

***Evaluation du Décret relatif au soutien de l'action associative dans
le champ de l'Éducation permanente***



Alice Tilman, Bernard Fusulier et Marc Zune

*Rapport relatif à la problématique du « polysubventionnement »
des associations reconnues : analyse à partir du point de vue
des opérateurs*

Septembre 2018

Table des matières

INTRODUCTION	2
I. UN RAPPORT CRITIQUE PARTAGÉ À L'ACTION PUBLIQUE	7
1. Rapport des opérateurs au polysubventionnement : des stratégies au service du terrain	7
Une multiplicité de financements, ou comment assurer la transversalité de l'action en Education permanente	7
Contre l'enfermement de la dynamique associative dans un cadre unique, la diversification des sources de financements pour asseoir l'autonomie associative	8
Le polysubventionnement : une réponse à la complexité des manières d'adresser la réalité sociale et culturelle mouvante	9
2. Une charge administrative et argumentative croissante	10
Le coût du polysubventionnement : contraintes, pénibilité et violence institutionnelle	10
Contre la segmentation administrative et narrative, une réaffirmation constante de la transcendance du projet	11
3. De l'accompagnement au contrôle : soupçons, méfiance et mutations de l'action publique	12
Une dégradation des interactions avec l'administration, marquées par le soupçon	12
Inspections sous pression et besoin de réduction de la complexité	13
Restrictions budgétaires et leurs potentielles retombées sur les politiques publiques.	14
Des politiques publiques fluctuantes.	14
4. Faire face à l'incertitude, des stratégies vers une indépendance financière	15
II. ETRE POLYSUBVENTIONNÉ : DIVERSITÉ DE LOGIQUES, DE PRATIQUES, ET DE CONSÉQUENCES POUR L'EP	18
1. Le polysubventionnement : une nécessité pour assurer le plein déploiement de la logique d'Education permanente	19
Etudes de cas	19
Logique de polysubventionnement	22
2. Le polysubventionnement : faire émerger des enjeux grâce à l'hybridation de logiques	23
Etudes de cas	23
Logique de polysubventionnement	25
3. Le polysubventionnement : gage de l'indépendance de l'association	27
Etudes de cas	27
Logique de polysubventionnement	30
CONCLUSION	32
ANNEXE : CARACTÉRISTIQUES DES ASSOCIATIONS INTERVIEWÉES	34

Introduction

Dans le cadre de la poursuite de l'évaluation quinquennale du décret de 2003 relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'Education permanente (EP), le Comité d'accompagnement a identifié, parmi les questions prioritaires à investiguer, celle du « polysubventionnement » des associations.

Dans leur rapport de 2011, les équipes du GIRSEF et de la SONECOM¹ avaient mesuré que la subvention EP couvrait plus de 75% du budget chez seulement moins de 10% des associations, essentiellement les plus petites. Elles observaient par conséquent que les associations devaient disposer de sources de financement multiples, provenant à la fois de fonds propres, de subsides publics et de financements et dons privés. Parmi les subsides publics, une large diversité de sources était relevée, aux côtés de celles provenant de l'éducation permanente et des subsides à l'emploi (APE, PTP, etc.). Ces autres subsides provenaient (pour 69% des répondants) de multiples échelons de pouvoir : Régions wallonne et bruxelloise, Fédération Wallonie-Bruxelles, COCOF, Actiris, CEC, FSE, Fondation Roi Baudouin, et en partie les villes et communes. Si le recours à diverses sources de financement est en quelque sorte une réalité commune aux associations, elle constitue aussi régulièrement l'objet de discordes entre elles et les « régulateurs ».

Dans une analyse récente, Jean Blairon (2017)² fait état d'un certain discours, qui lui paraît partagé dans les administrations, marqué notamment par un soupçon à la fois « d'avidité financière » d'associations allant frapper à de multiples guichets et d'un double financement des activités menées. A l'encontre d'une telle vision, les associations que nous avons rencontrées (cf. infra) mettent en avant, d'une part, la nature des besoins évolutifs dont elles se font les témoins et qu'elles prennent en charge en se finançant à partir d'un cadrage institutionnel complexe, morcelé et faiblement coordonné et, d'autre part, la rencontre de nouvelles problématiques notamment à travers des financements par projet.

Cette thématique du polysubventionnement est donc un révélateur des fonctionnements contemporains de nombreuses associations reconnues en EP. C'est ainsi que la question qui a été posée à l'équipe du GIRSEF était : « *Comment s'articule l'action en faveur de l'Education permanente lorsqu'une association est polysubventionnée ?* » Il s'agissait de partir de l'action associative, de ses contraintes, de ses dynamiques, de ses énergies, et de ses projets, pour mieux comprendre la problématique de leur financement, et la manière par laquelle les différentes options prises (notamment de polysubventionnement) connotait les démarches d'EP mises en œuvre.

¹ Girsef/Sonceom, « Evaluation du décret du 17 juillet 2003 relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'éducation permanente », décembre 2011, accessible en ligne <http://www.educationpermanente.cfwb.be>

² Jean Blairon, « La situation des « associations polysubventionnées : pour une analyse critique », Intermag.be, analyses et études en éducation permanente, RTA asbl, septembre 2017, URL : www.intermag.be/608

Relevons tout d'abord que le terme générique de « polysubventionnement » comprend une gamme très large de sources de financement. Il peut s'agir de subventions liées à des reconnaissances décrétales, des aides à l'emploi, des conventions spécifiques obtenues avec certains ministères, des réponses à des appels à projets, régionaux, fédéraux et même européens. Sans oublier les sources de revenu propres. Ainsi, ces différents financements s'appuient sur des référentiels et des attendus hétérogènes et éventuellement distants de celui de l'EP. Ils ont des temporalités également variées, et des exigences de justification comptable tout aussi diverses. Enfin, chaque source de financement mobilise un canevas d'analyse et d'évaluation de l'activité qui est soutenue. Si l'on se place du point de vue des associations, la question qui se pose est celle de savoir comment l'action associative se déploie dans ce cadre complexe : quelles sont les circonstances conduisant à la sollicitation de plusieurs financements ? Comment le lien entre des sources variées de financement est-il effectué ? Comment la cohérence du projet associatif est-elle maintenue ? Quelles sont les problématiques organisationnelles que cela entraîne ? Comment l'EP est-elle éventuellement redéfinie/réaffirmée/réappropriée dans ce processus ? Comment se vit la reddition de comptes dans ce contexte ? Telles sont les dimensions à propos desquelles les associations sont nécessairement conduites à se positionner, et que nous proposons d'analyser dans ce rapport en nous appuyant exclusivement sur leurs points de vue.

Démarche méthodologique

Cette partie de l'évaluation s'appuie sur des entretiens, individuels ou de groupe, conduits en partie au début de notre démarche d'évaluation, et récoltés également plus spécifiquement entre mars et mai 2018. Elle se base tout d'abord sur des éléments attenants à la problématique du polysubventionnement qui ont été amenés spontanément par les opérateurs rencontrés à l'occasion de la première phase de l'évaluation, menée entre septembre et décembre 2017 et qui portait sur la nouvelle forme de régulation³. À ce stade, 14 associations avaient déjà abordé la thématique du polysubventionnement comme élément important à prendre en compte. Notre équipe de recherche a ensuite entrepris de préciser les coordonnées de la problématique dans une phase exploratoire, en appelant une dizaine d'opérateurs à partager leur expérience du polyfinancement (par mail ou par téléphone), ainsi que les éléments qui leur semblaient devoir être investigués en priorité.

Sur base de ces différents développements, une note retraçant les premières balises d'une analyse a été partagée lors du comité d'accompagnement du 22 mars 2018. Les commentaires dont la note a fait l'objet nous ont à leur tour permis de préciser différents points d'attention qui ont été intégrés lors de l'élaboration du guide d'entretien.

En définitive, nous avons mené des entretiens approfondis supplémentaires avec 9 associations reconnues en EP (dont les caractéristiques principales sont résumées dans l'annexe 1). Le

³ Voir Alice Tilman, Bernard Fusulier, Marc Zune, « Rapport relatif à l'examen de la réception et des capacités de contribution à la nouvelle régulation », mars 2018, accessible en ligne <http://www.educationpermanente.cfwb.be>

tableau ci-dessous reprend les caractéristiques principales des 23 associations (maintenues anonymes) qui constituent la base empirique à partir de laquelle nous fondons notre analyse.

Provenance			
Bruxelles	Liège/Luxembourg	Namur/Brabant Wallon	Wallonie picarde
12	6	4	1

Axes de reconnaissance						
1	3.1	3.2	1 + 3.2	2 + 3.2	1 + 4	Plus de 2 axes
9	1	1	7	2	2	1

Points			
0	10-35	40-85	90 et +
3	10	8	2

Décret	
1976	2003
15	8

Outre la variété des localisations, des anciennetés, tailles et axes de reconnaissance, nous avons convenu, à titre d'hypothèse, de contraster trois trajectoires d'histoires organisationnelles :

- certaines associations se sont constituées dans la matrice de la démocratie culturelle et de l'Education permanente pour entreprendre ce que nous pouvons appeler une *logique d'action extensive* de leurs principes fondamentaux qui les amène à déployer leur action dans différents champs en fonction des besoins repérés et des transformations du contexte. Ce cas concerne des associations initialement reconnues par le décret EP et qui, par la suite, obtiennent également des reconnaissances dans d'autres décrets.

- la deuxième trajectoire type est inverse à la première. Elle concerne des associations originellement ancrées dans une autre matrice mais se sont à un moment donné engagées dans une *logique d'action inclusive* de l'EP qui leur permet de régénérer leur projet initial en adoptant le répertoire (les principes, le lexique et la méthodologie) de cette dernière.

- un troisième type de trajectoire exprime des ancrages d'emblée pluriels, tant au niveau des missions qu'elles adressent que des sources de financement qu'elles mobilisent. Ces associations plurielles ne pourraient donc être directement rattachées à un seul agrément ou un seul domaine.

La perspective engagée à ce premier stade était alors la suivante : la logique d'action extensive ou inclusive opérée à travers le polysubventionnement assure-t-elle ou non, un « renforcement

réciroque d'actions » (Blairon, *op. cit.*) ? Dans le premier type, la question spécifique est de savoir comment la logique de l'EP arrive à innover les activités financées par d'autres décrets et étend ainsi le projet associatif de manière cohérente, ou non. Dans le deuxième, la question est de savoir dans quelle mesure la logique de l'EP peut s'inclure dans les autres actions de l'association ou si elle reste un horizon relativement différencié de l'activité première. Dans le dernier cas, il s'agit d'abord de mieux cerner les situations spécifiques des associations ici décrites afin de pouvoir correctement identifier la manière par laquelle l'action en EP se définit dans ce contexte.

Le rapport est subdivisé en deux grandes parties. La première exprime en quelque sorte un malaise général des opérateurs face aux contraintes institutionnelles auxquels ils sont soumis, en particulier lorsqu'ils sont en situation de polysubventionnement. La seconde montre qu'au-delà d'une critique partagée, les associations développent différentes logiques d'action qui intègrent leur recours à différentes sources de financement.

