

# Le Fonds social européen, un outil d'adaptation des compétences ?

**Pour faciliter l'intégration de l'acquis communautaire chez les nouveaux membres, la Commission européenne a mis en œuvre, depuis 1998, des jumelages entre « vieux » Etats membres et Etats candidats afin de faciliter le transfert d'expérience et le renforcement des institutions qui ne sont pas prêtes à affronter les obligations communautaires. Au sein de cet acquis, un morceau de taille : la participation aux fonds structurels qui aident à la cohésion économique et sociale. Mais les administrations des nouveaux Etats membres sont-elles capables de se dépolitiser ? De se concevoir comme des outils au service de politiques ? De promouvoir l'initiative et la compétence ?**

par Fabienne Beaumelou,  
*RACINE*

**A**yant eu la chance de me trouver au cœur du processus de préparation aux fonds structurels par

des administrations à qui l'on a demandé d'être innovantes et efficaces, il m'a semblé intéressant de relater cette expérience et de montrer les compétences administratives qu'il faudrait mobiliser et construire dans le cadre du FSE. Je n'évoquerai donc pas directement les politiques d'emploi des pays de l'élargissement bénéficiant de l'appui du Fonds social européen (FSE) dans l'adaptation des compétences des salariés face aux nouvelles exigences de la compétition européenne.

## Intégrer l'acquis communautaire

L'adhésion à l'Union européenne s'accompagne pour les nouveaux Etats membres de la mise en œuvre d'apprentissages, de comportements nouveaux et de compétences nouvelles. En effet, l'élargissement n'est pas seulement un processus politique qui mène à accueillir 15 nouveaux Etats au Conseil et au Parlement européens, il suppose aussi, plus profondément, l'intégration des politiques communautaires : ce qu'on appelle communément dans le jargon européen « l'acquis communautaire », c'est-à-dire l'ensemble de la législation accumulée depuis le traité de Rome et qui s'est enrichie de manière vertigineuse depuis une quinzaine d'années. C'était l'enjeu de fond et un des critères de l'adhésion : les candidats devaient intégrer l'ensemble de l'acquis communautaire. Dans un premier temps, il a semblé suffisant que cette intégration soit législative, à savoir que les candidats transposent l'acquis dans leur législation nationale,

souvent encore en construction ou reconstruction.

Mais on s'est vite aperçu qu'un fossé était en train de se creuser : les candidats transposaient bien les lois dans leur législation, mais n'envisageaient jamais la question de leur mise en vigueur. On avait ainsi des lois en accord avec les règlements européens, parfois même plus avancées que certaines lois des anciens Etats membres, mais ce n'était des lois que sur le papier. Les Parlements avaient bien voté, mais il n'y avait pas de suite (1)... Or une grande partie de l'acquis communautaire réclame des transformations concrètes, l'exemple de l'environnement ou de Schengen le montrent amplement, et les lois sur le contrôle financier - indispensables pour recevoir les fonds structurels - tout autant.

## Le FSE est prioritairement un outil financier destiné à l'emploi et à la formation

Pour faciliter l'intégration de cet acquis communautaire, la Commission européenne a mis en œuvre, depuis 1998, des jumelages entre anciens Etats membres et Etats candidats afin de faciliter le transfert d'expérience et le renforcement institutionnel, car il était clair que les nouveaux Etats, dont les institutions étaient (et sont encore) très en retard, n'étaient pas prêts à affronter les obligations communautaires. Au sein de cet acquis, un morceau de taille : la participation aux fonds structurels qui aident à la cohésion économique et sociale. Leur mise en œuvre implique la maîtrise de la lisibilité des procédures, de la transparence, du contrôle, du partenariat avec la société civile.

(1) Cela permettrait peut-être de comprendre le désintérêt des populations à la question politique et les fortes abstentions aux élections.

Intégrer l'acquis communautaire implique :

- la transposition dans la législation nationale des règlements et directives communautaires ;
- la construction de plan national d'action pour l'emploi, décidée par le Conseil de Luxembourg ;
- l'intégration des fonds structurels et du fonds de cohésion dans les réglementations respectives des Etats ;
- l'élaboration du programme (stratégie et priorités) et du complément de programmation pour le FSE, lui-même s'inscrivant dans un plan national de développement ;
- la préparation institutionnelle (mise en œuvre des autorités de gestion et de paiement pour ce qui concerne les fonds structurels, par exemple) ;
- la mise au point de procédures liées aux règlements structurels (par exemple, la piste d'audit, le contrôle des fonds, la législation sur les appels d'offres, sur les aides de l'Etat, etc).

