

Observatoire des Politiques Culturelles

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



Evaluation du Décret relatif au développement de l'action d'éducation permanente dans le champ de la vie associative

Rapport final – février 2019
Sous la direction de Bernard Fusulier et Marc Zune
Chargée de recherche : Alice Tilman

Remerciements

La présente étude relève du marché de services portant sur « l'évaluation du Décret relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'Education permanente : identification des questions d'évaluation et conception et mise en œuvre des dispositifs d'évaluation les plus susceptibles d'y porter réponse (Cahier spécial des charges OPC_2016_EDEP) ». Cette évaluation a été animée par l'Observatoire des Politiques Culturelles et a bénéficié des échanges constructifs avec un Comité d'accompagnement composé de représentant·e·s de différentes parties prenantes de la régulation du domaine de l'Education permanente.

Bien que relevant de la responsabilité de l'équipe mandatée, le travail entrepris n'aurait pu être réalisé et aboutir sans le soutien continu et les apports judicieux des membres du Comité d'accompagnement. Nous voudrions également saluer l'accueil que les associations ont réservé à nos sollicitations et le partage non seulement d'informations mais aussi de réflexions qui nous ont permis d'avancer dans les analyses.

Composition du Comité d'accompagnement :

Représentants du Conseil Supérieur de l'Education Permanente : Fabrice Eeklaer, Geoffroy Carly, Jean Blairon, Dominique Surleau, Christian Boucq, Daniel Soudant,
Représentants de l'administration générale de la culture : France Lebon, Patricia Hubert, Stephan Grawez, Olivier Van Hee, Luc Carton,
Représentante du cabinet de la ministre : Ariane Estenne,
Représentants de l'Observatoire des politiques culturelles : Michel Vandekeere, Michel Guérin.

Table des matières

INTRODUCTION	4
CHAPITRE 1. RECEPTION ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE D'UNE REGULATION PAR UN PRINCIPE D'AUTO-EVALUATION REFLEXIVE	8
1. OBJET ET METHODE	9
2. CONSTATS TRANSVERSAUX	11
3. TROIS FACTEURS EXPLICATIFS DES POSSIBILITES D'APPROPRIATIONS DU NOUVEAU CADRE DE REGULATION	12
4. APPROPRIATION ANTICIPEE DE LA NOUVELLE REGULATION	27
5. CONDITIONS DE POSSIBILITES DE DEMARCHES D'AUTO-EVALUATIONS REFLEXIVES	34
6. CONCLUSION	41
7. ANNEXE : CARACTERISTIQUES DES ASSOCIATIONS MOBILISEES POUR LES EXTRAITS D'ENTRETIEN	43
CHAPITRE 2. LE « POLYSUBVENTIONNEMENT » DES ASSOCIATIONS RECONNUES ET LES CONSEQUENCES POUR L'EDUCATION PERMANENTE	44
1. OBJET ET METHODE	45
2. UN RAPPORT CRITIQUE A L'ACTION PUBLIQUE	48
3. ETRE POLYSUBVENTIONNE : DIVERSITE DE LOGIQUES, DE PRATIQUES ET DE CONSEQUENCES	59
4. CONCLUSION	74
5. ANNEXE : CARACTERISTIQUES DES ASSOCIATIONS MOBILISEES POUR LES EXTRAITS D'ENTRETIEN	77
CHAPITRE 3. <i>PRATIQUES DE MOBILISATION DES PUBLICS ET EFFETS RECHERCHES</i>	78
1. OBJET ET METHODE	79
2. LES MUTATIONS DE LA MOBILISATION	82

3.	TROIS FORMATS DE MOBILISATION EN EDUCATION PERMANENTE	84
4.	ZOOM SUR LA MOBILISATION DES PUBLICS POPULAIRES	99
5.	CONCLUSION	102
	CONCLUSION GENERALE	105
1.	LA DOUBLE TEMPORALITE DU PROCESSUS D'EVALUATION	106
2.	UN CHANGEMENT DE CAP DANS LA REGULATION, SIGNE DE L'EVOLUTION VERS UNE <i>REDDITION DE COMPTE REFLEXIVE</i>	107
3.	DES POINTS D'INTERETS POUR DES ANALYSES FUTURES	111