I. Un rapport critique partagé à l'action publique

Lorsqu'on va à la rencontre du terrain associatif, assez rapidement émerge une série de points de tension que mettent en avant les opérateurs en situation de polysubventionnement. Il nous est apparu utile de les lister et de les classer en donnant une place importante à la dimension compréhensive, c'est-à-dire à la manière dont les acteurs expriment leur situation. En agrégeant les entretiens récoltés, nous pouvons dégager quatre arguments principaux développés par les associations. Tout d'abord (1) la recherche de financements complémentaires à l'agrément en EP est nécessitée par la non prise en considération des activités amont et aval au travail d'EP reconnu et subventionné. Ensuite, les associations dénoncent (2) la charge administrative croissante et la segmentation des politiques qui accroît le travail interne. Cette critique se prolonge (3) par une impression de changement des logiques de contrôles qui deviennent plus tatillonnes, marquées par la méfiance plutôt que par un soutien à l'activité associative. Cette tendance est expliquée notamment par l'évolution du travail d'inspection, des pressions budgétaires et des modes d'intervention de la puissance publique. Ceci conduit (4) des associations à s'interroger sur le devenir de leur action et à réfléchir à des scénarios alternatifs de financements.

1. RAPPORT DES OPERATEURS AU POLYSUBVENTIONNEMENT : DES STRATEGIES AU SERVICE DU TERRAIN

Le premier constat transversal concerne le rapport des opérateurs au polysubventionnement, eu égard aux soupçons d'opportunisme qui leurs sont parfois adressés. Ce premier point vise ainsi à mettre en évidence les différents éléments invoqués par les acteurs quant à la nécessité de multiplier les sources de financement, d'abord en rapport avec la logique d'Education permanente et sa place dans l'association, ensuite en rapport avec la dynamique associative et les enjeux qu'elle entend adresser.

Une multiplicité de financements, ou comment assurer la transversalité de l'action en Education permanente

Premièrement, il semble qu'une marge d'interprétation (plus ou moins grande selon les associations) existe entre le référentiel de l'Education permanente tel que véhiculé dans le décret, et l'Education permanente telle que les opérateurs se la représentent. Dans ce sens, une partie des actions menées dans le cadre de la démarche d'Education permanente devrait, selon les acteurs, être financée par leur agrément, alors qu'elle ne l'est pas. Sont pointées principalement les activités « amont » et « aval » qui ne sont généralement pas valorisables en tant que telles, et qui nécessitent la mobilisation d'autres financements pour pouvoir les réaliser.

Y a tout un travail de préparation, et ces heures-là, qui sont à la fois dynamiser le réseau, faire la promotion, aller chercher les bonnes assos et tout ça, et tout le travail de construction du contenu, (...) y a tout ce temps de préparation qui est très long, pour un temps concret d'animation qui reste assez court, par rapport à tout le travail qui a été effectué. (...) En toute honnêteté intellectuelle, on fait 1500 heures en EP, et on sait que pour le moment, y en a 300 qui sont reconnues (g)

Toutes des activités qu'on développe ici et qui sont nécessaires pour aller à la rencontre de la population ... on nous dit « ce sont des activités d'accroche, ce sont des activités de lobbying ». Alors que pour nous ce sont vraiment des activités où on développe une démarche d'EP. (...) Les activités d'accroche c'est quand on rassemble les personnes à partir de leur vécu. Les activités de lobbying c'est quand on essaye de faire passer leur parole dans un lieu politique. Si ça, ça ne fait pas partie pourtant de l'essentiel de l'EP... (l)

Donc ça demande beaucoup de travail de suivre tous ces différents partenariats d'être présents sur le terrain pour que après il y ait des animations qui puissent se faire. Et donc en éducation permanente tout ce travail-là n'est pas du tout valorisable. Et c'est une des raisons pourquoi on doit recourir à des subventions supplémentaires. Parce que avec les quelques sous qu'on reçoit de l'éducation permanente on ne pourrait pas faire tout ça. (j)

Mais les opérateurs mettent également en évidence l'importance de faire appel à d'autres financements pour pallier les manques et étendre la démarche d'Education permanente dans une perspective transversale, qui constitue le cœur de la dynamique associative pour les acteurs.

Toutes nos activités émergent de l'EP (...) on construit tout en ayant la logique d'EP, donc le travail du quotidien comme le travail par projet, avec parfois un autre pouvoir subsidiant... Nous on se considère comme opérateur d'EP, et donc on intègre ça dans toutes les actions. (...) Mais donc il n'y a pas que 4,5 personnes qui font de l'EP ici. Il y a bien 33 ETP ici qui font de l'EP dans le cadre de tous leurs projets et dans le cadre du maillage qui est le nôtre actuellement. (b)

Là finalement l'EP lance des processus et puis ces processus sont presque autoportants. Et c'est ça aussi l'idée : c'est sortir des murs essayer de mener des actions EP qui ne soient pas liées, contractuellement à du salariat, à de la prestation. (...) Or, pour nous de nouveau pourquoi scinder les choses ? Pourquoi l'un ne pourrait pas nourrir l'autre ? (m)

Mais ce qu'on peut dire c'est que l'EP, pas en tant que décret mais en tant que pratique, est transversale, la logique participative, collective, c'est la base de tous nos projets. C'est comme ça que tous les fondateurs l'ont pensé et ont pensé la création [de l'association], chaque fois partir des populations, la dynamique de groupe, l'aspect collectif et pas le travail individuel, ça c'est vraiment le fil rouge de l'ensemble des actions. (i)

Contre l'enfermement de la dynamique associative dans un cadre unique, la diversification des sources de financements pour asseoir l'autonomie associative

Eu égard à notre échantillon, l'appel des opérateurs à une multiplicité de financements ne semble pas mu par des besoins de croissance ou de maintien/survie directement liés à l'association en tant que telle, mais bien par des besoins émanant de la réalité de terrain et

donc des populations, besoins que les opérateurs entendent rencontrer. Les choix de sources de financement sont donc réfléchis et justifiés par les missions autour desquelles s'est constituée l'association, dans la perspective de pouvoir mettre en œuvre des projets qui font sens. Pour bon nombre d'associations, cette volonté de préserver le projet général de l'association s'accompagne ici d'une nécessité pour les acteurs de diversifier les financements et leurs formats, de manière à éviter l'enfermement de l'action de l'association à l'intérieur d'un cadre unique. Ceci pourrait représenter un risque et menacer le développement d'activités pertinentes qui ne correspondent pourtant pas aux formats spécifiques des financements structurels.

Notre action s'inscrit nécessairement dans un faisceau de politiques publiques car cela permet le développement de l'action là où sont les publics. Ce modèle est nécessairement transversal et donc nécessairement polyagrément et polysubventionnement. (a)

On a chaque année plusieurs pots de subventions de projets disponibles. Et donc on s'organise chaque fois pour que ces différents pots cofinancent un plus gros projet. Parce qu'avec 5.000 euros on ne court pas loin. (...) Sur certains projets, on cofinance avec nos propres revenus parce qu'on trouve ça trop important. Mais on ne peut pas éternellement faire ça. (j)

Ça vient aussi dans une logique de ne pas s'enfermer dans une casquette. Pendant très longtemps on a été financés quasi uniquement par un agrément. On avait tant une volonté de ne pas être enfermé dans cette case-là parce que ce qu'on touche est beaucoup plus vaste. On a dû diversifier nos sources de financements vu que notre action est beaucoup plus multiple que ça. (o)

Bon voilà comment tu finances ton plaidoyer avec ta communication donc tout l'aspect grand public, politique ? Tout le volet plaidoyer ce n'est pas financé. Il n'y a pas de soutien du public ce qui est un peu logique. (...) Nous on a 35.000 euros de cotisations. Donc avec ça t'as un petit équivalent temps plein, un APE. Tu ne vas pas très, très loin. (h)

Le polysubventionnement : une réponse à la complexité des manières d'adresser la réalité sociale et culturelle mouvante

Le rapport des opérateurs au polysubventionnement semble guidé par un souci à la fois de mener les actions les plus riches et complexes possibles en réponse aux besoins du terrain, et de respecter la dynamique associative et ses missions sans les dénaturer. Le polysubventionnement s'accompagne ainsi d'une recherche de cohérence entre les cadres d'action fournis par les pouvoirs subsidiaires et les lignes de conduite et objectifs de l'association. Ce qui les conduit également à refuser de faire appel à certains subsides qui pourraient ne pas leur permettre de « garder le cap ». Si ces missions investies peuvent apparaître plurielles, elles constituent, pour les acteurs, une complexité nécessaire à l'appréhension d'une réalité sociale et culturelle mouvante.

Le polysubventionnement ou polyagrément n'est jamais qu'une conséquence opérationnelle d'une logique d'action associative qui tend à rencontrer un ou plusieurs enjeux de société centraux et cohérents, en termes de public, d'enjeux,... alors qu'ils sont parfois ou souvent découpés en différentes politiques publiques). (a)

Je crois que le polysubventionnement nous a posé cette question « comment ne pas se disperser, comment ne pas se perdre justement », parce que on est interpellés, incités de l'extérieur à faire toute une série de choses qui ne sont pas nécessairement ce que nous on veut faire. (h)

Chaque ASBL est particulière, alors que on voudrait dans les politiques que les choses soient un peu pour tous la même chose quoi. Mais ce n'est pas comme ça. (...) Moi je crois que c'est intéressant de faire les choses plus en fonction de la réalité, de ce que l'on vit, plutôt qu'en fonction d'une norme ou de statistiques ou de machins comme ça. Je trouve que c'est plus parlant de dire : « Voilà, qu'est-ce qu'on constate sur le terrain ? » Les gens n'ont plus droit à la culture, n'ont plus droit au travail non plus. Ah mais si on créait une institution comme ça, qu'est-ce qu'on fait ». Et que là-dessus l'Etat dise : « Ah mais nous on est intéressés à financer ça ou pas ». Mais plutôt que de mettre : « On va créer des tas de bazars et on va essayer de faire tout rentrer là-dedans ». (n)

2. UNE CHARGE ADMINISTRATIVE ET ARGUMENTATIVE CROISSANTE

Si la recherche d'un financement multiple accompagne l'évolution des projets associatifs, les opérateurs dénoncent généralement les contraintes administratives associées au fait d'être polysubventionné. Cette charge administrative s'exprime sur deux dimensions : la gestion des financements et la justification narrative des activités réalisées. Cette charge est notamment liée aux exigences variées selon les sources de financement, aux cadres légaux, aux formats de justification et plus généralement aux logiques bureaucratiques propres à chaque pouvoir subsidiant.

Le coût du polysubventionnement : contraintes, pénibilité et violence institutionnelle

Tout d'abord, les opérateurs font état d'une charge administrative importante qui prive l'action associative d'un temps de travail conséquent, même à petite échelle. Cette charge n'est pas indolore et conduit à des sentiments de découragement, de complexification inutile, voire même de violence institutionnelle conduisant presque sciemment à l'impossibilité concrète de tenir une gestion conforme à tous les financements obtenus.

