
PARLEMENT
DE LA
COMMUNAUTE FRANÇAISE

Session 1998-1999

16 MARS 1999

PROJET DE DECRET

PORTANT APPROBATION DE L'ACCORD DE COOPERATION
RELATIF A LA COORDINATION ET A LA GESTION
DES AIDES OCTROYEES PAR LA COMMISSION EUROPEENNE
DANS LE DOMAINE DES RESSOURCES HUMAINES
ET A LA CREATION DE L'AGENCE FONDS SOCIAL EUROPEEN,
CONCLU A BRUXELLES LE 2 SEPTEMBRE 1998
ENTRE LE GOUVERNEMENT WALLON,
LE GOUVERNEMENT DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE
ET LA COMMISSION COMMUNAUTAIRE FRANÇAISE
DE LA REGION DE BRUXELLES-CAPITALE(1)

RAPPORT

PRESENTE AU NOM DES COMMISSIONS REUNIES
DE COOPERATION AVEC LES REGIONS ET DE COOPERATION
ET DE CONCERTATION AVEC L'ASSEMBLEE
DE LA COMMISSION COMMUNAUTAIRE FRANÇAISE DE BRUXELLES-CAPITALE
PAR M. BAILLE

(1) Voir Doc. n° 301 (1998-1999) n° 1.

MESDAMES, MESSIEURS,

Vos Commissions réunies de Coopération avec les Régions et de Coopération et de Concertation avec l'Assemblée de la Commission communautaire française de Bruxelles-Capitale(1) a examiné, lors de sa réunion du 16 mars 1999, le projet de décret portant approbation de l'accord de coopération relatif à la coordination et à la gestion des aides octroyées par la Commission européenne dans le domaine des ressources humaines et à la création de l'Agence Fonds social européen, conclu à Bruxelles le 2 septembre 1998 entre le Gouvernement wallon, le Gouvernement de la Communauté française et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale.

**I. EXPOSE DE M. VAN CAUWENBERGHE,
MINISTRE DU BUDGET,
DES FINANCES
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Le ministre déclare que le projet soumis à la commission met fin à plus de neuf années d'incertitude juridique quant au mode de gestion du Fonds social européen.

La cellule Fonds social européenne créée en 1990 par une décision du Gouvernement de la Communauté française, est en effet la seule interlocutrice reconnue par la Commission européenne en ce qui concerne la gestion des fonds que l'Union européenne octroie à la Belgique francophone pour le développement d'actions dans le domaine de l'emploi et des ressources humaines. En l'occurrence, l'apport du Fonds social européen dans ces matières est appréciable tant sur le plan quantitatif que qualitatif. En effet, si l'on considère la programmation en cours, qui s'étend de 1994 à 1999, l'action du Fonds social européen concerne pas moins de 18 programmes différents et près de 18 milliards de francs belges. Actuellement, et depuis plusieurs années maintenant, c'est la cellule qui gère et coordonne ces fonds pour le compte des

autorités compétentes en matière de formation et d'emploi, et ce de l'accord des différentes parties.

Jusqu'ici, sur le plan interne, cette cellule ne bénéficiait d'aucune reconnaissance légale et ses modalités de fonctionnement, bien que correspondant effectivement aux dispositions contenues dans l'accord de coopération, ne sont pas formalisées dans un texte de loi. S'il n'est pas question de remettre en cause le fonctionnement de cette administration, il est par contre primordial de donner une base juridique incontestable à cette cellule afin non seulement d'asseoir sa fiabilité aux yeux de la Commission européenne mais également de mettre un terme aux risques de contentieux interne débouchant de cette situation juridiquement précaire.

Afin de mieux appréhender la démarche de l'accord de coopération, le ministre situe le contexte historique et institutionnel dans lequel évolue la cellule Fonds social européen.

Tout d'abord au niveau européen, c'est en 1958, lors de la signature du Traité de Rome (en son article 123), que le Fonds social européen a été institué en tant qu'instrument financier destiné au marché de l'emploi. Le Fonds social européen avait pour objectif d'améliorer les possibilités d'emploi en Europe et de promouvoir la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs.