Introduction

En donnant un cadre et des moyens à l'éducation permanente (EP), la société belge s'est dotée de conditions institutionnelles de promotion d'une citoyenneté active et d'une démocratie culturelle. Ces conditions sont le fruit d'un mouvement long qui remonte à une constellation d'initiatives durant la seconde moitié du XIX^{ème} S. autour de la question ouvrière et de l'éducation populaire.¹ Il faut toutefois attendre l'après première guerre mondiale pour que l'Etat soutienne l'éducation populaire par des subsides. L'arrêté royal du 5 septembre 1921 constitue à cet égard un acte législatif majeur en déterminant les conditions de subventionnement des « œuvres complémentaires à l'école » (universités populaires, cercles d'études...) où il s'agit d'aider la diffusion scientifique et artistique, en s'abstenant néanmoins de toute propagande politique, religieuse ou antireligieuse. La loi du 3 avril 1929 institue le Conseil supérieur de l'éducation populaire qui a pour mission d'étudier et de suggérer au gouvernement des mesures destinées à favoriser un emploi « utile et moral » des loisirs des travailleurs. Dans les années 1930, des organisations du mouvement ouvrier chrétien revendiquent un système de crédits d'heures qui intègre les cours du soir dans la journée de travail.

Après la seconde guerre mondiale, la question de la formation des travailleurs se pose encore avec plus d'acuité. Et début des années 1960, la formation commence à être vue comme un « droit culturel ». La loi de 1963, dite « loi de promotion sociale », vise, d'une part à favoriser l'accès des ouvriers ayant commencé à travailler jeunes à pouvoir acquérir un complément de formation ; d'autre part, à promouvoir la formation professionnelle des travailleurs et la « réadaptation » des chômeurs. L'accord interprofessionnel du 19 juin 1971 instaure l'octroi de crédits d'heures pour la formation syndicale. Deux ans plus tard (loi du 10 avril 1973, dite « loi Glinne »), un système de crédits d'heures est généralisé aux travailleurs suivant des formations professionnelles et techniques en vue de leur promotion sociale. En 1974, ce droit est étendu aux formations générales et reste en vigueur jusqu'à l'instauration du système du congé-éducation en 1985. Dans la structuration du secteur socio-culturel, deux arrêtés royaux font dates au début des années 1970 : l'arrêté royal du 22 octobre 1971 qui fixe les conditions de subventionnement des maisons de jeunes et des centres ruraux de jeunesse, et l'arrêté royal du 5 août 1970 qui porte sur l'agrégation et le subventionnement des maisons de la culture et des foyers culturels.

La structuration institutionnelle de l'éducation populaire, requalifiée de permanente, atteint un aboutissement avec le décret du 8 avril 1976 : « décret fixant les conditions de reconnaissance et d'octroi de subventions aux organisations d'éducation permanente des adultes en général et aux organisations de promotion socio-culturelle des travailleurs. » Ce décret laisse une grande autonomie aux organisations sociales quant aux moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs.

Début 2000, la stabilité globale des reconnaissances des organisations subsidiées et de la répartition financière constitue l'un des points de la critique formulée à l'égard de la régulation de l'éducation permanente sur la base du décret de 1976 ; elle serait trop peu ouverte aux innovations. Une réflexion de fond sur la réforme du décret de 1976 est menée, sous la houlette du Ministre de la Culture de l'époque, Rudy Demotte, autour des conditions

¹ Pour cette partie historique nous nous référons à Arcq E., Blaise P., 1996, *Les Balises*, dans Collectif, *Regards Croisés sur l'éducation Permanente*, EVO, Bruxelles, pp. 13-28.

de reconnaissance des associations, du financement, des publics visés et de la contractualisation. Cette réflexion débouche sur la rédaction d'un nouveau décret, le décret du 17 juillet 2003 intitulé : « Décret relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'éducation permanente. » Il institue entre autre des conditions de subventionnement sur la base de critères quantitatifs et qualitatifs ainsi que de territorialité qui permettent d'accéder à des catégories de forfaits. Des procédures d'évaluation sont établies.