Et en fait c'est vrai (...) pour certains la charge administrative elle monte parfois à 60% du temps de travail approximativement sur une année. C'est énorme 60%. Quand notre métier, notre vocation c'est d'être sur le terrain. (...) On doit le crier haut et fort, on doit se faire entendre parce que ça devient complètement asphyxiant et anxiogène d'être sur toutes les charges et tous les rapports qu'il faut rendre tout le temps. (c)

Alors, tout ce qui est comptabilité et alors diviser chaque facture sur trois différents pouvoirs publics qui ont cofinancé le même projet et puis ils ont des délais d'éligibilité des justificatifs différents et des manières de faire de la compta différentes. Mes collègues qui travaillent sur ces questions-là ils ont tous les cheveux blancs. C'est tellement complexe. Et on est encore une petite assos. (j)

Ça ne devrait pas être un boulot si dur que ça pour faire fonctionner une petite ASBL de 9 personnes. Et on se rend compte qu'on a à peine le temps de faire tout ce qu'on doit faire. Ca c'est la réalité du terrain. Et je trouve qu'on est tous dans beaucoup d'inquiétude. On est tous un peu découragés je crois, c'est usant. (...) Alors c'est un combat au niveau des subsides, c'est un combat à tout niveau. Et

il y a un moment donné où il est parfois plus confortable d'être un petit mouton et de suivre. Enfin, voilà ce serait plus simple de dire « je fais une [action] comme vous voulez ». Mais ça ne donnerait pas du tout la même chose. Mais voilà ce serait plus confortable, on serait moins ennuyés, on se battrait moins. Mais on trouve que ça n'a pas de sens non plus. (n)

Cette technicité administrative non coordonnée peut aller sur ce que plusieurs d'entre nous apparentons à de la violence institutionnelle. Chacun des pouvoirs publics agissant comme s'il était le seul, tout en sachant qu'il ne l'est pas et ne finance pas tout.... Il expose les associations à des exigences de contrôles contradictoires. En bref, il y a toujours moyen de remettre en question la gestion... (a)

Contre la segmentation administrative et narrative, une réaffirmation constante de la transcendance du projet

La surcharge administrative est à mettre en relation avec la différenciation grandissante des missions encadrées par les pouvoirs publics qui veulent s'assurer du bon usage des deniers publics. Toutefois, chaque financeur paraît posséder son propre référentiel qui entre en tension avec la nécessité revendiquée par les opérateurs d'appréhender les situations des associations dans leur ensemble. Ces logiques de segmentation et de cloisonnement peuvent avoir une incidence sur la division de l'association en différents métiers. Il revient en définitive aux opérateurs, en plus d'être vigilant à ce qu'aucun financement n'en recoupe un autre, de s'assurer que leur projet reste cohérent tant au niveau de leur équipe que de leurs publics. C'est donc un travail de transversalité constant qui doit être mené au sein de l'association pour contrer les tendances centrifuges. Selon les opérateurs, la lecture transversale reste peu audible lors des interactions avec les administrations.

Les principales difficultés rencontrées découlent du manque de concertation entre nos différents pouvoirs subsidiaires. Cela se constate principalement au niveau de la justification comptable. On doit séparer toutes les dépenses éligibles en fonction des subsidiaires qui valorisent parfois une même activité. Et au niveau de la justification narrative, les subsidiaires exigent de savoir ce qui est valorisé dans leur cadre, même si nous menons une action plus globale. (p)

Donc on arrive vraiment à dire : « ça c'est l'activité, elle s'appelle comme ça et elle rentre dans cette case-là, cette case-là ». Mais ça nous a pris une bonne année pour avoir cette découpe et des pistes au niveau du financement. (...) Derrière les mots y a des démarches complètement différentes, et des produits, des productions complètement différentes. (d)

Si les associations se voient contraintes de s'adapter sans cesse à ces différents cadres ainsi qu'aux « langages » qui y sont propres, elles réaffirment néanmoins la cohérence transversale de leurs propres modes d'action, et la nécessité que leur projet associatif dépasse, voire transcende, les découpages imposés. Dans ce sens, les différents formats de rapportage et d'évaluation sont respectés, mais les opérateurs semblent se refuser à ce que les pouvoirs publics ne se préoccupent que de ce qu'ils financent. Ils revendiquent ce besoin de rendre compte des situations dans toute leur globalité et donc leur complexité, de jouer le jeu de la transparence pour parer aux *a priori* soupçonneux, sans quoi les logiques autoréférentielles ne

feront que s'accroître. En définitive, toutes ces tensions paraissent résulter d'exigences antagoniques entre dissociation et perméabilité des logiques.

On estime que c'est le même public pour tous. Moi je n'ai pas envie de différencier quoi que ce soit. (n)

Et eux ce qu'ils voudraient c'est que quelque part il y ait (...) trois portes différentes, qu'on dise : « Toi, tu vas en Education permanente, toi tu vas au [X] et toi tu vas au [Y] ». Et que ce soit bien différencié. Mais ce n'est pas comme ça dans la réalité et c'est ça qu'ils n'aiment pas. (n)

Après je pense que finalement on s'arrange toujours pour que ce soit notre approche et notre vision du monde et notre manière de vouloir transmettre et partager qui soit présente. Et on ne se laisse pas soumettre par le cadre subventionnant, on ne se laisse pas soumettre non. La finance vient au service de. Mais on ne se laisse pas contraindre par le cadre. (o)

Mais après ce que je dirais c'est qu'il y a peu de possibilités de discussions de cette transversalité ou de cet intérêt de justement d'envisager les activités de manière large auprès des acteurs politiques ou même administratifs. (e)

3. DE L'ACCOMPAGNEMENT AU CONTROLE : SOUPÇONS, MEFIANCE ET MUTATIONS DE L'ACTION PUBLIQUE

Le désajustement entre une vision large et transversale de l'action, et l'attention ciblée de chaque pouvoir subsidiant sur le périmètre d'action pris en charge constitue une source de désajustement entre associations et l'administration au sens large. Mais le troisième constat est le soupçon d'opportunisme et de double financement qui accompagne les démarches de contrôle. Ce soupçon semble se renforcer, ce qui a tendance à rendre plus tendues les relations entre associations et inspections. Les associations y voient là un signe de changement plus général du fonctionnement des pouvoirs publics et des modalités d'action publique.

Une dégradation des interactions avec l'administration, marquées par le soupçon

Nombre d'associations rencontrées indiquent sentir une évolution nette dans les relations entretenues avec l'administration. Si toutes s'estiment redevables des dépenses effectuées à partir de financements publics, elles indiquent que les procédures de contrôle et de jugement de la conformité des pièces comptables avancées ont tendance à se renforcer, ce qui les conduit à devoir décupler leurs justifications. Elles déplorent un manque de soutien de la part des financeurs et de leurs services, mais également un manque de reconnaissance du travail difficile qu'elles réalisent.

Les contrôles ça prend de plus en plus de temps et de plus en plus pointilleux comme ça, et soupçonneux. On sent que l'ambiance change. Et c'est plus chercher l'erreur, chercher la faute, que contrôler. Avec parfois des décisions complètement abracadabrantesques (...) Alors donc là on doit monter en puissance, contacter un avocat (...) Donc, voilà, c'est ça le principal nœud entre guillemets. Plus la complexité, et la fréquence de ces contrôles. (e)

C'était vraiment la suspicion d'emblée quand on est une ASBL polysubventionnée, et donc « l'intime conviction » selon notre inspecteur qu'il y avait du flou et du double subventionnement partout. On a démontré le contraire mais c'était déjà trop tard. (...) C'est normal qu'il y ait une inspection, mais pas avec un a priori négatif ça c'est abominable (i)

Et c'est là que je dis la frontière entre le polysubventionnement, le cofinancement ou le regard chez certains de dire "ha oui mais y a double subventionnement", celui-là il est insupportable. (...) Y a un manque de bienveillance total parce que, on l'a dit pendant 10 ans, et pendant 10 ans on nous redit "non, on ne vous fait pas confiance, non, on ne vous fait pas confiance..." C'est terrible... (g)

C'est fatigant moi je suis fatiguée de tout ça. (...) Je trouve qu'il n'y a personne qui se rend compte de la complexité dans laquelle on est et dans quelle précarité on est aussi et sous quelle pression on est. Alors on parle beaucoup de santé mentale, de burn out et tout ça mais je trouve qu'on produit ça. Des bazars pareils c'est vraiment mettre à bout les gens qui travaillent. Parce que nous on travaille avec une population qui est extrêmement difficile. Mais avoir si peu de soutien de l'inspection et des pouvoirs subsidiaires quelquefois on a envie de dire : « Débrouillez-vous si vous avez des meilleures idées ! » (n)

Inspections sous pression et besoin de réduction de la complexité

Une première piste d'explication proposée par les acteurs concernant cette évolution porte sur les contextes de travail des inspecteurs, qui seraient eux-mêmes soumis à des pressions budgétaires les forçant à devoir prendre des décisions sans disposer du temps nécessaire pour réaliser un travail de qualité. La tendance au cloisonnement de chaque cadre subsidiaire sur lui-même serait donc en partie induit par une nécessité de réduire la complexité au profit de procédures de contrôle plus standardisées et mécaniques. Ceci témoigne selon les associations du renforcement du pôle contrôle du travail de l'inspection au détriment d'une logique de soutien et d'accompagnement.

Les services du gouvernement ont sans doute, consciemment ou inconsciemment, tendance à plus être dans le contrôle que dans l'accompagnement, et donc que faute de temps, toutes les associations qui sont reconnues ne sont pas toujours accompagnées comme le décret le prévoit. Il y a des associations qui n'ont pas eu de contrôle approfondi par exemple, ou des inspecteurs qui changent (...) mais nous on a parfois le sentiment que le rôle au départ de soutien se transforme plus en contrôle de par la réalité budgétaire. (...) C'est ce qu'on leur dit : « Si vous faites ça, vous voulez la mort du secteur associatif et vous êtes payés pour le soutenir. » (...) Ils sont sous pression. (...) Ben avant ils étaient dans une logique de soutien, donc le décret est né pour soutenir l'action associative. Et la réalité budgétaire les force un peu à devenir le contrôleur et le sanctionneur de cette action. (e)

Si on prend les inspecteurs de la Communauté française (...) ils ont tous entre 120 et 130 dossiers à suivre par an, même pas deux jours à consacrer par dossier. C'est minuscule, c'est rien du tout. Nous quand on rend un dossier c'est deux fardes, deux grosses fardes. (...) Les inspecteurs en général ils changent presque tous les deux ans ils se réattribuent les dossiers. C'est incessant. Un inspecteur tu le vois, une fois, deux fois et puis hop c'est un autre qui prend connaissance de ce que son collègue lui a dit vite entre deux portes en lui donnant sa caisse de documents. C'est pas soutenable pour eux. Parce que ils sont dans tous les décrets. Ils jonglent avec l'un avec l'autre. (...) Ils cherchent à simplifier

leur travail. Et donc oui j'aurais envie de dire ça : « Soutenez-nous, aidez-nous à faire notre travail, que l'inspection reprenne aussi un rôle d'accompagnement ». (c)

Restrictions budgétaires et leurs potentielles retombées sur les politiques publiques.

L'explication de ce durcissement du contrôle est également rapportée aux tensions et incertitudes face à l'avenir budgétaire. En lien avec la problématique du polysubventionnement, ces incertitudes pourraient pousser les pouvoirs publics à orienter les opérateurs – dont les actions relèvent pourtant de leurs compétences – vers d'autres financeurs, et ce y compris des financeurs privés.