Une des réformes les plus importantes concernant les Fonds structurels a porté ses effets au début de cette décennie et intégrait divers principes destinés à une meilleure gestion des interventions sous la forme privilégiée d'une planification pluriannuelle développée par la mise en œuvre de programmes opérationnels à un niveau adapté.

Présidé à l'instauration de cette réforme et donc à l'accord ici soumis, le principe de partenariat érigé par l'Union européenne. Le partenariat est le principe clé de la réforme des fonds dans la mesure où il détermine la mise en œuvre des autres principes.

Le partenariat dérive du principe de subsidiarité en vertu duquel la Commission considère que l'action structurelle qu'elle mène doit être complémentaire par rapport aux initiatives du terrain.

Au niveau fédéral, c'est le 1^{er} janvier 1994 que l'exercice de la compétence en matière de formation professionnelle a été transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française de la Région Bruxelles-Capitale.

Par ailleurs, la Communauté française est restée compétente dans un certain nombre de matières d'éducation et de formation dont des

(1) Ont participé aux travaux de la commission:

Mme Corbisier-Hagon (Présidente), MM. Chabor, Deffet (en remplacement de M. Perdieu), Dehu (en remplacement de M. Gilles), Horyat, Liénard, Mme Persoons, MM. Scharff et Baille (rapporteur).

Ont assisté aux travaux de la commission:

M. Van Cauwenberghe, ministre du Budget, des Finances et de la Fonction publique;

Mme Willems et M. Jusniaux, représentants du cabinet de M. Van Cauwenberghe;

M. Danhier, représentant du cabinet de Mme Onkelinx;

Mlle Parent, expert du groupe PS;

M. Henin, expert du groupe PRL.

actions sont éligibles aux Fonds structurels de l'Union européenne; ainsi, par exemple, l'enseignement de promotion sociale, l'enseignement à horaire réduit, les secteurs de l'aide à la jeunesse et des adultes bénéficient déjà d'aides européennes principalement en provenance du Fonds social européen.

Le décret du 19 juillet 1993 (*Moniteur belge* du 10 septembre 1993) attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française prévoit quant à lui en son article 11, 3^o:

«La Communauté, la Région et la Commission concluent, en tout cas, des accords de coopération, au sens de l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980, pour le règlement des questions relatives:

3^o Aux Fonds structurels européens, dans le cadre des compétences visées à l'article 3, en vue de constituer une cellule commune auprès de la Communauté, cette dernière assurant, pour compte de la Région et de la Commission, les relations avec la Communauté européenne.»

En exécution de ce décret, un accord de coopération relatif à la gestion des aides octroyées par la Commission européenne dans le domaine des ressources humaines et à la création d'une Agence Fonds sociale européen a été conclu à Bruxelles le 9 mai 1995 entre le Gouvernement wallon, le Gouvernement de la Communauté française et le Collège de la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale.

Suite à l'avis rendu par le Conseil d'Etat sur le projet de décret portant approbation dudit accord, des modifications mineures ne touchant ni aux objectifs de la coopération, ni au mode de gestion des fonds, ni à la création de l'Agence, ont été apportées et ont donné lieu à la conclusion, le 2 septembre 1998, d'un nouvel accord de coopération.

Le ministre présente ensuite les motivations qui ont présidé à la constitution de l'accord de coopération.

Les objectifs de cette coopération sont multiples, dont les plus importants sont tout d'abord la coordination et la synergie.

A cet égard, il est indéniable que cet accord, en consolidant l'assise et la visibilité actuelle de la cellule du Fonds social européen, va favoriser la coordination et les synergies non seulement entre les programmes européens eux-mêmes, mais également entre l'action du Fonds social européen et les politiques internes de nos départements intéressés. Les responsabilités administratives de chacun en seront d'autant plus harmonisées.

Le deuxième objectif est l'optimalisation.

L'utilisation des ressources humaines et matérielles à la mise en œuvre du programme européen sera en effet optimisée grâce à cet accord. Il en va de même pour la diffusion de l'information et de la documentation, ce qui s'accorde parfaitement avec la volonté d'offrir un service sans cesse plus performant à nos citoyens.

Enfin, le ministre développe l'objectif de transparence et de cohérence.

