

Fonds social européen : la fin des opérateurs faibles ?

Le programme Fonds social européen (FSE) est historiquement lié au secteur de la formation des adultes en Régions wallonne et bruxelloise. Ce programme européen, en cofinçant une partie de l'action de formation depuis les années 70, a contribué à la consolidation, à la professionnalisation du secteur parallèlement aux évolutions sociales, économiques et technologiques du XXI^e siècle. Les cofinancements FSE ont notamment donné les moyens à des acteurs du réseau associatif de renforcer la pérennité et la cohérence de leurs actions auprès des publics les plus éloignés de l'emploi et de la formation.

Aujourd'hui, ces mêmes acteurs témoignent d'un certain épuisement devant la complexité et l'hostilité croissante du dispositif de mise en œuvre, d'évaluation et de contrôle du FSE.

Table des matières

1 HISTOIRE DU FSE : D'UN INSTRUMENT FINANCIER À UN INSTRUMENT D'INVESTISSEMENT.....	4
1.1 1960-70 : COMPENSER LES INÉGALITÉS RÉGIONALES EN AGISSANT SUR LES INDIVIDUS.....	4
1.2 1980-2000 : POSITION CENTRALE DE LA COMMISSION.....	4
1.3 À PARTIR DE 2000 : « ON NE FINANCE PLUS, ON INVESTIT ».....	5
2 LA CONTRAINTÉ EUROPÉENNE DANS LES PRATIQUES DES ACTEURS.....	6
2.1 APPRENTISSAGE INSTRUMENTAL : UNE ADAPTATION CONSTANTE, À TOUTES LES PHASES.....	7
2.1.1 Gestion du temps et des délais : avant, pendant et après.....	7
2.1.2 Suivi de la réglementation mouvante et manque d'accompagnement.....	9
2.1.3 Justification et contrôle des dépenses.....	10
2.2 DES PORTEURS DE PROJET INÉGAUX FACE À LA CONTRAINTÉ.....	12
3 CONCLUSION : LE PARADOXE DU FSE.....	13

Pour cette analyse, nous nous appuyons principalement sur deux ressources.

Premièrement, des entretiens réalisés en 2023 avec des travailleurs administratifs et financiers, coordinateurs et directeurs de quatre associations wallonnes et bruxelloises d'insertion socioprofessionnelle ou d'alphabétisation¹.

Deuxièmement, la thèse de doctorat² (2018) de la politologue Fanny Sbaraglia, consacrée au FSE et à son influence sur les politiques wallonnes de formation et d'insertion socioprofessionnelle, qui nous éclairera sur les évolutions qu'a connues cet instrument européen, plaçant les résultats et la performance au cœur du dispositif et renforçant les contraintes administratives et financières à charge des opérateurs de terrain.

Commençons donc par poser un regard rétrospectif sur la manière dont le FSE a été conçu. Nous verrons que, depuis les années 60, il a évolué, tant dans sa mise en œuvre que dans ses fonctions et dans ses principes.³

¹ Au total, huit personnes ont été consultées.

² SBARAGLIA Fanny, « *C'est arrivé près de chez vous* » : une analyse de l'émergence du modèle d'investissement social européen en Région wallonne saisie par les instruments, thèse de doctorat, Université libre de Bruxelles, déposée en 2018.

³ Pour une analyse longitudinale complète du programme FSE, Fanny Sbaraglia y consacre un chapitre entier dans sa thèse.

1 Histoire du FSE : d'un instrument financier à un instrument d'investissement

En 1957, le traité de Rome établit le Fonds social européen, dotant le projet européen encore balbutiant d'un instrument à même de développer une politique sociale communautaire.⁴

1.1 1960-1970. Compenser les inégalités régionales en agissant sur les individus

À ses premières heures, le FSE est un instrument financier fonctionnaliste, conçu pour servir au développement des régions en compensant ou en réduisant les déséquilibres induits par la mise en place du Marché unique. Le FSE est alors géré de concert par les États membres, sur un mode intergouvernemental⁵. Les États exercent un rôle central dans l'orientation et dans la mise en œuvre de l'action financée. Le budget de FSE est constitué de contributions des États et ne fait en quelque sorte « que » de redistribuer les fonds sous forme de remboursements, à hauteur de 50 %, des dépenses que des organismes publics nationaux ou infranationaux engagent. Une seule contrainte : ces dépenses doivent être réalisées dans l'un des domaines d'intervention prescrits par la réglementation en vigueur. Jusqu'aux années 80, le remboursement aux États est ainsi presque automatique, sans mise en concurrence des projets ni évaluation *ex ante* ou *ex post*. L'octroi des financements repose sur des critères de compatibilité administrative et financière avec les règlements européens, sans regard sur le contenu de l'action qui reste entre les mains des États.⁶ À partir de 1973, les opérateurs se diversifient. L'ouverture aux opérateurs communaux et associatifs de formation professionnelle et d'insertion sociale (OISP, EFT, MIRE, e. a.) engage un mouvement d'institutionnalisation et d'organisation du secteur.⁷ Parallèlement, en 1975, le FEDER est créé, scindant *de facto* les logiques de développements économiques et sociaux régionaux, avec une plus grosse manne attribuée au FEDER.