Et là on voit dans nos comptes que d'année en année c'est un apport qui diminue. Ce n'est pas forcément qu'on fait moins de demandes c'est qu'il y a de moins en moins d'argent qui est octroyé. Souvent avec des enveloppes qui sont de plus en plus petites. (...) Quand on voit les courbes de projection on se demande comment on va faire dans dix ans, dans quinze ans pour continuer à la fois à payer les personnes qui travaillent et continuer à faire des activités. (c)

Alors maintenant qu'y a une rigueur budgétaire, y a la régionalisation, y a le point d'interrogation sur la Fédération Wallonie-Bruxelles, ben tout le monde gratte. Et donc c'est essayer de prendre des sous aux associations, et donc c'est comme cela que vient le soupçon de double subventionnement. (e)

Une dérive que j'ai vu arriver. C'est le modèle « Viva for life ». (...) Donc la puissance publique se désargenté par elle-même en n'utilisant pas sa capacité à se financer par la fiscalité, et dit à certains de ses opérateurs : « introduis un dossier à la Fondation Roi Baudouin, et à Viva for life, là tu peux aller chercher un financement ». (...) C'est la puissance publique qui ne se donne plus les moyens et qui les donne au privé. (...) Tu perds l'indépendance, tu perds la maîtrise, le contrôle du contenu de ce que tu fais. » (g)

Des politiques publiques fluctuantes.

Les opérateurs observent à ce propos que des lignes budgétaires structurelles peuvent changer au cours du temps, notamment à la faveur de financements sur base d'appels à projets, et de marchés publics. Ce changement a pour conséquence d'introduire des mécanismes de concurrence entre opérateurs, mais aussi d'affecter l'indépendance des associations. Les deux longs extraits ci-dessous témoignent de la perception de l'évolution qu'ont les acteurs de la transformation de l'action publique.

On a un bon exemple c'est FIPI, le « Fonds d'intégration de la personne immigrée », qui dépendait du Fédéral, et y avait chaque année un appel FIPI et tu pouvais introduire un projet, nous ça nous permettait de faire [telle activité], on avait deux travailleuses là-dessus en allant chercher des cofinancements, puis l'enveloppe a diminué, diminué, diminué mais nous on est resté à deux travailleuses parce que c'était nécessaire pour que le travail soit bien fait. Dernière réforme de l'Etat, l'enveloppe FIPI est envoyée, une partie aux régions, une partie à la CF. Donc tous les acteurs qui chaque année rentraient leur dossier FIPI sont donc renvoyés, en fonction de la spécificité de leur dossier, vers les deux régions ou vers la CF. Sauf que la RW ne lance plus d'appel à projet. (...) Mais à

la CF ils n'ont reçu qu'un tiers de l'enveloppe. Donc tout d'un coup elle a 3 fois plus de projets, pour un tiers de l'enveloppe. (...) Maintenant tout le monde se regarde et se dit « attention »... Et chaque fois qu'y a une enveloppe qui est enlevée quelque part, tu te dis « houlala ». (...) Tandis que les conventions à 5 ans, (...) c'est ça qu'il faut faire, parce que ça permet aux acteurs de mener une politique sur le long terme et pas, « ho est-ce que l'appel va changer, qu'est-ce qu'on va mettre dans l'appel? ho merde ils ont changé c'est plus vraiment le même projet! » Et on sait pourquoi c'est fait, c'est clairement fait pour essayer de retrouver un certain pouvoir sur les acteurs, et donc c'est une perte d'indépendance. (g)

Un marché public, c'est un très très grand frein à la liberté, à la créativité dans la réalisation de nos projets. Alors que finalement qui mieux qu'un porteur de projets a la connaissance de son terrain, de son public, des besoins de comment ça fonctionne. Quand ils ouvrent un marché public, il est ouvert à concurrence. Et donc c'est devenu, pas que pour moi mais pour tout le monde associatif, un système assez dangereux et pervers. Parce que ça nous met en concurrence entre assos. Alors nous on refuse ça en nous mettant systématiquement en liens avec toutes les personnes qui auraient pu recevoir les demandes de marchés publics. En essayant de parfois coconstruire des marchés à plusieurs acteurs. Mais ça demande de nouveau beaucoup plus de temps, de coconstruction. (...) Je pense qu'il y a clairement une politique un peu clientéliste. Donc "plus je vais pouvoir montrer que je finance des projets différents mieux c'est". Alors qu'avoir une ligne claire et qui est plus facile tant pour son administration que pour les associations avec une sécurité financière sur du moyen terme de cinq ans c'est moins visible. Même si c'est beaucoup plus pérenne voilà. Donc c'est un peu un regret je le partage comme ça. (o)

4. FAIRE FACE A L'INCERTITUDE, DES STRATEGIES VERS UNE INDEPENDANCE FINANCIERE

Un quatrième constat transversal qui ressort de l'analyse des entretiens concerne les conséquences de ce manque de soutien structurel, qui accentue fortement la précarité perçue par les associations de leur situation. Cette tendance s'accompagne du développement d'un certain découragement. Mais également de la recherche de nouvelles pistes de financement alternatives à la subvention publique.

Ce bricolage-là est épuisant et décourageant. Je le vois autour de moi. Beaucoup de gens se découragent et disent : « Est-ce que je vais rester dans ce poste-là, c'est vraiment compliqué je ne suis pas sûr ». Parce que dire au travailleur: « Votre emploi il n'est pas assuré au bout d'autant de temps on ne sait pas vraiment vers où on va, il va y avoir des difficultés ». Enfin, ce n'est pas très amusant à dire et ça affecte les gens dans leur travail. Et moi je pense que ça crée vraiment des sentiments de non reconnaissance. Est-ce que ça vaut la peine de rester ou pas ? Enfin moi je dis au travailleur : « Si vous trouvez un boulot plus sûr et que vous avez besoin de cette sécurité-là ne restez pas ici ». C'est très fragile alors c'est important que vous le sachiez même si on existe depuis très longtemps. (...) Et là pour le moment on est dans une zone de turbulences parce qu'il y a beaucoup de choses qui sont incertaines. (n)

Mais qu'il y ait une forme plus sensible de la diversité et la possibilité encore de créer des choses. Parce que moi plus j'avance et plus j'ai l'impression que je ne sais plus rien créer parce que les contrôles sont de plus en plus sévères. Et donc qu'est-ce qu'on donne à notre génération pour répondre à des besoins qui sont peut-être un peu atypiques ou qui sont nouveaux mais qui répondent à un besoin réel de la population. Et comment est-ce qu'on fait avec ces pouvoirs subsidiaires-là.

Comment est-ce que eux ils voient les choses. Ça c'est très difficile de faire un rapport ou de faire monter ça au niveau des administrations qu'il y ait une forme d'écoute par rapport à ça. (n)

Cette incertitude face à l'avenir amène plusieurs opérateurs à développer des stratégies pour prévenir les restrictions budgétaires ou les changements d'orientations politiques.

A un moment donné, il va falloir qu'on fasse des choix sur l'un, sur l'autre ou sur une partie des activités ou de cesser d'être dans cette difficulté de trouver de l'argent. Ça nous oblige à être créatifs. Ce n'est peut-être pas le cas pour [nous] mais d'autres font appel à des fondations privées ou autres. Parce que là, il y a de plus en plus d'argent qui circule. Beaucoup de privé. Soit des personnes physiques, soit des entreprises qui vont injecter de l'argent. (...) Et donc on doit être créatifs, on doit trouver des partenariats, on doit s'associer, on doit mutualiser les coûts, on doit mutualiser les charges. On attend de voir aussi comment toutes ces réformes vont se passer, comment elles vont évoluer, comment elles vont impacter nos budgets annuels. (c)

Moi, mon job, c'est que le jour où ces subventions-là, un jour ou l'autre seront réduites, qu'on ait mis en place un processus qui permet de garder l'ADN de notre association. Même s'il y a d'autres projets autour, que cet ADN-là subsiste. Et ce qui va le remplacer c'est peut-être les logiques d'économie sociale, c'est peut-être cette mutualisation de moyens. (...) Je ne suis pas expert en la matière, mais je pense que la sixième réforme de l'Etat va amener une réduction substantielle des transferts nord-sud. Et donc nous, on doit anticiper cette affaire. Et donc la question c'est : « Qu'est-ce qu'on fait » ? (m)

Il faut se dire aussi que notre association s'est créée avec une multitude de subsides et qu'il n'y a pas une base de financement et c'est ça un peu le problème. C'est pour ça que pour le moment on a mis un groupe de travail pour réfléchir à un décret, pour voir : « Tiens est-ce qu'on pourrait pas faire une proposition pour essayer de trouver au moins une base de financement pour ce genre de structures qui existent quand même ». Donc voilà les problèmes dans lesquels je suis. (n)

*

* *

Cette première analyse transversale des entretiens auprès d'acteurs associatifs a eu pour objectif d'essayer d'ordonner les arguments principaux avancés par les associations en ce qui concerne la problématique du polysubventionnement. Les associations avancent tout d'abord que la recherche de financements accompagne l'action associative dans sa dynamique de projet, autant qu'elle est nécessitée par les périmètres quelques fois étroits des politiques publiques (et notamment de certains pans d'activité nécessaires à la réalisation des activités en EP), voire même au resserrement et aux mutations de l'action publique à la faveur de financements par projets. La gestion des associations devient plus complexe car la diversité des modes de financement charrie la nécessaire compréhension et maîtrise de multiples logiques administratives et de référentiels d'action publique. Et lorsque cette évolution s'accompagne de surcroît d'une augmentation des exigences administratives et d'un renforcement du

contrôle au détriment de l'accompagnement, le sentiment de perte de sens et de manque de soutien de la part des pouvoirs publics gagne les acteurs. Au point que certaines associations indiquent anticiper un désengagement encore plus prononcé de l'action publique au profit d'alternatives permettant de sécuriser la poursuite de leurs activités. Des appels sont émis pour que les responsables publics et le régulateur trouvent des formules de simplification administratives, de coordination entre les pouvoirs compétents et de renforcement de l'accompagnement de la part de l'administration et de l'inspection qui doivent être adéquatement équipées pour ce faire.

II. Etre polysubventionné : diversité de logiques, de pratiques, et de conséquences pour l'EP

La première partie de notre analyse a mis en évidence des tendances globales exprimées par les acteurs, et a mis en évidence une parole des acteurs associatifs orientée vers la critique de la gestion publique de ses modes et exigences de financement. Cependant, la réalité concrète des associations est marquée par l'hétérogénéité des conditions d'exercice de leur action, par des centralités variées de la place du subventionnement par le décret EP, par des objets sociaux aux natures variées, par des anciennetés, tailles, et ressources variées.

La seconde analyse proposée dans ce rapport vise à « entrer » de manière plus approfondie dans ces réalités associatives et de proposer une seconde lecture de la problématique du polysubventionnement faisant état de sa matérialisation dans l'activité même. Car c'est de ce point de vue que la question évaluative précisée en introduction (*Comment s'articule l'action en faveur de l'Education permanente lorsqu'une association est polysubventionnée ?*) peut être renseignée.