Selon lui, l'accord de coopération permettra d'accroître la transparence et la cohérence de la gestion des politiques menées dans le domaine des ressources humaines subventionnées par l'Union européenne, et ce, en harmonisant les responsabilités administratives et les procédures comptables ainsi qu'en associant à leur mise en œuvre l'ensemble des milieux intéressés.

Il attire l'attention des commissaires sur les trois particularités caractérisant la gestion des budgets du Fonds social européen.

Tout d'abord, la pluralité des intervenants et des actions menées dans le cadre du Fonds social européen nécessite indéniablement une certaine centralisation de la gestion. Il faut savoir que, dans la présente programmation qui s'étend de 1994 à 1999, pas moins de 18 programmes différents sont actuellement gérés par la cellule du Fonds social européen. Ces programmes concernent aussi bien la formation professionnelle et l'insertion professionnelle que l'adaptation aux mutations industrielles ou encore la promotion de l'égalité des chances sur le marché du travail. En outre, la mise en œuvre de ces programmes nécessite l'intervention et la coordination de trois pouvoirs différents et d'une multitude d'opérateurs allant du FOREM ou de l'IFPME à l'AWIPH en passant par toute une série d'ASBL.

Ensuite, le souci de cohérence et la volonté de n'avoir qu'un seul interlocuteur en ce qui concerne la gestion de ces crédits européens sont des exigences de la commission qui paraissent légitimes au ministre. S'il est vrai que ce sont les autorités nationales compétentes qui sélectionnent les projets qui seront cofinancés par le Fonds social européen, il n'en demeure pas moins que ces projets doivent s'inscrire dans la stratégie globale de chaque Etat membre en matière d'emploi et de formation. En outre, en application du principe d'additionnalité, l'action du Fonds social européen est conçue comme un complément aux politiques de ressources humaines développées par l'Etat membre. Ce principe implique que l'Etat membre maintient ses dépenses structurelles en la matière à un montant au moins équivalent aux crédits que le Fonds social européen attribue à l'Etat.

Ce sont donc deux conditions d'attribution de fonds plus facile à rencontrer en s'appuyant sur une administration unique.

A titre d'information, il n'est pas inutile de signaler que la Belgique, en raison de sa spécificité institutionnelle bénéficie déjà d'une dérogation en ce sens que la commission préconise dans son règlement l'existence d'un et d'un seul document de programmation par programme.

Enfin, la complexité et l'originalité des procédures de mise en œuvre des programmes oblige une certaine spécialisation de l'administration en charge de la gestion du Fonds social européen.

Le ministre présente ensuite le mode de fonctionnement même de l'agence.

L'agence qui verra le jour en application de l'accord de coopération n'impliquera pas une modification fondamentale du fonctionnement actuel de la cellule.

Ses missions principales restent les mêmes. Le ministre en souligne quatre:

1) assister le pouvoir politique tout au long du processus décisionnel qui aboutit à l'attribution des crédits du Fonds social européen;

2) accompagner et conseiller chaque opérateur tout au long de la constitution de leur dossier et de la durée de leur action;

3) prendre les mesures nécessaires pour vérifier l'authenticité de l'action menée, prévenir et poursuivre les éventuelles irrégularités. A cette fin, la cellule a depuis longtemps mis en place un système harmonisant différents niveaux de contrôles, tant externes qu'internes. Néanmoins soucieux de rendre plus performant ce système de contrôle, il est actuellement demandé au service général d'audit du ministère de la Communauté française d'en effectuer une analyse approfondie;

4) la situation privilégiée qu'occupera l'agence par rapport aux actions cofinancées par le Fonds social européen, lui permettra enfin de procéder aux évaluations ex post et ex ante demandées par la commission mais également intéressantes en terme d'analyse de l'efficacité des politiques menées, d'adéquation des actions et d'état de la demande en matière de formation par exemple.

Pour l'aider dans la réalisation de ses nombreuses missions, l'agence peut compter sur différentes instances.