Mais cela implique aussi des politiques ignorées jusque-là, telles que celles relatives à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, à la lutte contre l'exclusion du système scolaire, à la formation tout au long de la vie, ainsi que les politiques régionales.

L'objectif de ces jumelages était de soutenir les administrations dans la préparation et la participation au Fonds social européen. Ayant personnellement participé à ces jumelages et ce, successivement, en Hongrie, République tchèque et Slovaquie. Je me suis ainsi trouvée au cœur des administrations concernées par ces transformations dont peu soupçonnent l'importance et le poids pour ceux qui en ont la charge.

## Le FSE dans les nouveaux Etats membres

Le FSE est prioritairement un outil financier destiné à l'emploi et à la formation. Il vise aussi à améliorer la participation des femmes sur le marché du travail. Il est un des quatre fonds structurels communautaires avec le Feder, Fonds européen de développement régional, le Feoga, Fonds européen d'orientation et de garantie agricole et l'Ifop, instrument financier de la pêche.

Il est mis en œuvre sur tout le territoire de l'Union (c'est-à-dire qu'il n'est pas affecté à des territoires ou régions comme les autres fonds), le plus souvent sous l'égide des ministères du Travail. Comme les autres fonds structurels, il est inscrit dans une programmation de sept ans (2000-2006) et représente environ un tiers du budget des fonds.

Le FSE est un outil complexe dont la mise en œuvre est difficile. Il suppose une administration solide et des politiques d'emploi bien définies, mais aussi un appareil de formation capable d'absorber ces aides. En effet, il ne suffit pas d'avoir défini des stratégies et des priorités, encore faut-il qu'il y ait, sur le terrain, des organismes de formation, des écoles, des associations capables de les mettre en œuvre, c'est-à-dire de formuler des projets. Il faut aussi des techniciens capables d'aider ces promoteurs de projet et connaissant bien le fonctionnement du FSE. Enfin, il faut que l'administration soit capable de mettre en place les modalités d'attribution des fonds : organisation des flux financiers, contrôle, publicité et information. Et c'est justement sur toutes ces points que les nouveaux Etats membres rencontrent des difficultés spécifiques qui s'ajoutent aux difficultés naturelles d'adaptation aux règlements communautaires. La plupart de ces nouveaux Etats sont issus d'un système politique et administratif socialiste, voire encore dans la phase de transition à l'économie de marché. Et le système imprime encore fortement sa marque dans les administrations et plus encore dans les têtes.

Les Etats candidats doivent donc conduire un projet collectif dont le challenge est relativement simple : consommer les crédits communautaires selon les règles (de plus en plus complexes et contraignantes, y compris pour les anciens Etats membres), autrement dit : « absorber les fonds communautaires » (2) .

Ce challenge entraîne des bouleversements profonds : changements dans la législation, réorganisation de l'administration, voire dans les administrations,

changement de comportement, apprentissages de méthodes et procédés nouveaux.

Il n'est pas abusif de comparer ce travail à un changement de *process* industriel (l'analogie est en tout cas heuristique et instructive). En effet, la mise en œuvre du fonds social européen peut se comparer à celle d'un projet de grande envergure qui appelle le déploiement des tâches connues dans le monde industriel :

- l'anticipation, la planification, la programmation ;
- le pilotage de gros dispositif et la coordination de tous les acteurs (dans le respect du calendrier) ;
- l'organisation du travail, l'allocation des ressources, l'identification des tâches à accomplir ;
- le travail en équipe ;
- l'échange d'information et la mise en réseau.

Pour les anciens Etats membres, ce travail s'est fait dans le temps, de manière graduée, avec intégration progressive des savoirs et construction des savoir-faire. Pour les nouveaux entrants, pas de gradation réelle, pas d'intégration progressive, mais une entrée brutale dans l'arène, et un mot d'ordre « Consommez ! ».

Revenons donc à ces tâches qui peuvent être lues comme autant de compétences à exercer et qui ne sont en aucun cas innées ou naturelles, mais le plus souvent le fruit d'un long apprentissage.

## Anticipation, planification, programmation

Dès 2000, les pays candidats ont su que l'adhésion était programmée pour 2004. Ils avaient donc 4 ans pour être prêts. C'est à la fois très court et suffisamment long sous réserve de planifier, programmer et s'organiser. Hélas, cela ne l'a pas

(2) Le problème s'était déjà posé massivement lors de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal. Mais il s'est aussi posé à la France dans la programmation précédente (1994-1999) où tous les fonds n'ont pas été consommés.

(3) Et ce malgré les avertissements et surtout les aides techniques et financières de l'Union européenne.

été. Ou insuffisamment pour être prêts à l'heure fatidique. Les autorités nationales ont privilégié le court terme et surtout totalement sous-estimé la lourdeur de la tâche. Elles ont surtout sous-estimé le poids des habitudes face à des changements majeurs à opérer (3).