L'analyse des multiples « cas » d'association récoltés au travers de nos entretiens nous a conduit à différencier trois configurations différentes de polysubventionnement. Ces trois configurations ne se superposent pas complètement à la première distinction que nous avons proposée entre *logiques inclusives, extensives et plurielles* de diffusion de l'EP, mais en gardent l'esprit. Ainsi, (1) une première configuration correspond au cas d'associations dont la référence première en matière de financement de l'EP est le décret de 2003, complété par des financements de plus faibles ampleur qui viennent parfaire la prise en charge d'activités non valorisables. Il s'agit au fond d'un polysubventionnement « de nécessité », mais d'ampleur relativement faible. Une deuxième configuration (2) correspond au cas d'associations relevant de deux subventions ou agréments structurels, et qui élaborent un projet associatif à l'articulation de deux champs en assurant la transversalité de l'EP dans l'ensemble du projet associatif. Enfin, une troisième configuration (3) rassemble des associations qui argumentent que leur objet associatif, de par sa nature et son caractère holiste, nécessite de multiples sources de financement. Ces trois configurations influencent la façon dont les associations se représentent et conduisent leur travail.

L'exposé de ces trois configurations suit le cheminement suivant : après l'exposé de deux cas d'associations apparaissant emblématiques de la logique mise en évidence – cas anonymisés mais néanmoins relus et vérifiés par les associations d'origine – l'analyse cherche à systématiser les traits spécifiques de chaque configuration en abordant trois dimensions-clé : la manière par laquelle la centralité de l'Education permanente dans l'association est formulée et exercée, le rapport au polysubventionnement, et en fin les conséquences de celui-ci pour la dynamique interne aux associations.

1. LE POLYSUBVENTIONNEMENT : UNE NECESSITE POUR ASSURER LE PLEIN DEPLOIEMENT DE LA LOGIQUE D'EDUCATION PERMANENTE

Etudes de cas

Artemis et Aramis sont deux associations qui ont inscrit de longue date leur action dans le champ de l'EP. Au gré de leurs histoires, de leurs implications dans des champs particuliers, de la nature des débats internes, des évolutions des problématiques vécues par leurs publics, leurs projets ont bien entendu évolué. Mais ce qui les caractérise particulièrement en termes de financement, c'est la place centrale qu'occupe leur reconnaissance par le décret EP qui reste le seul financement pérenne – hormis les aides à l'emploi⁴ – structurant. D'autres financements viennent compléter celui octroyé par l'EP, mais ceux-ci restent secondaires, tant en importance quantitative, qu'en termes de référentiel.

Artemis

Artemis inscrit son action dans le domaine de la santé. Ses activités sont multiples mais comprennent un axe d'EP qui s'exprime à l'échelle locale autour de groupes (axe 1 de reconnaissance du décret) et de manière plus transversale autour d'actions de campagne (axe 4). La problématique générale du financement des activités EP est exprimée comme ceci : « *On est en EP, c'est la ressource principale, et pour le reste on compose. Avec des subventionnements ponctuels, qui sont vraiment liés aux projets, avec des remises de dossiers à tous les niveaux de pouvoir, du communal à l'europpéen. Mais on voit dans nos comptes que d'année en année, c'est un apport qui diminue. Ce n'est pas forcément qu'on fait moins de demandes mais les enveloppes sont de plus en plus petites. Et donc maintenant quand on a entre 1500 et 2000 euros pour un projet on est content* ». Cette recherche de fonds complémentaires accapare une énergie de plus en plus importante. Sont notamment mis en cause le morcellement des politiques (« *On a de plus en plus un jeu de ping-pong où on nous dit : 'C'est génial votre projet, mais allez plutôt voir mon collègue en charge de ceci ou cela'* ») et le formatage multiple des dossiers en fonction des lignes de financement qui est terriblement chronophage.

De ce fait, la reconnaissance dans le décret EP est centrale et reste le point de référence principal en termes de financement. Cependant, Artemis soulève que les manières par lesquelles les activités effectuées en EP doivent être rapportées conduisent à des formes de désaffiliation de la part du public : « *On essaie de plus en plus de sortir notre vision de l'EP du décret à proprement parler. Parce qu'il est vraiment perçu comme une contrainte et il apporte une certaine lourdeur et parfois un manque de spontanéité dans la manière dont les activités peuvent s'organiser. (...) A chaque activité à un moment donné, les permanents qui accompagnaient sur le terrain disaient : 'Oui, mais est-ce que ça rentre dans le cadre EP, est-ce que ça va rentrer dans la fiche, et dans les heures EP ?' (...) Et les gens ne voyaient plus l'EP comme un soutien, un apport, une philosophie, mais comme 'encore des fiches, des contraintes'*

⁴ Cette partie de l'analyse ne prend pas en considération les aides à l'emploi, en ce qu'elles ne portent pas en elles de composante directement liée au « projet ».

(...) ». Cette situation de superposition quasiment complète entre le format d'action défini par le décret et l'activité effective était de moins en moins tenable et provoquait des frustrations et des incompréhensions. Ce qui a nécessité un changement de cap : « *Maintenant on présente l'EP non plus comme un décret mais comme une philosophie de travail, et on essaie de l'amener dans d'autres secteurs. Je dis bien de philosophie. On essaie de démontrer qu'on peut faire de l'EP sans forcément justifier de l'EP. L'EP ça doit être le droit à l'erreur, le droit de faire des tentatives, d'être créatif, d'audace, de spontanéité. Nos membres veulent se sentir à l'aise dans ce schéma-là. Et donc la charge administrative, c'est l'ASBL qui la porte et qui la gère. La spontanéité ça vient de nos membres. Ça prend petit à petit, mais c'est compliqué* ».

L'enjeu de la transversalité de l'EP est central actuellement chez Artemis. Cette transversalité s'exerce donc à partir du référentiel du décret vers d'autres activités non reconnues ou dans les actions financées par d'autres sources. Le noyau d'activités au principe de la reconnaissance dans le décret est doublé d'une série d'initiatives et d'occasions d'exercice des pratiques d'EP au travers d'une multiplicité de modes d'action au sein de l'association.

Elargir sa marge d'autonomie et d'extension de l'EP au-delà des activités reconnues par le décret n'est cependant pas évident, tant les logiques administratives qui accompagnent ces financements complémentaires s'avèrent puissantes, et la reddition de comptes vis-à-vis des financeurs de plus en plus formalisée et tatillonne : « *Les différents services de l'administration et de l'inspection sont vraiment de plus en plus regardants, de plus en plus intrusifs dans la manière dont on utilise les moyens. Ils viennent de plus en plus avec des questions très précises, ils vont très, très loin dans le détail qu'ils demandent. Parfois même délié d'une décision* ». Chercher la reconnaissance dans un autre décret que l'EP n'est pas à l'agenda, contrairement au recentrage de l'association sur son public et sur les volontaires, ainsi qu'à une démarche de « désinstitutionnalisation » des activités afin de revitaliser la dynamique associative.

Aramis

Aramis centre son action sur les publics les plus précaires et les multiples mécanismes qui participent à la production de la grande pauvreté et des inégalités : le droit à une sécurité d'existence indispensable à tous, droit à vivre en famille, à se former et développer des activités professionnelles, droit d'association et les moyens pour y accéder, droit à un habitat, à une citoyenneté choisie effective et reconnue. La préoccupation de l'association est de rester au plus proche de la population à laquelle elle consacre son énergie, en rappelant que son projet « *n'est pas né d'un projet extérieur aux réalités vécues. Il est né dans une lutte, dans des actions directes, concrètes, pour le droit au logement et à une sécurité d'existence pour tous, en tant qu'association de fait, sans financement* ». La reconnaissance par le décret s'effectue après de nombreuses années d'activités hors financement, mais cet enracinement dans l'action collective, auto-organisée et dont la légitimité s'est construite par l'action reste encore actuellement très vif, de même que la lecture agonistique de la société qui l'accompagne : « *Pour nous, l'EP est un outil important par rapport aux populations les plus pauvres. Dans le sens justement des objectifs de l'article 1, c'est-à-dire de cette prise de conscience, ce travail de conscience qui n'est pas une conscientisation des pauvres, mais une prise de conscience de la société dans sa globalité. Mais qui prend ses racines quelque part et dans un lieu déterminé et*

clairement identifié. C'est un changement de société qui est nécessaire, tant chez les dominants que les dominés. Mais le dialogue impose que la situation du conflit soit sur la table et pas caché. Il faut donc interpellier le pouvoir, sinon rien ne se passera ».

Reconnue en axe 1, Aramis organise une activité collective d'EP en cherchant à maintenir la représentation la plus prédominante des publics les plus éloignés : « *Quand on fait nos réunions, j'ai toujours compté les personnes qui sont là pour identifier les pourcentages. Je sais qu'on est au moins avec 80% des gens qui rament quotidiennement contre la misère. Et si un jour je vois qu'on est à du 50/50, alors on se pose la question. Et ça c'est tous les 15 jours qu'on fait cette évaluation, qu'on s'assure qu'on est en dehors des ponts* ». Maintenir cet ancrage premier nécessite de multiples stratégies d'approche et d'ouverture aux publics les plus précarisés. Certaines de ces activités de travail collectif d'EP ne sont pas reconnues, comme une permanence qui n'est pas une permanence sociale de service, ou les actions de questionnements politiques. Dans ce sens, ce qui est considéré, par certains comme étant des activités 'annexes' en amont ou en aval des actions d'EP, sont au contraire considérées par Aramis comme fondamentales et intégrées au processus EP. « *Certains nous disent que de toutes façons nous avons assez d'heures pour être reconnus. Mais nous ce qu'on met en évidence ce n'est pas tant les heures, que le processus, et on veut être reconnus là-dessus aussi* ».

L'association est porteuse d'une lutte contre la marginalisation et l'oppression. L'indépendance et la liberté de l'association est un principe de départ, et comporte une exigence de critique vis-à-vis de l'inscription institutionnelle de son action. Si le décret EP offre ces conditions, la vigilance est cependant nécessaire sur d'autres plans, notamment l'indépendance et la liberté de participation des publics (potentiellement contraints par des politiques d'activation des CPAS ou du chômage par exemple), la production d'une parole collective émanant des participants lors de discussions organisées par des acteurs institutionnels, la critique des processus de reconnaissance et de financement des associations, etc.

