



**HAL**  
open science

**Gouverner les actions de formation continue et de gestion de crise par la rigueur budgétaire. Modalités et conséquences des financements européens pour les ONG et les partenaires sociaux européens.**

Clara Egger, Josua Gräbener

► **To cite this version:**

Clara Egger, Josua Gräbener. Gouverner les actions de formation continue et de gestion de crise par la rigueur budgétaire. Modalités et conséquences des financements européens pour les ONG et les partenaires sociaux européens.. 2013. halshs-00820066

**HAL Id: halshs-00820066**

**<https://shs.hal.science/halshs-00820066>**

Preprint submitted on 3 May 2013

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **Panel 10 - Gouverner l'action publique par la rigueur budgétaire**

Clara Egger & Josua Gräbener  
Doctorants en Science Politique  
Université Grenoble Alpes  
Institut d'Etudes Politiques de Grenoble  
PACTE UMR 5194 (CNRS, IEP, UJF, UPMF)

### **Gouverner les actions de formation continue et de gestion de crise par la rigueur budgétaire. Modalités et conséquences des financements européens pour les ONG et les partenaires sociaux européens**

#### 1. Introduction : pourquoi comparer les ONG humanitaires et les organismes paritaires ?

Qu'ont de commun, un organisme paritaire chargé de mettre en œuvre des actions de formation continue dans des Etats membres de l'Union Européenne et une ONG, récipiendaire des fonds de la Commission Européenne pour mettre en œuvre des projets visant à soulager la souffrance des populations affectées par les crises humanitaires? *A priori*, rien. La comparaison peut dès lors paraître hardie, voire incongrue.

C'est pourtant la Commission Européenne qui fut la première à comparer de tels acteurs dans sa définition de la société civile. « *La société civile regroupe notamment les organisations syndicales et patronales (les «partenaires sociaux»), les organisations non gouvernementales, les associations professionnelles, les organisations caritatives, les organisations de base, les organisations qui impliquent les citoyens dans la vie locale et municipale, avec une contribution spécifique des églises et communautés religieuses.* » (Commission Européenne, 2001, p. section17). Dès lors partenaires sociaux et ONG humanitaires sont perçus comme faisant partie d'un même groupe d'acteurs que les institutions européennes s'efforcent d'impliquer plus fortement dans sa gouvernance. Loin d'être un obstacle, le flou qui entoure les concepts de « dialogue », « consultation » et « société civile » a permis à chaque acteur de remplir le mot du sens souhaité et, ainsi, d'aboutir à un certain consensus sur la valeur de ces concepts (Michel, 2008, p. 110).

Toutefois, le Livre Blanc de la Commission Européenne ajoute une contrepartie essentielle à la participation de la société civile : celle d'une *responsabilisation* accrue de ses membres (Commission Européenne, 2001). Les institutions européennes s'efforcent en effet de concilier les impératifs de légitimité et d'efficacité (Scharpf, 2000) : toute participation est conditionnée par la nécessité de se montrer « responsable » pour assurer l'efficacité du processus de consultation. En impliquant la société civile, les institutions européennes s'assurent à la fois que les parties concernées par une politique prennent part à son élaboration et que, en apportant leur expertise technique, les acteurs non gouvernementaux accroissent l'efficacité d'une action et ses effets.

Le point d'union des deux secteurs réside également dans leur utilisation importante des fonds européens pour faire financer leurs actions. Dans le cas des ONG humanitaires, il

s'agit même d'une question de survie. Or la gestion de ces fonds se caractérise par un degré commun de rigueur, conçue comme « le caractère inflexible et d'une sévérité extrême d'une norme ou d'une attitude ». La question des effets de la rigueur reste pertinente à poser même lorsqu'il n'y a pas de diminution drastique des ressources disponibles pour les acteurs, à la condition d'opter pour une définition de la rigueur en termes également sociologiques. En effet, l'accès aux financements européens relève d'une épreuve pour deux types d'acteurs. Les procédures sont complexes, longues et nécessitent d'être initié aux codes et langages de la bureaucratie européenne. Le suivi de l'utilisation des fonds est extrêmement rigoureux, basé sur la rédaction de rapports détaillés et la tenue d'audits pointilleux.

Dès lors même si les acteurs en jeu, leurs objectifs et leurs dynamiques sont très éloignés, leur expérience de l'accès et de la gestion aux financements européens les rapproche au point que l'on peut constater des logiques d'adaptation similaires. Il nous apparaît que loin d'être un simple instrument technique, les financements européens sont devenus un instrument de gouvernement de ces deux acteurs de la société civile. Ces proximités nous invitent à poser la question de l'effet de la rigueur budgétaire européenne sur les acteurs de la formation continue et de l'aide humanitaire. **Comment peut-on qualifier les dynamiques communes aux deux secteurs ? Y-a-t-il des différences qui restent fondamentales ? Pour quelles raisons ? Que nous apprend cette comparaison sur les effets de la rigueur budgétaire sur les modalités de l'action publique ?**

Après un bref détour bibliographique permettant d'inscrire cette communication dans le cadre plus large de travaux consacrés aux modalités d'adaptation aux groupes d'acteurs au processus décisionnel communautaire, le cadre théorique de cette comparaison sera précisé. Nous présentons ensuite l'architecture institutionnelle dans laquelle les ONG et partenaires sociaux mobilisent des financements européens ; puis en détaillerons les effets différenciés selon les secteurs de politiques publiques. Enfin, dans un troisième temps nous examinerons l'impact de nouveaux dispositifs sur le rapport de ces OPCA à ces financements.

## 2. Penser les effets de l'accès aux financements européens, déclinaison des travaux sur l'accès aux institutions communautaires ?

De nombreux travaux ont porté sur les modes d'accès des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire. Les questions posées renvoient à plusieurs occasions à l'enjeu du financement et à la dépendance réciproque entre institutions communautaires demandeuses d'expertise et de légitimité ; et des acteurs cherchant à faire valoir les intérêts de groupes ou segments particuliers de la société<sup>1</sup>. Dans cette perspective, si financement de la société civile il y a, ce financement trouve des effets directs, tant pour les institutions communautaires (production d'une pluralité d'expertises qu'elles peuvent s'approprier) que pour les acteurs bénéficiant de ces ressources. Dans ce dernier cas, des effets multiples sont constatés : professionnalisation de l'activité ; relative convergence des pratiques des acteurs malgré la diversité des pays d'origine. Certains travaux tendent

---

<sup>1</sup>Pour une revue de littérature très récente, voir notamment Klüver 2013.

à présenter ces transformations sous un angle critique. En effet, le financement de certaines organisations, que ce soit par des formations, des voyages d'étude voire des postes de salariés peut impliquer un alignement des pratiques sur les façons de présenter les problèmes de leur bailleurs (singulièrement la Commission Européenne) et parfois une autonomisation vis-à-vis de la base militante (Wagner, 2009). D'aucuns soulignent ces logiques de spécialisation sous l'angle des défis démocratiques qu'ils posent, en remarquant l'émergence d'un "champ de l'eurocratie" (Georgakakis, 2012). Dès lors, les acteurs envisagent les effets sur les acteurs de la société civile transformés parfois malgré eux en prestataires des institutions communautaires. Il s'agit d'une littérature abondante mais qui se consacre souvent à un seul secteur, faisant parfois perdre de vue le caractère global de l'action européenne. On se propose ici de reprendre certaines de ces questions tout en déplaçant le regard vers les acteurs mobilisant des financements européens dans leurs actions quotidiennes. L'enjeu est également de dépassionner le débat sur les rapports entre société civile et institutions européenne pour s'interroger sur la réalité des relations entre ces deux acteurs, et ainsi mettre à distance un certain nombre de pré-notions /pré-jugements de la littérature en études européennes.

La sélection des cas a été guidée par deux objectifs : a) nous avons cherché à identifier des cas qui nous paraissent représentatifs de la façon dont la rigueur budgétaire européenne influence les évolutions de la société civile européenne ; b) nous avons également sélectionné des cas permettant d'illustrer les variations du secteur. Nous avons choisi de comparer deux cas très différents, selon la méthode de sélection des cas les plus différents identifiés par Gerring and Seawright (2008). La comparaison par contraste dramatique permet d'identifier des phénomènes voire des dynamiques similaires, et invite à en confronter les mécanismes. Cette technique est particulièrement intéressante pour mener des études exploratoires (Gerring & Seawright, 2008, p. 6). En effet nous ne prétendons pas fournir une explication générale des effets de la rigueur budgétaire sur les organisations européennes, mais plutôt identifier des pistes de réflexion sur des phénomènes qui nous paraissent communs aux deux secteurs. Dès lors, si des phénomènes similaires semblent toucher des secteurs très différents, il y a fort à parier qu'ils peuvent, sous couvert de plus amples recherches, s'appliquer à d'autres domaines.

### 3. Cadre de recherche

Afin de bâtir notre comparaison sur un cadre théorique unificateur, nous avons choisi de le fonder sur les similarités de nature entre nos deux objets de recherche. Tant les OPCA que les ONG sont des organisations, conçues comme des « *communautés vivantes interagissant avec leur environnement* » (Ness & Brechin, 1988, p. 247).

Afin de comprendre les effets de l'environnement institutionnel européen sur les OPCA et les ONG, il nous paraît dès lors tout à fait pertinent de mobiliser la sociologie des organisations. En particulier, les théories considérant les organisations comme des systèmes ouverts (*open-system theories*) permettent d'analyser finement la façon dont les organisations mettent en œuvre des stratégies d'adaptation à leur environnement. Ces théories partent du postulat que les organisations ne doivent plus être considérées comme des systèmes clos mais comme des organismes dépendant de leur environnement

pour survivre. Ce corpus théorique regroupe des approches très diverses telles que la théorie de la dépendance aux ressources, l'écologie organisationnelle, et le néo-institutionnalisme (Handel, 2003, pp. 226–231). Dans la mesure où notre étude vise à analyser les effets de la rigueur budgétaire sur les organisations qui font usage des ressources européennes, la théorie de la dépendance aux ressources nous paraît fournir un cadre théorique approprié pour le travail comparatif.

La théorie de la dépendance aux ressources est étroitement liée à celle de l'échange développée par Blau. Pfeffer et Salancik, dans leur fameux ouvrage, *The External Control of Organizations*, posent les bases de cette approche. Ces deux auteurs partent du postulat qu'on ne peut comprendre le comportement d'une organisation sans prendre en compte le contexte dans lequel s'inscrit l'action de telles organisations. Dès lors, l'action des organisations peut s'appréhender comme le résultat de processus d'ajustement aux contraintes fixées par leur environnement (Pfeffer & Salancik, 1978). L'existence des organisations n'est jamais acquise, même si sur ce point, il est important de noter que les occurrences de « mort » d'une organisation ou de dissolution sont extrêmement rares. Un des facteurs clés pour la survie des organisations réside dans leur capacité à acquérir et à conserver des ressources. Ces ressources peuvent être de différente nature : compétences, expertise, finance, personnel ou même légitimité. Aucune organisation ne se développe en autarcie : toutes dépendent de leur environnement et dès lors d'autres organisations pour s'approvisionner en ressources. Ce constat soulève un problème majeur pour les organisations : elles n'ont qu'une connaissance limitée d'un environnement qui est sans cesse changeant et auquel elles s'efforcent de s'adapter en permanence (Pfeffer & Salancik, 1978).

Trois facteurs sont essentiels pour évaluer la dépendance d'une organisation par rapport à une autre organisation selon Pfeffer and Salancik. Pour illustrer ces facteurs, nous prenons le cas de deux organisations fictives A et B. Le premier facteur tient à la valeur relative de la ressource dont l'organisation A a besoin. Si B possède une ressource qui est absolument nécessaire à la mise en œuvre des activités et à la survie de A, alors A sera fortement dépendant de B. L'importance relative de l'échange, et le caractère essentiel de la ressource, sont deux facteurs clés dans la relation de A à B. Toutefois, cette relation peut évoluer au cours du temps d'autant plus si A devient capable de produire seul un telle ressource ou si des sources d'approvisionnement alternatives apparaissent. Quand cette ressource est disponible abondamment et de façon stable, la relation est moins heurtée que lorsque la ressource se fait plus rare en raison d'une modification de l'environnement. Le second facteur a trait à la capacité d'une organisation de décider de façon discrétionnaire de la façon dont une ressource va être allouée parmi une population d'organisations. Ce pouvoir discrétionnaire peut s'exercer de plusieurs façons. La base de ce pouvoir est la possession d'une telle ressource par une organisation. Ceci peut être le résultat de choix politique ou de consensus sociétaux. L'autre base de ce pouvoir est l'accès et la régulation de l'accès à une ressource sans avoir nécessairement besoin de la posséder. La dernière source de contrôle réside dans la capacité d'adopter et de faire appliquer des règles régulant l'usage de la ressource. Ce phénomène nous intéresse particulièrement dans le cadre des conditionnalités assorties à l'usage des fonds européens. Enfin, le dernier facteur réside dans l'existence ou l'absence de fournisseurs

alternatifs, autrement dit le contrôle d'une ressource par un groupe social particulier. Le contrôle d'une ressource ne crée pas de la dépendance en soi. C'est la concentration des ressources aux mains d'un seul acteur qui accroît le contrôle d'une organisation sur une autre. Plus une ressource est possédée équitablement par un grand nombre d'acteurs, plus le pouvoir est réparti entre ces acteurs et moins la dépendance envers une seule organisation est forte (Pfeffer & Salancik, 1978).

Afin d'obtenir des données comparables, nous avons également recours simultanément aux notions d'instruments et d'isomorphisme coercitif pour analyser l'environnement institutionnel et normatif dans lequel évoluent les acteurs, et les réactions de ces derniers.

Premièrement, la notion d'isomorphisme coercitif fait partie des trois types d'isomorphisme institutionnel suggérés par Powell et Di Maggio (1983), aux côtés de l'isomorphisme normatif et de l'isomorphisme mimétique. Paul Di Maggio et Walter Powell remarquent ainsi que les pratiques et structures des organisations agissant dans un même environnement tendent à converger. Cette convergence n'implique néanmoins pas une plus grande efficacité collective, ce qui porte à chercher d'autres facteurs explicatifs que la recherche de cette dernière. Pour embrasser largement les phénomènes d'homogénéisation tout en s'inscrivant dans les acquis théoriques précédents, Di Maggio et Powell ont recours à l'isomorphisme tel que défini par Hawley : "un processus contraignant qui oblige une unité dans un groupe à ressembler aux autres unités affrontant le même ensemble de conditions environnementales" (Hawley, 1968). Les auteurs distinguent donc trois types d'isomorphisme : "coercitif", *issu de l'influence politico administrative* et du déficit de légitimité des organisations placées dans une situation de dépendance ; "mimétique", pouvant être occasionné directement par les réactions ("classiques" dans la littérature) aux situations d'incertitude ; et enfin "normatif" lié à la professionnalisation de l'action. Même si l'on retrouve les trois types d'isomorphisme dans les cas d'étude mobilisés, on se concentre ici plus particulièrement sur le premier, l'isomorphisme coercitif. En effet, il fait directement écho au développement que nous proposons du thème du panel, "gouverner par la rigueur budgétaire". Ainsi, l'isomorphisme coercitif peut être le fait de pressions tant formelles qu'informelles de la part des autres acteurs de l'environnement mais en particulier de la part des acteurs publics. On fait donc le pari que de telles pressions sont exercées par les bailleurs grâce aux financements communautaires, et envisageons ces derniers comme des instruments.