En 2010, le GIRSEF et la SONECOM sont mandatés pour mener une évaluation de ce nouveau décret. Elle porte essentiellement sur l'appréciation des effets et des difficultés rencontrées lors sa mise en œuvre. Elle comprend une analyse des mouvements d'acteurs produits par le passage des reconnaissances dans le décret de 1976 à celles dans le décret de 2003, ainsi que l'examen approfondi de deux problématiques. La première concerne la régulation « quantitative » des activités reconnues, introduite par le décret de 2003, et la seconde cible le lien institué entre subventionnement et territorialisation des activités.²

En 2017, répondant à un nouveau cahier des charges et à un nouvel appel à évaluation, le GIRSEF est retenu pour la mener. La demande qui est formulée est de nature différente de la précédente pour au moins trois raisons. Tout d'abord, parce que les acteurs de la régulation ont entrepris de réviser le format d'évaluation quinquennale des associations reconnues afin d'accorder davantage d'attention à la dimension réflexive et qualitative en vue d'une réforme du décret. Ceci conduit l'équipe à une première investigation portant sur l'appréciation, par les acteurs associatifs, de cette nouvelle proposition, des enjeux qu'elle soulève et des conséquences qu'elle peut entraîner.

La deuxième raison tient à la demande d'approfondissement de deux questions thématiques importantes pour la compréhension de la vie associative en relation avec l'éducation permanente. La première traite du fonctionnement des associations et des modalités de leur financement. La vie associative suppose, par nécessité et par opportunité étant donné les objectifs poursuivis, à une diversification des sources de financement. La question qui est posée est alors de savoir *Comment s'articule l'action en faveur de l'EP lorsqu'une association est polysubventionnée ?* La seconde question thématique porte sur les manières par lesquelles les publics sont mobilisés et les effets recherchés au travers de l'action en EP. Il s'agit d'une véritable problématique à l'heure où de nombreux analystes constatent si pas un déclin de l'engagement, en tout cas un renouvellement de ses codes. Mais elle devient également indispensable à approfondir étant donné que la question des effets suscités par l'EP est devenue une des quatre questions évaluatives des associations dans le projet de modification du décret.

Enfin, la troisième raison réside dans la volonté d'impliquer les acteurs associatifs dans la démarche. Ceci s'est traduit par la sollicitation d'associations diversifiées (de taille, niveaux de reconnaissance, objets, localisations, anciennetés), la réalisation de focus groups, l'information publique des rapports d'étapes, la discussion des résultats et des conclusions avec le comité de pilotage représentant la pluralité des parties-prenantes (conseil de l'EP, services du gouvernement, cabinet).

² Fusulier B., Zune M., 2012, *L'éducation permanente et le décret de 2003 : un changement dans la continuité*, Observatoire des Politiques Culturelles, Bruxelles.

Le présent ouvrage clôture le travail de cette deuxième évaluation du décret qui a en même temps servi à accompagner sa réforme. Il éclaire une vie associative en donnant la parole aux acteurs qui l'anime, tout en livrant une grille d'intelligibilité de leurs positionnements face aux enjeux étudiés. Il est organisé autour de trois chapitres qui suivent la chronologie de nos investigations.

Le chapitre 1, intitulé *Réception et conditions de mise en œuvre d'une régulation par un principe d'auto-évaluation réflexive* fait état de l'étude réalisée auprès d'un échantillon pluriel d'associations. Après une première analyse de la diversité de leurs modes de fonctionnements, de leurs rapports à l'administration et à l'inspection, et des modes actuels d'évaluation, sont mis en évidence les avis généraux concernant les nouveaux principes contenus dans la réforme et les conditions de possibilité de mise en œuvre de démarches d'auto-évaluation réflexive. Appuyé par une enquête menée en 2017, ce travail a servi le groupe de pilotage à consolider la proposition de révision du décret de 2003, adoptée le 14 novembre 2018 par le Parlement de la Communauté française et intitulé désormais : « *Décret relatif au développement de l'action d'éducation permanente dans le champ de la vie associative* ».