Aramis est reconnue en EP, ainsi que plus marginalement (financièrement parlant) en CEC (Centres d'expression et de créativité). C'est une même dynamique de lutte pour l'expression de tous et contre la marginalisation qui anime également les activités qui ont trait à ce second agrément, l'expression artistique constituant un outil privilégié pour déployer autrement le voir-juger-agir. Ces reconnaissances ont notamment une fonction indirecte par rapport à l'action associative : protéger les publics en leur permettant de se référer à des « activités officielles » pour se prémunir de sanctions venant de l'ONEM ou de CPAS. Ainsi d'autres financements plus structurels pourraient être sollicités (par exemple en AMO, en ISP), mais cette question ne se pose pas. Car la subvention d'activités peut s'accompagner d'une crainte, celle d'un formatage et d'un musèlement possible de l'action : « *On ne crache pas dans la soupe, mais il nous faut aussi rester capables de démonter certaines logiques. Je ne suis pas sûr qu'être envahi de moyens c'est ce qu'il y a d'important. On refuse en tout cas d'être mis sur des voies de garage, d'être repoussés dans l'inexistant (...). La logique de citoyenneté n'a rien à voir avec la logique de service qui est une responsabilité publique de permettre un logement, de permettre un accès aux soins de santé, de permettre l'école, etc. On est clairement ailleurs (...) Fondamentalement, on est dans des rapports de force qui sont conflictuels, y compris dans la production de connaissances.* »

Logique de polysubventionnement

Les cas d'Artemis et d'Aramis présentent de nombreuses divergences. Leurs projets et leurs évolutions sont variés : Artemis cherche à revitaliser la dynamique associative par une mobilisation plus importante de son public ainsi que par l'extension de la logique de l'EP dans toute l'organisation ; Aramis cherche à préserver son ancrage premier dans l'action collective avec les plus précarisés en veillant également à garder en ligne de mire l'objectif de changement de société, par la participation active de ses membres. Dans les deux cas, le décret EP est une référence centrale pour les activités des associations et si d'autres financements sont obtenus, c'est pour couvrir des besoins complémentaires qui ne peuvent être reconnus par le format du décret.

En prenant le risque de la généralisation – risque maîtrisé par l'analyse d'autres cas apparentés à ces deux cas noyau – nous pouvons dégager quelques traits d'une première logique d'action des associations :

Centralité de l'Education permanente

- L'appartenance est forte au champ de l'Education permanente, dont l'agrément constitue la source principale de financement structurel. Ces opérateurs rendent compte d'une logique d'EP extensive puisqu'ils sont originellement ancrés dans le champ de l'Education permanente, dont la logique n'est pas en concurrence avec aucun autre agrément ou financement structurel.
- S'il s'avère que d'autres sources de financements entrent en jeu (y compris des fonds propres) ou que des actions relevant d'autres pouvoirs subsidiaires soient menées, la logique originelle d'EP reste le référentiel unique (ou en tout cas privilégié), tant dans l'idéal que dans la pratique.
- La transversalité de l'EP dans l'ensemble des ramifications de l'association part des activités reconnues en EP pour se propager, selon des *modus operandi* variés, dans d'autres activités en amont ou en aval, mais également connexes, avec des degrés divers de succès. On peut émettre l'hypothèse qu'une centration trop systématique des activités d'EP sur les attendus du décret peut conduire à une autonomisation/un cloisonnement et une formalisation trop forte des pratiques et affadir le projet tel que perçu par les travailleurs et les publics. La force de la référence à l'EP comme philosophie de travail transversale agit comme une force motrice qui suppose, paradoxalement, un certain détachement par rapport à la centralité du décret (dans ses aspects les plus formels) pour être pleinement effective.

Rapport au polysubventionnement

- L'option première privilégiée serait que l'ensemble des dépenses relatives à l'action d'EP puisse être couverte par la reconnaissance par le décret. Ce sont les faiblesses de ce financement qui nécessitent la recherche de rentrées alternatives, notamment pour couvrir des activités amont et aval.

- Dans ce cadre, les associations plaident pour une reconnaissance par l'inspection du travail quantitativement mesurable (notamment de nombre d'heures effectivement nécessitées), des processus mis en place et de leur conception de l'EP.
- Les craintes sont vives concernant la réforme des aides à l'emploi. La diminution des moyens et la logique comptable de la reddition de comptes (moins en EP, mais surtout vis-à-vis des autres financements) est dénoncée car elles annoncent potentiellement une fragilisation de l'EP en tant que telle.

Implications pour la dynamique interne de l'association

- La philosophie de l'EP est le seul référentiel organisant les activités. Un jeu de proximité/distance, d'adhésion/critique, advient entre la définition propre à l'association de l'EP (p.ex. la référence au triptyque *voir-juger-agir*) et l'interprétation du décret EP.
- Les acteurs sont ainsi très sensibles à toute évolution du décret, et souhaitent peser dans son évolution et dans ses modalités règlementaires.
- La vitalité de l'association dépend du travail de sensibilisation et d'accompagnement des membres et des populations visées à toute l'étendue de l'EP qui ne peut donc se réduire aux seules activités reconnues par décret. De ce fait, la pression administrative agit comme un facteur de fragilisation de la dynamique associative étant donné les ressources administratives devant être dévolues à ce travail sans valeur ajoutée pour les missions poursuivies.

2. LE POLYSUBVENTIONNEMENT : FAIRE EMERGER DES ENJEUX GRACE A L'HYBRIDATION DE LOGIQUES

Etudes de cas

Apolo et Fedor sont deux associations reconnues en EP mais également en Insertion Socio-Professionnelle (ISP) pour la première et en agrément agence conseil pour la seconde. Toutes deux ont une activité conséquente et presque équivalente reconnue par deux sources de financement structurel. A ces financements s'ajoutent des ressources obtenues à la suite d'appels à projets. L'articulation entre ces sources de financement mobilise des référentiels et des rapports à des administrations différentes. Ce n'est pas tant la complexité de la gestion des activités qui est mise en avant, mais le renforcement de logiques de silo contrariant la transversalité de l'EP.

Apolo

Apolo est reconnue en axe 2 du décret EP et comme CISP (Centre d'insertion socioprofessionnelle). La transversalité de l'EP est défendue par l'association comme une donnée de départ, qui trouve racine dans le décret même : « *De notre point de vue, le décret et le financement, les accords du non marchand, ont vocation à accueillir un maximum de structures, l'EP étant quelque chose de transversal à l'ensemble de l'action associative. C'est*

d'ailleurs pour la soutenir que le décret EP a été mis en place ». Par nature, la philosophie de l'EP a vocation à « percoler dans toutes nos activités », et bien évidemment dans les processus de formation développés dans le cadre des missions d'insertion socio professionnelle. : « Nous cultivons l'écoute active. Nous avons une volonté affichée de travailler à l'émancipation de tous nos publics. Dans nos pratiques de formation, les participants sont considérés comme producteurs de savoir, et deviennent à ce titre les acteurs principaux sur qui repose la responsabilité de s'approprier des techniques et des connaissances qu'ils contribuent à construire collectivement. Ce modèle permet une prise en compte et une valorisation de leur expérience. Cela passe par l'écoute active, par la critique bienveillante mais aussi par le choix politique d'outils comme les logiciels libres ou les réseaux sociaux alternatifs. Quelques-uns de nos formateurs interviennent dans les deux secteurs, et forment tant des travailleurs associatifs que des personnes en recherche d'emploi. »

Cette volonté de l'association est cependant contrariée par les évolutions plus récentes des financeurs de l'ISP demandant un contrôle plus rapproché des dépenses effectuées spécifiquement pour les actions subsidiées et une spécialisation des métiers, comme s'il y avait d'un côté des formations pour les chômeurs, et de l'autre pour les travailleurs. La transversalité n'est pas encouragée. Pis, elle commence à être combattue. Ceci contrecarre la polyvalence des travailleurs, l'échange de bonnes pratiques, l'interculturalité : « Il y a parfois du flou entre formateurs, mais à la limite, maintenant, les formateurs CISP ne peuvent plus donner cours en EP. On a dû modifier leur contrat. Ça n'a pas de sens. Moi, je continue à le faire parce que cela a du sens mais, à un moment donné, c'est la structure du financement qui veut nous forcer à ne plus mélanger. Or, au niveau politique, c'est dramatique. Parce que l'intérêt de cette coexistence, c'est la richesse des valeurs qui s'échangent. »

Apolo met en avant une volonté politique perçue de découpage net des activités, de scission de l'ensemble à des fins économiques. « On se retrouve de plus en plus devant des évaluations brutalement quantitatives. » Mais l'association rappelle également que la logique de polysubventionnement est notamment née d'une volonté politique : « Certains opérateurs ont une logique de polysubventionnement parce que les pouvoirs publics, par volonté publique au départ, ont appelé les opérateurs de formation EP pour développer une activité ISP. C'est le FSE (Fonds social européen) qui a développé des fonds, dont les pouvoirs publics se sont emparés, pour réinsérer plus de personnes sur le marché de l'emploi. Donc historiquement nous sommes le fruit d'une volonté publique. A eux d'assumer cette réalité aussi et de voir la qualité des services que le secteur associatif rend à la société, à bien moindre coût que les cadeaux fiscaux gigantesques consentis au privé au nom de la productivité et du toujours plus. »

Fedor

Fedor est confronté à une situation similaire et condamne l'évolution du contexte de financement poussant les associations à « travailler en silos » au détriment de la transversalité. Son objet porte sur la promotion d'alternatives économiques et articule tant un travail de sensibilisation et de discussion critique de l'organisation économique, que de conseil en développement de formes variées d'entreprises sociales : « On fait réfléchir les gens sur c'est quoi la démocratie d'entreprise, quelles sont les balises. Mais au-delà des principes, comment

ça se traduit dans la réalité, ce qu'on peut aller chercher, comprendre les alternatives, les discuter. Après les collègues qui font du conseil accompagnent réellement des collectifs et les porteurs, et ils poursuivent le travail, écrivent des statuts. Bien sûr les collègues EP n'écrivent pas des statuts, mais il y a des moments de transition où le collègue du conseil va être présent pour des animations autour de la gestion démocratique de l'entreprise pour reprendre la main après. » L'intérêt de l'association est de « nourrir ces deux points de vue-là », mais il est également nécessité par le fait que les statuts des publics sont multiples : tantôt consommateurs engagés, tantôt travailleurs, tantôt porteurs de projets. Leurs casquettes sont plurielles et évolutives : « Cela n'a pas de sens de dire à un travailleur qu'il n'est plus citoyen quand il devient travailleur, de dire à un citoyen qu'il n'est pas consommateur quand il devient porteur de projet. »

Si la transversalité est une évidence pour l'association, elle met cependant en exergue la tendance centrifuge liée au polysubventionnement : « *Quand tu es polysubventionné, tu te retrouves fort dans une organisation de métier, dans une organisation cloisonnée. Ici, on pourrait se retrouver avec des collègues du conseil qui ne sauraient pas exactement ce que font leurs collègues spécialisés en EP et inversement (...) il faut se rendre compte que quand on est soutenu et subventionné, on court le risque d'enfermer son organisation non plus dans son objet social et sa finalité, mais dans ce qu'en attendent les pouvoirs publics. On finit par organiser son activité en fonction de modalités de subvention plutôt qu'en fonction de ce que l'on veut faire, de ce pourquoi on existe. De se retrouver à compter des heures ou des nombres de plans financiers, de statuts. »*

Pour contrer cet effet, Fedor a choisi de retravailler son projet stratégique, de fixer des objectifs transversaux à l'organisation, puis de revisiter l'ensemble de ses financements afin d'apprécier leur contribution à son projet. Le recours aux appels à projet aide normalement à financer et à travailler la transversalité, mais la lourdeur administrative est rédhitoire. Il faut prendre en considération la variété des logiques, assurer la négociation des contrats, remettre des rapports, justifications, demandes de prolongement « *en fonction des ministres, du gouvernement qui continue ou pas, et dans des logiques de travail où les objectifs des politiques publiques ne sont pas les mêmes. »* Les activités menées ne sont pas toujours attribuables à une seule logique, mais doivent être reliées à une source unique de financement, ce qui conduit à des arbitrages internes : « *Parce que nous voyons notre travail comme un continuum et ne le saucissonnons pas. Or, selon les financements, ce ne sont pas les mêmes résultats qui sont attendus. Alors il faut faire attention (...) même tes publics tu devrais les couper en morceaux. »*

Cette charge est éreintante, mais à l'heure actuelle elle est compensée par l'impact toujours positif que le polysubventionnement apporte à l'identité du projet général de l'association. Malgré tout, la voie de la transversalité nécessite un effort de sens et n'est pas aidée par le contexte réglementaire, et la tendance au cloisonnement des activités pourrait aisément s'installer sans les pratiques collectives cherchant à la contenir.