D'où le deuxième éclaircissement théorique, pour rendre plus opérationnel la notion d'isomorphisme coercitif et analyser comment il s'exerce concrètement. On utilise la notion d'instrument, « dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur ». Cette notion s'inscrit dans la continuité de l'attention portée par la sociologie de l'action publique à la coproduction de normes et à la diversité des interprétations qui peuvent en être faites. Comme le remarquent Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (2012), même lorsque les travaux de politiques publiques s'intéressent aux instruments, ces derniers restent subordonnés à une série de postulats qui empêchent d'en saisir pleinement la portée (accent sur l'évaluation de l'efficacité de l'action par exemple). Une attention supplémentaire doit

donc être portée aux acteurs destinataires de ces normes en prenant en compte la diversité des appropriations qu'ils en font, sans prétention normative. Ces éléments de définition permettent d'éclairer et de mettre en dialogue les deux cas d'étude mobilisés ici : en effet, les normes associées aux ressources financières sont à la fois négociées par leurs destinataires puis réadaptées, voire susceptibles d'être évitées. En analysant les politiques publiques par leurs instruments plutôt que par leur substance même, la comparaison entre secteurs bien différents (aux outputs difficilement comparables) est ainsi rendue possible sinon souhaitable pour mieux donner à voir ces instruments et les éléments de transformation de l'action publique qu'ils donnent à voir plus largement.

Toutefois, un tel usage implique également une série d'impératifs qui lorsqu'ils sont relégués au statut d'impensés fragilisent les conclusions pouvant être dessinées. On s'efforcera donc ici d'explicitier les intérêts des acteurs produisant et/ou mobilisant ces instruments. Dans le cas de la rigueur budgétaire indissociable de la contrainte, on remarque avec Alexandre Siné que la contrainte budgétaire permet de réduire le morcellement de l'action (Siné 2006, p. 91). Or, dans le cas des ONG humanitaires dans les opérations de gestion de crise comme de la formation professionnelle continue en France et en Italie, la fragmentation des actions fait figure de repoussoir consensuel, synonyme d'inefficacité. Le maître mot est alors la coopération et le rôle des acteurs disposant des financements n'en devient que plus central pour coordonner les actions des différents partenaires. Les normes produites par les bailleurs permettent par ailleurs en soi de réduire la conflictualité des interactions, en stabilisant le cadre d'action. Ainsi, mobiliser la notion d'instrument pour envisager les relations entre bailleurs et partenaires implique nécessairement de questionner les notions de représentations et de significations portées par les premiers, et comment elles se répercutent sur l'action des seconds au double prisme technique et social de ce dispositif. Comment peut-on mobiliser ces deux dimensions sur nos cas d'étude et pourquoi la ré-articulation avec l'enjeu de l'isomorphisme coercitif peut-il être pertinent ?

Parmi les cinq modèles d'instruments proposées par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (législatif et réglementaire ; économique et fiscal ; conventionnel et incitatif ; informatif et communicationnel ; normes, standards et "best practices"), on s'intéresse ici plus particulièrement à l'instrument économique et fiscal. Celui-ci s'inscrit d'après ces auteurs dans une approche de l'Etat producteur de richesse et redistributeur, ce qui semble particulièrement bien s'appliquer au cas des subventions aux ONG humanitaires et à la formation professionnelle continue. Lascoumes et le Galès invitent, on l'a vu à prêter une attention importante aux dimensions tant sociale que technique des instruments. Il faut revenir sur ces dimensions avant de pouvoir envisager l'apport de l'isomorphisme coercitif pour en penser les effets sur les partenaires. La dimension sociale renvoie notamment aux représentations et symboles attachés aux instruments. Cette dimension nous semble particulièrement féconde à étudier dans une perspective comparée, dans la mesure où la légitimité de l'instrument économique et fiscal repose selon Lascoumes et Le Galès sur un double pilier (2012). D'une part, la "recherche d'une utilité collective", ce qui rejoint l'impératif de coopération entre acteurs avancé précédemment et renvoie particulièrement bien au cas des ONG humanitaires; d'autre part, l'« efficacité sociale et économique » qui est un argument majeur dans la

confrontation entre Etat et acteurs paritaires dans l'utilisation des Fonds communautaires pour la formation continue. La diffusion de ces catégories peut être facilitée par la circulation d'agents entre institutions partenaires : par exemple, entre administrations publiques et organismes paritaires ou entre ONG humanitaires et fonctionnaires de la Commission. Ainsi, en observant les évolutions des catégories de hiérarchisation introduites par les instruments, on peut également mieux saisir les modes d'évolution des catégories d'intelligibilité de l'action publique. Quant à la dimension "technique" des instruments, composée des mesures, calculs, règles de droit, procédures, elle renvoie ici plus spécifiquement aux outils mobilisés pour encadrer la dévolution de ressources publiques.

C'est ici que ces travaux font plus fortement écho avec des préoccupations des travaux néo institutionnalistes et par extension à l'isomorphisme coercitif. En effet, comme le remarquent Powell et Di Maggio, "les institutions déterminent quelles sont les ressources utilisables, où, quand comment et par qui elles contribuent à la structuration des relations de pouvoir". Un tel rapprochement théorique implique alors de réaffirmer l'approche des phénomènes étudiés comme des processus inachevés. En effet, penser la négociation par les partenaires de la norme produite par le bailleur sous l'angle des instruments et de leurs effets, ne peut se faire qu'à la condition de saisir ces derniers comme étant, non pas déjà là, mais au contraire en cours d'institutionnalisation. C'est bien à travers la négociation des normes que les bailleurs peuvent distiller certains éléments structurants des instruments forgés pour servir leur agenda, tant sur le plan *social* que *technique*. Toutefois, dans le cas où les deux hypothèses de départ sont vérifiées, il faut également pouvoir esquisser des pistes d'explication quant à la proximité des *mécanismes* entre ces deux secteurs de politiques publiques. Ce mécanisme serait ici celui de l'isomorphisme coercitif : les prestataires s'alignent sur les préférences des bailleurs, exprimées dans les instruments. Cela amène la troisième hypothèse, selon laquelle l'impact des instruments sur les partenaires de l'action publique dépend largement de leur autonomie face à celle-ci.

Notre analyse repose que la question de recherche suivante : **quels sont les effets de la gestion des fonds européens sur le secteur de la formation continue et de l'action humanitaire ? Quelles similarités et quelles différences observe-t-on ? Quels sont les facteurs qui permettent d'expliquer ces points communs et divergences ?**

Le postulat central de notre recherche est que, loin d'être une contrainte pour les acteurs publics, est une ressource pour réaffirmer les orientations de la puissance publique.

Hypothèse 1 : Les modalités d'attribution des financements des actions de formation continue et de l'aide humanitaire se caractérisent par une très forte rigueur, basée sur un mode d'attribution sélectif, une contractualisation de l'action et un fort contrôle de l'usage des ressources allouées.

Hypothèse 2 : Cette rigueur budgétaire contraint les bénéficiaires des fonds européens et donnent lieu à des mécanismes d'adaptation, caractérisés par un alignement fort sur les priorités des bailleurs.



Hypothèse 3 : La pression adaptative s'exerce de façon d'autant plus forte que les acteurs sont dépendants de la ressource européenne pour mener leurs actions. Cette dépendance est plus prononcée dans le cas de l'action humanitaire que dans celui de la formation continue.

Cette comparaison s'appuie sur des premiers éléments d'analyse documentaire et d'une enquête de terrain jusqu'ici essentiellement basée sur des entretiens semi directifs. Dans le cas de la politique humanitaire européenne, les données ont été recueillies sur la base d'une observation participante de huit mois au sein du plus gros réseau d'ONG humanitaires européennes. Un journal de terrain a été régulièrement tenu, une douzaine d'entretiens semi-directifs ont été enregistrés et près de 70 entretiens ont eu lieu de façon informelle (sans enregistrement). Dans le cas de l'étude des OPCA, ces travaux s'insèrent dans le cadre d'un travail de thèse plus large qui sera amené à mobiliser d'autres approches méthodologiques par la suite. Dans le cas de l'utilisation de FSE par les OPCA, le suivi des conseillers formation pour le recueil de données ethnographiques est en préparation et ne peut donc être mobilisé dans cette communication.

#### **4. Caractéristiques des structures, acteurs et dispositifs de la rigueur budgétaire européenne**

##### 4.1. Les bailleurs de l'action humanitaire et des actions de formation continue

Le financement de l'aide humanitaire au niveau européen s'opère via l'affectation d'une partie du budget européen à la ligne budgétaire attribuée à l'Union Européenne comme acteur global. Dès lors, les acteurs pesant sur les modalités de financement de l'aide humanitaire, sont le triangle institutionnel européen composé de la Commission Européenne, du Conseil Européen et du Parlement. Le propos de cet article n'étant pas de présenter les modalités de décisions spécifiques et complexes sur les perspectives budgétaires pluriannuelles de l'UE, notre propos se centrera sur la façon dont le financement de l'action humanitaire résulte d'une négociation et d'un rapport de force interinstitutionnel. La procédure budgétaire fait l'objet de modalités de décision et de négociation spécifiques à l'échelle européenne. Au cours d'une première étape, la Commission élabore un projet de budget et le transmet au Parlement et au Conseil. Le Conseil dispose alors d'un mois pour arrêter sa position sur la proposition de budget et justifier cette position auprès du Parlement. Dans une troisième étape, le Parlement dispose de 42 jours pour réagir. Dans le temps imparti, le PE peut soit approuver la position du Conseil, soit s'abstenir –le budget est dès lors considéré comme adopté – ou adopter des amendements à la majorité de ces membres, auquel cas le projet est renvoyé au Conseil et à la Commission. Afin d'aboutir à une décision commune, un comité de conciliation est dès lors convoqué par le Président du PE en accord avec le Président du Conseil pour aboutir en 21 jours à un accord. Si le comité échoue à faire adopter le budget, la Commission doit revoir sa copie et proposer un nouveau projet de budget (Parlement Européen, 2012).

Comme l'ont montré les récents débats autour des perspectives financières 2014-2020, les négociations entre les trois institutions sont souvent âpres, ce qui place les ONG humanitaires dans une situation de grande incertitude sur le niveau de ressources qui sera affectée à l'action humanitaire. Les négociations budgétaires révèlent aussi les rivalités et les jeux de pouvoir existant au niveau européen, chaque acteur cherchant à contrôler la façon dont les ressources sont affectées.

C'est dans le cadre de ces négociations qu'est fixé le budget de la Direction Générale de la Commission en charge de l'action humanitaire et la protection civile (DG ECHO<sup>2</sup>). La création de l'Office de la communauté européenne pour l'Aide Humanitaire (ECHO) en 1992 va marquer durablement la politique d'aide humanitaire européenne. Jusqu'alors, l'aide humanitaire européenne était constituée d'un ensemble de politiques séparées tant sur le plan juridique qu'administratif. Il était dès lors très difficile pour les ONG de « jongler » entre plusieurs interlocuteurs aux règles de jeu différentes (Aptel, 1995, p. 18). ECHO va devenir le symbole du statut spécifique de l'aide humanitaire européenne. Afin de créer une structure flexible et adaptable aux activités d'urgence, une catégorie administrative inédite fut employée, celle d'office. La prise de décision y est simplifiée, rapide et le directeur d'ECHO dispose d'une marge de manœuvre considérable. Au sein de la Commission, ECHO est un organe à part qui va cesser de revendiquer son autonomie. Depuis sa création, la DG ECHO est un des bailleurs les plus importants de l'aide humanitaire internationale. Afin de remplir ses diverses missions, ECHO s'est agrandie au fil des ans et emploie actuellement 200 personnes à son siège à Bruxelles, ainsi que 100 experts de terrain et 250 agents locaux travaillant dans plus de 40 bureaux régionaux dans des pays tiers (Parlement Européen, 2011).

Même si la DG ECHO représente le bailleur le plus important pour les acteurs humanitaires, un autre mécanisme permet de débloquer des fonds en cas d'urgence, la réserve d'aide d'urgence. Mais là encore, mobiliser cette réserve dépend d'un accord trilatéral entre la Commission, le Conseil et le Parlement (Parlement Européen, 2011). Enfin et de manière marginale le Fonds Européen au Développement (FED) peut être mobilisé pour des secours d'urgence au sein des pays Afrique Caraïbe Pacifique (ACP).

Dans le cas des FSE, lorsque les grandes orientations des programmations proposées par les Etats (dans le cadre de cette enquête : 2007 - 2013) sont actées par Bruxelles, les interprétations pour la mise en œuvre et la déclinaison en appels à projets se décident essentiellement au niveau des Programmes Opérationnels donc des Etats et des Régions.

En France, la priorité a été donnée à l'obtention de qualifications reconnues au niveau national. La programmation 2007 - 2013 est organisée en 4 axes. On se centre ici sur les usages du FSE au titre de l'axe 1 (« Adapter les travailleurs et les entreprises aux mutations économiques »). Celui-ci est subdivisé en trois grandes priorités : anticiper et gérer les mutations économiques (prévention des mutations, GPEC, mobilité et reclassement) ; agir sur le développement des compétences (apprentissage et alternance, vieillissement actif, accès à la formation dans les petites et moyennes entreprises,

---

<sup>2</sup>Office de la communauté européenne pour l'Aide Humanitaire, European Community Humanitarian aid Office, ECHO.

validation des acquis de l'expérience) ; promouvoir la création et l'esprit d'entreprise (actions d'accompagnement, soutien aux réseaux). L'action des OPCA qui nous intéresse porte plus particulièrement sur le deuxième volet de cet axe 1. La Direction Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle (ci après DGEFP) ne fait elle même des appels à projets que sur 15% des ressources, via le volet central confié à la sous direction du FSE. 85% des ressources sont déconcentrées aux Préfets de Région.

