

Financements européens au profit des acteurs de l'ESS

Avis du Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire

La mobilisation des fonds européens structurels et d'investissement (FESI) constitue pour les acteurs de l'ESS à la fois un enjeu économique et démocratique : il s'agit d'une part, en renforçant le financement des structures, de contribuer à la politique de cohésion de l'Union, et d'autre part de contribuer à la construction d'un espace commun de l'ESS.

Alors que les acteurs français de l'ESS remontent des difficultés dans l'accès aux fonds, dont les causes sont multiples et relèvent de différents niveaux (réglementation européenne, fonctionnement national, outillage insuffisant des structures), il a été choisi de procéder en deux temps :

- **Identifier, à court terme, les principaux freins concernant la mobilisation des fonds structurels européens par les structures de l'ESS**, et ainsi proposer des actions rectificatives ou incitatives pour la programmation en cours (2021-2027).
- En vue des futures programmations européennes, mener un travail de fond, sur la base d'un diagnostic étayé et partagé, visant à améliorer l'accès des outils de financement européens, fonds structurels et fonds de coopération, aux structures de l'ESS.

Cet avis couvre le premier axe, proposant quelques actions ciblées autour de sujets prioritaires identifiés au sein du groupe de travail : suivi des FESI mobilisés par l'ESS, visibilité des appels à projet et leur ouverture aux acteurs de l'ESS, sécurisation financière et juridique des acteurs.

Il convient de rappeler que la gestion de ces fonds implique une pluralité d'autorités ayant chacune des périmètres définis : autorités de gestion au niveau de l'Etat central (DGEFP pour le FSE+), Conseils régionaux, autorités de gestion du FEDER, FSE+, FEADER, FTJ, organismes intermédiaires du FSE+ (Avisé notamment) et autorité de coordination (ANCT).

1/ Renforcer le suivi des fonds européens destinés à l'ESS

Constat

Si le suivi des dépenses publiques nationales à destination de l'ESS commence à se mettre en place (rapport faisant suite à l'article 185 du PLF 2023), il n'existe aujourd'hui aucun suivi précis et exhaustif des fonds européens mobilisés par les acteurs de l'ESS et de l'écosystème en charge de leur accompagnement, ce qui pose un problème de transparence et empêche une adaptation pertinente des outils de politique publique.

Proposition

La mise en place d'un suivi spécifique du champ de l'ESS dans le cadre des outils français de suivi des fonds européens pourrait être réalisée par l'Etat, en lien avec les collectivités et les acteurs pertinents de l'ESS, dans le cadre de sa mission de coordination au niveau national des Fonds et des programmes européens.

Un tel travail nécessiterait de s'appuyer sur la liste des entreprises de l'ESS (mission légale d'ESS France), sur les données relatives à l'ensemble des fonds détenus par les autorités de gestion, l'administration centrale, et les Régions. Ainsi, une concertation entre acteurs de l'administration centrale en charge de la coordination des fonds et de l'ESS (ANCT, DGEFP, PESSII), l'observatoire de l'ESS (ESS France), l'observatoire des politiques régionales (Régions de France) et les représentants des collectivités territoriales semble nécessaire pour mener à bien ce travail. Il s'agirait en outre de relier ce travail aux instances de suivi des fonds européens : Comité Etat-Régions Interfonds, INCOPAP (instance nationale de concertation partenariale) et comité national de suivi et d'évaluation des programmes nationaux 2021-2027, Comité de Pilotage de l'évaluation du FSE+, comités régionaux de suivi des fonds européens.

2/ Renforcer la lisibilité des appels à projet à destination de l'ESS

Constat

Les acteurs de l'ESS peinent à identifier et à anticiper les appels à projets (AAP)¹ accessibles à l'ESS, soit par insuffisance d'AAP explicitement ouverts à ce champ², soit parce que ceux-ci ne sont pas anticipables à travers des calendriers clairs et disposent de délais de réponse trop courts que ce soit au niveau central ou territorial.

De plus, l'absence de mandat des acteurs de l'ESS dans les Comités régionaux de programmation et le manque de visibilité sur la composition de ces derniers ne facilite pas la lisibilité des AAP.

Proposition

Avant toute chose, **il pourrait être demandé aux autorités de gestion d'être particulièrement attentifs à ce que les appels à projets liés au champ de l'ESS puissent offrir aux structures, une anticipation d'au moins 6 mois.**

En outre, il est nécessaire de renforcer les moyens dédiés à la **sensibilisation à l'accessibilité aux financements européens** notamment pour les petites structures (l'existence de relais au niveau territorial, décrite plus bas, va dans ce sens).

La présence d'acteurs représentatifs de l'ESS dans les Comités régionaux de programmation pourrait également contribuer à favoriser un soutien plus accru aux projets portés par les acteurs de l'ESS.

3/ Adapter la structure des AAP aux spécificités de l'ESS

Constat

Les critères d'éligibilité des AAP peuvent être restrictifs et en contradiction avec les modes de fonctionnement des structures de l'ESS.

