
Avis du CNCAPH sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le budget futur de l'Union européenne et particulièrement le Fonds social européen

28 septembre 2018

Introduction

Les Fonds structurels et d'investissement européens (FESI) et notamment le Fonds social européen (FSE) et le Fonds européen de développement rural (FEDER) permettent aux associations et autres acteurs du secteur du handicap de :

- Promouvoir l'innovation à travers des projets et programmes expérimentaux, d'encourager les bonnes pratiques qui ont fait leurs preuves sur les territoires et de répondre ainsi aux enjeux et défis de demain ;
- Faire reconnaître l'action sociale et médico-sociale comme un véritable investissement pour l'avenir. Les politiques publiques qui en découlent génèrent en effet des économies à moyen terme en favorisant l'inclusion sociale des personnes en situation de handicap et leur insertion au marché du travail ;
- Se mobiliser pour une Europe solidaire plus forte, grâce à des politiques et des financements ciblés.

C'est pourquoi, le CNCAPH souligne l'importance des fonds européens dans le domaine de la cohésion pour mieux inclure les personnes en situation de handicap dans notre société.

Les associations du secteur du handicap bénéficient de différents programmes et fonds européens, parmi lesquels le Fonds européen de développement régional (FEDER) et, en tout premier lieu, le Fonds social européen (FSE). A travers des projets cofinancés par le FSE, elles innovent et font face aux nouvelles attentes de la société d'un accompagnement de proximité (désinstitutionnalisation) lié à une meilleure reconnaissance des droits des personnes en situation de handicap. Ces principes sont prévus dans des textes internationaux et européens comme la Charte européenne des droits fondamentaux, la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH), la Stratégie 2010 – 2020 de l'Union européenne en faveur des personnes handicapées ou encore le Socle européen des droits sociaux, qui souligne l'importance des services pour le soin et l'accompagnement de longue durée ou l'accès au logement social.

Pour ceux qui ont accès à ces fonds, les projets cofinancés peuvent constituer un levier efficace de changement et d'innovation sociale.

Toutefois, il faut déplorer que la plupart des bénéficiaires d'un co-financement font remonter des difficultés qu'ils rencontrent. Plusieurs ont décidé de ne plus faire appel aux fonds européens, même si un besoin et une volonté d'innover et de trouver des solutions pour certains enjeux sociétaux persistent.

Ceci en raison :

- De la difficulté à trouver la bonne information concernant la programmation et les appels à projets. Surtout, les autorités responsables au niveau régional sont souvent injoignables et ne facilitent pas l'accès aux fonds ;
- Une lourdeur administrative des candidatures, mais aussi du reporting, qui est ingérable sans ressources humaines supplémentaires (rarement cofinancées à une hauteur adéquate);
- Des audits pointilleux, concernant des sommes parfois dérisoires, qui ralentissent énormément les paiements ;
- La nécessité d'avancer des sommes importantes, ce qui impacte négativement la trésorerie des petites et moyennes associations alors qu'elles sont souvent un vrai moteur pour l'innovation.
-

Le futur « FSE + » - Mise en œuvre du Socle européen des droits sociaux

Le futur « FSE+ » est considéré comme l'outil principal pour la mise en œuvre des 20 principes du Socle européen de droits sociaux adopté par les Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union européenne en 2017. Il semble que la Commission européenne envisage également un lien plus étroit entre le Socle, le Semestre européen et tous les Fonds structurels et d'investissements européens. Les Recommandations spécifiques par pays élaborées dans le cadre du Semestre européen peuvent être un levier important pour inciter les États membres à changer leurs priorités d'investissement en faveur d'une cohésion sociale.

Concernant le « FSE+ », l'harmonisation avec les Recommandations spécifiques par pays n'est pas évidente car le nombre de Recommandations dans le champ de la politique sociale et de l'emploi est limité, par exemple pour la France. Afin de faciliter cette harmonisation, nous saluons l'intégration du tableau du bord social qui permettra de surveiller la mise en œuvre du Socle en analysant les tendances et performances observées dans les pays de l'UE et qui alimentera le Semestre européen de coordination des politiques économiques.

Néanmoins, nous sommes convaincus qu'il est nécessaire d'améliorer la gouvernance du Semestre européen et son processus annuel, notamment à travers une participation significative de tous acteurs pertinents, y compris la société civile et les représentants de personnes en situation de handicap, pendant toutes les étapes du processus. C'est notamment le cas en France où les associations de personnes handicapées ne sont pas parties prenantes.