1.2 1980-2000. Position centrale de la Commission

À partir de la fin des années 80, le FSE évolue d'un modèle intergouvernemental vers un modèle plus communautaire. La prise de décision sur les objectifs et les orientations à suivre est déplacée vers la Commission européenne, qui valide les programmes opérationnels soumis par les États ou leurs autorités régionales. C'est à cette époque que le dispositif de mise en œuvre se complexifie, impliquant notamment les niveaux de pouvoir infranationaux comme partenaires de la Commission avec la mise sur pied des Comités de suivi composé de la Commission et des représentants des entités régionales. En Belgique, une cellule FSE est

⁴ SBARAGLIA Fanny, *op. cit.*, p. 65.

⁵ Le mode intergouvernemental réfère au fait que les décisions sont principalement négociées et prises par les autorités nationales (notamment au sein du Conseil européen), par opposition au mode décisionnel communautaire, où les institutions européennes communautaires (la Commission, le Parlement) exercent le pouvoir de décision.

⁶ SBARAGLIA Fanny, *op. cit.*, pp. 63-75

⁷ *Ibid.*, p. 134.

donc créée au sein de l'administration de la Communauté française, qui prendra une autonomie progressive à partir de 1995. Le principe d'additionnalité (commun à tous les fonds structurels européens, en vertu duquel un projet n'est finançable que s'il est cofinancé à hauteur de 50 %) est renforcé sous forme de contrainte comptable. En 1999, la Stratégie européenne pour l'Emploi rapproche les objectifs du FSE des principes de l'activation sociale. La formation des adultes, comme politique publique, est à l'époque associée à de nouvelles fonctions comme l'employabilité et le renforcement des compétences, au détriment de fonctions classiques comme l'éducation à la citoyenneté ou l'égalité des chances. Le FSE, en tant que bras programmatique de la politique de cohésion européenne, est défini comme un instrument de formation des individus et de soutien à l'emploi.

1.3 À partir de 2000. « On ne finance plus, on investit »

Cette tendance est renforcée à partir des années 2000, après l'élargissement de l'UE aux pays d'Europe centrale et orientale, Chypre et Malte⁸ et dans le contexte de la mise en œuvre de la Stratégie de Lisbonne qui entérine la volonté de l'Union européenne de faire de l'éducation et de la formation l'un des leviers de sa croissance économique⁹. Dès lors, la logique de l'investissement social selon laquelle « on ne finance plus, on investit »¹⁰ promeut une approche de la gouvernance par les résultats et la performance dans des domaines sociaux où d'autres logiques (de solidarité, de justice sociale, de redistribution des richesses, e. a.) prévalaient jusqu'alors.¹¹ Pour Fanny Sbaraglia, c'est à cette époque que la logique de l'investissement social¹² devient également sous-jacente au FSE, avec pour conséquence de transposer la contrainte européenne sur les politiques infranationales et, par ruissèlement, sur les acteurs de cette politique.¹³

Il ne suffit plus de s'assurer de la bonne utilisation des dépenses publiques régionales et européennes, il s'agit d'en contrôler la performance et les impacts, tant en amont qu'en aval. C'est à cette époque qu'est mise sur pied la *Task Force* chargée d'évaluer les projets

⁸ Soumis à des conditions économiques et politiques pour pouvoir bénéficier du programme FSE.

⁹ La Stratégie de Lisbonne, comme stratégie économique globale pour l'Union européenne adoptée par les représentants des gouvernements européens en l'an 2000 à Lisbonne, formule l'objectif de faire de l'UE la première économie de la connaissance au monde. L'éducation et la formation y sont érigées au rang des priorités politiques du continent.

¹⁰ SBARAGLIA Fanny, *op. cit.*, p. 89.

¹¹ *Ibid.*, p. 109.

¹² On peut considérer l'investissement social comme un modèle d'action publique qui privilégie, dans les matières sociales, une intervention de l'État en amont des risques sociaux, via des investissements censés créer toutes les conditions pour que les personnes n'aient pas recours à des aides sociales. Dans le domaine de la formation et de l'emploi, cela signifie que l'action publique tend à garantir l'accès à la formation procurant des compétences utiles à l'insertion socioprofessionnelle des actifs, afin qu'ils n'aillent pas au chômage. L'apprentissage tout au long de la vie est la clé de voute de ce système, qui tend donc à « prévenir plutôt qu'à guérir », en faisant porter aux individus la responsabilité de prendre en main leurs parcours d'insertion, à partir du moment où l'État met tout en œuvre pour que ce parcours soit accessible et lisible par tout un chacun.

¹³ C'est la sous-hypothèse de la thèse de Fanny Sbaraglia, formulée de la manière suivante (page 113) : « Si l'exercice de la contrainte européenne a une influence sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques infranationales (cfr. idées programmatiques), alors les objectifs des politiques sociales menées par la Région wallonne sont relativement similaires à ceux du FSE et transforment l'organisation sectorielle par une augmentation des agences de contrôle, l'apparition d'acteurs privés et de nouveaux organismes de coordination. »

soumis, et que des consultants extérieurs sont appelés à intervenir auprès des autorités nationales dans l'élaboration et la négociation du programme opérationnel (PO).¹⁴ La Commission européenne continue d'endosser un rôle prépondérant dans l'ensemble du processus : de la négociation des règlements *ad hoc* avec le Parlement et le Conseil européens aux recommandations du Semestre européen¹⁵ influençant les lignes directrices du FSE, à l'approbation des Accords de partenariat et des PO, jusqu'aux contrôles et aux évaluations *ex post* des porteurs de projets.¹⁶

2 La contrainte européenne dans les pratiques des acteurs

La présente analyse part d'une volonté de questionner l'évolution du dispositif de mise en œuvre du FSE du point de vue d'une série de porteurs de projet qu'on pourrait qualifier d'opérateurs faibles proportionnellement aux opérateurs forts, représentant le service public. Le FSE serait devenu, pour les opérateurs faibles, très, trop contraignant, au point de songer à y renoncer, malgré le caractère quasi structurel du partenariat avec le programme européen et la conséquence en termes de réduction de moyens financiers à consacrer aux publics.