En Italie, un cadre stratégique national (QSN, Quadro Strategico Nazionale) précise le cadre dans lequel est définie la déclinaison nationale de la politique de cohésion communautaire. Ce cadre précise que l'Italie interprète les priorités de la politique de cohésion dans un effort unitaire. C'est une précision d'autant plus importante dans la mesure où certains OPCA développent eux mêmes des stratégies de peréquation nationale, si ce n'est de fait du moins virtuelle, via des appels à projet nationaux internes. Toutefois, la redistribution n'a pas toujours lieu car dans d'autres OPCA les ressources restent concentrées dans les antennes régionales, favorisant les régions les plus riches (dont la Lombardie). Il s'en suit que les moments et lieux de négociation primordiaux sont largement décentrés vers les Etats et les Régions, du fait des importantes marges de réinterprétation dont ils disposent. Les négociations ayant lieu au niveau communautaire renvoient bien souvent à des enjeux d'équilibres territoriaux voire de redistribution nationale dans le cas italien. Or les OPCA sont présents dans toutes les régions (bien que ce soit moins vrai dans le cas italien) et leurs préoccupations tiennent davantage aux *publics* cibles qu'aux *territoires* cibles.

Cette première analyse des bailleurs de l'action humanitaire européenne met en lumière plusieurs caractéristiques qui contraignent l'action des ONG. Le niveau des ressources alloué demeure incertain et dépend de jeux de pouvoir et de négociation interinstitutionnels. Les sources de la ressource sont rares et obéissent tous aux même modalités d'allocation (c'est-à-dire un accord du triangle institutionnel européenne). Dès lors l'environnement financier des ONG humanitaire peut être considéré comme instable, soumis à de nombreux chocs extérieur et se caractérisent par une ressource rare nécessitant de se livrer à des pratiques compétitives pour y accéder.

#### 4.2. Volumes financiers en jeu

Dans la mesure où le bailleur principal de l'action humanitaire demeure la DG ECHO, cette partie et les analyses des sections suivantes se concentreront principalement sur ce bailleur. En effet c'est également ECHO qui mobilise et gère la réserve d'aide d'urgence et les fonds du FED. Toutefois ces deux dernières sources de financement ne peuvent faire l'objet de programmation annuelle dans la mesure où elles couvrent la réponse à des événements exceptionnels.

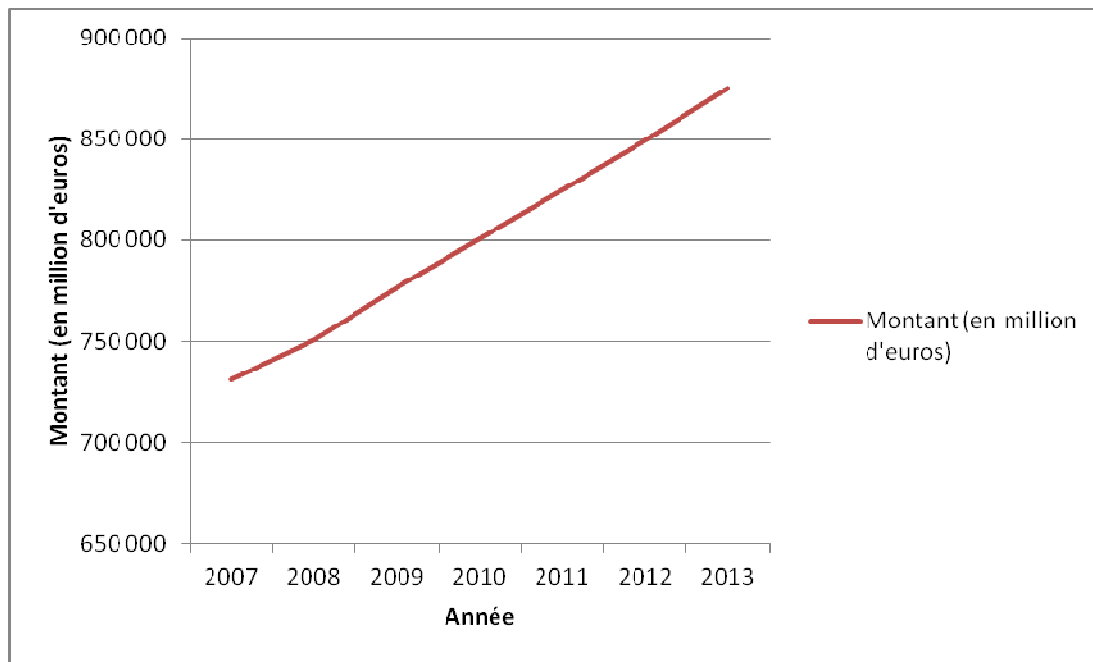
En 2011, la DG ECHO a géré un budget de 854 043 million d'euros répartis dans les lignes budgétaires suivantes : aide humanitaire (536 708 ME), aide alimentaire (244 168 ME), préparation aux catastrophes (34 417 ME), protection civile ( 27 000 ME), Corps Européen de volontaires humanitaires<sup>3</sup> (1000 ME) et dépenses d'appui ( 9 750 ME)

---

<sup>3</sup> European Voluntary Humanitarian Aid Corps, EVHAC

(Commission Européenne Direction Générale Aide Humanitaire et Protection Civile ECHO, 2012). Si l'on se réfère au budget 2007-2013, il est frappant de constater que les fonds alloués à la DG ECHO sur le budget général de l'Union n'ont cessé d'augmenter. Parler de rigueur dans ce cas précis, n'implique pas forcément une réduction des fonds alloués mais bien des mécanismes de plus en plus strict et rigoureux pour gérer la ressource.

*Figure 1 : Evolution des montants alloués à l'aide humanitaire sur le budget 2007-2013 (Source : DG ECHO)*



Ces chiffres sont intéressants dans la mesure où ils relativisent les discours sur la prétendue diminution des montants alloués à l'aide humanitaire. Ces discours semblent bien plus révéler une crainte omniprésente des acteurs humanitaire, qui placés dans une situation de concurrence importante pour un nombre de contrats limités, ont sans cesse la sensation de se trouver dans une situation de rareté de la ressource et d'austérité budgétaire. Les négociations sur les perspectives budgétaires 2014-2020 confirment une tendance à l'accroissement des fonds affectés à la ligne budgétaire 4 même si l'accord final consacre une baisse importante du budget proposé par la Commission (Conseil Européen, 2013). Si l'on replace les budgets alloués à la Commission dans le contexte du financement de l'aide humanitaire global, il est important de rappeler que l'Union Européenne, Commission et Etats Membres confondus est le premier bailleur de l'aide humanitaire internationale. S'il est difficile de trouver les chiffres pour la seule Commission, celle-ci demeure sans contexte un bailleur central de l'action humanitaire internationale, régulièrement classée au premier ou deuxième rang mondial selon les années (DARA, 2012).

Dans le cas des crédits FSE pour la formation professionnelle continue, la programmation actuelle court de 2007 à 2013. Toutefois, les crédits FSE de cette programmation peuvent être consommés jusqu'en 2015. Pour cette période, la politique de cohésion s'appuie sur une enveloppe de 308 milliards d'euros, près d'un tiers du budget communautaire. La France métropolitaine a obtenu 5,4 milliards d'euros de crédits FSE. 20% de ces crédits ont été destinés à l'axe 1 « Adaptation des travailleurs et des entreprises aux mutations économiques ». Pour Rhône-Alpes, l'enveloppe FSE sur cette période est de 360 millions d'euros. En Lombardie, l'enveloppe FSE est de 338 millions d'euros pour la même période.

Comme dans le cas des ONG humanitaires, la prochaine programmation 2014 – 2020 a fait l'objet d'un investissement important de la part de l'essentiel des acteurs de la formation professionnelle continue : Conseils Régionaux, OPCA, organisations constitutives de ces dernières. Ainsi, en France, le président de la Région Centre a déploré qu'on porte à 250 salariés le plafond d'effectifs pour les entreprises éligibles à des projets, arguant que ces entreprises permettent en effet de générer des emplois et des investissements.

#### 4.3. Modalités d'attribution

La DG ECHO dispose d'un fonctionnement spécifique caractérisé par une autonomie et une réactivité forte mais aussi par une très grande rigueur et complexité des modalités d'attribution des ressources. La rapidité de l'aide est facilitée par des dispositions spéciales du règlement financier et de ses mesures d'exécution, qui permettent à la Commission de prendre des décisions d'urgence pour financer l'aide. Ces décisions peuvent permettre d'injecter jusqu'à 3 millions d'euros en 72 heures, et jusqu'à 10 millions d'euros en 10 jours, dans des opérations humanitaires, grâce aux procédures budgétaires accélérées dès le début d'une catastrophe humanitaire (Parlement Européen, 2011). Le lien très fort qu'ECHO entretient avec les « partenaires humanitaires », notamment les ONG est une autre spécificité. Le bilan mitigé des opérations directes entreprises par le service dans les Balkans clôt les débats sur son opérationnalité et renforce la nécessité de bâtir des relations stables et de confiance avec les ONG (Aptel, 1995, p. 47). L'article 7 de la régulation du conseil portant sur l'aide humanitaire de 1996 (Conseil Européen, 1996) détaille les caractéristiques du « bon » partenaire aux yeux des institutions européennes.

La régulation précise que, pour être éligible à un financement de l'UE, les ONG doivent remplir les deux critères suivants : a) être une organisation à but non lucratif autonome basée dans un Etat Membre de la Communauté Européenne selon la législation en vigueur dans cet Etat ; b) avoir son siège principal dans un Etat Membre ou dans un Etat tiers recevant de l'aide de la Communauté. Ce siège doit être un centre de décision fonctionnel et effective pour toutes les opérations menées avec un financement européen (Conseil Européen, 1996). En outre, lors de l'étude d'une candidature à un financement de la part d'une ONG, la régulation précise que les éléments qui doivent être particulièrement examinés. Ces éléments regroupent des critères administratifs et financiers mais tiennent compte également des résultats des opérations menées par les

ONG, et de sa capacité à travailler en toute impartialité et en partenariat avec les autres acteurs internationaux et locaux (Conseil Européen, 1996).

Afin de pouvoir être éligible aux financements, les ONG doivent d'abord signer un Contrat Cadre de Partenariat avec la DG ECHO. Ce contrat, considéré par la Commission comme un exemple de bonne pratique régulant les liens entre la Commission et les acteurs non gouvernementaux (Commission Européenne, 2000), organise les modalités de la coopération entre ECHO et ses partenaires humanitaires au sein d'un « partenariat de qualité ». Il donne aussi une signification très concrète aux principes énoncés plus haut. Afin d'obtenir des fonds les ONG disposant d'un CCP postulent en remplissant un formulaire unique de 13 pages.

Remplir ce document relève du casse-tête ou du sacerdoce pour les organisations interrogées, d'autant plus que la Commission ne tolère pas que l'on s'écarte de la proposition déposée. Ce document est rempli au fur et à mesure du projet, et est complété de rapports intermédiaires et finaux. Après la fourniture d'informations générales sur l'organisation, l'ONG est priée de faire figurer la liste complète de tous les échanges qu'elle a eus avec ECHO pendant le projet. Ensuite, l'ONG doit fournir un argumentaire problématisé sur les besoins identifiés. Le corps du document est qualifié de cadre logique : il s'agit d'une méthode de gestion de projet basée sur l'identification chiffrée d'objectifs généraux et spécifiques, d'action, de bénéficiaires et de résultats. L'ONG doit également fournir un argumentaire sur sa présence dans le pays d'intervention. D'autres aspects sont particulièrement mis en exergue par la Commission : il s'agit de la transition entre les actions de secours et de développement<sup>4</sup>, la coordination avec les autres acteurs humanitaires, la sélection des partenaires de mise en œuvre, les mesures d'urgence et de sécurité et surtout les actions de communication et de visibilité pour exposer le soutien financier de la Commission (Commission Européenne Direction Générale Aide Humanitaire et Protection Civile ECHO, 2009).

En ce qui concerne les modalités d'attribution des crédits FSE pour les OPCA, le cas de l'axe 1 en France est intéressant. L'instruction des dossiers de demandes de co-financements est réalisée par les services de la Direction Régionale des Entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi de Rhône-Alpes (ci après DIRECCTE). Sur le site internet du service FSE de la DIRECCTE, il est possible de trouver rapidement les conditions d'éligibilité formelles pour les projets déposés, ainsi que des fiches actions d'une quinzaine de pages précisant en contexte les critères d'éligibilité sur la forme pour chacun des 4 axes vus, en particulier l'axe 1.

#### 4.4. Instruments de contrôle et de pilotage de l'action

Le contrat de cadre de partenariat et le formulaire unique pour le financement des actions humanitaires se caractérisent par leur très forte rigueur. Il est très difficile, voire impossible de modifier le contrat une fois signé. Cette rigueur différencie ECHO des

---

<sup>4</sup>Ces actions sont regroupées sous le terme anglais de LRRD (Linking Relief, Rehabilitation and Development)

autres bailleurs, notamment des agences de coopération des Etats membres qui se caractérisent par une plus forte souplesse.

Les modalités de contrôle et de pilotage de l'action sont extrêmement strictes. Ils reposent sur la fourniture de rapports par les ONG et par des contrôles de la Commission. Les ONG sont tenues de fournir un rapport intermédiaire et un rapport final pour chaque action financée. Ces rapports visent à justifier des actions mises en œuvre mais également des changements et des réorientations opérés lors du projet. La qualité de ces rapports est centrale pour la crédibilité des partenaires humanitaires à long terme. Un enquêté du PNUD confiait lors d'un entretien que son organisation ne pouvait plus recevoir de fonds de la Commission au Kosovo suite au manque de professionnalisme d'un employé du PNUD il y a plus de 7 ans. Une erreur de gestion peut dès lors avoir des répercussions très importantes sur l'avenir du partenariat entre un acteur humanitaire et la Commission.

Le CCP précise en outre dans son titre III les modalités de suivi et de contrôle mis en œuvre par la Commission. Deux mécanismes de contrôle sont possibles. Le mécanisme de contrôle « A » pour « Action » est axé sur le suivi des actions mises en œuvre via la fourniture de rapport par l'ONG et la réalisation d'audits ex post par la Commission. Le mécanisme de contrôle « P » pour « évaluation Préalable et Procédures internes » repose sur une évaluation ex ante des mécanismes de gestion interne de l'ONG, associé à des mécanismes de suivi et à des audits ex post (Commission Européenne Direction Générale Aide Humanitaire et Protection Civile ECHO, 2009). En outre, l'ONG s'engage à respecter des modalités transparentes de passation des marchés, à disposer de mécanismes de contrôle interne efficaces et rigoureux respectueux des valeurs humanitaires et de disposer d'un système comptable « précis, complet et ponctuel » et d'un audit externe indépendant. Si tel est le cas, l'ensemble de ces dispositifs fait l'objet du contrôle P. Les actions soumises au contrôle A relèvent de toutes les actions mises en œuvre pour mener une opération financée par la Commission. A tout moment la Commission peut exiger des documents justificatifs de la part de son partenaire (Commission Européenne Direction Générale Aide Humanitaire et Protection Civile ECHO, 2009).