- Dans certaines régions, la programmation FSE + n'est pas favorable aux nouveaux porteurs car les conditions fixées par les AAP excluent pour les primo-bénéficiaires la possibilité de déposer des projets pluriannuels.
- Les AAP peuvent avoir une définition restrictive de l'ESS, par exemple réduite à l'IAE.
- Les AAP peuvent exclure la candidature de consortiums d'acteurs, mode d'action souvent privilégié dans l'ESS.
- Les AAP tiennent parfois insuffisamment en compte la nécessité d'accompagner les projets par de l'assistance technique.
- Les AAP dédiés aux questions d'innovation sociale, au cœur des modalités d'intervention des structures de l'ESS, font l'objet de retards dans leur mise en œuvre. De plus, ces AAP devraient d'une part prendre en compte la définition de l'innovation sociale prévue par la Loi ESS, et d'autre part, adopter un périmètre traitant des questions d'inclusion au sens large.
- Concernant le FSE+, la possibilité de faire appel à une priorité « innovation sociale » ouvrant droit à un taux de cofinancement de 95% est insuffisamment exploitée par les autorités de gestion.

Proposition

Il est recommandé aux autorités de gestion à l'initiative des appels à projets de privilégier un maximum de flexibilité dans les critères d'éligibilité afin de favoriser les candidatures des acteurs de l'ESS dans leur diversité, tout en se basant sur la définition de l'ESS de la loi de 2014.

¹ Pour les territoires recourant à des AAP, car plusieurs régions privilégient l'attribution de subventions "au fil de l'eau".

Concernant le FSE+, **il pourrait être demandé plus de transparence sur les AAP effectivement fléchés vers les acteurs de l'ESS ou ceux qui pourraient l'être**. Au regard du suivi spécifique recommandé au point 1/, **des amendements pourraient être demandés aux autorités de gestion compétentes afin d'élargir le champ de leurs programmes aux actions portées par les acteurs de l'ESS**.

Il est également recommandé aux autorités réalisant des appels à projets, notamment au niveau central, de systématiquement **adapter ces derniers aux potentielles candidatures de consortiums d'acteurs**.

4/ Renforcer l'accompagnement des porteurs de projets

Constat

Les objectifs de la politique de cohésion de l'Union ne peuvent être atteints sans s'appuyer sur les acteurs de proximité. Or aujourd'hui, le manque d'accompagnement des acteurs de proximité a pour conséquence la faible mobilisation des fonds européens par ces derniers.

De plus, les AAP tiennent parfois insuffisamment en compte la nécessité d'accompagner les projets par de l'assistance technique.

Proposition

La mise en place de relais de proximité en région (ou le renforcement des moyens des acteurs existants) par le biais des réseaux de l'ESS pour informer les potentiels porteurs de projets, les orienter de manière qualifiée vers les bons appels à projets voire les accompagner doit être soutenu dans l'ensemble des régions en bénéficiant de moyens renforcés.

De plus, la possibilité de faire co-financer des missions d'accompagnement et de coordination pour la mise en œuvre et la gestion de projets financés par des fonds européens structurels et d'investissement pourrait être accordée aux têtes de réseaux (mise en place d'une ligne de crédit d'assistance technique).

5/ Inviter les autorités de gestion à une diversification de leurs outils financiers de soutien à l'ESS en s'appuyant sur les fonds structurels

Constat

Pour le moment, sur la programmation 2021-2027, les autorités de gestion utilisent peu le FEDER ou le FSE+ pour doter des instruments financiers. Cette typologie d'opération permet de cibler des publics prioritaires et des structures de l'ESS.

A ce jour, certaines régions dotent des fonds de garantie (portés par France Active) à destination d'un public éloigné du système bancaire pour la création d'entreprise, mais cette possibilité reste insuffisamment exploitée.

Proposition

Afin d'inviter les régions à faire appel aux fonds européens pour des outils autres que les subventions, il est suggéré que dans le cadre de leurs travaux d'échanges de bonnes pratiques - tels qu'elles le font au sein de Régions de France - elles puissent consacrer un temps spécifique à cette problématique, notamment en lien avec France Active.

6/ Limiter les effets des surcontrôles et des interprétations d'audit contradictoires

Constat

Les audits et contrôles sur les projets sont jugés trop stricts³, inadaptés au champ de l'ESS, souvent orientés vers une logique de sanction et non d'accompagnement. Surtout, les changements

³ C'est vrai dans de nombreux champs mais particulièrement dans le domaine de l'ESS

d'interprétation des règles (avec des effets rétroactifs) entre les différents auditeurs (ANAFE au niveau français, Commission européenne, Cour des comptes européenne) insécurisent les acteurs⁴ (conduit à des rejets de dépenses à la charge du porteur de projet ou du service gestionnaire), conduit à une éviction des plus petits acteurs qui n'ont pas les capacités de faire des provisions pour risques et à une sous-utilisation des fonds européens.