La recherche doctorale de Fanny Sbaraglia est ici un outil précieux car elle contextualise et permet d'expliquer, de rendre cohérents les constats, intuitions, ressentis qui ressortent autant de ses entretiens menés entre 2014 et 2016 que de la série d'entretiens semi directifs menés en 2023 avec des acteurs du réseau wallon et bruxellois de l'alphabétisation et de l'ISP.

Dans le cadre de sa recherche, Fanny Sbaraglia a échangé avec vingt-sept opérateurs wallons (dont dix-sept ASBL et des opérateurs institutionnels communaux ou régionaux). Elle a ensuite répertorié les tâches que ces opérateurs associaient aux exigences du FSE selon une typologie des apprentissages qu'ils avaient ainsi acquis : apprentissage instrumental, stratégique ou politique¹⁷. Cette classification lui a permis de rendre compte d'une série de récurrences dans les pratiques liées au FSE rapportées par les opérateurs, au-delà des objectifs spécifiques qu'ils portaient.

¹⁴ SBARAGLIA Fanny, *op. cit.*, pp. 194-198.

¹⁵ Mécanisme de gouvernance et instrument de contrôle et de négociation bilatérale (avec les États membres) et multilatéral (au sein du Conseil) aboutissant à des recommandations adressées aux États pour converger vers les objectifs fixés par l'UE (COMAN Ramona et PONJAERT Frederik, ***From one Semester to the next: towards the hybridization of new modes of governance in EU policy***, in *Les Cahiers du Cevipol* 2016/5, <https://www.cairn.info/revue-les-cahiers-du-cevipol-2016-5-page-32.htm>).

¹⁶ SBARAGLIA Fanny, *op. cit.*, p. 104

¹⁷ Fanny Sbaraglia organise ces pratiques en trois types d'apprentissage qui, nous le verrons ensuite, affectent plus ou moins les porteurs de projet en fonction de leurs capacités humaines, administratives et financières :

- Apprentissage instrumental : soit une adaptation fonctionnelle des méthodes de travail et de coordination, impliquant une constante gymnastique intellectuelle pour respecter les prescrits et faire face aux aléas inévitables du FSE.
- Apprentissage stratégique : au-delà de l'adaptation fonctionnelle a un instrument, ici il s'agit de l'adaptation et des choix stratégiques par rapport à la mise en œuvre.
- Apprentissage politique.

L'hypothèse formulée par la chercheuse est alors la suivante : si la mise en œuvre actuelle du FSE au niveau régional est une forme de transposition de la contrainte européenne au niveau des politiques infranationales (manifeste notamment au niveau des idées programmatiques), alors elle provoque nécessairement une transformation institutionnelle et organisationnelle du secteur similaire à celle du FSE, et par ruissèlement, exige une adaptation des acteurs.

Autrement dit, la manière dont le FSE a évolué influence directement le quotidien des porteurs de projets.¹⁸ Ce qui explique le vécu graduellement douloureux de petits porteurs de projet, partenaires du FSE depuis plusieurs décennies.

Nous nous limiterons ici à rapporter les pratiques associées aux difficultés vécues par les opérateurs interrogés dans le cadre de cette analyse. Ces pratiques relèvent, dans la typologie proposée par Fanny Sbaraglia, de l'apprentissage instrumental dans le sens où elles donnent lieu à des ajustements fonctionnels et techniques¹⁹ indispensables à la mise en œuvre du FSE.

2.1 Apprentissage instrumental : une adaptation constante, à toutes les phases

2.1.1 Gestion du temps et des délais : avant, pendant et après

La gestion quotidienne des dossiers FSE exige des opérateurs qu'ils mobilisent différentes ressources et compétences aux différentes phases du programme, lesquelles se superposent parfois temporellement :

- phase 1 : processus de sélection, qui commence bien avant la sélection et implique la rédaction des projets mais aussi le travail politique en amont pour pouvoir être éligible comme bénéficiaire (donc potentiel porteur de projet) dans un des objectifs du PO.
- phase 2 : gestions administratives et financières liées aux opérations.
- phase 3 : archivage et contrôle *ex post*.

La temporalité générale, la gestion du temps et des délais à toutes les phases du projet est l'une des problématiques les plus citées chez les porteurs de projet interrogés.

Une programmation FSE court en principe sur 6 ans. En pratique, pourtant, l'appel à projets n'apparaît qu'un an après le lancement de la nouvelle programmation, et les réponses tardent une autre année encore à être connues.

Avant de se lancer dans la rédaction d'un dossier, il s'agit de s'organiser, de se préparer pour rédiger un projet. Pour certaines organisations, cette phase débute bien avant l'appel, parfois deux ans avant l'appel. Il s'agit ici d'anticiper les priorités des programmes opérationnels²⁰ en réalisant une veille et en réfléchissant à la manière de traduire ces priorités en actions éventuelles dans le cadre de ses activités.