L'auteur a eu l'occasion d'assister à un audit par la Commission. Le processus est très long et très strict. La Commission mandate une société d'auditeurs qui passent leur journée à décortiquer l'ensemble des factures et justificatifs. Il est apparu qu'omettre une facture pour un timbre d'1 euro peut apparaître comme une erreur de gestion symptomatique d'un manque de rigueur de la part de l'organisation partenaire. Ses procédures de contrôle sont très contraignantes pour les organisations et elles passent un temps et des ressources considérables pour s'y préparer.

Dans le cas de la formation continue, la rigueur des contrôles comporte de multiples facettes qu'il est difficile de synthétiser ici. Il convient toutefois de pointer quelques aspects qui semblent essentiels dans le cas français, pour lequel ce questionnement se prête plus. Plusieurs enquêtés se plaignent ainsi des nombreuses évolutions dans les interprétations du Programme Opérationnel (PO) et les demandes qui par suite sont formulées (Entretien, Paris, 29 janvier 2013). Ces évolutions renvoient à une difficulté

d'interprétation de taille. En effet, elles ne semblent en réalité que rarement être le fait d'une volonté explicite des services administratifs de les gouverner. Ces évolutions peuvent plutôt témoigner d'une grande instabilité du personnel dédié à ces ressources au sein des services préfectoraux. D'après nos enquêtés, ces postes ne sont pas valorisés dans les DIRECCTE, ce sont les plus jeunes diplômés qui y travaillent le plus souvent, et dès qu'une mutation peut être obtenue dans un autre service elle est utilisée. D'autre part, on relève plusieurs cas de fonctionnaires ayant été recrutés dans le secteur privé, singulièrement des organismes paritaires, après une expérience dans les administrations publiques (notamment DIRECCTE, mais aussi DGEFP). D'autre part, une partie significative des contrôles est liée à l'obligation de mise en concurrence des organismes prestataires de formation continue (OF). Ce contrôle est strict mais selon plusieurs enquêtés, il est réalisé dans des conditions ne permettant pas d'atteindre l'autre objectif implicite du FSE dans cette obligation : la garantie de la qualité de la formation. En effet, le contrôle de la qualité des OF est en grande partie subordonné à la robustesse des services préfectoraux. Or, ces derniers ont subi d'importantes réductions budgétaires et des pressions au rendement, rendant l'effectivité de la régulation de ce vaste marché de la formation continue très limitée selon plusieurs enquêtés (Entretiens, 2012 – 2013).

#### 4.5. Une centralisation des ressources ?

Malgré la forte intermédiation entre la Commission Européenne et les OPCA, les administrations décentralisées en Italie et déconcentrées en France, chargées de la distribution de ces ressources, appliquent une pression similaire à celle que peut exercer la Commission Européenne. Ainsi les SGAR français ou les DG en Italie tendent à valoriser les actions conjointes pour réduire les coûts globaux. Puis, par ricochet les OPCA, singulièrement en France, tendent à encourager des projets collectifs de la part de leurs adhérents. Cela renforce ainsi leur rôle même de mutualisation des dynamiques et de rupture de l'isolement dont souffrent plusieurs entreprises, notamment les plus petites.

Dans le cas de l'aide humanitaire, un phénomène similaire se produit. Il convient ici de rappeler que la DG ECHO est régulièrement un des bailleurs de l'aide humanitaire les mieux notés par les agences chargées de l'évaluation du financement de l'action humanitaire. Dès lors, un phénomène de mimétisme à lieu de la part des bailleurs nationaux, surtout ceux qui n'ont pas une longue tradition de financement de l'action humanitaire. Placés dans une situation d'incertitude, liée à l'entrée dans de nouveaux domaines d'activités, ces derniers vont adopter le fonctionnement d'un bailleur qu'il juge « modèle », on peut dès lors parler d'isomorphisme mimétique (Di Maggio, Powell, 1982). S'ajoute à cela le fait que l'action humanitaire de l'Union Européenne est considérée comme la vitrine de la politique étrangère de l'Union, et l'assise de sa puissance « normative » ou « civile » sur la scène internationale.

La comparaison des dispositifs de financement de l'action humanitaire et de la formation continue permet de mettre en lumière des traits communs, tendant à exercer une pression sur les récipiendaires des financements. Tout d'abord, le volume et la répartition des fonds devant être affectés dépendant d'une âpre négociation entre plusieurs acteurs, ce qui peut créer une situation d'incertitude pour les destinataires des financements. Cette incertitude peut être limitée par un travail collectif en amont, où les acteurs cherchent non



seulement à influencer le processus de production des catégories éligibles, mais aussi les objectifs mêmes des instruments mis en place. En outre, les conditionnalités associées aux financements sont strictes et nombreuses. Selon la puissance des partenaires du bailleur, ces partenaires peuvent alors adresser des critiques uniquement sur la forme (la difficulté de mise en œuvre des principes de rigueur budgétaire) ou également sur le fond. Ce faisant, le gouvernement par la rigueur budgétaire renvoie également à la sélection non assumée de partenaires pouvant travailler les catégories du bailleur : l'isomorphisme coercitif exercé via l'instrument financier entrainerait-il des effets si différenciés selon les acteurs ? Dans la partie qui suit, on tente de répondre à cette question.

## **5. Les effets similaires de la pression adaptive des bailleurs sur les OPCA et les ONGs**

### **5.1. Les répercussions sur les projets : forme et fond**

La première partie consacrée à l'architecture institutionnelle montre que dans le cas des organismes paritaires mobilisant des financements communautaires pour la formation continue, il est particulièrement délicat d'envisager un gouvernement de l'action publique, tant le rôle des administrations publiques intermédiaires est important. Toutefois, le gouvernement par la rigueur peut également être exercé "à distance", indirectement et en aval, par le biais d'injonctions transversales, tant sur la forme que sur le fond. Il semble pertinent de s'attarder tour à tour sur l'une et l'autre dimension.

Dans le cas de la formation continue, il est difficile de distinguer clairement une figure claire et consensuelle "du bénéficiaire". De plus, bien qu'il puisse y avoir de fortes convergences dans les demandes des représentants de salariés et d'employeurs, la nature même du paritarisme suggère un antagonisme de classe qui se donne ponctuellement à voir au moment de la définition des priorités. La pertinence de la comparaison se donne à voir par ces cas particuliers. Contrairement à la France où les branches décident de l'affectation des entreprises concernées à tel ou tel OPCA de branche ou interprofessionnel, en Italie le choix de l'OPCA est totalement libre pour l'entreprise. Il s'en suit une certaine mise en concurrence entre OPCA : ceux-ci doivent davantage adapter leur offre aux demandes des entreprises. Dès lors en Italie, le rapport de force est inversé : ce n'est pas à l'entreprise de convaincre l'OPCA de la qualité de son projet, qu'à l'OPCA de convaincre les entreprises adhérentes de sa capacité à les satisfaire. Cela a des effets potentiels sur les bénéficiaires des ressources publiques dont celles issues de l'UE. En effet, dans certains OPCA malgré la présence de représentants syndicaux dans le CA, la parole des salariés peut être mise à mal. C'est le cas dans certains OPCA où l'obligation d'accord syndical est supprimée. Or les entreprises forment avant tout leurs cadres, ingénieurs, salariés en CDI avec le plus d'ancienneté ; et cherchent à ce que les OPCA les accompagnent dans ces démarches, plutôt qu'ils n'orientent leurs pratiques.

Du fait de la contradiction importante entre les priorités des "bénéficiaires" de l'axe 1 et les objectifs de ce dernier, l'étude des usages de ces financements européens par des acteurs situés à l'interface entre ces injonctions contradictoires semble alors particulièrement pertinente à analyser dans l'hypothèse d'un isomorphisme coercitif

permis par l'instrument financier. On peut notamment questionner dans quelle mesure les OPCA reportent les contraintes du FSE sur leurs adhérents, et ainsi les orientent voire les « gouvernement » à leur tour. C'est l'une des questions centrales de la thèse dont sont tirées ces données. Cela se donne à voir dans la pratique des conseillers (cas français) mais aussi dans l'articulation avec les organismes de formation (cas italien) et de façon générale en analysant les fiches pour les dossiers de candidature. Un tel terrain d'étude oblige à des choix théoriques difficiles, lié au caractère hybride de ces institutions. D'une part, la dimension paritaire des OPCA peut renvoyer à une littérature stimulante qui s'est développée sur les modes d'eupéanisation de l'action collective (Balme et Chabanet, 2002), ces travaux se centrant souvent sur un petit nombre d'organisations. D'autre part, si l'on considère que les subventions communautaires n'ont pas de valeur autonome, et doivent être appropriées et travaillées pour avoir du sens et une portée dans les arènes nationales, il faut considérer l'utilisation des FSE au même titre que d'autres ressources européennes sont mobilisées par des acteurs très différents (Graziano, Jacquot, Palier, 2011).

On peut enfin, dans la continuité directe du questionnement théorique proposée en amont, envisager ces OPCA par contraste avec les bailleurs, et réinterroger l'articulation entre les producteurs et les destinataires des politiques publiques (Dupuy, Halpern, 2009). La relation reste souvent centrée sur les pouvoirs publics et leurs contacts directs dont on attend qu'ils répercutent / filtrent / synthétisent les injonctions contradictoires. Moins nombreux sont alors les travaux qui envisagent la façon dont les normes européennes sont répercutées sur les partenaires des acteurs étudiés eux-mêmes. A la croisée de ces approches, on se propose ici d'envisager les réactions différenciées des OPCA à l'instrument que constituent les ressources financières, sur la base des programmes de fond. Dans le cas des OPCA, l'enquête de terrain révèle que c'est bien le cadre dans lequel sont enserrés les acteurs étudiés qui surdétermine leurs pratiques, au delà des stratégies développées par la puissance publique. Ainsi, indépendamment du recours aux financements européens (mais au contraire impactant l'usage de ces derniers), deux grandes profils se dégagent pour comprendre le rapport des OPCA à leurs adhérents. Il y a un profil qu'on qualifiera d'« accompagnement », dans lequel les OPCA sont avant tout au service des adhérents et forment les projets de formation selon les demandes de ces derniers. Ce profil se retrouve majoritairement en Italie. Cela peut s'expliquer par la forte concurrence existant entre OPCA (cf. supra). Le deuxième profil relève davantage de l'« orientation ». L'OPCA déborde le cadre juridique qui lui est imparti et cherche à influencer explicitement les pratiques de ses adhérents.

Pour classifier les pratiques des OPCA, on envisage simultanément la façon dont sont mobilisés les fonds sociaux européens et l'étendue des rôles qu'ils se sont construits. Afin de rendre de façon la plus synthétique possible de la diversité des pratiques, on propose trois modalités pour la variable de l'usage des fonds sociaux européens. Dans un premier cas, il n'y a pas d'usage : les contraintes sont telles que les OPCA préfèrent s'en détourner. Ces contraintes peuvent renvoyer à une contradiction avec le simple rôle d'accompagnement qu'ils se sont donnés, entraînant un coût trop élevé notamment en termes de négociation des catégories éligibles (profil « encaissons-décaissons ») ; ou à un décalage trop important avec l'agenda des pouvoirs publics par lesquels transitent ces

financements (profil “contrariés”). Dans le deuxième cas, il y a un usage mais à la condition d’importantes renégociations des catégories. Une telle posture est plus ou moins assumée comme telle : dans le cas des “opportunistes”, l’OPCA construit des stratégies *ad hoc* profitant de sa situation d’interface entre les pouvoirs publics, les organismes de formation et les adhérents. En revanche pour le profil “agenda de branche” le débordement du rôle *stricto sensu* des OPCA vers l’orientation peut être cohérent avec l’usage de financements aux logiques propres lorsque cette orientation est adossée à la stratégie de la branche à laquelle l’OPCA est rattaché. En effet, les financements européens peuvent alors participer du *gouvernement des intérêts privés*. Logiquement, cette configuration se retrouve davantage dans le cas français. Enfin, dans le troisième cas, l’usage du FSE fait moins l’objet de négociations, et celles-ci s’inscrivent dans des dynamiques différentes. Dans les OPCA relevant du profil “technicien”, la complicité de la direction avec le gouvernement par la rigueur n’est pas assumée. De complexes mécanismes de sélection des projets des adhérents en interne sont mis en place, par le truchement de critères dont l’objectivité est garantie par la multiplicité de commissions d’évaluation au niveau national et régional voire territorial. Ces commissions peuvent être constitués par des experts extérieurs, par exemple des universitaires. Nous considérons que le mimétisme coercitif du fait des instruments renforcés par les financements européens, se retrouve pour l’essentiel dans ce cas de figure. Enfin, une dernière catégorie qu’on qualifie d’”éducateurs” est la plus intéressante à nos yeux. Elle regroupe les enquêtés qui expriment délibérément une volonté d’orienter les pratiques de leurs adhérents, se servent des financements européens pour le faire voire modifient en grande partie les projets de leurs adhérents afin qu’ils correspondent aux priorités de l’axe 1.

Dans ce tableau, ces profils sont brièvement récapitulés pour plus de lisibilité.

Curseur libéralisme <> organisation collective	Accompagnement	Orientation
1. Non usage du FSE	"Encaissons-décaissons"	"Contrariés"
2. Usage du FSE avec forte renégociation des catégories (adhérents > FSE)	"Opportunistes"	"Agenda de branche"
3. Usage du FSE avec une adaptation modérée des catégories. (FSE > adhérents)	"Techniciens"	"Educateurs"

L’analyse des critères et des dispositions contractuelles s’appliquant aux partenaires humanitaires témoigne de la façon dont les financements européens cherchent à gouverner l’action humanitaire en définissant des priorités. Parmi ces priorités, deux ont un impact particulièrement fort pour les ONG : l’injonction à prendre part dans les mécanismes de coordination du secteur et la nécessité de rendre explicitement visible le soutien de l’Union Européenne

Chaque crise humanitaire nous offre via les médias des images chaotiques, mettant en lumière l’absence de coordination des ONG. Pour ne prendre qu’un exemple, lors du séisme en Haïti, les ONG sont restées bloquées de nombreux jours à l’aéroport de Port-au-Prince faute de capacités logistiques suffisantes pour acheminer les quelques 300 organisations venues secourir les populations haïtiennes. Pour remédier à cela, les Nations-Unies se sont embarquées en 2005 dans un vaste processus de réformer de

l'action humanitaire onusienne. Cette réforme avait pour objectif affiché d'améliorer la qualité de l'aide humanitaire en instaurant un système de coordination sectorielle avec des organisations chefs de file désignées pour chaque secteur. Ces mécanismes de coordination existent au niveau des Etats hôtes des interventions et au niveau global. Si ces approches ont certes permis de mieux couvrir les besoins, et d'améliorer le partenariat entre système des Nations Unies et ONG, elle n'est pas sans poser problèmes pour de nombreuses ONG. Pour de nombreuses organisations, obliger les ONG à intégrer l'approche cluster (comme le font les Nations Unies et la Commission) induit de profondes modifications sur la façon dont l'action humanitaire a été menée jusqu'à présent. Via ses fonds, la Commission gouverne donc la façon dont les opérations humanitaires doivent être menées. Le Comité permanent Inter-agences (*Inter-Agency Standing Committee* (IASC) sur l'aide humanitaire a publié en 2010 un rapport assez critique sur les dérives qu'a pu générer la réforme cluster (Steets et al., 2010).