De plus, il semble important que le « FSE+ » et les Fonds structurels et d'investissements européens ne deviennent pas le seul moyen pour mettre en œuvre les recommandations spécifiques par pays dans les champs du social, de l'emploi, de l'éducation et de la santé et qu'ils ne remplacent les budgets nationaux destinés à cette fin. C'est pourquoi, la Commission européenne devrait demander un plan financier dans les Programmes nationaux de réforme (qui font partie du Semestre européen), attribuant des ressources nationales à côté des fonds européens dédiés.

Les montants globaux

Afin d'obtenir les résultats souhaités, le budget du « FSE+ » devrait être en adéquation avec les ambitions liées au Socle européen des droits sociaux. La cohésion sociale contribue à la sécurité pour tous les habitants de l'Europe, en augmentant la solidarité entre les citoyens et en luttant contre les phénomènes qui sont souvent liés au dénuement et à l'exclusion sociale qui touchent souvent les personnes en situation de handicap.

C'est pourquoi nous demandons une pré-affectation de 25% des fonds de cohésion au « FSE+ » et au moins un maintien du budget de « FSE+ » à la hauteur du volume prévu pour la période budgétaire précédente (2014 - 2020), donc un montant global basé sur la somme des fonds précédents qui seront désormais rassemblés au sein du FSE+ (FSE, initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ), et Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD)).

L'argument selon lequel les fonds de cohésion sont sous-utilisés dans certains pays n'est pertinent pour limiter les budgets. Le besoin est là. C'est l'accès difficile aux fonds - comme évoqué plus haut - qui empêche leur utilisation, pourtant incontournable pour la modernisation des services sociaux et l'innovation vers une société plus inclusive.

La nouvelle programmation du « FSE+ »

La Commission européenne envisage de réduire les objectifs thématiques et d'éliminer une étape (accord de partenariats entre État membre et la Commission) dans le processus de négociation avec les États membres. Nous saluons cette initiative réduisant les chevauchements, à condition que les objectifs thématiques et les priorités d'investissements existants soient intégrés d'une façon ou d'une autre dans les 3 objectifs clés envisagés (emploi, éducation, inclusion), et que l'inclusion des personnes en situation de handicap soit prise en compte comme priorité transversale.

Objectif clé : Promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté

Inclusion active

Le CNCPH soutient le maintien de la pré-affectation de 30% de FSE à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Malgré cette pré-affectation pendant la dernière période budgétaire, les projets ont souvent été concentrés autour de l'intégration au marché de travail. Un focus sur les approches d'inclusion active serait souhaitable dans l'avenir, fondé sur trois piliers : l'accès aux services, le soutien au revenu et les marchés de l'emploi inclusifs. Cette approche permet une sortie graduelle de la pauvreté et de l'exclusion vers une véritable participation dans et à la société, et quand c'est possible, au marché du travail.

Les projets qui se focalisent seulement sur l'activation des personnes en risque de pauvreté pour le marché de travail, ne devraient pas être traités dans le cadre de cet objectif, mais sur l'objectif emploi.

Finalement, nous encourageons une augmentation de la formation, des revues entre pairs et de l'apprentissage mutuel entre les États membres et les autorités de gestion afin d'identifier des bonnes pratiques dans l'utilisation et la gestions des fonds, mais aussi l'application du code de conduite européen sur le partenariat . Il est incontournable d'impliquer les acteurs

clés, tout comme les partenaires sociaux, la société civile et les personnes subissent directement la pauvreté et l'exclusion sociale, notamment les personnes en situation de handicap. Ceci, dans toutes les étapes, de la conception jusqu'à l'évaluation des programmes et projets et à toutes les échelles (européenne, nationale et régionale).

Promotion de l'accès aux services abordables et de qualité

Le FSE actuel peut être utilisé afin de renforcer l'accès pérenne et abordable aux services de haute qualité, notamment les services sociaux et médico-sociaux. Ceci devrait être retenu en tant que priorité pour la nouvelle programmation, l'objectif principal étant de soutenir la transition du soin en institution vers un accompagnement de proximité et le développement des services qui soutiennent la vie autonome, en particulier pour les personnes en situation de handicap.

Beaucoup de services sont dans une période de transition, car ils sont restructurés afin de mieux répondre aux souhaits, besoins individuels, et droits des personnes accompagnées. Cette transition n'est pas encore achevée, ni au niveau politique, ni au niveau pratique et elle met le secteur associatif, qui rend une grande partie de ces services, devant des défis pour construire les services de demain.