¹⁸ SBARAGLIA Fanny, *op. cit.*, p. 227.

¹⁹ *Ibid.*, p. 229.

²⁰ Négociés entre la Commission, le Fédéral et les Régions.

« Ce n'est pas au moment où l'appel est publié qu'on a le temps de faire tout le travail préparatif, surtout s'il est publié juste avant les vacances, ou en plein mois de juillet... », explique E., directrice d'une association, pour qui le travail de veille concernant la programmation actuelle remonte déjà à fin 2020. L'un des enjeux majeurs de cette phase avant dépôt du projet est, pour les opérateurs associatifs²¹ consultés ici, de garantir leur éligibilité comme porteurs de projet (soit « bénéficiaires » d'un financement dans le jargon FSE) pour les catégories de publics cibles définies.

« Nous faisons partie des opérateurs agréés depuis près de 40 ans. Au début, on était plutôt dans une logique de soutien et de renforcement des politiques structurelles mises en place au niveau régional mais, aujourd'hui, c'est vrai que la logique de l'appel à projets tend de plus en plus vers une forme de sous-traitance. Nous devons concentrer notre action sur des catégories de publics cible de plus en plus précis, il devient de plus en plus compliqué de déposer une candidature si on travaille à la base avec des publics hétérogènes, ce qui pourtant est à la base de la cohérence de notre action sociale, nous ne voulons exclure personne... », explique E.

Une fois le dossier rédigé, la gestion du délai entre le dépôt des candidatures et la publication des résultats de la sélection est un exercice de haute voltige. « Pour la programmation en cours, nous avons attendu près d'un an entre la publication de l'appel et les résultats. Pendant un an, on ne savait pas combien on avait, ni pour quelle activité on l'avait... Or la décision d'agrément, si elle advient, est rétroactive. Donc pendant les mois d'attente, les opérateurs ont deux choix : soit prendre le risque et avancer les moyens, mettre tout en place pour pouvoir justifier après, les dispositifs de communication, les timesheets, etc. avec le risque de devoir modifier ou revenir en arrière si le projet est refusé. Soit attendre d'avoir une réponse, mais sans pouvoir justifier les premiers mois après... », explique E.

Une fois que le projet est agréé, le porteur est crédité, annuellement, de 75 % du budget pour réaliser les opérations. Le solde des 25 % retenus annuellement ne sera libéré qu'après le dernier contrôle qui peut avoir lieu jusqu'à 7 ans après la fin de l'action financée. Cela signifie que si il est financé sur 5 ans, un opérateur va devoir trouver les ressources en interne afin de combler annuellement les 25 % qui ne sont pas versés, sans garantie que le solde sera effectivement versé puisque l'issue des contrôles est imprévisible...

« En résumé, on est financé à 75 %, mais on doit financer le projet et les salaires à 100 %, donc les 25 %, soit on les a, soit on les emprunte, sachant que chaque ligne de crédit nous coutera en intérêts, et que les intérêts ne font pas partie des dépenses éligibles... », explique E.

Pour S., directeur financier d'une ASBL agréée pour la première fois lors de la programmation 2014-2020 et dont le dossier n'a pas été accepté dans le cadre de la programmation actuelle : « C'est sûr, il faut les reins solides pour avancer les moyens. Nous n'aurions pas pu le faire il y a dix ans, et nous ne le ferions pas en cavalier seul, ce n'est pas réaliste pour une petite structure. »

²¹ Dans le jargon politique et législatif européen, il n'existe pas de secteur associatif mais bien un secteur privé, qui peut être marchand ou pas.

2.1.2 Suivi de la réglementation mouvante et manque d'accompagnement

« Cette fois-ci, nous prendrons des captures d'écran des vademecums au fur et à mesure de leur parution pour pouvoir nous justifier », ironise E. C'est l'autre problématique qui préoccupe les porteurs de projet interrogés : les modifications de la réglementation en cours de programmation, qui peuvent coûter cher si elles sont rétroactives.

Pour l'ASBL où travaille F., cela a été le cas, et ce n'est pas la seule, l'ASBL de S. aussi, a été piégée par une modification de réglementation en cours de programmation avec effet rétroactif. Pour les deux directeurs financiers, la pilule a été difficile à avaler : une perte de plusieurs dizaines de milliers d'euro sur le budget prévu.

« Donc notre projet, c'était de mettre en place des formations TIC adressées aux catégories de publics cibles reprises en priorité », explique F. « Au moment où notre dossier est accepté, et dans la continuité de ce qui était accepté lors de la programmation précédente, on applique une marge de tolérance entre 10 % et 20 % de publics non éligibles. Pour nous, c'est très important puisque nous ne voulons exclure personne de nos salles de formation. Au contraire, la diversité des publics en formation est considérée comme une richesse plutôt qu'un obstacle. Seulement, trois ans plus tard, en 2018, on apprend lors d'une inspection que cette marge de tolérance n'existe plus... depuis 2015. Et donc, sur le contrôle de 2016, ils nous ont retiré presque 20 % de l'enveloppe correspondant à ces 20 % de stagiaires non éligibles qui n'auraient pas dû se trouver en formation. Sur 300 000 eu, faites le compte, ça fait mal ! On est pénalisé a posteriori sur quelque chose qu'on ignorait au moment des opérations... »

Une autre ASBL bruxelloise concernée par le même problème d'éligibilité des publics a tenté d'instruire un procès à l'encontre de la décision d'appliquer une réglementation de manière rétroactive, mais n'a pas obtenu gain de cause. Cette ASBL ne dépose depuis lors plus de dossier.