Ces approches sont d'abord très fortement occidentalocentrées et excluent les acteurs nationaux et locaux qui sont pourtant des acteurs clefs dans l'action humanitaire. Dès lors pousser les ONG à entrer dans les mécanismes de coordination des clusters peut confiner les ONG à la skyzophrénie, puisque, dans le même temps, ECHO exige des ONG une très forte implication des acteurs locaux. Les clusters ne promeuvent pas une approche participative et tendent donc à affaiblir les capacités locales.(Steets et al., 2010, p. 3)

En outre, de nombreux clusters sont faiblement animés et mal gérés. Les animateurs des agences leader n'ont pas le temps de s'impliquer réellement dans la coordination. Comme cette action n'est pas vraiment valorisée au sein du secteur, les animateurs du cluster ne sont pas formés aux méthodes d'animation, ni aux moyens d'aider les agences à se coordonner (Steets et al., 2010, p. 3). De plus investir les clusters demande un temps considérable. Les ONG le font car elles n'ont souvent pas le choix, y étant contraintes par leur bailleur. Dès lors elles y vont pour « y être », et qualifient ces rencontres de réunions aigues (Entretien, 2010). On peut se questionner sur l'efficacité de ces modalités de coopération contrainte, ne reposant pas sur une réelle volonté de coopérer. Ce phénomène est amplifié par le fait que les bailleurs de l'aide eux peinent à se coordonner favorisant dès lors la compétition pour les financements de l'action humanitaire, chaque Etat voulant voir son drapeau lors des crises humanitaires très médiatisées. En outre le système cluster tend à ne pas prendre en compte une réalité du secteur : les ONG se connaissent, ont l'habitude de travailler ensemble et se coordonnent très souvent de manière informelle notamment lorsqu'il s'agit de créer et de gérer un camp de réfugiés par exemple (Entretien 2013).

Ensuite et de façon plus pernicieuse, il s'avère que l'approche cluster peut menacer les principes humanitaires, entraver l'action des ONG et mettre en danger leur sécurité. Cette situation est d'autant plus forte lorsque les membres des clusters dépendent des fonds affectés aux clusters. Il n'est pas rare que l'agence onusienne chef de file d'une thématique fasse partie d'une mission intégrée des Nations-Unies. Dès lors, il est difficile pour les acteurs humanitaires de rester neutres quand ils sont perçus comme associés à une mission de maintien de la paix aux buts politiques; les soldats de maintien de paix faisant souvent figure de partie au conflit. Dès lors il devient très délicat pour les ONG

soumises au système cluster de remplir leur mandat et d'avoir accès aux populations situées dans des zones contrôlées par des rebelles. Des problèmes similaires se posent avec la demande de la Commission de valoriser l'aide européenne (Steets et al., 2010, p. 4).

Cela se traduit pour les ONG par un ensemble de directives, visant à accroître la visibilité des institutions européennes. Les drapeaux de l'UE doivent dès lors être bien visibles sur les kits de survie ou la nourriture distribués. Pour les institutions européennes, l'aide humanitaire est un bon moyen de gagner en popularité et de concevoir la politique étrangère de façon douce. Cette vision de l'aide humanitaire contredit les principes de base sur laquelle repose l'action des ONG, en particulier la neutralité et l'indépendance. Dans de nombreuses régions, l'action de l'UE est loin d'être neutre. Dès lors se voir associée à l'UE présente un risque pour les ONG. Leur mandat peut être plus délicat à accomplir et surtout la sécurité de leurs personnels, perçus comme des ambassadeurs de l'UE, peut être mise en péril.

Enfin, la création des clusters n'a fait que déplacer les problèmes de coordination. Si elle semble fonctionner à l'intérieur d'une thématique (protection, eau et assainissement, nourriture), la coordination entre clusters est très difficile, ce qui nuit au traitement d'enjeux transversaux (Steets et al., 2010, p. 5).

## 5.2. Une inégalité dans l'accès aux ressources ?

Dans le cas des ONG humanitaires, l'ensemble des critères du « bon » partenaire défini dans la régulation du Conseil s'avère, de l'avis même de la Commission, extrêmement exigeants pour les organisations (Entretien, 2010). Ils se caractérisent d'autre part par leur caractère vague et ambigu. Aucun critère chiffré n'est posé pour attester des capacités administrative, financière, logistique et technique de l'organisation. D'autres éléments sont étroitement liés à la réputation d'une organisation au sein du secteur : quel est le bon niveau d'« expérience » de l'action humanitaire pour être jugé comme un partenaire crédible des institutions européennes ? Quant aux résultats des dernières interventions menées par l'ONG, il est parfois très délicat d'évaluer ces derniers, surtout si aucun critère d'évaluation n'est proposé. L'action d'une ONG seule paraît bien difficile à isoler dans des contextes de crise où la politique des Etats, des organisations intergouvernementales, l'attitude de l'Etat hôte et des populations locales sont autant de facteurs qui s'entremêlent pour peser sur le succès d'une intervention de gestion de crise. Enfin quelques critères semblent très subjectifs et relèvent plutôt d'une volonté du Conseil Européen d'orienter l'action humanitaire que d'un examen des capacités des ONG candidates. Ainsi une ONG peut-elle tout à fait choisir de rester au dehors des mécanismes de coordination du secteur humanitaire et demeurer une partenaire crédible, professionnel et pertinent. C'est le cas de l'ONG Médecins Sans Frontières par exemple pour laquelle l'injonction à coopérer ne s'applique guère.

En outre, obtenir un contrat cadre de partenariat avec la DG ECHO n'est pas chose aisée pour une ONG humanitaire. L'ensemble de ces critères et de ces exigences sont autant d'obstacles pour accéder aux financements européens. La première série d'obstacles tient

au caractère très rigoureux du partenariat avec les ONG. Remplir ces critères impliquent de disposer d'une structure solide et de financements conséquents. Ensuite, déposer une demande et gérer les contrats est un travail en soi qui exige qu'une personne au moins soit spécifiquement en charge de la relation avec la Commission, ce que de petites structures ne peuvent guère s'offrir. Enfin, il faut maîtriser le langage de la Commission et être initié à la bonne façon de déposer des demandes et de mettre en valeur ses atouts dans un argumentaire qui parle aux fonctionnaires de la Commission.

Les ONG humanitaires européennes forment un champ organisationnel qui se caractérise par son extrême hétérogénéité (Micheletti, 2008). Aux côtés des poids lourds du secteur internationalement reconnus tel qu'Oxfam, Care, Caritas, évoluent de petites structures menant des programmes dans un nombre limité de pays et fonctionnant majoritairement avec des stagiaires et des volontaires. Même si la DG ECHO ne discrimine pas les ONG en fonction de leur taille, la complexité des procédures d'accès aux fonds et de leurs gestion implique de disposer de ressources suffisantes en termes humains, financiers mais aussi d'expertise pour pouvoir y prétendre.

En outre, en 2010, lorsque l'auteur réalisait son étude du réseau VOICE, la Commission avait fait le choix de s'orienter vers l'accroissement du financement de projets déposés par un consortium d'ONG. L'objectif de la Commission était d'alléger les coûts et les délais liés à la gestion des programmes en confiant de plus grosses enveloppes financières à un groupement d'ONGs rassemblés autour d'un « big name ». Ce projet n'a jamais été explicitement mis en œuvre par la Commission tant les réactions des ONG ont été virulentes, mettant en avant le fait que la richesse et l'efficacité du secteur humanitaire résidait dans sa diversité. La politique de la Commission a aujourd'hui évolué, tendant à préférer le financement des grosses structures quasi exclusivement sous couvert d'une réduction des coûts de gestion des contrats (Entretien 2013) Dès lors, l'accès aux fonds européens est de plus en plus compétitif et les exigences de plus en plus fortes si bien que la survie de petites structures est parfois mise à mal. En France, en 2010, plusieurs petite structures ont du fusionner pour faire face aux coups. Cette mise en compétition est d'autant plus forte, que la DG ECHO est un des bailleurs les plus importants (et donc incontournable) du secteur.

Les inégalités d'accès aux FSE pour les acteurs de la FPC, sont très différentes selon les pays et les situations qu'elles impliquent. Du fait de la décentralisation aux Etats et Régions de la gestion de ces ressources, il est difficile d'imputer une responsabilité bruxelloise de ces inégalités lorsqu'il y en a. Toutefois, les administrations décentralisées en Italie et déconcentrées en France, chargées de la distribution de ces ressources, appliquent une pression similaire à celle que peut exercer la Commission Européenne. Ainsi les SGAR français ou les DG en Italie tendent à valoriser les actions conjointes pour réduire les coûts globaux. Puis, par ricochet les OPCA, singulièrement en France, tendent à encourager des projets collectifs de la part de leurs adhérents. Cela renforce ainsi leur rôle même de mutualisation des dynamiques et de rupture de l'isolement dont souffrent plusieurs entreprises, notamment les plus petites. Mais l'inégalité réside également dans l'impact des entreprises bénéficiaires, puisque l'obligation de mise en concurrence des organismes de formation prestataires dans des actions avec un

cofinancement européen, est parfois difficile à mettre en œuvre sur des projets collectifs. En effet, dans certains secteurs d'activité les besoins en formation sont extrêmement spécifiques, liés aux matériels utilisés par de petits nombres d'entreprises ce qui peut compromettre de fait l'égalité de traitement entre adhérents par l'OPCA (Entretien, délégué d'OPCA, Lyon, 12 novembre 2012). Néanmoins, il s'agit là plus d'inégalités dans la difficulté de la mise en œuvre, que d'inégalités dans la capacité à obtenir des ressources. Très rarement en effet, les enquêtés se réfèrent à des candidatures qui ont échoué ; et lorsque c'est le cas, il est très rare qu'ils jugent cette non attribution comme injuste. L'enjeu plus criant se trouve du côté des forts écarts entre organisations patronales et syndicales capables (et souhaitant le faire) d'avoir une influence sur les orientations du FSE. Tout du moins dans l'espace public, elles ne semblent pas toutes s'en saisir avec la même vigueur. On s'appuie ici sur le cas de la CGPME (Confédération générale des petites et moyennes entreprises) qui n'a pas seulement publié mais aussi publicisé sa contribution à la Concertation Nationale pour l'accord de partenariat 2014 - 2020. Dans ce document, la CGPME insiste sur le fait qu' « il est indispensable d'ajouter la compétitivité des PME comme priorité spécifique » (CGPME, 2013). D'importantes inégalités peuvent alors se donner à voir, dans l'inégale capacité des OPCA ou de leurs organisations constitutives à exercer une telle influence sur les pouvoirs publics – pour être moins *gouvernées* par la suite. D'ailleurs, cette capacité à intervenir politiquement fait l'objet d'une certaine convoitise de la part des salariés des autres OPCA en particulier dans le cas français, surtout lorsque le niveau d'intervention à la DIRECCTE se double d'une capacité d'intervention nationale (Entretien, Paris, 30 janvier 2013).

De même, en Italie, les plus grandes organisations syndicales et patronales salarient par ailleurs des cadres spécialisés dans les enjeux du Fonds Social Européen. Ceux-ci jouissent d'une multi positionnalité : rôle de conseil dans leur organisation, rôle d'influence dans les instances européennes, à l'image du comité FSE. On a vu des illustrations dans le camp patronal ; du côté syndical on peut s'appuyer sur l'exemple italien où de grandes centrales telles que la CISL ont des délégués spécialisés. Cela contribue à réinterroger la tension entre les logiques interprofessionnelles et de branche dans le cas français. En Italie, l'enjeu essentiel est néanmoins sensiblement différent. D'importantes inégalités existent en effet entre les Régions auxquelles est confiée la gestion du FSE. Plusieurs auteurs ont remarqué que la capacité de consommation des crédits communautaires dépend de la capacité administrative des conseils Régionaux. D'importantes difficultés ont été notées, en particulier dans les régions du sud de l'Italie qui ne parviennent pas toujours à dépenser l'ensemble de leurs dotations en subvention (Milio 2007). De ce fait, dans le cadre de la négociation de la nouvelle programmation FSE (2014 - 2020), plusieurs pays créditeurs (Allemagne, Finlande, Pays Bas), ont saisi cette opportunité pour favoriser une certaine ligne de conduite de la part des Etats dépendant de ces ressources. Ainsi, à une pression exercée par la Commission Européenne s'ajoute voire se substitue une pression indirectement exercée entre Etats membres, selon une logique plus intergouvernementale.

## 5.2. Professionalisation ? Domestication ?

Parler de professionnalisation dans le cadre du secteur humanitaire, fait référence à l'évolution du secteur. A sa création, le mouvement humanitaire était calqué sur l'idéal sans-frontériste basé sur le volontariat. Le personnel humanitaire était dès lors en grande partie du personnel médical, en poste dans les Etats européens, se libérant quelques mois pour témoigner de leur solidarité avec les victimes des crises. Depuis deux décennies, le champ humanitaire s'est constitué comme un champ professionnel. Des postes permanents sont venus se greffer aux postes volontaires. De nombreuses formations, très populaires, proposent de former les candidats à la profession humanitaire. En outre, dans le cas du secteur humanitaire le terme de professionnalisation est souvent associé à celui de crédibilité et de rigueur du secteur. Un nombre croissant d'ONG adopte un certain nombre de codes, de normes et de bonnes pratiques (Troubé, 2006). Le nombre d'associations cherchant à « vendre » leur modèle de certification et à devenir le certificateur reconnu par les bailleurs fait d'ailleurs de la certification une entreprise florissante.