Il est prévu dans cet accord que toute décision concernant les programmes européens liés au Fonds social européen sera prise en commun accord entre la Région wallonne, la COCOF et la Communauté française. A cette fin, les Gouvernements décident s'assurer la gestion de

ces programmes à partir d'un comité d'accompagnement composé des représentants de tous les ministres dont les matières sont susceptibles d'un cofinancement européen.

Viennent, ensuite, les comités de suivi, instances partenariales de décision composées des ministres dont les compétences s'exercent dans les matières susceptibles d'un cofinancement européen, des ministres des Relations extérieures ou internationales des Gouvernement wallon et de la Communauté française, et du Collège de la COCOF, des ministres du Budget des trois entités ou de leurs représentants, ainsi que des représentants désignés par la Commission européenne. Ces comités sont chargés de veiller à la mise en œuvre de chaque intervention du Fonds social européen, de coordonner les actions de promotion ou d'organiser les travaux d'évaluation des programmes, le tout bien évidemment dans le respect des dispositions réglementaires et des politiques communautaires.

Viennent enfin les comités techniques chargés dans certaines programmations de préparer les comités de suivi.

En ce qui concerne la gestion même de cette agence, celle-ci sera placée sous la direction opérationnelle d'un comité de gestion composé des ministres des trois entités concernées par les programmes et actions dont question, ainsi que les ministres ayant les relations extérieures et internationales, le budget et la fonction publique dans leurs attributions, ou les représentants qu'ils désignent. Ce comité sera chargé de soumettre son règlement d'ordre intérieur à l'approbation des Gouvernements et Collège.

Au cœur de cet accord donc, la création d'une agence commune, service à gestion séparée de la Communauté française, qui devra gérer l'ensemble des dossiers qui concernent la gestion des ressources humaines liée aux programmes européens et dont l'efficacité sera conditionnée par un professionnalisme qui ne sera pas la réunion épisodique des divers intervenants mais représentera une assistance et une exécution permanente.

En guise de conclusion, le ministre souligne que le décret s'inscrit, au delà de la réponse qu'il donne face aux exigences européennes, dans la logique qui a animé le Gouvernement au cours de cette législature en matière de gestion de ses administrations. En effet, en donnant une base légale à cette agence et en la dotant d'un mode de fonctionnement répondant aux particularités de la gestion des crédits européens, le Gouvernement introduit un facteur supplémentaire de stabilité dans la mise en œuvre des politiques en matière d'emploi et de formation, ce qui ne manque pas d'améliorer le service que notre Communauté doit rendre aux citoyens de Wallonie et de Bruxelles.

Le ministre se dit convaincu qu'en adoptant ce décret, les commissaires contribueront à la fois au souci de cohérence, à la volonté d'efficacité et au désir de transparence, recherchés dans la gestion du Fonds social européen.

II. DISCUSSION GENERALE

Monsieur Baille développe ses remarques en 6 points.

— Pourquoi deux ans se sont-ils écoulés entre l'avis du Conseil d'Etat et la signature de l'accord?

— Quels sont les moyens parlementaires créés pour permettre un contrôle efficace de cette agence à gestion séparée?

— Les remarques du Conseil d'Etat relatives à l'article 2 du projet de décret ont-elles été prises en compte?

— L'article 9 de l'accord précise que c'est la Communauté française qui s'engage à créer l'agence. Quelles dispositions devront prendre d'une part la Région wallonne et d'autre part la Commission communautaire française?

— L'article 15, § 2, de l'accord prévoit que le comité statue à l'unanimité de ses membres. Que se passe-t-il lorsque l'unanimité n'est pas rencontrée?

— A l'article 21 de l'accord, il est précisé que les dépenses sont liquidées et payées sans l'intervention de la Cour des Comptes. M. Baille estime que celle-ci serait pourtant fort intéressante.

Mme Persoons se réjouit tout d'abord du dépôt de ce projet qui touche une matière où une grande efficacité et une communauté d'actions sont nécessaires. Les domaines de la formation et de la recherche de l'emploi représentent en effet une des grandes préoccupations de notre société. Elle se dit toutefois préoccupée par la lecture du projet et par l'avis du Conseil d'Etat y relatif. Elle souhaiterait connaître la réaction du ministre sur ce détournement de compétences opéré par l'accord. Dans son exposé, le ministre a cité l'article 11 du décret du 19 juillet 1993 qui précise que la Communauté française est l'institution qui doit assurer, pour le compte de la Région wallonne et de la Commission communautaire française, les relations avec la Communauté européenne en matière de fonds structurels européens. Le Conseil d'Etat, lui, démontre que cet accord de coopération enlève cette compétence à la Communauté française, du fait qu'un accord des trois parties est nécessaire pour toute décision.