Logique de polysubventionnement

Malgré leurs divergences, les deux cas d'Apolo et Fedor présentent des logiques similaires. Le projet de Apolo a évolué au travers du temps en élargissant l'éventail des formations proposées

(EP puis ISP) sans cependant entamer la philosophie de travail qui trouvait une expression transversale significative. Fedor est essentiellement financé au travers de sa reconnaissance dans deux agréments distincts, de nature très hétérogène (EP et Agence conseil), mais qui trouve un sens transversal pour les acteurs. Dans les deux cas, une logique latente, mais de plus en plus prégnante, de complexification et de pression administrative, pousse au cloisonnement des activités et à l'affaiblissement de la transversalité, tendance que chaque organisation essaie de contrecarrer.

Les deux cas parcourus sont emblématiques d'une deuxième manière par laquelle les associations rencontrées considèrent la place du polysubventionnement. Nous pouvons systématiser les traits de cette deuxième logique comme suit.

Centralité de l'Education permanente

- Les associations inscrites dans cette logique sont caractérisées par leur inscription dans des agréments distincts, dont les logiques peuvent s'avérer antagoniques, mais qui sont hybridées par un projet transversal significatif du point de vue de la dynamique associative. Ces associations peuvent rendre compte d'une logique d'EP « extensive » qui sert de guide pour interroger les pratiques financées par un autre agrément ou reconnaissance.
- Ce travail d'extension s'appuie sur la mobilisation de la direction, car elle nécessite de dépasser les logiques de « cloisonnement » qui séparent les travailleurs en fonction des actions menées, afin de tendre vers un appariement vertueux des actions.
- L'EP est rendue centrale par sa manière d'interroger de manière critique le réel. De ce fait, elle apparaît comme une valeur ajoutée par rapport à d'autres agréments davantage marqués par une logique plus instrumentale orientée vers des résultats tangibles.

Rapport au polysubventionnement

- Le fait d'inscrire le travail associatif dans des décrets/agréments est revendiqué comme une force et non une simple juxtaposition de moyens.
- Les activités menées ne se superposent pas, même si elles sont en grande partie séparées par source de financement. Les zones de recouvrement sont *de facto* limitées, mais suffisamment significatives pour que les apports de l'EP et des autres activités apportent une valeur ajoutée substantielle et un sens à l'action.
- La pression à la reddition de comptes et à l'identification précise des moyens spécifiquement alloués à chaque activité réduit les possibilités d'entrecroisement et affaiblit le projet.
- Les associations assument leur appel à d'autres sources de financement plus ponctuelles, d'une part, pour combler les lacunes aux frontières des financements structurels et pouvoir mener ce qu'elles identifient comme étant l'amont et l'aval de leur action, et, d'autre part, pour saisir des opportunités de réunir leurs approches de manière fluide dans des cadres moins contraignants. Ces bulles de financement leur permettent ainsi de développer des actions

différentes qui embrassent pleinement la complémentarité des approches qui constituent leur identité, en dehors des cadres institutionnels.

Implications pour la dynamique interne de l'association

- L'articulation entre les référentiels des reconnaissances/agréments obtenus nécessite un travail interne important. Celui-ci permet cependant de travailler les missions que l'association se donne en évaluant l'apport de chaque source de financement à cet objectif. La volonté étant de résister à la réduction de l'action associative à la simple production d'un service défini par décret.
- L'évolution du décret EP favorisant la réflexivité de l'association est appréciée à cet égard.
- La logique de cloisonnement peut conduire à des différenciations des conditions d'emploi des travailleurs d'une même association, étant donné l'hétérogénéité des types de dépenses éligibles selon les sources de financement, ce qui n'est pas favorable à l'unité de l'action des travailleurs dans l'association.

3. LE POLYSUBVENTIONNEMENT : GAGE DE L'INDEPENDANCE DE L'ASSOCIATION

Etudes de cas

La troisième manière par laquelle le polysubventionnement est conçu présente une certaine radicalité : elle se réfère à des associations ayant fait de la pluralité des sources de financement une nécessité afin que leur indépendance d'action soit garantie. Les deux cas de Filigranes et Papyrus sont particulièrement illustratives à cet égard. Il s'agit de deux associations reconnues en EP. Que cette reconnaissance fut première avant de s'étendre à d'autres modes de financement ou l'inverse importe peu dans ce cas, car la pluralité des modes de financement actuels témoigne d'une volonté de dépassement des attachements décrets aux fins de poursuite autonome du projet.

Filigranes

La cause défendue par Filigranes est la lutte contre les violences faites aux femmes et aux minorités sexuelles. L'association s'est constituée au départ à partir de dispositifs de formation et d'aide directe aux femmes. Le succès de la démarche l'a conduite à démultiplier ses activités et à faire vivre cette problématique comme un enjeu de société. Ainsi, l'action de Filigranes ne correspond pas pleinement à des axes politiques préexistants. Car son objet est transversal : il touche des publics aux caractéristiques variées (des jeunes aux personnes âgées), vivant dans des situations spécifiques tout aussi hétérogènes (isolement, migration, travail du sexe) ; il appelle des activités de formation concrètes (autodéfense) tout comme des activités de partage d'expériences, de productions écrites collectives avec les publics ; il vise la capacitation des personnes tout comme l'interpellation politique et sociétale.

Pendant plusieurs années, l'association a fonctionné sans ressources, en s'appuyant sur le bénévolat de ses membres. Mais la croissance de l'activité, et l'ampleur du travail potentiel à réaliser l'ont amenée à chercher des financements. Ceux-ci seront d'emblée multiples car l'expression des besoins ne cadre pas avec une source de subvention unique. Dans ce cadre, l'EP apportera un financement structurel important : *« Même si ce n'était pas facile de se situer dans les catégories du décret EP, on a une mission émancipatrice qui dépasse de loin ce qui est prévu, on fait bien plus que ce qui est demandé. »* La variété des lieux d'intervention, des publics, des problématiques, nécessite également de devoir chercher des voies de financement pour des activités qui ne correspondent à aucune ligne budgétaire existante, *« comme par exemple le travail de prévention avec les mineurs »*. Des financements en Egalité des chances peuvent être sollicités, mais ceux-ci sont de courte durée. Il faut également passer par des partenariats, par exemple *« avec des maisons des jeunes qui font des demandes de subventions pour pouvoir nous payer. Mais c'est à chaque fois pour des projets ponctuels. »*

C'est la multiplication des projets et des partenariats qui permet de soutenir l'action de Filigranes. Cependant, l'instabilité du financement de certains projets est importante. Elle est accentuée par les temporalités de ces financements, qui ne soutiennent l'action que sur du court terme ce qui rend fastidieux l'effort de penser son action et son impact sur le long terme. Se voit accentuée la charge de travail relative aux rapports et aux demandes de financements nécessaires pour mettre en oeuvre et pérenniser ces nombreux projets.

L'association doit proposer des projets, solliciter des sources de financement, et refuser également des propositions qui élargiraient de trop le champ d'action : *« On essaie de garder le guidon sur là où on veut aller (...) mais ça nous demande beaucoup d'efforts. »* Aussi, comme nombre d'associations polysubventionnées, l'inscription dans le décret EP a produit des effets plus larges sur l'organisation : *« Au-delà des activités, l'accent sur la réflexion critique nous a beaucoup apporté pour notre évolution organisationnelle. Que ce soit sur la place des participantes dans les organes de décision (...) ou aussi, parce qu'on fonctionne avec d'autres associations bénévoles qui fonctionnent avec des bouts de ficèle et des moyens du bord, on ne peut pas en plus mener un travail de réflexion. Par rapport à cette réflexion critique, les colloques qu'on organise, c'est quelque chose qui est venu seulement avec l'EP. Ça nous a libérés pour pouvoir faire ça en plus. »*

La récolte de financements complexifie la comptabilité. Mais elle passe également par un travail de narration qui doit se décliner selon les spécificités des sources : *« Chaque pouvoir public a son propre langage. Par exemple, en Egalité des chances, la violence est un obstacle à l'égalité et lutter contre les violences, c'est lutter pour l'égalité. Mais d'autres sources, par exemple la Région Bruxelles-Capitale demande qu'on mette en avant la dimension intersectionnelle. Ce n'est pas juste un truc qu'on peut rajouter, ce n'est pas un petit paragraphe. En EP, on ne parle pas en termes d'égalité mais en termes d'émancipation, d'autonomisation, de réflexion critique, de mise en lien des femmes les unes avec les autres, de capacité d'action. Il faut être multilingue ! Ce n'est pas mentir, heureusement, mais c'est un travail de faire entrer les projets dans les cases. »*

Enfin, c'est dans la complexité que se développe l'action de Filigranes qui compose avec tous ces projets et leurs logiques afin de constituer, au-delà de l'adaptation aux particularités des

cadres, un projet cohérent qui entend correspondre au mieux à son objet et à ses publics si variés, un peu à l'image d'une mosaïque.

Papyrus

L'association Papyrus s'est engagée à fournir la possibilité à toute personne migrante, arrivée dans la ville où elle est implantée, une formation en alphabétisation de première ligne, suivant le principe : « *On veut pouvoir accueillir comme on aimerait être accueilli.* » L'association est agréée en ILI (Initiative Locale d'Intégration) et en EP et la transition entre les deux s'effectue progressivement et naturellement : « *Dans les cours de niveau un, on fait du français langue étrangère avec un peu d'éléments d'éducation populaire, et plus on monte dans les niveaux, plus la proportion s'inverse. A la fin, c'est clairement de l'éducation populaire. Ce matin, il y avait un groupe de travail avec des personnes syriennes, irakiennes, afghanes qui ensemble mettent en place un processus de préparation des élections communales.* »

Peu à peu, Papyrus a développé des activités connexes, tel qu'un dispositif d'interprétariat social, des activités d'ISP en informatique. Les populations prises en charges ont des histoires multiples, et des possibilités d'installation légale inégales. Le choix politique de l'association a toujours été de s'adresser à toutes les personnes d'origine étrangère, sans distinction de statuts. Cette liberté est clairement permise par la reconnaissance en EP, et constitue à cet égard un appui très important : « *C'est notre agrément en EP qui l'autorise, c'est très important. Car ce n'est pas parce qu'on est sans papiers qu'on est sans droits.* » Des partenariats sont entretenus avec d'autres associations, notamment syndicales, pour organiser la discussion avec les sans-papiers. Ainsi que des partenariats de formation avec des acteurs publics de la formation, ou encore des projets européens en faveur de l'insertion des personnes migrantes.