Sans attribuer de relation causale unique, il est difficile de ne pas voir un lien entre l'accroissement de la rigueur des financements de l'action humanitaire et le développement de la profession humanitaire. Gérer les contrats ECHO nécessite des compétences spécifiques, notamment en termes de comptabilité, gestion des ressources financière et humaine, planification. Dès lors les ONG, structures perçues comme souples et flexibles, deviennent de plus en plus de larges bureaucraties, gérant des volumes financiers croissants. Cette évolution a un impact en termes de structures et de recrutement. Par exemple on trouve dans les ONG des départements « Relations-Bailleurs », « gestion de contrats » qui accueillent le plus souvent un personnel spécialisé, comme les auditeurs et les contrôleurs de gestion. La coexistence de métiers différents au sein d'une ONG peut susciter des tensions, le personnel absorbé par des tâches administratives, ne percevant pas toujours en quoi le mandat de leur organisation est différent d'une entreprise privée, puisque les tâches qu'ils ont à accomplir sont les mêmes.

Le second impact porte sur l'accomplissement du mandat des ONG. Dans leur étude du secteur, Cooley et Ron démontre bien que la mise en compétition d'un nombre élevé d'ONG pour un nombre réduit de financements tend à orienter de plus en plus l'action des ONG sur les priorités du bailleur (Cooley & Ron, 2012), les rendant parfois moins vocales dans leur stratégie de plaidoyer. Cela peut conduire à faire perdre de vue le but initial de l'action humanitaire orienté sur le soulagement de la souffrance des victimes des crises. Toutefois il convient de ne pas sur-estimer cette situation, si cet alignement sur les priorités des bailleurs existe, elle demeure inconsciente pour les ONG et est plus un effet de structure qui détermine leur actions, qu'un choix conscient et rationnel. Après les dérives en Afghanistan, de nombreuses ONG sont de plus en plus regardantes sur les fonds qu'elles demandent et gèrent. Par exemple, en raison de la façon dont les financements tendent à orienter l'action des ONG, la DG ECHO ne trouve plus de partenaires souhaitant opérer avec son financement en Somalie (Entretien, 2012).

En Italie, il y a une très forte continuité des pratiques déjà là, avec un recours à des salariés des organisations patronales et syndicales faïtières, mais aussi de façon croissante à des salariés issus du secteur privé. Toutefois, la question se pose beaucoup moins



puisque'une grande partie de l'ingénierie administrative et comptable est pour l'essentiel prise en charge par les Régions elles mêmes. En Lombardie, le service est internalisé ; en Toscane l'exécutif a recours à des cabinets de conseil extérieurs.

En France, des profils très diversifiés sont encore présents dans les OPCA mais on peut observer une tendance au recrutement de jeunes diplômés souvent spécialisés sur la mobilisation de cofinancements publics, parfois spécialisés sur les fonds européens, en particulier dans les plus grands OPCA. Il y a également un recrutement de nombreux anciens contractuels des administrations publiques, en particulier des DIRECCTE voire de la DGEFP ; cela permet l'acquisition et la transmission d'un certain nombre de compétences. Du côté des administrations publiques une telle dynamique reflète aussi pour partie une dégradation de la valeur et de la sécurité juridique des postes consacrés au FSE dans les préfectures. Ces migrations professionnelles peuvent entraîner une moindre capitalisation des expériences (cf. supra). Dans les plus grands OPCA cela favorise la division du travail en interne : les conseillers formation en prise directe avec les entreprises adhérentes ne sont pas confrontés aux différentes complexités et difficultés administratives qui peuvent être associées aux fonds structurels. Il s'en suit que pour les entreprises mêmes le fait que ce soient des ressources issues de l'UE n'est pas essentiel.

Les stratégies d'évitement et de résistance face aux pressions incluses dans les ressources financières communautaires sont difficilement explicables selon les secteurs et les acteurs que l'on étudie.

Dans le cas de la FPC, les efforts plus ou moins prononcés fournis par les OPCA pour solliciter ces subventions donne à voir le rapport aux adhérents différencié. En synthèse, plus les OPCA sont orientés sur les demandes de leurs adhérents, moins l'inadéquation des orientations des fonds européens avec les demandes sera tolérée. Inversement, dans certains cas c'est une ressource essentielle pour l'OPCA qui s'en sert directement pour chercher à orienter les pratiques de ses adhérents. Dans le cas italien, il y a une difficulté à interpréter le refus de certains OPCA à solliciter des ressources canalisées par le Conseil Régional : est-ce que c'est par opposition aux logiques du FSE ou par refus de participer aux initiatives, et peur de devoir peut être à terme rembourser ? En comparant le rapport aux FSE avec le rapport aux subventions publiques de façon plus générale, on peut en avoir une idée plus claire - bien qu'encore très incomplète.

Dans le cas de la FPC, en France, les regroupements d'OPCA sont réalisés indépendamment des demandes de ressources européennes. Ainsi, la réforme de la formation professionnelle du 25 novembre 2009, issue de l'Accord National Interprofessionnel (ANI) de 2009 "sur le développement de la formation tout au long de la vie professionnelle, la professionnalisation et la sécurisation des parcours professionnels", relève le seuil minimum de collecte pour les OPCA à 100 millions d'euros annuels. L'un des arguments majeurs avancés par les partisans de ce changement fut celui de l'efficacité globale, grâce aux économies d'échelle que permettent les regroupements, et ainsi la réduction des coûts de fonctionnement au profit des actions de formation à proprement parler. Les OPCA y compris ceux qui répondaient à ce critère ont dû resolliciter un agrément. Au 1er janvier 2012, 20 OPCA ont reçu un agrément contre

44 précédemment. Cette réduction drastique du nombre d'OPCA a entraîné plusieurs fusions et absorptions, qui peuvent faciliter la mobilisation de fonds sociaux européens par la centralisation des services techniques. Ainsi, la professionnalisation n'est pas nécessairement synonyme de surcoût : développée dans un contexte de rationalisation des coûts, elle implique toutefois un développement de la division des tâches qui concerne directement les modalités de recours aux financements européens. Ainsi, dans les structures les plus importantes les conseillers formation "vendent" des projets aux entreprises adhérentes tandis que les chargés de projet gèrent la complexité administrative (Entretien, 7 mars 2013). Cela a un impact direct sur l'hypothèse de travail de l'isomorphisme coercitif : en effet dans ce cas de figure les bénéficiaires ultimes ne sont que peu affectés par les usages de cet instrument.

Surtout, cette réduction du nombre des OPCA a aussi eu dans un premier temps un impact négatif sur la capacité des acteurs regroupés à se coordonner, du fait de la diversité des publics couverts par ces OPCA.

La moindre professionnalisation spécifique aux fonds européens dans les OPCA par rapport aux ONG humanitaires peut également s'expliquer par la moindre dépendance des organismes paritaires aux subventions publiques. En effet, ceux-ci sont par définition collecteurs agréés, ils ont donc des ressources propres (issues des cotisations patronales obligatoires pour la formation continue) considérables que les Fonds Structurels ne font qu'abonder.

### **III. Des usages différents selon que les acteurs sont isolés ou en groupe ? Etudes de cas croisées (Voice / FPSPP)**

#### 6.1. Le cas du réseau VOICE

Une des stratégies mises en œuvre par les ONG pour avoir accès aux financements des OI, réside dans la constitution de réseaux. En effet, si la participation des ONG à l'action européenne est valorisée, celle-ci demeure conditionnelle : les ONG devant se monter des partenaires crédibles et responsables. La constitution de réseau peut permettre de se doter de structures prétendant représenter de façon légitime les divers acteurs d'un secteur. Ce phénomène se retrouve plus largement dans d'autres secteurs (Schemeil, 2009). Dans les cas des ONG humanitaires, il existe un seul réseau, VOICE<sup>5</sup> rassemblant 82 ONG européennes réparties dans 16 Etats européens (ainsi qu'en Suisse et en Norvège) ; soit 45% des ONG disposant d'un partenariat avec ECHO. Il est intéressant de se pencher sur l'histoire, la structure et le fonctionnement du réseau pour analyser en quoi la dépendance aux ressources communautaires a pu susciter des modalités d'action uniques au secteur.

L'histoire de VOICE est étroitement liée à celle d'ECHO. Longtemps la coopération entre ONG humanitaires et de développement se matérialisait au sein de CLONG, le Comité de Liaison des Organisations Non-Gouvernementales de développement avec l'Union Européenne. En 1992, lorsque l'UE se dote d'un office pour l'aide humanitaire,

---

<sup>5</sup>Voluntary Organizations In Cooperation in Emergencies

les ONG humanitaires ressentent la nécessité de se doter d'une interface spécialement dédiée à l'action humanitaire au sein du CLONG. Rufini, le coordinateur de VOICE au sein du CLONG voit un lien de causalité directe entre la création d'ECHO et celle de VOICE : « lorsqu'un bureau spécial consacré à l'aide humanitaire a été créé au sein de la Commission, les organisations non-gouvernementales humanitaires ont senti le besoin de faire la même chose »(Maillet, 1998, pp. 44-45). Pour de nombreuses ONG, la création de VOICE relève avant tout d'un impératif financier. Rares sont les Etats qui disposent d'un ministre ou d'un secrétaire en charge des affaires humanitaires. Pour les Etats, l'aide au développement est largement plus profitable dans la mesure où elle ouvre aux entreprises européennes de larges marchés dans les pays en développement. La création d'ECHO est une chance unique pour les ONG humanitaires de voir leur programme financé ; elles n'hésitent donc pas à investir dans une structure purement axée sur les relations avec ce nouveau bailleur (Entretien, 2010).

La forte autonomie de VOICE au sein du CLONG va conduire à une remise en cause progressive de son appartenance au réseau. Le « divorce » ne sera toutefois pas une chose aisée et demeure un fait unique dans l'histoire de nombreux collectifs d'ONG (Entretien, 2010). « VOICE asbl », association de droit belge, ne voit le jour que grâce à la volonté et la ténacité de ses membres, notamment français. La déclaration d'indépendance de VOICE fut un pari risqué et l'association ne survit que grâce à l'engagement de ses membres dont le financement était étroitement lié à leur capacité d'accéder aux fonds communautaires. Dès lors, ses membres surent rendre le collectif incontournable en le dotant d'un mandat unique et en assurant la représentativité du réseau par des mécanismes d'adhésion souples.

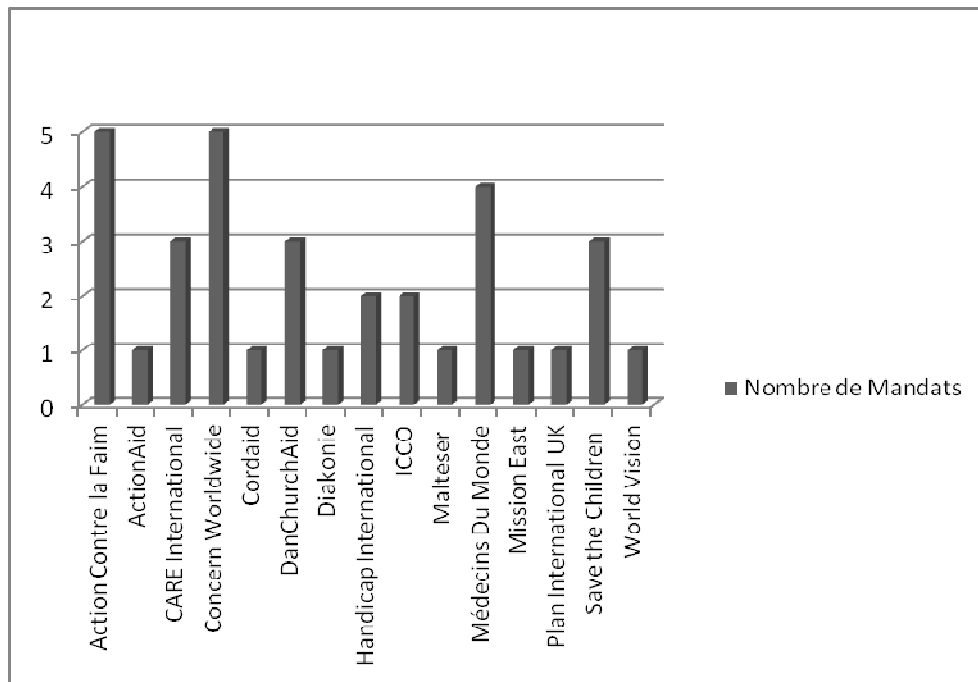
VOICE a fait le choix de se doter de critères d'adhésion peu contraignants qui permettent à un grand nombre d'ONG humanitaires d'accéder au réseau. C'est grâce à cette adhésion aisée que la composition du réseau VOICE est très représentative de la diversité des ONG européennes, ce qui en fait un interlocuteur incontournable pour les institutions européennes. Si l'on se penche sur les structures du réseau, ces dernières sont justifiées par son mandat : l'accès aux institutions européennes et leur influence. Les très larges pouvoirs de l'Assemblée Générale (AG) et l'élection de l'organe de décision, le Board témoignent d'un fonctionnement démocratique. L'AG – composée de tous les membres du réseau - dispose de larges pouvoirs de décision et de contrôle. C'est parce que le réseau parle au nom de 83 ONG européennes que ce dernier peut légitimement accéder aux institutions et cherche à influencer leur fonctionnement.

Toutefois la pratique démontre que l'égalité en droit des membres de VOICE cache une inégalité de fait. Tous n'ont pas les mêmes ressources et capacités pour contribuer aux activités de la même façon. Il y a des membres actifs qui façonnent la vie du réseau et des membres passifs qui « sont là sans être là » (Entretien, 2010). Leur stratégie de passager clandestin (Hirschman, 1970) n'est nullement pénalisée : ces organisations jouissent de la légitimité que confère l'appartenance au réseau, ont régulièrement accès à de l'information de première main et disposent de messages de plaidoyer crédibles. A cette inégalité s'ajoute une pratique du vote consensuel et du consentement tacite. En général l'AG n'est pas un lieu de débat, les discussions stratégiques ont lieu au sein du CA.

Certes l'AG peut amender les documents préparés par le CA mais rares sont les membres qui osent remettre en cause ses compétences et celle du secrétariat. Ce mode de fonctionnement n'est pas incohérent mais permet de conjuguer les impératifs d'efficacité et de représentativité qui se posent pour tout réseau.

En outre, les inégalités de ressources entre les membres de VOICE engendrent une rotation faible des mandats au sein du CA.

Figure 2 : Nombre de mandats au CA par organisation (2000-2010)



Le risque d'instrumentalisation du réseau par ses membres actifs est néanmoins écarté par une très forte socialisation du CA par le secrétariat. Les nouveaux membres du CA reçoivent lors de leur première réunion un kit informatif et leurs responsabilités sont présentées par le secrétariat et les membres plus anciens. Très vite, les organisations mettent en avant leur mandat au sein de VOICE.