La commissaire pose ensuite des questions concernant le personnel de l'agence. Combien de personnes cette cellule regroupe-t-elle actuel-

lement? Comment sont-elles recrutées? Il s'agit de personnel dépendant de la fonction publique de la Communauté française. Que deviendra ce personnel dans le cadre de l'agence à gestion séparée et comment sera-t-il recruté?

Enfin, les articles 6 et 14 de l'accord parlent de la présidence exercée par le ministre du Gouvernement wallon ayant la Formation professionnelle dans ses attributions. La commissaire se demande pourquoi le choix de la présidence est déjà opéré au niveau de l'accord et pourquoi une alternance n'a pas été prévue avec un ministre des autres pouvoirs concernés?

M. Liénard dit également sa satisfaction quant à ce projet et surtout quant à la coordination opérée entre la Communauté française et la Région wallonne. Il attire l'attention sur la stabilité qui doit impérativement exister au niveau de la cellule.

Il pose ensuite les questions suivantes au ministre:

— Actuellement, près de 40 personnes travaillent au sein de la cellule. Quel est le cadre prévu pour cette agence? Quel sera leur statut? Y a-t-il des agents qui dépendent à la fois de la Communauté et d'autres instances?

— Quelles sont les masses budgétaires traitées globalement au niveau du Fonds social européen? D'autre part, la ventilation par niveau de pouvoir est-elle disponible?

— Quel est le nombre de dossiers traités annuellement par l'agence?

— Quelle est la répartition des dossiers traités par niveau de pouvoir?

— Existe-t-il une instance de recours prévue pour le cas où un dossier n'est pas accepté par l'agence?

Réponses du ministre

Le ministre attire tout d'abord l'attention des commissaires sur le fait que la cellule du FSE fonctionne depuis 1990, à la relative satisfaction de l'ensemble des entités fédérées qui la gèrent. L'Europe a cependant toujours reproché le fait que la Belgique n'ait pas octroyé de base légale à cette cellule et de ne pas avoir conclu d'accord de coopération.

Aux questions de M. Baille, il apporte les réponses suivantes.

Quant il s'agit de mettre d'accord trois niveaux de pouvoir qui doivent délibérer tous les trois puis soumettre au Conseil d'Etat leur délibération, cela prend beaucoup de temps. Le ministre reprend tout l'historique de la procédure et prouve qu'il aurait été difficile d'aller plus vite.

Il précise ensuite qu'un contrôle parlementaire n'existe pas. Dans la mesure où ce sont des fonds européens, c'est l'Europe qui exerce les contrôles à différents niveaux. Il existe aussi un contrôle fédéral de la Cour des comptes et de l'Inspection des finances. Le seul contrôle parlementaire est donc un contrôle de base puisqu'il vise les budgets de cofinancement. Le Parlement accrédite alors la possibilité de l'exécution des programmes.

Le contrôle de la Cour des comptes est lui *a posteriori*.

Quant à la question relative à l'unanimité, le ministre confirme que sans consensus, aucune décision ne peut être prise.

Quant à la remarque de Mme Persoons concernant l'article 11, 3^o, du décret de 1993, le ministre répond que cet article respecte les accords de la Saint-Quentin et vise une cellule commune auprès de la Communauté française, gérée conjointement par le Gouvernement de la Communauté française, le Gouvernement wallon et le Collège de la COCOF. Selon lui, le Conseil d'Etat se trompe donc quand il indique qu'il s'agit là d'un abandon de compétences. Les mécanismes de l'unanimité font d'ailleurs que toute entité fédérée a son mot à dire. Cela fonctionne depuis 9 ans et jamais il n'y a eu de difficultés.