« On avait un projet de découverte de métiers numériques pour des jeunes NEETs. Au début, on avait compris que les publics éligibles pouvaient être des jeunes y compris des mineurs entre 15 et 18 ans. Des stagiaires mineurs se sont donc inscrits chez nous en toute bonne foi, et cela avait du sens dans le cadre de la lutte contre le décrochage scolaire. Puis, a posteriori, on se rend compte que seuls les majeurs sont éligibles. Finalement, on a dû provisionner 10 000 € par an pour compenser les pertes financières dues au défaut de communication de l'agence sur les catégories de publics éligibles », relate S.

Malheureusement, l'accompagnement mis en place par l'Agence FSE pour prévenir ce genre de déboire n'a pas été, pour nos porteurs de projet, très utile. « Le b.a.-ba d'une gestion bienveillante, c'est quand même d'attirer notre attention quand il y a des changements... Nous laisser en roue libre pendant trois ou quatre ans et venir après avec des sanctions, ce n'est pas ce que je considère de l'accompagnement », commente J., directeur d'une association et habitué à gérer des dossiers FSE depuis plusieurs programmations.

C est lui aussi directeur financier, et a souvent essayé d'appeler l'Agence pour être conseillé, notamment pendant la crise Covid, sur l'adaptation des contrôles aux conditions des opérations qui étaient fortement bouleversées par les circonstances exceptionnelles. « Tu

appelles l'Agence pour demander un éclaircissement sur telle ou telle réglementation et on te renvoie... à la réglementation ! Pour moi ce n'est pas de l'accompagnement. Il faudrait qu'on puisse être considérés comme des partenaires. Nous avons toujours l'impression d'être redevables, qu'il y a un rapport de domination. »

2.1.3 Justification et contrôle des dépenses

Concernant la justification des dépenses, toutes les personnes interrogées sauf une parlent d'exigences disproportionnées au regard de ce que pratiquent les autres pouvoirs subsidiaires. Ils qualifient parfois d'intrusives certaines méthodes de contrôle exercées dans le cadre du FSE qui prévoit jusqu'à sept niveaux de contrôle en cascade auxquels doivent pouvoir répondre tous les porteurs de projet.

« On ressent de la méfiance », confie J. « D'emblée, l'inspection a l'air de nous reprocher de faire des montages. En outre, quand, au septième niveau de contrôle, correspondant à l'Office européen de lutte antifraude, tu as un Grec, un Italien et une Hollandaise qui ne comprennent rien à l'organisation et au droit du travail en Belgique et te soupçonnent de faire du travail en noir, ça peut prendre trois ans d'allers-retours pour solder le dossier. »

Pour J., il s'agit donc de tenir tête, et d'organiser sa défense à chaque fois qu'une dépense est refusée. *« Je me souviens d'un amortissement qu'ils avaient refusé, concernant l'entretien de notre centrale téléphonique. C'était la dernière année de l'amortissement d'un investissement engagé dix ans plus tôt. Nous n'avions pas les preuves qu'un appel d'offre avait été réalisé. En fait, il n'y avait alors qu'un seul fournisseur qui pouvait réaliser cette prestation donc quel d'appel d'offre pouvait-on réaliser ? Finalement, la dépense a quand même été acceptée. Pour la précédente programmation, on a un seul projet qui a déjà été contrôlé. Au premier contrôle, seules 50 % des dépenses étaient admises. On a travaillé l'équivalent d'un mois et demi pour tout justifier à nouveau, et finalement, ils n'ont pratiquement plus rien contesté. »*

C., directeur financier, évoque les sueurs froides que représente pour lui la réglementation sur les marchés publics auxquels étaient soumises les dépenses dépassant, approximativement, les 8 000 euros²² jusqu'à la programmation précédente. *« Pour moi, ça a été une grosse source d'angoisse, je n'ai jamais eu l'impression d'être assez formé pour cela, je ne suis pas juriste, et une organisation de notre envergure n'aura jamais les mêmes ressources que des organismes qui disposent d'une équipe de juristes capables d'éplucher l'évolution réglementaire, pourtant nous sommes soumis aux mêmes règles et, si on se plante, comme ce sont des dépenses déjà engagées, il faudra y aller de sa poche »,* regrette C. Heureusement pour lui, le plafond des dépenses soumises à la réglementation sur les marchés publics a été relevé, pour la programmation actuelle, à 30 000 €.

L'obligation de réaliser des appels d'offre et une mise en concurrence pour toutes les dépenses engagées est aussi souvent considérée comme disproportionnée, et difficile à mettre en œuvre. *« Il faudrait demander aux formateurs de comparer le prix pour toutes les fournitures qu'ils achètent au quotidien et ensuite garder toutes les pièces justificatives pendant 13 ans... »,* explique F. Pour gérer l'incertitude liée au contrôle des dépenses, F. a

²² Montant approximatif, indexé au fur et à mesure des réglementations spécifiques.

donc mis en place un système où il provisionne d'emblée 5 % de l'enveloppe FSE annuelle dans sa prévision budgétaire pour avoir de la réserve en cas de couac.