Si la légitimité du réseau lui est conférée par l'ensemble de ses membres, le Secrétariat joue un rôle central dans le pilotage du réseau et dans l'efficacité des actions qu'il met en œuvre. La taille du secrétariat contraste souvent avec l'ampleur de ses activités. Bien que composé de quatre salariés assistés par un stagiaire, il exécute la totalité du programme de travail et la stratégie pluriannuelle du réseau. La directrice du réseau est une figure centrale. Ses pouvoirs sont très larges pour mener à bien le mandat confié au secrétariat par ses membres. A ces fonctions importantes, s'ajoutent des facteurs plus personnels. L'actuelle directrice de VOICE dirige le réseau depuis son indépendance en 2001. C'est sous sa direction que le réseau a acquis le statut d'interlocuteur privilégié des institutions européennes sur les questions humanitaires. Sa personnalité est donc fortement identifiée

à VOICE (Entretien, 2010). La confiance qu'accordent les membres du réseau à sa directrice lui permet d'exercer un rôle dépassant ses prérogatives théoriques. Ainsi le secrétariat prépare-t-il l'ensemble des documents stratégiques devant être validés par le CA et la directrice n'hésite pas à recadrer les discussions.

Dès lors, les ONG adhèrent à VOICE pour déléguer au Secrétariat la défense des intérêts communs à la communauté humanitaire. Cette délégation est exprimée de façon contractuelle dans les statuts de VOICE (NGO VOICE, 2009a). La délégation de compétences se justifie par les nombreux gains qu'elle comporte par rapport à la simple coopération (Hawkins, Lake, & Nielson, 2006).

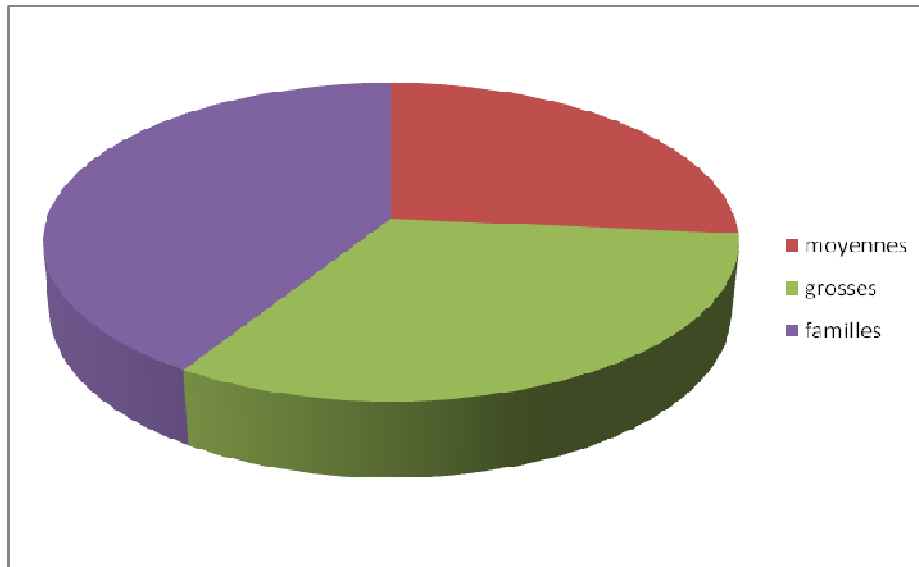
En effet, les ONG ont très rarement accès à l'UE de façon unilatérale. La création d'un réseau et d'un secrétariat autonome leur permet de se reposer sur une agence spécialisée, disposant de temps, d'expertise et de compétences pour mettre en œuvre le mandat d'influence des institutions européennes. Cette spécialisation est d'autant plus profitable que les rapports avec les institutions européennes sont fréquents, répétés et requièrent de solides connaissances sur les points d'accès institutionnels. En confiant des compétences à un secrétariat, la méfiance des ONG vis-à-vis de leurs concurrents est désamorcée puisqu'aucune ONG n'est tentée de faire porter le fardeau de la coopération sur une autre. Par ailleurs le recours à un agent facilite la prise de décision et le secrétariat a un rôle très important d'impulsion de la stratégie du réseau. Les ONG ont tout intérêt à créer des réseaux puisque la participation aux mécanismes de coopération est un critère majeur pour obtenir des financements communautaires. Enfin les rapports de force du milieu humanitaire sont reflétés au sein de VOICE si bien que différentes catégories d'ONG y trouvent leur place. Certaines, souhaitant accroître leur crédibilité briguent un mandat au sein du CA, d'autres, trop petites pour accéder aux institutions seules ont besoin d'un réseau pour se faire entendre.

Une des priorités du réseau demeure la question de l'accès aux financements communautaires. VOICE s'est largement constitué autour des succès du groupe de travail dédié à cet enjeu. Le FPA Watch Group est né des critiques sur le travail de son prédécesseur, le Dialogue Group, perçu comme un club fermé. Quand il se constitue, en 1999, le secrétariat cherche immédiatement à l'ouvrir à tous les partenaires d'ECHO pour en accroître la légitimité. Cette ouverture est d'autant plus nécessaire qu'ECHO souhaite disposer d'un interlocuteur unique sur les questions procédurales. Aujourd'hui, le groupe est constitué d'une trentaine de membres répartis dans chacun des Etats Membres disposant d'une importante tradition humanitaire. Ce groupe dispose de critères d'adhésion très stricts : l'entrée de nouveaux membres doit être soumise à l'approbation de l'ensemble du groupe et les membres s'engagent à suivre un véritable code déontologique (s'engager à être un expert des questions de contrats, ne pas traiter des questions concernant qu'une ONG, confidentialité...) (NGO VOICE, 2008).

La composition du groupe ne devant pas dépasser plus de trente ONG, sa représentativité est centrale. L'analyse de cette composition met en lumière une des dynamiques d'adhésion à VOICE pour les ONG européennes. Les familles et les « grosses » ONG sont massivement représentées alors qu'elles n'ont aucun mal à obtenir des réunions avec

la Commission L'explication est à chercher dans la façon dont le groupe légitime les demandes d'une ONG.

*Figure 3 : Nombre de participants au FPA Watch Group par catégories d'ONG (2010)*



Qu'il s'agisse de petits ou de gros partenaires, les demandes des ONG sont toujours reçues avec méfiance de la part des OIG, a fortiori lorsqu'elles concernent des enjeux ayant trait au financement de leurs activités (Schemeil, 2009). Le FPA Watch Group permet de dépasser ces réticences puisque son mode de fonctionnement, l'unité de ses valeurs, de ses principes et de son expérience le rapprochent d'une communauté épistémique dont le savoir et l'expertise est hautement valorisé par ECHO (Haas, 1992) En effet, ECHO a tout intérêt à consulter des experts pour faciliter la mise en œuvre du partenariat et en réduire la charge administrative.

## 6.2. Le FPSPP et l'expérimentation menée en Lombardie

Le Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels (FPSPP) a été créé par la loi « Orientation Formation » du 24 novembre 2009. La création de ce fonds a été suivie en 2011 d'une instruction de la Direction Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle (DGEFP) le rendant organisme intermédiaire principal pour l'axe 1 du FSE (DGEFP 2011). Ce glissement a eu des effets contrastés.

D'une part, ils semblent renforcer la capacité de gouvernement du bailleur qu'est l'Etat allouant du FSE au FPSPP. En effet, lorsque les organismes pouvaient être directement organismes intermédiaires, les catégories d'éligibilité du FSE pouvaient être plus aisément réinterprétées, facilitant l'articulation avec les demandes des entreprises privées. Les premiers éléments de l'enquête montrent que le renforcement du FPSPP a eu un impact significatif sur les conditions et modalités d'usage du FSE par les OPCA. De fait, disposant d'un droit de veto, l'Etat intervient régulièrement d'après nos interlocuteurs (Entretiens, France, 2012 – 2013). Ce faisant, en ramenant les ressources financières de

l'axe 1 du FSE dans le cadre d'action du FPSPP, l'Etat s'est réservé le droit d'intervention sur les publics prioritaires. Une telle stratégie est renforcée par le fait que le FPSPP est légitimé par les pouvoirs publics sur une opposition entre demandeurs d'emploi qu'il favorise et salariés en poste que les OPCA privilégient (s'appuyant sur les cotisations des entreprises). Cela légitime les ponctions sur les OPCA (jusqu'à 13% de la collecte annuelle) opérées plusieurs années de suite. Plusieurs OPCA cherchent donc à dépenser au maximum avant la fin de l'année pour limiter les prélèvements (Entretien, Siège national d'OPCA de branche, Paris, 30 Janvier 2013). La rigueur budgétaire répercutée sur la dotation du FPSPP et par voie de conséquence sur les OPCA amène les entreprises à voir leurs projets de formation en partie gouvernés (promotion de publics mixtes salariés - demandeurs d'emploi). Les inégalités peuvent alors davantage relever des organisations professionnelles siégeant au Conseil d'Administration des OPCA étudiés. Plus explicitement, certains projets semblent être valorisés en commission de sélection du fait des relais existants, selon certains de nos enquêtés.

Mais d'autre part, la création du FPSPP semble aussi avoir permis un élargissement de l'accès au FSE. Les OPCA français sont explicitement mis en concurrence dans le cadre d'appels à projets émis par les administrations déconcentrées (conventionnements par les DIRECCTE) et/ou par le FPSPP qui est devenu organisme intermédiaire (OI). Dès lors, si inégalité il y a elle peut résider dans la masse critique que ces acteurs collectifs doivent avoir pour pouvoir supporter les délais de paiement du FSE. Or, dans le cas français, les plus grandes inégalités entre OPCA semblent paradoxalement réduites du fait de la rigueur budgétaire. En effet, depuis que le FPSPP est devenu le seul organisme intermédiaire pour les FSE dans le paysage du paritarisme de la formation professionnelle, et donc qu'il gère seul des enveloppes globales, les petits OPCA peuvent se positionner plus facilement sur des appels à projet. C'est bien l'instrument budgétaire, plus que son volume, qui permet alors de gouverner. Ainsi, comme le montre Frédéric Pierru à partir du cas de l'assurance maladie, l'enveloppe globale déplace la responsabilité vers l'acteur ou le groupe d'acteurs qui la gère (2011). C'est l'OI qui est chargé des contrôles avant, pendant et après les opérations. On comprend mieux, dès lors, le soulagement de certains enquêtés face à un tel basculement où l'OPCA n'est plus responsable de l'ensemble des contrôles (Entretiens, OPCA de branche). Ce relatif élargissement semble être une puissante incitation pour l'Etat français abondant le FPSPP avec des FSE, malgré les pressions de la Commission Européenne qui interdit l'utilisation de ressources européennes pour se substituer à des politiques nationales (Euractiv, 2013).

### **L'expérimentation menée en Lombardie**

Depuis peu, des expérimentations ont lieu dans différentes Régions d'Italie pour mettre en commun les financements européens et les ressources des organismes paritaires, tout particulièrement en Lombardie. C'est aussi le cas mais dans une moindre mesure et/ou selon différentes modalités en Emilie Romagne, Ligurie, Toscane ainsi que dans certaines provinces autonomes. En règle générale jusqu'ici, les FPI ne mobilisent pas les Fonds Sociaux Européens directement. Les entreprises souhaitant voir leurs projets de formation subventionnés par le Conseil Régional (et donc potentiellement pour partie par le FSE) candidatent aux appels à projets proposés par les exécutifs régionaux. Ils sont le plus souvent appuyés par des organismes de formation intéressés par la démarche et mutualisant les demandes. Dans un contexte de rigueur budgétaire, le FSE devient pour

les acteurs qui en sont dépositaires, un outil privilégié pour redéfinir les priorités et les catégories de publics éligibles selon sa propre stratégie. Dans cette optique, la promotion d'une approche intégrée donne bien à voir les convergences qui se dessinent entre pression au partenariat d'une part et capacité de gouvernement d'autre part.

Le Conseil Régional attribue à certains OPCA des enveloppes financières conséquentes (jusqu'à un million d'euros pour le plus grand OPCA), fléchées sur des thématiques et des publics concertés avec ces OPCA. L'OPCA s'engage de son côté à bloquer une somme équivalente, et à sélectionner les projets des entreprises répondant à leur appel à projets sur la base de ce fléchage commun. Ainsi, la Région peut à la fois mieux gouverner les stratégies de formation sur son territoire, et satisfaire aux critères (par ailleurs internalisés par l'exécutif) de partenariat. Du côté des OPCA, l'intérêt est également important. En effet, un OPCA ne couvre juridiquement qu'une partie des travailleurs des entreprises adhérentes : d'une part il s'agit uniquement des salariés (ce qui exclut les chefs d'entreprise de ses projets de formation). D'autre part parmi les salariés, seuls les plus titulaires d'un contrat "classique" (CDI ou CDD) sont couverts par les financements de leur OPCA. Cela exclut un grand nombre de salariés : en premier lieu les salariés avec un "contrat atypique". Il s'agit d'un euphémisme pour désigner les travailleurs précaires qui sont les intérimaires, les « contratti a progetto » c'est à dire des consultants rémunérés sous forme forfaitaire pour des missions répétées. Cela concerne beaucoup des jeunes diplômés qui peinent à obtenir des postes pérennes et à temps plein dans le secteur privé. Sont aussi exclus des acteurs souvent essentiels au bon fonctionnement des entreprises mais qui du fait de la taille de celles ci et/ou dans un souci de rentabilité, sont externalisés. C'est le cas notamment des consultants, des comptables, enfin et surtout des nombreux sous-traitants et fournisseurs qui consistent fréquemment dans des entreprises d'une personne (l'artisan). En particulier dans ce dernier cas, il n'est pas rare que les artisans aient très peu de clients, les plaçant en dépendance vis à vis de ces derniers. Cette initiative permet de répondre à une problématique majeure, en particulier dans le cas italien : le manque d'« appétance » des entreprises pour la formation continue. La FPC est ainsi souvent perçue, en particulier dans les PME / TPE comme source de perte de travail, éventuellement de dérèglement organisationnel. Le travail de l'OPCA est donc bien d'adapter les ressources communautaires pour les rendre attractives aux adhérents.

Toutefois, seuls certains des OPCA ont participé à cette initiative. Ainsi, parmi la vingtaine d'OPCA présents en Lombardie, seuls 9 ont répondu à cette proposition, représentant en 2010 66,45% des entreprises lombardes adhérentes à un OPCA ; et 32,09% des salariés dans l'ensemble des entreprises adhérentes à un OPCA. L'écart entre le pourcentage d'entreprises adhérentes et le pourcentage de salariés représentés peut en particulier s'expliquer par la surreprésentation parmi les OPCA participant à cette initiative, d'OPCA représentant de très petites entreprises avec peu de salariés. Le plus grand OPCA en Italie, et singulièrement en Lombardie, Fondimpresa, n'y participe pas non plus. Ainsi, l'accent mis sur l'adaptabilité des chefs d'entreprise par les autorités régionales permet d'intégrer ces derniers aux dispositifs conjointement financés FSE / OPCA, débordant ainsi le cadre des seuls salariés, initialement principaux concernés par l'action des OPCA. Dès lors, l'adaptation des instruments traduit effectivement un



rapport de force : mais dans le cas italien, cette adaptation plutôt que de refléter un isomorphisme coercitif du bailleur sur le prestataire, peut être interprétée autrement, notamment comme un signe de la nécessaire adaptation des bailleurs à leurs partenaires pour pouvoir atteindre le plus rapidement certains publics non couverts autrement.