Ainsi, pour Papyrus, « *le polysubventionnement est dans notre ADN* ». Celui-ci s'est imposé dès le départ du fait que l'association a « *voulu partir du quotidien des personnes, et ne pas se positionner sous le regard du pouvoir qui ne voit qu'un public cible en particulier.* » Le cloisonnement des politiques – culturelles d'un côté, socio-économiques de l'autre – conduit à des référentiels très opposés – par exemple entre émancipation et intégration – et Papyrus a appris à jongler entre ceux-ci pour faire avancer son projet et articuler ces prescrits tout en maintenant à l'avant-plan la dimension critique apportée par l'EP.

L'association craint une baisse possible des subventions de même que le climat changeant concernant les questions de migrations. Ce qui pose la nécessité de préserver des options ouvertes pour l'avenir, pour s'assurer de pouvoir continuer les actions en faveur des migrants : « *On doit anticiper des baisses possibles de subventions, par exemple si la régionalisation de la Communauté française de Belgique est effective ou les effets de la dernière réforme de l'état sur le financement de la Wallonie. Un jour ou l'autre il est possible qu'on nous dise que nos subventions sont abaissées. Et puis quoi ? Que fait-on de toute la dynamique de terrain ? C'est impensable. On refuse de penser à cela. On doit identifier les sources de financements multiples et alternatives.* »

Logique de polysubventionnement

Les deux cas de Filigranes et Papyrus présentent un trait commun : l'objet même de leur action associative relève d'un problème de société qui ne se laisse pas appréhender aisément au regard des catégorisations existantes de l'action publique. De ce fait, les activités nécessitent d'être financées par de multiples sources afin d'en couvrir les différentes facettes et d'accompagner les besoins exprimés par les publics concernés. Dans ce cadre, l'EP apparaît à nouveau comme une source de financement et un appui crucial au développement critique de l'association. Mais la diversité des financements recherchés sert également un objectif sous-jacent : celui de l'affranchissement par rapport aux possibilités de contrôle par l'action publique de son projet.

Ces quelques traits peuvent être systématisés comme suit.

Centralité de l'Education permanente

- La centralité de l'EP s'apprécie dans ce cas de figure au niveau de la définition large et très inclusive des publics destinataires de l'action. Contrairement à d'autres politiques plus sélectives (par exemple en ISP), le décret EP permet une définition large du public, en particulier les publics populaires ou vulnérabilisés.
- Par extension, la philosophie de l'EP est rendue transversale, car l'objet premier de l'association s'apparente à une cause à défendre, contre des logiques dominantes défavorables.
- L'action « dépasse » les attendus du décret et se matérialise dans des activités, actions, missions, qui ne sont pas et ne peuvent pas être reconnues dans le cadre officiel du décret.

Rapport au polysubventionnement

- Les opérateurs argumentent dans ce cas que les missions de leur association, même si elles embrassent la philosophie EP, ne peuvent pas être menées à bien dans ce seul cadre, et nécessitent de pouvoir décupler les publics, les méthodes, les approches, les problématiques traitées, les portes d'entrées... Sans pour autant critiquer le décret EP, ces opérateurs défendent la nécessité d'une multiplication des sources de financement, et une quasi instrumentalisation des différents pouvoirs subsidiants et cadres institutionnels, dans le but de mettre en œuvre des actions qui trouvent un sens par rapport à la définition de l'action portée par l'association et non prescrite par son environnement institutionnel.
- Pour préserver leur indépendance et pouvoir d'initiative, ces associations sont vigilantes à ce que les subsides restent au service des missions qui ne peuvent se réduire aux outils et formats spécifiques du décret EP : c'est aux subsides à correspondre aux visées de l'association, plutôt que faire rentrer celles-ci dans les cadres du financeur.
- Par la diversification des sources, ces opérateurs se prémunissent contre l'immobilité, l'appartenance structurelle à un seul cadre normatif, qui, s'enlisant, pourrait les conduire à

n'être que des prestataires, des sous-traitants au service d'un pouvoir public qui leur indiquerait tant les besoins auxquels répondre que la manière d'y parvenir.

Implications pour la dynamique interne de l'association

- Les opérateurs suivant cette logique sont réfractaires à l'institutionnalisation de leur action qui les rendrait dépendants de l'un ou l'autre subside, et de développer des stratégies vis-à-vis des politiques publiques mouvantes, afin de ne pas travestir le projet de l'association et de conserver son indépendance vis-à-vis des aléas budgétaires et du pouvoir.
- En effet, ces opérateurs aujourd'hui polysubventionnés sont conscients de leur position un peu « en marge » de ce que chaque financeur peut encadrer, ce qui a pour conséquence une certaine forme d'incertitude quant à l'avenir du projet et de l'association en tant que telle. Ne disposant pas de financement structurel unique et ne constituant pas des figures emblématiques d'un secteur qui les soutiendrait inconditionnellement, ils perçoivent plutôt le risque que chaque pouvoir subsidiant puisse refuser aisément de les financer ou de perpétuer leur soutien, étant donnée la base plurielle du projet associatif qui pourrait s'inscrire dans d'autres cadres (mais parfaitement dans aucun). Dans l'éventualité de diminutions budgétaires, ils se voient soumis en première ligne aux répercussions.
- Il est donc question de développer une certaine autonomie vis-à-vis de ces cadres, pour préserver la dynamique associative au-delà de toute diminution de ces apports aujourd'hui exogènes. Ces stratégies peuvent prendre la forme d'un investissement important dans des activités pourvoyeuses de fonds propres pour se constituer une sorte d'assurance financière dans l'éventualités d'allocations amoindries ; du développement d' « activités économiques » ou de la transformation de l'association en coopérative ; de diversification encore plus importante des sources de financement pour étoffer le réseau de soutien financier et ainsi prévenir à d'éventuelles diminutions budgétaires ou mises sur la sellette de la part de l'un ou l'autre pouvoir subsidiant ; ou encore de coalitions d'opérateurs qui œuvrent collectivement à faire reconnaître de nouvelles approches ou thématiques qu'il s'agit pour les pouvoirs publics de soutenir par des financements structurels encore inexistantes. Dans tous les cas de figure, il est impensable pour ces opérateurs de dépendre de la conjoncture politique et budgétaire, du moins telle qu'elle se profile selon leur lecture.

Conclusion

Malgré les points de tension observés, en particulier autour de la charge administrative, du sentiment de suspicion et aux incertitudes politico-financières, l'idée transversale défendue par les opérateurs rencontrés⁵ est qu'il revient au secteur associatif de détecter et de répondre aux besoins du terrain. Selon eux, étant donné les incessantes modulations de la réalité sociale, il semble impossible pour les cadres institutionnels, lents à se transformer, de pouvoir s'adapter sans cesse à ces modulations. Il revient donc au secteur associatif d'être en première ligne et de répondre aux nouveaux besoins (lesquels ne correspondent généralement pas au cadre subsidiant), ce qui les oblige à ajuster leurs sources de financements pour accomplir leurs missions. Il s'agit donc de ne pas rester enfermé dans une seule source de financement, dans une perspective top-down (qui pourrait réduire voire verrouiller la capacité d'intervention des opérateurs), mais plutôt de se faire l'interprète du terrain vers les pouvoirs institutionnels, dans une logique bottom-up. Dépendant cependant de l'argent public, ils doivent rendre des comptes et ils sont d'accord sur ce principe. Toutefois, les acteurs institutionnels qui financent cette action publique ont leur propre référentiel qui souvent ignore l'aspect holiste des associations. Ces dernières sont alors soumises à un travail de justification fastidieux et souvent technocratique. Pourtant, eu égard à leur dire, elles parviennent manifestement, mais l'effort est conséquent, à maintenir un « cap » en intégrant une stratégie de polysubventionnement.

Une analyse des logiques d'action nous a permis de dégager trois cas de figure assez différents de mobilisation de ressources financières :

- une logique de centration sur le décret EP, et un financement périphérique nécessité pour couvrir essentiellement les aspects non finançables du processus d'EP ;
- une logique d'hybridation de plusieurs reconnaissances/agrèments, dont l'EP, à partir de laquelle une plus-value est dégagée, et la transversalité de l'EP développée ;
- une logique de multi-financement assumée, dont l'EP, afin de garder la mainmise sur la définition des besoins, la manière de les aborder, et de se prémunir contre les catégorisations établies et les changements possibles de financements.

Le polysubventionnement est une nécessité dans les cas étudiés, car le financement par le décret est insuffisant (logique 1). Mais il peut également ouvrir des espaces nouveaux d'action par le croisement de perspectives (logique 2) ou s'avérer une pratique nécessaire pour assurer l'indépendance de l'association (logique 3). Dans tous les cas, cependant les pressions budgétaires conduisent à une mise en question des possibilités de transversalité par les logiques de silo qu'elles charrient. Ceci est également lu comme une menace pour l'action associative qui pourrait être réduite dans son autonomie et son pouvoir d'interpellation de la société.

⁵ Dont toutes les actions (tant les actions de terrain que les appels à tel ou tel financeur) se trouvent au service de leur projet, sur lequel il s'agit de garder le cap malgré les difficultés.

Au final, notre enquête auprès d'un échantillon d'opérateurs révèle que le polysubventionnement ne s'oppose pas au déploiement de l'EP dans les associations. Au contraire, sa philosophie de travail est mobilisée de manière transversale et sert de référentiel prédominant du point de vue des directions en tout cas. L'EP agit en effet comme une ligne de réflexion transversale puissante qui pousse la production d'un regard critique sur les activités, et place l'émancipation et la transformation sociale comme but à atteindre. En d'autres termes, l'EP paraît permettre de placer les buts de mission au-dessus des buts de système.

Cependant, l'exposé des cas a montré que ce caractère potentiellement vertueux du polysubventionnement et de la transversalité de l'EP n'est pas exempt de toute une série de difficultés. Le maintien de l'EP comme moteur pour l'organisation repose sur la capacité des responsables à entretenir cette direction, et sur la capacité de l'association à jongler avec les contraintes administratives et politiques ; d'où la dénonciation de l'énergie importante qui doit être déployée pour soutenir le projet social global. Face à ce constat, tous les opérateurs souhaiteraient au minimum qu'une concertation et qu'une coordination entre les différents pouvoirs publics puissent déboucher sur une simplification administrative, ce qui réduirait les coûts de gestion et de transaction tout en renforçant les capacités d'action.

Annexe : Caractéristiques des associations interviewées

	Axes	Points	Décret
a	1 + 2 + 3.2 + 4	365	ex-76
b	1 + 3.2	90	ex-76
c	1 + 4	80	ex-76
d	1 + 3.2	80	ex-76
e	2 + 3.2	75	ex-76
f	1 + 3.2	45	ex-76
g	1 + 3.2	45	ex-76
h	1 + 3.2	45	ex-76
i	1 + 4	35	décret 2003
j	1	35	décret 2003
k	3.2	30	décret 2003
l	1	20	ex-76
m	1	20	décret 2003
n	1	10	ex-76
o	1	10	décret 2003
p	1	0	décret 2003