Le chapitre 2 interroge le polysubventionnement dans le cadre de l'EP. L'analyse a bénéficié d'informations collectées lors de la phase précédente qui ont été complétées par une démarche spécifique réalisée au cours du premier semestre 2018. Ce chapitre met d'abord en évidence la manière par laquelle les associations rendent compte de leur financement en général, et expriment par conséquent leur rapport à l'action publique. Puis, à l'appui d'études de cas, trois logiques de mobilisation du polysubventionnement au service de l'action associative sont identifiées. En filigrane, cette analyse montre la place du référentiel de l'EP dans l'action associative, et attire l'attention sur les épreuves et l'énergie nécessaire pour en faire un mécanisme structurant pour l'ensemble des activités des associations.

Les résultats exposés dans le troisième chapitre intitulé : « *Publics, pratiques de mobilisation et effets recherchés* », sont le fruit d'une cumulativité de données recueillies lors des deux phases précédentes auxquelles s'est ajoutée une nouvelle phase de collecte d'informations et d'analyses qui s'est clôturée durant le second semestre 2018. Ce chapitre fait état de trois configurations particulières en EP. A l'appui des concepts d'*intéressement* et d'*enrôlement*, issus de la sociologie de la traduction, il met en évidence de manière idéale-typique les logiques par lesquelles les associations intéressent leur public et essaient de les mobiliser, en suscitant une implication soutenue au fins de transformation sociale. Ce processus est cependant maillé d'aspérités et souffre de dynamiques institutionnelles concurrentes, notamment en ce qui concerne les publics d'origine populaire.

Ces trois chapitres concernent donc des aspects différents de la vie associative : la question de la régulation (chapitre 1), du financement (chapitre 2), des finalités en termes de mobilisation des publics et d'effets (chapitre 3). La conclusion propose un retour réflexif sur les enjeux de la régulation de cette action publique particulière qui implique de rendre évaluable une réalité associative difficilement commensurable.

Chapitre 1.
Réception et conditions de mise en œuvre d'une régulation
par un principe d'auto-évaluation réflexive

1. Objet et méthode

Ce premier chapitre de l'évaluation répond à la question suivante : comment les acteurs du secteur de l'éducation permanente apprécient-ils et envisagent-ils de se projeter dans une nouvelle modalité d'évaluation de leurs actions reposant sur le principe *d'auto-évaluation réflexive* ? L'idée proposée – et depuis avalisée par l'adoption du nouveau décret – était de structurer l'évaluation qualitative des actions à partir de quatre questions évaluatives, en complément d'indicateurs de résultats. L'objectif de l'enquête réalisée étant *d'identifier les façons dont les acteurs appréhendent les questions posées, anticipent la facilité/difficulté d'y répondre, et perçoivent la démarche à mettre en œuvre ainsi que les besoins d'un accompagnement*. L'examen de cette problématique permet, plus largement, de faire état du « pouls » du secteur en matière de régulation dans le cadre du décret précédent, et de mettre en évidence des dynamiques structurantes de conceptions et pratiques contrastées à cet égard.

Cette phase de l'évaluation s'est déroulée de septembre à décembre 2017. Elle a consisté à rencontrer des associations reconnues en EP, dans leur diversité, au travers d'entretiens de recherche et de focus-groups. Trente associations (soit environ 10% des associations reconnues) aux caractéristiques variées y ont participé. Nous avons constaté une saturation de l'information au terme de la démarche. Le tableau ci-dessous reprend les principales caractéristiques des associations mobilisées.