Si l'on met en parallèle ces deux innovations en France et en Italie, l'hypothèse d'une convergence des instruments pour le gouvernement par la rigueur semble stimulante. Elle permettrait en effet de penser plus simultanément les résistances ou du moins réactions des OPCA aux pressions d'isomorphisme coercitif que suggèrent les instruments mise en place. En résumé, si l'on se base sur le postulat que le statut d'organisme intermédiaire constitue la meilleure garantie d'autonomie, les OPCA français perdent en autonomie là où certains OPCA italiens en Lombardie gagnent en autonomie face aux Fonds Sociaux Européens. Cette perte ou ce gain d'autonomie conditionnent en effet les modes d'action des OPCA et leurs marges de manœuvre dans la façon dont ils négocient leur rôle, pris en tenailles entre les demandes des entreprises adhérentes et les priorités du FSE (des injonctions souvent contradictoires). Ces efforts d'approche intégrée entrepris par le Conseil Régional Lombardie permet de faire plus facilement le lien avec les travaux classiques en économie politique comparée et permet de réduire pour partie l'« anomalie italienne ».

Les dispositifs étudiés (VOICE d'une part ; FPSPP et expérimentation lombarde d'autre part) accentuent les contrastes remarqués précédemment. Ainsi, les OPCA semblent garder davantage de latitude que les ONG humanitaires dans la définition de leurs propres priorités, pouvant être alimentées par des ressources financières communautaires. Dès lors, si l'on peut observer une même tendance au regroupement des actions entre acteurs d'un même secteur de politiques publiques, ces regroupements ne peuvent être interprétés de la même façon. En premier lieu, ces regroupements ne sont pas subordonnés aux mêmes stratégies et ne reflètent pas des dynamiques semblables.

### Conclusion

Cette étude a permis d'isoler les similarités mais aussi les divergences dans les effets de la rigueur budgétaire sur deux secteurs distincts l'action humanitaire et les actions de formation continue. Après avoir repris les hypothèses énoncées dans l'introduction, nous tenterons d'expliquer les différences mises en lumière par ce papier.

La première hypothèse, quant à la contractualisation des actions cofinancées par des financements européens, est confirmée dans les deux cas. De nombreux critères, largement objectivés, président à la sélection des projets éligibles puis cofinancés par l'UE, tant dans le domaine de l'action humanitaires que de la formation continue en France et en Italie. Toutefois dans le cas des OPCA plus que des ONG, les prestataires peuvent à leur tour sélectionner des projets auprès de leurs adhérents. Un tel constat permet alors de confirmer bien qu'avec des nuances, la deuxième hypothèse. Les bénéficiaires des fonds européens sont bien modifiés par des mécanismes d'adaptation propres aux instruments que représentent ces financements ; cet alignement sur les priorités des bailleurs semble néanmoins plus marqué dans le cas des ONG humanitaires que des OPCA. L'isomorphisme coercitif que permettent ces instruments est donc à

géométrie variable, dans la mesure où il dépend du degré de dépendance d'un acteur à son bailleur. A la lumière de ces constats, la troisième hypothèse est largement confirmée. En effet, le facteur explicatif principal pour comprendre ces différences entre les deux secteurs étudiés est bien l'inégale dépendance aux financements communautaires selon les acteurs étudiés.

Les ONG humanitaires, en grande partie dépendantes des subventions publiques, dont les financements communautaires, sont davantage obligées de se conformer sur leurs priorités que les OPCA. Cela ne concerne pas seulement les orientations stratégiques, mais aussi les modes de fonctionnement bureaucratique internes : les dynamiques de professionnalisation et de spécialisation sont ainsi bien moins contingentes aux seuls mécanismes adaptatifs des cofinancements européens que dans le cas des ONG. Les OPCA bénéficient en effet de ressources propres considérables et surtout régulières, leur octroyant une grande autonomie face aux subventions publiques. A rebours de cette vision clivée, on peut néanmoins considérer les OPCA comme étant des agents non pas seulement de leurs bailleurs publics mais aussi de leurs adhérents. En effet ces institutions ont été constituées pour produire des biens collectifs et il s'exerce donc sur elles des injonctions à la fois par « le haut » et par « le bas ». Cette dimension d'interface semble également vraie sur bien des cas d'ONG humanitaires et la négociation entre ces deux injonctions pourrait là aussi servir de trame comparative stimulante.

Enfin, une autre variable explicative peut alors être ajoutée, celle du degré d'intermédiation entre la Commission Européenne et les bénéficiaires. Alors que pour les ONG humanitaires la relation entre bailleur et prestataire est directe, et implique de ce fait une contrainte plus forte, dans le cas des OPCA le rôle de l'Etat en France et de la Région en Italie est fondamental. Se posent alors dans ce dernier cas de redoutables enjeux d'interprétation, quant aux facteurs de durcissement des conditions d'éligibilité : faut-il les associer aux évolutions de la seule Commission Européenne ou d'efforts de ces administrations publiques plus généralement ? Une autre dimension mérite immédiatement d'être ajoutée pour comprendre de possibles évolutions à long et moyen terme des usages des financements européens dans le cas de la formation continue. Ainsi, l'issue des luttes d'influence entre les différents échelons territoriaux qui se donnent ponctuellement à voir au moment des négociations des priorités et modes de gestion du FSE (singulièrement entre Conseils Généraux, Conseils Régionaux et administrations centrales en France actuellement) pourra amener une reconfiguration des équilibres observés.

Malgré les similitudes observées dans les deux cas étudiés, les réactions de la « société civile » aux pressions adaptatives des financements communautaires restent fortement différenciées : entre organisations mais aussi entre cas et entre pays, de fortes disparités persistent.

### **Références**

Aptel, C. (1995). La politique d'aide humanitaire de l'Union humanitaire. La création d'ECHO et ses enjeux. Bruxelles.

- Balme R., Chabanet D., Wright V. (dir.) (2002), *L'action collective en Europe*, Paris, Presses de Sciences Po
- Brine J. (2002), *The European Social Fund and the EU: Flexibility, Growth, Stability*, Sheffield Academic Press, 200 p.
- CEREQ (2009), *Quand la formation continue. Repères sur les pratiques de formation des employeurs et des salariés*, coordonné par Lambert M., Marion-Vernoux I., Sigot J.-C.
- CGPME (2013), Accord de partenariat 2014 - 2020, Concertation Nationale, Contribution du partenariat national sur le document de concertation, Cadre de réponse, p. 3.
- CNEFP, Rapport d'activité 2012 du Conseil National d'Évaluations de la Formation Professionnelle
- Commission Européenne. (2000). La Commission et les organisations non gouvernementales: le renforcement du partenariat. Bruxelles.
- Commission Européenne Gouvernance dans l'Union européenne. Un livre blanc (2001). Bruxelles.
- Commission Européenne Direction Générale Aide Humanitaire et Protection Civile ECHO Contrat cadre de partenariat avec les organisations humanitaires (2009). Bruxelles.
- Commission Européenne Direction Générale Aide Humanitaire et Protection Civile ECHO. (2012). Financements. Retrieved March 28, 2013, from [http://ec.europa.eu/echo/funding/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/echo/funding/index_fr.htm)
- Conseil Européen Council Regulation (EC) No. 1257/96 of 20 June 1996 concerning humanitarian aid. (1996).
- Conseil Européen Conclusions. Multiannual Financial Framework (MFF) (2013). Bruxelles.
- Cooley, A., & Ron, J. (2012). The NGO Scramble: Organizational Insecurity and the Political Economy of Transnational Action, 27(1), 5–39.
- Conter, B. (2012). *La stratégie européenne pour l'emploi : de l'enthousiasme à l'effacement*, Bruxelles, CRISP, 201 p.
- Coulouarn T. (2009), « Les Entrepreneurs de mobilisation. Recrutement des adhérents et entretien de l'adhésion dans les organisations patronales françaises », Section thématique 33, L'action collective des élites économiques, Congrès de l'AFSP.
- DARA. (2012). *Humanitarian Response Index 2011*. Retrieved from <http://daraint.org/humanitarian-response-index/humanitarian-response-index-2011/donor-assessments/>
- Delcourt, B., Paye, O., & Vercauteren, P. (Eds.). (2007). *La gouvernance européenne. Un nouvel art de gouverner?* Louvain-La-Neuve: Academia Bruylant.
- DGEFP (2011), Instruction DGEFP N°2011-05 du 9 février 2011 relative aux modalités de conventionnement des crédits du Fonds Social Européen (FSE) attribués aux Organismes Collecteurs Agréés au titre de la formation professionnelle continue dans le cadre des Programmes opérationnels « Compétitivité régionale et emploi » et « Convergence » 2007 / 2013.
- Direction Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle (2013), Site officiel du Fonds Social Européen, <http://www.fse.gouv.fr/#>

- DIRECCTE Rhône Alpes (2013), Rubrique du FSE, <http://direccte.gouv.fr/-fse-en-rhone-alpes-.html>
- Di Maggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160.
- Dupuy C., Halpern C. (2009), « Les politiques publiques face à leurs protestataires », *Revue française de science politique*, 59(4), p. 701-722.
- Euractiv (2013), « Décentralisation, le fonds social européen pris entre trois feux » <http://www.euractiv.fr/collectivites-locales/decentralisation-le-fonds-social-europeen-pris-entre-trois-feux-18203.html>
- Georgakakis D. (dir.) (2012), Le champ de l'eurocratie : une sociologie politique du personnel de l'UE, *Economica*, 368 p.
- Gerring, J., & Seawright, J. (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research. A Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quarterly*, 61(2), 294–308.
- Granovetter, M. S. (1973). The Strength of Weak Ties. (T. S. Huang, A. Nijholt, M. Pantic, & A. Pentland, Eds.) *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360–1380.
- Graziano P. R., Jacquot, S., & Palier, B. (ed.), (2011). *The EU and the Domestic Politics of the Welfare State Reforms. Europa, Europae*, Mac Millan, 352 p.
- Haas, P. M. (1992). Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 46(1), 1–35.
- Handel, M. (2003). *The sociology of organizations. Classic, contemporary and critical readings*. London: Sage.
- Hawkins, D. G., Lake, D. A., & Nielson, D. L. (Eds.). (2006). *Delegation and Agency in International Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hawley, A. (1968). Human ecology. *International Encyclopedia of the Social Sciences*. New York: Macmillan.
- Hirschman, A. O. . (1970). *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firm, Organizations and States*. Londres: Harvard University Press.
- Klüver, Heike (2013): Lobbying as a collective enterprise: Winners and losers of policy formulation in the European Union, *Journal of European Public Policy*, 20(1), 59-76
- Lascoumes P., Le Galès P. (2012), *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, 128 p.
- Levine, S., & White, P. E. (1961). Exchange as a Conceptual Framework for the Study of Interorganizational Relationships. *Administrative Science Quarterly*, 5(4), 583. doi:10.2307/2390622
- Maillet, A. (1998). *ECHO et les organisations non-gouvernementales : partenaires dans la réalisation de la politique humanitaire de l'Union. Étude du lobbying des ONG humanitaires européennes dans leur relation avec ECHO*. Bruges: Collège d'Europe.
- Michel, H. (2008). *Lobbyistes et lobbying de l'Union européenne. Trajectoires, formations et pratiques des représentants d'intérêt*. (H. Michel, Ed.). Strasbourg: Presses Universitaires de Strasbourg.
- Micheletti, P. (2008). *Humanitaire : s'adapter ou renoncer*. Paris: Marabout.
- Milio S. (2007), “Can administrative capacity explain differences in regional performances? Evidence from structural funds implementation in southern Italy”,

*Regional Studies*, 41(4), p. 429 - 442.

- Ministero del Lavoro Italiano (2013), Site du, rubrique des Politiques Communautaires, sous rubrique des Fonds Structurels , consulté le mardi 12 Mars 2013.
- Ness, G. D., & Brechin, S. R. (1988). Bridging the Gap : International Organizations as Organizations. *International Organization*, 42(2), 245–273.
- NGO VOICE FPA Watch Group, Terms of Reference (2008).
- NGO VOICE Statutes for the establishment of VOICE under Belgian law (2009). Bruxelles.
- NGO VOICE Internal Regulations (2009).
- Palier, B. (2002), *Gouverner la sécurité sociale*, Paris, PUF
- Parlement Européen. (2011). L'aide humanitaire. Bruxelles. Retrieved from [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU\\_6.5.3.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU_6.5.3.pdf)
- Parlement Européen. (2012). La procédure budgétaire. Bruxelles. Retrieved from [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU\\_1.4.3.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU_1.4.3.pdf)
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (1978). *The external control of organizations : a resource dependence perspective*. New York: Harper & Row.
- Pierru F. (2011), « Budgétiser l'assurance maladie - Heurs et malheurs d'un instrument de maîtrise des dépenses publiques : l'enveloppe globale (1976 - 2010) », dans Bèzes P., Siné A. (dir.), *Gouverner par les finances publiques*, Paris : Presses de Sciences Po, p. 395- 449
- Rubio Barcelo Eulalia, « Regional governments, territorial political restructuring and vocational education and training policies. A comparison of four cases: Catalonia, Lombardy, Valencia and Veneto », *Thèse de doctorat en science politique*, Institut Universitaire Européen de Florence, 2007
- Salgado, R. S. (2010), “NGO Structural Adaptation to Funding Requirements and Prospects for Democracy: The Case of the European Union”, *Global Society*, 24(4), 507–527.
- Scharpf, F. (2000). *Gouverner l'Europe*. Paris: Presses de Science Po.
- Schemeil, Y. (2009). From Mutual Denegation to Mutual Recognition : NGO / IGO partnership in Trade and Atom 1. *Cosmopolis*, 3(3), 1–16.
- Siné, A. (2006), *L'ordre budgétaire*, Paris, Economica
- Steets, J., Grünewald, François, Binder, A., De Geoffroy, V., Kauffmann, D., Krüger, S., Meier, C., & Sokpoh, B. (2010). *Evaluation de l'approche Cluster 2. Rapport Synthèse*. Genève.
- Troubé, C. (2006). *L'humanitaire en turbulences. Les ONG face aux défis de la solidarité internationale*. Paris: Autrement.
- Wagner A.-C. (2009) « La fabrique de syndicalistes « européens » : une enquête sur les formations européennes de la CES », *Politique européenne*, 27(1), p. 105-127.