Toujours concernant les contrôles, F. évoque, non sans ironie dans la voix, le fait que des stagiaires aient été contactés dans le cadre d'un contrôle FSE. On leur demandait s'ils avaient effectivement été présents lors de telle formation à telle date, parfois plusieurs années après. En principe, tous les participants prenant part à des formations cofinancées par le FSE doivent fournir une série d'informations sur leur vie privée (conditions de santé, composition de ménage, origine ethnique, niveau d'instruction, etc.) qui seront enregistrées dans un « fichier stagiaires » et seront conservées dans l'éventualité d'un contrôle *ex post*. Pour des formations destinées à des publics déjà aux marges du système et éloignés de la formation, ce n'est pas forcément la meilleure manière de les accueillir ou de les inciter à s'inscrire et à se maintenir en formation. Au pire, cela peut mettre en péril l'accompagnement social car l'organisme de formation est confondu avec un organisme de contrôle. Pour les associations mettant en place des formations professionnelles destinées aux formateurs, ouvertes entre autres à des collaborateurs en interne, la collecte et la mise à disposition de ces données posent même des questions du point de vue du droit du travail et du respect de la vie privée. Plusieurs associations et organismes ont donc interpellé, en 2017, la Commission de la vie privée sur la légalité de cette récolte. Malgré l'avis très partagé de la Commission, ils n'ont pas obtenu de modification réglementaire.²³

Les modalités de justification et de contrôle du FSE ont également modifié la gestion des ressources humaines. *« L'introduction des timesheets n'est pas anodine dans une organisation. Et comme on ne peut pas exiger des timesheets uniquement pour les employés qui travaillent sur les dossiers FSE, on l'a imposé pour tout le monde. Pour les employés qui travaillent sur plusieurs dossiers en même temps, ce n'est pas toujours évident de faire un reporting de ses activités de manière aussi cloisonnée, ni de s'habituer à remplir des timesheets quand on a travaillé sans cela pendant plusieurs années, parfois toute une carrière... »*, explique E. *« Pour des organisations comme la nôtre, caractérisée par le polysubventionnement, c'est parfois difficile de fractionner le temps de travail des employés de manière univoque et prévisible. Il y a toujours des zones où des activités se superposent... Or chaque pouvoir subsidiant vient avec ses exigences en matière de reporting »*, explique S. La gestion quotidienne des projets FSE a donc amené les porteurs à développer des outils de coordination sophistiqué, comme des *timesheets* sous forme de tableur Excel où chaque heure de travail est justifiée rigoureusement.

²³ Voir *Données sensibles*, CESEP (<https://www.cesep.be/publication/donnees-sensibles/>) ou *Données sensibles dans le cadre des projets FSE*, in *Rapport d'activités 2017*, Lire et Écrire en Wallonie, p. 9 (https://lire-et-ecrire.be/IMG/pdf/2018.06.21_ra_leew_2017.pdf#page=9).

2.2 Des porteurs de projet inégaux face à la contrainte

Les mécanismes centraux de l'apprentissage instrumental relèvent, toujours selon Fanny Sbaraglia, de la capacité des acteurs à prévenir des erreurs et à prévoir les implications gestionnaires à mettre en place. Certains extraits repris dans ce texte sont de bonnes illustrations de cette nécessité de prévoir et de prévenir, intériorisée au fur et à mesure des programmations par les différents opérateurs. Mais est-ce que cette adaptation à la contrainte européenne requiert la même mobilisation chez tous les porteurs de projet FSE ?

L'un des intérêts du travail de Fanny Sbaraglia est justement d'avoir classé les porteurs de projet en trois idéaux types : porteur isolé, partenariat de cause et partenariat structurel. Ainsi, elle peut comparer comment chacun d'eux s'adapte plus ou moins facilement à la contrainte européenne.

« Si une organisation a les compétences en interne et qu'elle entre dans les conditions d'éligibilité, alors, elle se constitue en porteur isolé. Si elle n'a pas toutes les compétences nécessaires mais la volonté d'accroître ses activités, elle va alors trouver des partenaires et ils travailleront ensemble sur une cause commune, i.e. un projet FSE. Finalement, si elle a principalement les ressources administratives et financières mais qu'elle décentralise ses actions pédagogiques, elle va alors monter un partenariat structurel. »²⁴

Fanny Sbaraglia distingue donc les projets qui reposent sur des structures institutionnelles existantes, dont l'action pédagogique est déléguée à des partenaires décentralisés, mais qui centralise le travail administratif (par exemple, le Forem) et dont le financement FSE n'est pas signifiant dans le budget global du porteur, des projets introduits par un porteur isolé ou résultant d'un partenariat de circonstances, et dont l'apport financier d'un projet FSE peut représenter jusqu'à 50 % du budget global²⁵.

L'une des conclusions de la chercheuse est que l'accent mis sur les performances administratives rend la nécessité de s'adapter plus saillante chez les porteurs de projets représentés dans cette analyse, soit les idéaux types « porteur isolé » et « partenariat de cause », que chez les partenariats structurels qui ont une gestion centralisée administrativement et décentralisée pédagogiquement et dont les capacités administratives sont bien supérieures.