Pour cela, des mesures devraient être mises en place, qui promeuvent une amélioration des services, notamment la promotion du Cadre européen de qualité pour les services sociaux, l'amélioration et l'adaptation de la formation professionnelle, le développement des méthodologies comme la co-production pour inclure les usagers dans la conception, l'auto-détermination des personnes accompagnées et la mise en œuvre et le suivi et l'évaluation des services.

A cette fin, il serait souhaitable que la Commission européenne partage des orientations avec les autorités de gestion au niveau national pour une utilisation optimisée et complémentaire des différents fonds, comme le « FSE + », le nouveau Fonds européen de développement rural (FEDER) et les instruments financiers comme le Fonds européens d'investissement stratégique. Cet usage combiné des fonds devrait amener une complémentarité accrue de l'investissement dans les infrastructures sociales et le développement du capital humain. Par exemple : la promotion de la désinstitutionnalisation complétée par des mesures de formation dans les soins et l'accompagnement axées sur la personne pour les professionnels.

Promotion de l'accès aux emplois de qualité et la mobilité professionnelle

Cet objectif doit inclure toutes mesures qui promeuvent l'accès aux emplois de qualité pour tous, avec un focus sur les personnes en situation de handicap. Le développement de marchés du travail inclusifs qui donnent de véritables opportunités de carrière professionnelle à ces personnes. Certains secteurs ont un potentiel de création d'emploi, dont - entre autres - le secteur social, de la santé et l'économie sociale et solidaire.

Globalement, l'objectif doit viser l'amélioration de l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, le vieillissement actif et en bonne santé, les environnements sains de travail, la prévention des effets négatifs de la digitalisation, etc. Surtout, des mesures pour mieux accompagner les périodes de transition (éducation vers l'emploi, emploi vers la retraite) devrait être soutenues.

Investissement dans l'éducation, les qualifications et les compétences

La promotion de l'accès à la formation initiale et continue et la prévention de la rupture scolaire précoce doivent continuer d'être une préoccupation. L'éducation de la petite enfance (3-6 ans) pourrait être considérée comme complémentaire avec les services de garde d'enfant qui font partie de l'objectif d'inclusion sociale.

Cet objectif devrait soutenir l'accès à l'éducation pour tous, tout au long de la vie, dans le cadre formel ou informel. Il est essentiel que toutes compétences acquises soient reconnues à travers de l'Europe. Nous soulignons que l'éducation et la formation professionnelle sont les facteurs primordiaux pour l'inclusion sociale, la cohésion et la citoyenneté active. Il est nécessaire de développer des systèmes d'éducation et de formation qui ne répondent qu'au besoin du marché de travail, mais aussi les compétences de base et les compétences sociales. Les systèmes d'éducation et de formation doivent être pleinement inclusifs pour les personnes en situation de handicap.

Comme déjà évoqué ci-dessus, le secteur du handicap va avoir besoin de main d'œuvre non seulement qualifiée, mais aussi formée en adéquation avec les évolutions liés à l'accompagnement des personnes en situation de handicap. Le secteur a toujours compté sur les fonds structurels et d'investissement pour innover dans la formation des professionnels, mais aussi pour améliorer les mesures de formation et d'éducation des personnes en situation de handicap.

Enfin, le « FSE+ » doit donner une valeur ajoutée et ne doit pas remplacer l'investissement public dans l'éducation et la formation professionnelle. L'éducation ne peut que jouer son rôle pour répondre au chômage, à l'exclusion sociale et la pauvreté, que si les systèmes publics d'éducation sont suffisamment financés.

Assistance technique

Compte tenu des nouvelles priorités pour le « FSE + » liées au Socle européen des droits sociaux, la capacité et la connaissance institutionnelle au niveau national et régional devrait être soutenue et améliorée, surtout parce que le « FSE + » n'est plus qu'un instrument du marché d'emploi, mais aussi pour la mise en œuvre de la politique sociale. Pendant la dernière période, une connaissance insuffisante, de la part des autorités gestionnaires, du cadre réglementaire a été constatée et notamment des conditions ex-ante thématiques, dont le respect de la Convention des Nations unies relative aux personnes handicapées, et le cadre politique européen plus large.

Il est donc plus que nécessaire que les autorités gestionnaires au niveau national aient la possibilité d'accroître leurs compétences et connaissances et de bénéficier des échanges avec leurs pairs dans les autres pays et au niveau national.