Mettre en œuvre les fonds structurels veut dire programmer, suivre, contrôler. La programmation est un des concepts qui a été le plus complexe à comprendre. En effet, la Commission européenne demande aux Etats de programmer pour six ans des priorités et des actions. Une telle programmation a totalement perturbé les nouveaux entrants qui pourtant n'avaient, eux, à programmer que pour trois ans. Comment savoir trois ans à l'avance ce que l'on allait faire ? Et avec qui ? Dans un monde en perpétuel changement, soumis à des coupes drastiques de budget, aux changements de personnels à chaque changement de Gouvernement, la programmation est une idée quasiment fumeuse. L'expérience française des contrats de plan ou même de la programmation des fonds structurels apparaissait comme inatteignable. Comment faire s'entendre l'Etat et les conseils régionaux ? Comment surtout arriver à faire qu'ils se parlent ? Que veut dire partenariat ? Et pourquoi faire participer la société civile ?.

Le vocabulaire n'est pas neutre. Et on ne saurait éviter de rappeler ce que le concept de programmation / planification peut avoir de relent dans la pensée et les pratiques ex-socialistes. Comment défendre la programmation quand elle résonne dans les têtes comme le symbole même de la rigidité, de l'échec ?

Transformer un vocabulaire en partie perverti n'est pas une mince affaire. Ainsi, les nouveaux entrants devaient à la fois déconstruire un vocabulaire qu'ils croyaient révolu pour le réintroduire dans un autre contexte. Le fait, en plus, que cet exercice résulte d'une intervention extérieure (Bruxelles) n'a pas simplifié les choses. A peine recouvrée, et à quel prix, il faudrait amputer la souveraineté nationale et appliquer des lois européennes ?

## Pilotage et coordination

Mettre en œuvre le Fonds social européen, peut s'apparenter à la construction puis au lancement d'un paquebot. Il ne faut pas seulement un équipage, il faut aussi un capitaine. Et quand bien même il y aurait les deux, il faut encore se méfier des icebergs. Et des outils (ici des outils de management des ressources humaines).

Or c'est là que le bât blesse : il n'y a pas encore de capitaine pour donner les ordres et les orientations, pas d'officier de quart pour alerter des dangers, pas de météorologiste à bord. Les nouveaux Etats membres abordent la mer communautaire avec un manque cruel de compétences, des administrations faibles, mal armées encore malades de l'administration centralisée, bureaucratifiée. Toutes les compétences disponibles sont parties dans le privé, et, pire encore cette année, à la Commission européenne !

La faiblesse des salaires dans l'administration publique est criante. Elle devient alors un tremplin pour les jeunes qui, faute d'expérience ne peuvent entrer dans le privé et un havre pour les plus âgés dont l'expérience est inutilisable dans le privé. Ni les uns ni les autres n'ont jamais piloté de grands projets. Et si les jeunes sont pleins d'énergie et parlent anglais, leur connaissance des questions d'emploi et de l'administration nationale est inexistante. Comment, dès lors, pourraient-ils programmer des politiques ? Pour les plus âgés, le bateau est trop gros ; la nécessité d'apprendre vite et de dominer une réglementation encore mal traduite est souvent insurmontable. La réforme administrative et la création d'un corps de fonctionnaires sont en cours dans la plupart des Etats, mais loin d'être achevées et de toute façon inadaptées aux urgences. Et le pilotage politique à vue a fini par en user beaucoup.

Non pas que ces pays manquent de capitaines ni de cerveaux, mais ceux-ci sont ailleurs : ils font de la politique ou ont pris les rênes des entreprises privatisées. Ce n'est pourtant pas faute de rencontrer des gens vraiment investis,

soucieux de la chose publique et travailleurs.

Ainsi le projet vogue au gré des vents, sans réelle boussole. Des décisions arrivent sans réelle explication ni parfois de sens (4).

## Organisation du travail et absence d'échange d'information

Pendant des années, ni la question de l'allocation des tâches ni celles de la compétence n'ont été à l'ordre du jour ni même une question (sauf peut être dans les grandes industries). L'objectif des administrations ne requerrait pas de compétences particulières, sauf celle de la fidélité au parti et la mise en œuvre aveugle et tatillonne de politiques jamais débattues démocratiquement.

L'initiative ne faisait pas partie - surtout pas partie, dirions-nous, même - des comportements valorisés. L'organisation du travail, sa programmation

interne (encore !), l'allocation des tâches avec définition des produits de sortie a été, est encore, une tâche titanesque se heurtant à des résistances extrêmes défiant parfois le bon sens. Arriver à savoir qui fait quoi dans le processus entraîne dans un labyrinthe que l'on hésite à qualifier de kafkaïen. Il semble que la moindre et infime responsabilité plonge les acteurs dans des inquiétudes « d'un autre âge ».