Cette situation serait également observable lors de la phase de sélection. Alors que des porteurs de projet, spécifiquement des organismes réunis en un « partenariat de cause », élaborent des stratégies politiques pour améliorer leurs chances d'être sélectionnés, pour les partenariats structurels, le FSE serait perçu comme une manne de ressources à disposition et ils ne ressentiraient pas d'effets de concurrence ou de compétition.²⁶ Pour Fanny Sbaraglia, le poids des gros opérateurs dans la répartition des fonds mis à disposition par le FSE est lié à leur capacité à répondre aux appels, à leur rôle central dans la mise en œuvre de politiques

²⁴ SBARAGLIA Fanny, *op. cit.*, p. 250.

²⁵ Elle a mené des entretiens avec 27 porteurs de projet dont 17 associations, 5 CPAS et 5 organismes mandatés par l'État, tels que le Forem ou les IFAPME.

²⁶ SBARAGLIA Fanny, *op. cit.*, p. 271.

publiques d'insertion socioprofessionnelle et à leur capacité de redistribution. D'une part, ils jouent en quelque sorte un rôle d'intermédiaire, facilitant les contrôles en effectuant eux-mêmes un premier contrôle des pièces administratives. D'autre part, ils permettent à l'administration gérant le FSE de réaliser des économies d'échelle dans le contrôle car « *c'est plus facile de contrôler un grand opérateur qu'une myriade de petits porteurs qui lui sont attachés.* »²⁷

3 Conclusion. Le paradoxe du FSE

Les difficultés exprimées par les porteurs de projet interviewés ici corroborent l'analyse de Fanny Sbaraglia, ainsi que leur intuition d'être aujourd'hui devenus moins des partenaires que des sous-traitants chargés d'exécuter des politiques publiques et d'adapter leur action de formation à des orientations imposées de manière descendante.

Parmi les quatre opérateurs interrogés, un seul relativise quand même certaines difficultés, ou les attribue plutôt aux circonstances ponctuelles d'un gestionnaire de dossier peu expérimenté qu'à un dispositif structurellement hostile. Cet opérateur n'ayant été financé que pour une seule programmation, il n'a sans doute pas la même expérience de l'évolution de la relation entre l'agence FSE et les porteurs. Pour cet opérateur, l'un des principaux défauts du FSE est en revanche de ne pas tenir compte de l'intérêt pédagogique du projet dans son évaluation. Critique fréquemment formulée lors des entretiens menés par Fanny Sbaraglia et synthétisée ainsi par l'un de ses interlocuteurs : « *une fois le projet sélectionné, plus personne ne s'intéresse au contenu.* »²⁸ Pour le reste, les tracasseries administratives, aux yeux du comptable de ce porteur, semblent appartenir au lot quotidien des organismes polysubventionnés, passés maîtres dans l'art de la comptabilité analytique et de la gestion des flux financiers afin de survivre et de maintenir l'emploi salarié.

Des autres opérateurs, certains vont jusqu'à exprimer leur souhait de se retirer du programme, emboitant le pas à d'autres associations du secteur, tant l'effort de technicisation et de rationalisation du travail quotidien leur apparaît laborieux, voire périlleux pour la bonne santé des travailleurs de leur organisme. « *Ma collègue qui s'occupe des rapports financiers est en grande souffrance...* », rapporte F., après avoir annulé notre premier rendez-vous pour pouvoir travailler avec elle sur le rapport de clôture de la dernière programmation, dont le contrôle, imminent à l'heure d'écrire ces lignes, a été sous-traité par l'agence FSE à la société d'audit KPMG²⁹.

Notons que les organismes belges francophones ne sont pas les seuls à remettre en question le fonctionnement du FSE. En 2017, l'EAEA (*European Association for the Education of Adults*) adressait un questionnaire à ses membres disposant d'un cofinancement FSE. La démarche partait de la volonté d'établir un constat coordonné et de réagir à la sollicitation de plusieurs de ses membres en difficultés avec le FSE dans leur région respective.

²⁷ *Ibid.*, p. 272.

²⁸ *Ibid.*, extrait d'entretien, p. 263.

²⁹ La société KPMG a remporté le marché public organisé par l'agence FSE.

Sur base de la réponse des membres interrogés, EAEA adressait à la Commission européenne une série de 5 recommandations pour améliorer le FSE, notamment :

- faciliter l'accès des organisations du secteur au FSE,
- éviter de définir des groupes cibles de manière trop restrictive tant pour éviter la stigmatisation de certains groupes que pour permettre aux organismes de garantir un taux de participation suffisant,
- prendre en compte la situation et les besoins des participants en permettant aux opérateurs une certaine flexibilité,
- garantir la protection des données des participants,
- simplifier la gestion administrative et financière des projets, trop laborieuse et chronophage pour les petites organisations dont le staff administratif et financier n'est pas nombreux.³⁰

La Commission européenne semble avoir entendu en partie les griefs des opérateurs, sans doute relayé par les agences gestionnaires au niveau domestique, puisqu'à partir de la programmation actuelle, une procédure de « couts simplifiés » devrait, comme son nom l'indique, simplifier la manière de rendre compte de certaines dépenses engagées. En substance, les couts administratifs ne devront plus faire l'objet d'un reporting financier détaillé, pièce justificative à l'appui, mais seront remboursés forfaitairement. Sans doute échaudés par des expériences passées, certains opérateurs interrogés restent encore perplexes devant l'initiative. Ils redoutent la manière dont les contrôles financiers seront effectués aux différents niveaux. Faudra-t-il produire les pièces justificatives aux contrôleurs qui passent après le premier niveau de contrôle de l'agence ? Ils craignent également que la nouvelle procédure entraîne une perte financière, notamment au niveau de la participation du cofinancement FSE dans les salaires du personnel administratif qui sera désormais plafonné, indépendamment du volume réel du travail effectué pour le dossier.