Provenance			
Bruxelles	Liège/Luxembourg	Namur/Brabant Wallon	Wallonie picarde
11	9	7	3

Axes de reconnaissance						
1	2	3.1	3.2	1 + 3.2	2 + 3.2	1 + 4
16	1	1	3	7	1	1

Points			
0	10-15	20-35	45-90
7	9	7	7

Décret de première reconnaissance	
1976	2003
13	17

Réception des entretiens

Les associations rencontrées ont été sélectionnées à partir de critères de diversification définis par l'équipe en charge de l'évaluation (axe de reconnaissance, taille, localisation, thématiques, ancienneté de reconnaissance) et d'un appel à manifestation d'intérêt qui accompagnait un premier courrier d'introduction à l'ensemble de la démarche.

La réception de cette démarche a été jugée très positive par les associations. Aucune n'a décliné l'invitation et les entretiens (de 1h à 2h30) ou focus-groups (durée de 3 heures) se sont déroulés dans un climat de confiance. Lors des focus-groups les représentants des associations ont dit apprécier le fait de se trouver en situation de discussion collective sur des enjeux communs, soulignant également par là leur difficulté à trouver des moments similaires dans le cours de leurs activités.

Structure des entretiens

Soucieux d'ancrer la réflexion des associations sur leur rapport à l'évaluation et à la régulation, nous avons organisé les entretiens en quatre temps.

- Temps 1 : il était proposé à l'association de se raconter, de partir de son projet initial et de retracer son évolution jusqu'à ses lignes d'action actuelles. Partir du terrain et des enjeux dont l'association s'empare permettant, par la suite, et en rebondissant sur des références spontanées à l'éducation permanente, d'aborder la manière dont le projet et ses actions s'inscrivent dans le cadre du décret actuel. Des critères plus pragmatiques étaient alors discutés tels que le volume de points et l'aisance/difficulté à répondre aux exigences d'ordre quantitatif, et ce en regard de la manière dont la reconnaissance initiale était advenue.
- Temps 2 : la focale était mise sur les rapports produits par l'association, le but étant d'appréhender l'état d'esprit dans lequel les acteurs envisagent l'évaluation telle qu'établie actuellement. Le but était alors de saisir le degré d'appropriation et de proximité/distance par rapport à la norme évaluative.
- Temps 3 : une fois ces différents éléments abordés, il s'agissait de discuter des évolutions proposées et plus généralement du passage à une évaluation davantage qualitative. Au-delà du recueil des avis sur ces évolutions, l'idée était d'amener les répondants à s'y projeter afin de saisir les enjeux sémantiques et organisationnels qui pourraient sous-tendre leur appropriation, ainsi que les conséquences qu'une nouvelle forme d'évaluation pourraient avoir – selon eux – sur leur projet et la manière dont il se matérialise.
- Temps 4 : un temps de clôture était dédié à une montée en généralité, l'occasion d'amener l'association à se faire le témoin de dynamiques sectorielles et d'identifier d'éventuels points

d'attention sans lesquels les évolutions ne seraient pas vertueuses eu égard à un secteur pluriel.

2. Constats transversaux

(1) Un large consensus approuvant la direction de la réforme de l'évaluation

Les associations ont un *a priori* favorable quant à l'ensemble des mesures proposées dans le projet de réforme. En particulier, le glissement de l'évaluation vers une modalité plus qualitative fait sens pour les acteurs, surtout au regard de la logique d'éducation permanente. Ce changement est tout à fait congruent avec le souhait des associations d'évoluer dans un environnement plus souple et plus ouvert. Le lissage des activités sur le temps du quinquennat et la perspective d'une plus grande transversalité entre les axes renforcent encore cet *a priori* positif. Les mesures appréhendées dans leur ensemble sont perçues comme un réel assouplissement du cadre et associées à moins de rigidité au niveau de l'inspection, qui serait elle aussi plus encline à valoriser certaines activités étant donnée la nouvelle place du qualitatif.

« Par rapport à d'autres décrets, on le trouve quand même assez souple et ouvert. [...] