l'autorité de certification n'engageant pas la CICC, elle-même n'engageant pas la DG Régio, ...

Une des priorités pour la France pointée dans l'annexe D du rapport Pays du Semestre européen est de renforcer la fonction d'audit national, pour des audits en temps et en heure et la capacité d'organiser de vrais tours de table d'interprétation des audits.

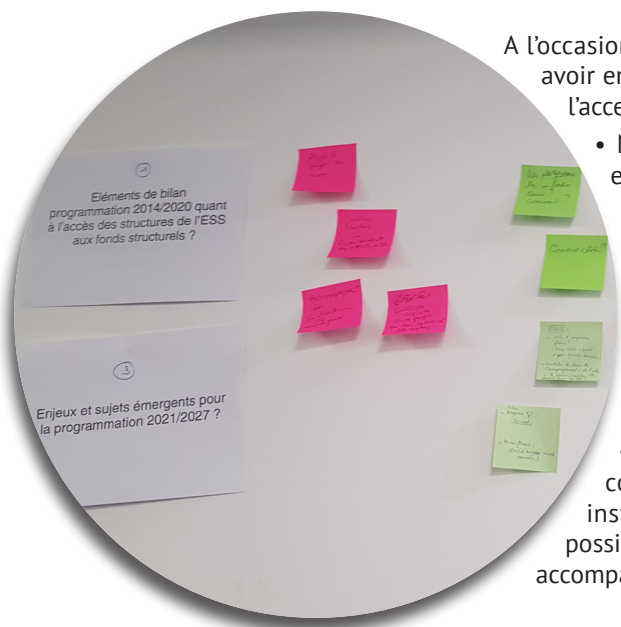
## Place de l'ESS dans les PO

L'inscription de l'ESS doit-elle se faire au niveau de l'accord de partenariat ou des PO (PON et POR) ? Aux deux niveaux, mais les mesures spécifiques se déclinent au niveau des programmes.

Il est en tout cas intéressant de se rapprocher des représentants de l'ESS au sein de l'Instance nationale de concertation sur l'accord de partenariat (INCOPAP) et du comité national de suivi FSE (Mouvement Associatif par exemple), et veiller à ce que l'ESS soit prise en compte dans tous les PO et pas seulement ceux liés au FSE+.

Du point de vue des fonds européens, ce qui fait la qualification d'un projet ce n'est pas la nature de celui qui le porte mais le projet en tant que tel. C'est à l'ESS d'être actrice des problématiques portées par les fonds européens. Et aux réseaux et collectivités d'inventer et créer les solutions pour rendre accessibles les fonds structurels européens à l'ESS.

## Bonnes pratiques



A l'occasion d'un état des lieux partagé, les participants ont pointé quelques enjeux à avoir en tête pour la future programmation, du point de vue du soutien à l'ESS et de l'accessibilité de ses acteurs aux fonds européens :

- Ne pas perdre de vue l'accessibilité des différents fonds et programmes européens et communiquer sur la possibilité pour les structures de l'ESS de les mobiliser
- Echanger les bonnes pratiques de l'ESS, s'appuyer sur les réseaux d'acteurs qui peuvent aussi faire tomber les frilosités, rassurer...
- Décloisonner les différents champs économiques, créer des coopérations, s'appuyer sur les écosystèmes
- Travailler sur l'ensemble de la chaîne d'accompagnement de l'idée au projet et mobiliser les partenaires via des comités de pilotage par exemple
- Faciliter la gestion et éviter les problématiques de trésorerie (avance conséquente, utilisation de forfaits OCS, FISO, développement d'outils et instruments financiers en lien avec France Active notamment, mobilisation possible des fonds d'assistance technique par les collectivités et par les CRESS pour accompagner les porteurs de projets, ...).

## Conclusion

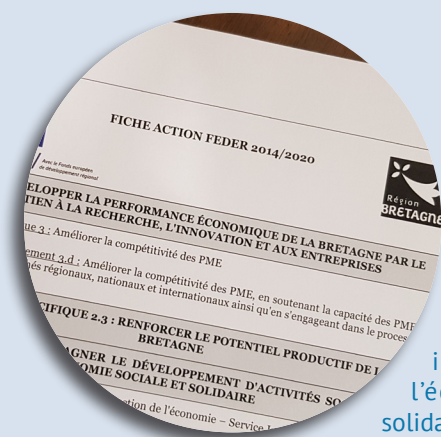
A l'issue de cette riche journée de travail, Patricia Andriot (RTES) pointe l'importance de poursuivre les travaux et la nécessité d'entendre les recommandations apportées sur les façons de « massifier » les typologies de projets soutenues par les fonds structurels européens.

Il apparaît nécessaire de réfléchir à la façon dont acteurs et collectivités s'organisent et articulent leurs actions y compris en lien avec les contrats de plan Etat/Régions.

Il ressort également de cette journée la nécessité d'outiller les acteurs pour la mobilisation des fonds structurels mais aussi pour la mobilisation des programmes sectoriels.

Enfin, il apparaît nécessaire de **dépasser les clivages Etat/Régions** dont les acteurs de l'ESS peuvent être victimes, en ayant une **orientation nationale forte renforçant l'ESS sur tout le territoire tout en tenant compte des dynamiques en cours dans les régions.**

## L'inscription d'une action dédiée à l'ESS dans le POR : Le Feder mobilisé pour le soutien aux TAGs via la CRESS



En Bretagne, une fiche action Accompagner le développement d'activités socialement innovantes et de l'économie sociale et solidaire, a été créée en

le cours de programmation 2014/2020. Cette fiche-action vise à accompagner les structures porteuses de programmes d'action favorisant le développement d'activités économiques d'utilité sociale et répondant aux besoins du territoire.

Les pôles de développement ESS en Bretagne ont identifié que le FEDER pouvait soutenir les actions d'accompagnement aux porteurs de projets portées par les TAGs (propulseurs d'entrepreneuriat collectif). Ils se sont emparés du sujet et ont mis en place une démarche de co-construction pour le développement d'une fiche-action intégrée à l'axe 2 (Développer la performance économique, le soutien à la recherche, l'innovation et aux entreprises) du POR. Cette démarche entreprise après l'élaboration du POR n'a pas été simple, mais elle a pu se concrétiser grâce à une dynamique de co-construction portée à la fois par les collectivités et l'écosystème ESS. Aujourd'hui 4 TAGs sont financés par les

fonds européens en cohérence avec le contrat stratégique de chaque territoire.

Cette fiche-action n'est cependant pas pleinement satisfaisante car elle se rattache à un axe préexistant, ce qui ne permet pas de financer ce qu'ils souhaitent. Seule la dimension incubateur des TAGs peut être financée (et pas les dimensions révélateur et idéateur), ce qui suppose de tout proratiser : les factures de téléphone, les m<sup>2</sup> du TAG... Donc finalement la Région Bretagne aurait souhaité quelque chose de plus global et de plus transversal.

Point positif, la CRESS Bretagne porte l'action et l'avance de trésorerie pour les TAGs, qui n'auraient jamais pu le faire en direct.

A noter que la Région Grand-est a un axe dédié à l'ESS dans le PO FSE Alsace : axe 2 Promotion de l'ESS et des entreprises sociales, majoritairement fléché sur la mesure microprojets et sa gestion par la CRESS Grand Est (cf. point dispositifs microprojets).

Présentée par **Marie Martine Lips** (CRESS Bretagne) et **Fabienne Escaffre** (Région Bretagne).

## Accompagner les structures ESS à la mobilisation des programmes sectoriels : le FRAPPE (Hauts-de-France)

Le FRAPPE est un dispositif d'accompagnement à l'ingénierie des porteurs de projets sur les programmes sectoriels européens qui intervient sur deux axes :

### Le FRAPPE consulting

Aide aux porteurs de projets régionaux souhaitant participer à des projets d'envergure européenne en tant que coordinateur, chef de file ou leader, pour le montage et/ou le suivi de projets. Sont éligibles les collectivités et les porteurs de projets PME, ESS, universités...

La Région finance intégralement la prestation (journées de consultant) et l'expertise apportée peut porter sur différents points du dossier, comme l'aide à la définition du projet, l'appui à la recherche de partenaires, des conseils méthodologiques, l'aide à la définition de l'impact, la relecture du dossier avant dépôt.

### Le FRAPPE subvention

Aide les porteurs de projets « primo-accédants » à dépasser 2 freins identifiés : surcoûts d'un partenariat et difficulté par rapport à la langue. Plafonnée à 6000€ cette aide permet de soutenir les déplacements nécessaires pour échanger avec les partenaires européens, définir les accords de consortium, réaliser des traductions.



Mais aussi des réunions collectives sur les consortiums, monter un projet sur des thématiques...

- 82 demandes, 78 accompagnés.
- Le FRAPPE est financé par les fonds de la Région, mais ce serait possible de le faire sur des fonds d'assistance technique. <https://europe-en-hautsdefrance.eu/la-region-vous-accompagne/outils/fonds-regional-dappui-aux-porteurs-de-projets-frappe/>

Dispositif équivalent en Nouvelle-Aquitaine, le LABA : accompagnement de porteurs de projets (jusqu'à 10 et 12 projets par an), la Région finance le LABA sur l'axe professionnalisation du POR. <https://lelabo.eu/>

Présenté par **Marc Lici** (Région Hauts-de-France).

## Faciliter l'accès aux plus petites structures de l'ESS, les dispositifs microprojets :

**Le Dispositif AMPLI de la Région Nouvelle-Aquitaine : Appui Micro-Projets Locaux Innovants est un dispositif régional qui permet de financer l'amorçage d'une nouvelle activité avec un modèle appartenant à l'ESS.**



En Aquitaine l'axe 2 du PO est dédié à la formation et à la création d'emplois avec un OS (OS 2.6) dédié à l'ESS à hauteur de 11 millions€. Mais il est également possible pour une structure de l'ESS de s'inscrire dans un autre axe. Il y a une véritable volonté d'accompagner les structures ESS via les fonds structurels européens. La Région Nouvelle-Aquitaine a fait le choix d'avoir un instructeur au sein même de la Direction ESS : une chargée de mission qui instruit les dossiers mais avec un véritable accompagnement, étude du budget, des objectifs du projet... Cela permet une connaissance et analyse des projets approfondie, la sécurisation de la réussite du projet et de sa pérennisation, la mobilisation de partenaires adaptée et une articulation facilitée entre Fonds Région et Fonds Européens. Cela suppose un minimum de moyens mais les effets sont très positifs (CAE, incubateurs, pôles de compétence). Le coût pour la Région est de la moitié d'un temps plein (autre moitié financée sur les coûts assistance technique) mais cela permet un effet levier important en terme de co-financements. Cela permet également d'avoir de nombreux porteurs de projets accompagnés par des fonds européens et donc une proximité de l'Europe dans les territoires (199 opérations soutenues au 31/12/2019).

Une des aides clés de ce PO est le dispositif AMPLI, qui a été porté politiquement et techniquement, y compris par le réseau des acteurs de l'ESS. L'expérience acquise via la gestion des ex mesures 10b et 4.2.3 a permis de construire un dispositif adapté aux besoins.

Cette aide cible en priorité les structures qui se créent, et intervient après une étude de faisabilité et avant le démarrage de l'activité. Il s'agit d'une aide au fonctionnement de 20 000€ (OCS forfaitaire jusqu'à 100%) qui finance la phase de structuration, de consolidation du modèle économique et la création du premier emploi sur l'activité (à minima 0.5 ETP)

avec une avance de 60 % indispensable pour les projets de l'ESS en lancement.

Cette aide s'inscrit dans un parcours partenarial avec les acteurs de l'accompagnement de l'ESS et de la création (CRESS, France Active, DLA, incubateurs, Urscoop...) qui garantit la qualité de l'orientation et de l'accompagnement. La mise en place d'un comité de pilotage est obligatoire pour avoir autour de la table toutes les parties prenantes du projet.

122 projets ont été accompagnés de 2015 à 2019. Le dispositif est bien identifié avec des disparités territoriales (sur certains départements 2 projets / an) qui s'expliquent : le dynamisme économique du Lot-et-Garonne est très différent de celui de la Gironde. Il faut donc aussi savoir adapter l'accompagnement et l'instruction aux différentes typologies de projets et de porteurs.

### Exemple de projets accompagnés

- Amorçage et professionnalisation de l'activité économique de ZE DRIVE (drive zéro déchets) et des premiers points de retrait sur la métropole bordelaise
- Structuration d'un tiers lieu dédié au matériau bois à Bordeaux ; validation de l'offre de services ; lancement de l'activité
- Structuration et professionnalisation de la coordination d'un Espace Textile sur la Rive Droite de Bordeaux Métropole: outils de sensibilisation et remobilisation professionnelle dans les quartiers « Politique de la ville »
- Structuration, professionnalisation et amorçage d'une activité économique de slow tourisme «Escapades insolites» par le vélo.

Présenté par **Maud Leblois** (Région Nouvelle Aquitaine).

### Le Dispositif Microprojets porté par la CRESS Grand Est :

Ce dispositif microprojets est porté par la CRESS Grand Est, l'action et son pilotage sont financés par l'Axe 2 ESS du POR FSE Alsace.

Le dispositif finance des actions innovantes dans l'ESS et la création d'emplois, comme par exemple : l'émergence de CAE, d'une SCIC d'autopartage aujourd'hui Citiz, de structures IAE Jardins de Cocagne pour le développement d'un jardin d'innovation ... Le dispositif accompagne des expérimentations qui sont essaimables. Les projets sont évalués par un comité de sélection : CRESS, collectivités territoriales, France Active. Le format est le même que celui de l'ex mesure 4.2.3. Le dispositif a été plébiscité par l'ensemble des partenaires.

La CRESS organise des événements à mi parcours pour valoriser les projets auprès des partenaires et de la Commission Européenne, car ils incarnent très bien ce qu'est le FSE.

Les 5 premières années, l'axe ESS du POR a financé la ligne microprojets et son portage par la CRESS, il y a maintenant en plus une ligne sur la pérennisation des activités.

Présenté par **Damien Lang** (CRESS Grand Est).