Fanny Sbaraglia, dans sa conclusion, constate que le FSE participe d'une division croissante du travail social et politique. D'une part, une division horizontale du travail social entre des opérateurs éligibles directement car leurs actions ou leurs publics correspondent automatiquement aux exigences de l'appel, des opérateurs qui doivent adapter leurs offres de formation aux actions et aux publics financés et des opérateurs exclus de facto parce qu'ils sont inéligibles. D'autre part une division verticale du travail social entre les gros opérateurs qui « sous traitent » à des petits, ce qui renforce les organisations publiques au détriment de l'innovation et de l'intégration de nouveaux acteurs associatifs. Quant aux autorités régionales, elles agissent en amont et en aval en décidant du PO, organisant l'appel et en contrôlant, mais elles se délestent de la charge administrative et comptable, confiée aux porteurs³¹. Cette division du travail social, révélatrice des logiques d'investissement social, exige une transformation des compétences des acteurs existants (rédactionnelles, financières, flexibilités) pour s'adapter aux contraintes d'une gestion à court terme, et renforce les gouvernements dans l'orientation, la décision et le contrôle de l'action publique.

³⁰ **Adult Education needs ESF Funding. EAEA statement**, EAEA, novembre 2017 (https://eaea.org/wp-content/uploads/2018/01/2017_esf_statement_nov-1.pdf).

³¹ SBARAGLIA Fanny, *op. cit.*, p. 282.

Finalement, qu'ils décident de rester en lice pour un cofinancement ou pas, qu'ils soient sélectionnés ou pas, tous les opérateurs sont unanimes : le dispositif actuel entraîne un éloignement des bénéficiaires. Cette situation, observe Fanny Sbaraglia, semble reposer sur un paradoxe : l'évolution du FSE selon une logique basée sur l'amélioration de l'impact et des résultats tangibles, pourtant guidée par une volonté de rendre les fonds disponibles plus efficaces, est devenue contre-productive. Les mécanismes de contrôle sont devenus un frein à la bonne mise en œuvre des projets. Pour rétablir une relation de confiance entre les opérateurs et l'agence, les opérateurs ne manquent pas d'idées. « *Le suivi pourrait être plus régulier. Il faudrait renforcer l'accompagnement des projets. Un opérateur ne devrait pas être laissé en roue libre pendant 3 ans...* » [S.] ; « *Nous devrions être dans une relation de partenariat. Pour l'instant, nous nous sentons toujours comme des exécutants, et non comme des partenaires.* » (J.) « *Les opérateurs faibles pourraient bénéficier d'un aménagement dans les procédures administratives et financières, pour privilégier l'action pédagogique plutôt que le travail administratif.* » (E.)

Le FSE étant le seul instrument financier européen³² dans le secteur de l'éducation des adultes, il est regrettable qu'il s'éloigne de plus en plus d'une partie des acteurs du secteur. Des associations qui travaillent de longue date avec des publics éloignés de la formation ont soit de plus en plus de difficultés à candidater au Fonds, soit rechignent à le faire tant elles craignent de n'avoir plus les reins assez solides pour faire face aux contraintes du FSE. Pourtant, ces associations de moindre envergure, plus locales, que nous avons ici appelés opérateurs faibles, sont certainement les plus à même de capter et de maintenir la confiance des publics, en mettant en place des actions de proximité, réfléchies en fonction des réalités, des besoins et des désirs des publics qu'elles accompagnent et qu'elles connaissent. En définissant de manière restrictive les catégories de public cible, les derniers programmes opérationnels du FSE ont contribué à l'exclusion et l'invisibilisation croissante d'une certaine partie des publics en besoin de formation. En alphabétisation, par exemple, certaines personnes illettrées ne peuvent plus accéder à la formation, soit parce qu'elles sont trop âgées, soit parce qu'elles sont détenues, soit parce qu'elles sont sans papier, sans doute parce qu'elles ont trop peu de chance d'être remises à l'emploi... Heureusement, en Fédération Wallonie-Bruxelles, il existe d'autres sources de financement (notamment, l'éducation permanente sous tutelle du ministère de la Culture) qui jusqu'à présent ne lient pas aveuglément l'intérêt d'une action de formation, comme action culturelle et sociale, à son impact en termes de remise à l'emploi qu'il faudrait mesurer à l'aide d'indicateurs de performance. Ce n'est sûrement pas le lot d'autres pays européens, où dès lors, la formation des publics non désirables repose entièrement sur les bras de militants volontaires. La Présidence belge de l'Union européenne pourrait être une opportunité, pour les ministres de la FWB qui présideront les Conseils européens et façonneront l'agenda européen pendant un an, de relayer ces préoccupations. L'Union européenne a hissé l'éducation et la formation des adultes au sommet de ses priorités depuis plus de 20 ans, mais une vision démocratique et humaniste de la formation ne peut être réduite à la remise à l'emploi.

³² Erasmus+ met des budgets à disposition des organisations dans le secteur de l'éducation des adultes pour la mise en place de projets de mobilité.