Nous avons aussi constaté des budgets insuffisants pour l'assistance technique au profit des personnes en situation de handicap pendant la période actuelle (2014 – 2020) qui posaient une barrière pour la participation réelle des organisations représentantes dans l'utilisation des fonds, le suivi et l'évaluation des projets. Il semble incontournable que tous acteurs

pertinents, y compris les futurs bénéficiaires des co-financements, soient inclus, dès le début, de façon significative dans toutes phases à partir de la programmation, comme prévu dans le Code de conduite sur le partenariat. L'investissement dans l'assistance technique pourrait équiper ces acteurs avec les outils nécessaires pour leur permettre de soutenir la mise en œuvre des projets et pour contribuer à la pleine réalisation du potentiel des fonds dans les régions européennes.

Un pourcentage de budget pour l'assistance technique devrait être dédié aux acteurs qui mettent en place des politiques d'éducation, de la formation professionnelle et tout au long de la vie et d'emploi, et particulièrement ceux qui ne sont que peu représentés et ont moins d'expérience dans l'utilisation des fonds. Surtout, l'assistance technique et les subventions globales au profit des projets innovateurs de petite échelle doivent être développées d'avantage en impliquant la société civile et le secteur associatif, souvent porteur de ces projets.

Les Conditions Ex-Ante

La Commission ONU a salué l'introduction des conditionnalités ex-ante au début de la dernière programmation des fonds européens. Néanmoins, il nous semble souhaitable de renforcer la conditionnalité thématique 9.1 (inclusion active) et la conditionnalité générale 3 (handicap). La dernière devrait être revue afin d'inclure des mécanismes de certification de l'accessibilité des livrables réalisés pendant un projet cofinancé, en impliquant les organisations représentant les personnes en situation de handicap, pour assurer le respect de la législation nationale par rapport à l'accessibilité des infrastructures et des services et la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées.

Un rapport annuel et public sur la prise en compte des conditionnalités ex-ante, et notamment le respect des obligations liées aux droits de l'homme (CIDPH), l'accessibilité et la non-discrimination, devrait être fourni par les autorités nationales de gestion des fonds européens.

Le principe de partenariat et le Code de Conduite

Le FSE a joué un rôle important pour l'inclusion des personnes en situation de handicap, soit dans le marché de travail, soit à travers l'éducation et la formation, soit en mettant en place des services sociaux et médico-sociaux. L'article 6 du Règlement (UE) No 1304/2013 relatif au FSE est primordial pour la participation des organisations représentant les personnes en situation de handicap. Le principe de partenariat et le code de conduite comprennent des obligations positives qui mettent les personnes handicapées sur un pied d'égalité avec d'autres partenaires impliqués dans l'utilisation et l'évaluation des fonds. Ceci a eu un impact positif dans plusieurs pays afin d'atteindre les personnes souvent exclues ; les organisations du secteur associatif et la société civile sont souvent plus proches des personnes concernées et peuvent assurer leur participation dans la résolution des vrais défis du terrain.

Nous proposons donc d'introduire une nouvelle conditionnalité ex-ante afin de garantir la mise en œuvre efficace du principe de partenariat, aussi afin d'assurer que la préparation des programmes opérationnels et des accords de partenariats incluant toutes les parties prenantes, et que les personnes en situation de handicap et leurs organisations représentatives soient consultées pendant la programmation, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation.

Païement par résultats

Le paiement par résultats nous semble une fausse bonne idée car il est difficile de mesurer des impacts positifs liés aux projets cofinancés par l'Union européenne dans le cycle d'un projet. Il faudrait du temps entre une idée innovatrice et la pérennisation du dispositif à travers un cadre législatif et financier. Souvent, les résultats quantitatifs affichent le court terme et ignorent les autres effets positifs liés à l'inclusion sociale des personnes en situation de handicap qui se dévoilent dans la durée. C'est pourquoi nous proposons de développer des indicateurs qualitatifs.

Conclusion

Pour résumer, le CNCPH salue les possibilités que les fonds de cohésion ouvrent en termes d'innovation et de modernisation des services médico-sociaux et en termes de véritable inclusion sociale des personnes en situation de handicap, en lien avec le Socle européen des droits sociaux et la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées.

Néanmoins, une simplification d'accès et de gestion des fonds pour les bénéficiaires est plus que nécessaire afin de rendre les instruments financiers, comme le « FSE + », plus efficaces et efficaces. Pour cela, l'implication significative des bénéficiaires et de la société civile est incontournable.

L'évolution vers des services de plus en plus individualisés requiert un soutien financier qui inclue la reconnaissance de la nécessité d'assurer la qualité de ces services. Il faudrait donc se détacher de la perspective purement économique vers une perspective d'efficacité qualitative.

Nous souhaitons que la nouvelle programmation et le cadre financier pluriannuel soient en adéquation avec les enjeux sociétaux et la vision d'une société inclusive et équitable.