La Région wallonne exerce en fait la présidence parce que 70% de l'ensemble des programmes concernent la Région wallonne et sont cofinancés par elle; 20% par la Communauté française et 10% par la COCOF. Il ne paraît donc pas déséquilibré de charger le ministre wallon de la présidence des différents comités.

Au niveau du personnel, 44 agents se répartissent en 8 agents statutaires et 36 agents contractuels. 26 agents sont de niveau 1; 9 de niveau 2+; 9 de niveaux 2, 3 et 4. 36 agents exercent actuellement leurs fonctions et ce nombre semble suffisant pour l'instant. Ils se répartissent en 4 équipes techniques différentes.

En ce qui concerne les masses budgétaires, dans le cadre de la programmation 94-99, il s'agit d'un montant actualisé d'un peu plus de 18 milliards sur la période, à savoir 6 milliards 900 en Objectif 1, 1 milliard 300 en Objectif 2; 6 milliards 400 en Objectif 3 et 0 milliard 700 en Objectif 4; 0 milliard 300 en Objectif 5B, 1 milliard 300 en Emploi, 0 milliard 800 en Adapt, 0 milliard 600 en autres initiatives communautaires.

Ce sont donc 3 milliards d'interventions du FSE en moyenne par an qui viennent compléter les politiques de formation et d'insertion développées par le Gouvernement à Bruxelles et en Wallonie.

A M. Liénard qui s'inquiète de savoir si le Gouvernement est dans les temps requis au point de vue de l'utilisation des crédits, le représentant du ministre répond affirmativement. Plus de 71% des crédits sont déjà engagés pour la programmation 94-99. A titre de comparaison, pour la programmation précédente le taux d'utilisation des crédits était de 98%.

Quant au problème de recours éventuel si un dossier n'est pas accepté, le ministre précise que le problème ne se pose pas de cette façon. Il n'y a pas de cofinancement européen tant qu'il n'y a pas, venant de l'Etat, de dossier complet démontrant que la région ou un organisme participe au cofinancement. La seule possibilité de recours est donc éventuellement de formuler à nouveau la demande en tenant compte des remarques qui avaient été émises.

III. DISCUSSION DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Persoons souhaite apporter une correction technique. Il s'agit en effet de parler du Collège de la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale, de même que dans le titre du projet.

Article 2

Cet article n'appelle pas d'observation particulière.

IV. VOTES

L'article 1^{er} est voté à l'unanimité des membres présents de chacune des commissions.

L'article 2 est voté à l'unanimité des membres présents de chacune des commissions.

L'ensemble du projet de décret est voté à l'unanimité des membres présents de chacune des commissions.

Il est fait confiance à la Présidente et au rapporteur pour l'élaboration du rapport.

Le Rapporteur,

B. BAILLE.

La Présidente,

A-M. CORBISIER-HAGON.

PROJET DE DECRET

PORTANT APPROBATION DE L'ACCORD DE COOPERATION
RELATIF A LA COORDINATION ET A LA GESTION
DES AIDES OCTROYEES PAR LA COMMISSION EUROPEENNE
DANS LE DOMAINE DES RESSOURCES HUMAINES
ET A LA CREATION DE L'AGENCE FONDS SOCIAL EUROPEEN,
CONCLU A BRUXELLES LE 2 SEPTEMBRE 1998
ENTRE LE GOUVERNEMENT WALLON,
LE GOUVERNEMENT DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE
ET LE COLLEGE DE LA COMMISSION COMMUNAUTAIRE FRANÇAISE
DE LA REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

Article 1^{er}

L'accord de coopération conclu à Bruxelles, le 2 septembre 1998, entre le Gouvernement wallon, le Gouvernement de la Communauté française et le Collège de la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale, conformément à l'article 92*bis* de la loi spéciale de réformes institutionnelles, instituant un régime de coopération dans la coordination et la gestion des aides octroyées par la Commission européenne dans le domaine des ressources humaines et à la création d'une Agence Fonds Social Européen est approuvé.

Art. 2

Un service à gestion séparée au sens de l'article 140 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat est créé au sein des Services du Gouvernement de la Communauté française de Belgique. Il est dénommé « Agence Fonds Social Européen ».