La mise en œuvre des fonds structurels implique le travail conjoint de différents ministères ou agences nationales et a minima : ministère du Travail dans le cas du FSE, ministère des Finances, services de l'Emploi, ministère chargé des Fonds structurels. Or aucune de ces administrations ne peut travailler seule dans ses murs. La structuration verticale reste très prégnante et ne facilite pas le travail en équipe. Pire, il est le plus souvent décon-

(4) On comprend que dans cette situation l'Europe ne peut apparaître que chaotique et inquiétante.

L'échange d'information, ou plutôt l'absence d'échange, est sans doute le point le plus criant et le plus visible. Il arrive que des agents d'un ministère aient interdiction de rencontrer les agents d'un autre ministère. Quand cette interdiction émane du ministère coordonnateur des fonds structurels cette interdiction est inquiétante. On assiste ainsi à une course désespérée à l'information, à la mise en place de ruses médiocres et d'un autre âge pour essayer d'avoir les informations les plus inoffensives (rendez-vous dans des cafés plutôt qu'au bureau, rencontres « informelles » chez un conseiller. L'auteur de ces lignes a passé son temps à diffuser les textes réglementaires, des dossiers techniques, des notes. En même temps, toutes les actions de formation mises en œuvre se déroulaient dans un silence inquiétant : nulle question posée, nulle remarque, pas un signe d'approbation ou désapprobation. L'écoute est soit religieuse, soit polie. La prise de notes est rare. Il n'est pas un seul conseiller étranger qui ne soit sorti de cette épreuve (passage quasiment obligé de tout jumelage) médusé !

Nombre de fois, évoquant ces questions avec des collègues français, il m'a été rétorqué que nos administrations nationales ne brillaient pas dans toutes ces tâches et que, somme toute, les problèmes rencontrés ici valaient bien ceux de là-bas. C'est peut-être en partie vrai pour ce qui concerne la nature des problèmes ; mais très en deçà pour ce qui est de leur intensité. Reste une autre difficulté : comment expliquer ces mille petits détails de la vie quotidienne au travail, ces mille exemples apparemment insignifiants à première vue, mais dont la répétition force l'interrogation et heurte les habitudes ? Seul sans doute un romancier saurait en montrer les étrangetés avec finesse. Nous ne sommes pas ici dans du « dur » mais dans la trame complexe et sophistiquée des relations interpersonnelles, hiérarchiques et parfois historiques. Il est important de noter que ce constat, cet étonnement, cette incompréhension ont toujours été partagés par les conseillers étrangers venus de tous les autres Etats membres. A notre insu, il existe bel et bien des habitudes et habitus « européens », c'est-à-dire ici,

communautaires. La mise en œuvre des politiques communautaires, associée probablement à d'autres facteurs (les habitudes démocratiques ?), a clairement unifié les pratiques au-delà des spécificités nationales.

**La structuration verticale reste très prégnante et ne facilite pas le travail en équipe**

## **Le FSE, un outil d'adaptation des compétences ?**

Les affaires communautaires sont des affaires d'Etat. Ce sont les Etats qui orientent, négocient, décident, entérinent la législation communautaire. Et si les fonds communautaires arrivent dans les entreprises (pour le Feder), les fermes, les grands centres agricoles ou chez les agriculteurs (Feoga et Pac), les organismes de formation, bureaux de l'emploi (FSE), c'est toujours à travers ou par l'intercession de l'Etat que cela se fait. Ce processus reste le même pour les nouveaux Etats membres. La différence est que nos administrations sont non seulement rompues au processus administratif, voire à sa science, mais aussi au travail communautaire. Elles le font bien ou mal, avec efficacité ou non, tel n'est pas ici le propos.

Mais pour les nouveaux Etats membres, c'est sans doute à ce niveau que se pose un des problèmes majeurs : celui de la reprise de l'acquis communautaire par des administrations. Les administrations des nouveaux Etats membres sont-elles capables de surmonter le handicap actuel ? Sont-elles capables de se dépolitiser ? De se concevoir comme des outils au service de politiques ? De promouvoir l'initiative et la compétence ? Le FSE, peut-il être un outil d'adaptation des compétences ? Sans aucun doute ... Et, au-delà du FSE, l'intégration communautaire dans son ensemble devrait constituer un puissant levier non seulement de transformation et de modernisation des administrations mais plus profondément de la société ; mais sur le long terme... Sauf à penser qu'une administration est irréformable. ●