Proposition

Afin de limiter les effets de ces audits, il est proposé une action en plusieurs sens :

- **Mener une action auprès des auditeurs nationaux, l'AnAFe en particulier, afin de sensibiliser aux difficultés rencontrées par les acteurs de l'ESS.**
- **Plaider pour l'instauration d'une proportionnalité des contrôles aux montants alloués. L'exemple d'Erasmus +, pour lequel les contrôles pour les petits montants ont lieu en amont (contrôle de risque) pourrait être suivi.**
- **Plaider pour une sécurisation des acteurs au niveau des contrôles : les règles prévues au début des projets dans les conventions ne doivent pas évoluer dans la vie du projet.**
- **Réfléchir à la mise en place d'un fonds spécifique mutualisé de provision pour risques d'audits au niveau national.**

7/ Sécuriser financièrement les porteurs de projet

Constat

La mobilisation de fonds européens peut faire porter des risques de trésorerie aux structures de l'ESS. Beaucoup de porteurs de projets se plaignent du montant insuffisant de l'avance versée (quand possibilité d'une avance) sur les projets, puis des retards substantiels dans les versements d'acompte liés aux délais de réalisation des contrôles de service fait qui mettent à mal leur trésorerie. Dans certains cas, l'investissement dans un projet européen finit par mettre en difficulté l'entité elle-même.

Des Organismes intermédiaires comme France Active et l'Avise doivent régulièrement faire des avances de trésorerie, souvent insuffisamment comblées par les autorités de gestion et à travers un processus chronophage⁵.

Certains dispositifs mis en place contribuent à limiter ponctuellement ces risques :

- La DGEFP a mis en place un fonds d'avance avec un préfinancement jusqu'à 30% pour s'assurer que les services gestionnaires soient en mesure de verser une avance aux porteurs de projet les plus fragiles financièrement
- L'instrument ultramarin « Cap' ESSor », qui passe par un dispositif de préfinancement des FESI et de fonds nationaux en articulation avec l'AFD, porté ESS France Outre-mer⁶.

En complément, l'insuffisance des moyens humains accordés aux services gestionnaires pour exercer correctement leur mission sur les FESI est un obstacle administratif de premier ordre, qui pèse

⁴ Par exemple, lors de la programmation 2014-2020, la CICC n'avait pas les mêmes règles de gestion des fonds et de contrôle que l'autorité de gestion (DGEFP). En effet, lors de plusieurs audits de la CICC des méthodologies de contrôle de service fait (CSF) pourtant demandées par la DGEFP, notamment dans ses questions-réponses (QR), ont été contredites. Cette situation a engendré des rejets de dépenses, imputés in-fine au service gestionnaire ou au porteur de projet.

⁵ Un organisme intermédiaire ne perçoit le FSE qu'une fois le CSF validé et la réalisation d'un certificat de dépenses après de la DGEFP. Certains OI ne peuvent procéder au versement du FSE reconstitué au CSF qu'après réception du FSE demandé dans le cadre de ce certificat de dépenses auprès de la DGEFP, ce qui impact fortement les délais de paiement aux porteurs.

⁶ L'objectif de cette expérimentation (4 ETPT - 30 projets / an) est de sécuriser et d'accompagner le changement d'échelle des entreprises de l'ESS qui ambitionnent un projet structurant pour leur territoire (condition : montant du projet à minima - 200.000 €). D'autres organismes bancaires sont en cours de mobilisation autour du projet (CEPAC, BRED, etc) afin de diversifier les offres à destination des entreprises de l'ESS qui auraient un projet en dessous du seuil d'éligibilité de l'AFD.

notamment sur la fluidité de la dépense des fonds européens et la nécessaire confiance réciproque avec l'ESS.

De plus, les difficultés liées aux obligations de co-financement sont particulièrement accrues pour les structures de l'ESS. Compte tenu des contraintes relatives aux fonds européens, trouver des partenaires pour co-financer un projet s'avère complexe pour ces structures.

Proposition

Il pourrait être pertinent d'étudier la possibilité de massifier l'expérience de « cap'Essor », et de suivre également l'exemple du fonds de préfinancement mis en place par la DGEFP.

Plus généralement, il convient d'inviter l'ensemble des autorités de gestion à s'intéresser aux dispositifs existants pour envisager leur réplication.

Compte tenu des difficultés liées aux obligations de co-financement pour les structures de l'ESS, une garantie de co-financement (Etat/collectivités) pourrait être envisagée pour les acteurs de l'ESS.

Recommandation générale

Le gouvernement français pourrait se doter d'une stratégie nationale de déploiement, de suivi et de facilitation de l'accès aux fonds européens pour l'ESS et pourrait s'inspirer d'autres pays⁷ qui ont fait la preuve qu'il était possible, avec le même cadre légal européen, d'articuler contrôle financier et juridique, redevabilité démocratique et efficacité dans la réponse aux besoins sociaux et territoriaux.

⁷ Par exemple, le Portugal où le travail de l'agence publique Portugal Inovação Social pour concentrer les fonds FSE dédiés à l'innovation sociale et leur redistribution à travers le territoire via des instruments de financements variés, l'Espagne, la Pologne, la Lituanie, des pays où la gestion du FSE à destination des entités de l'ESS bénéficie d'un pilotage unifié coordonnant les différents acteurs concernés.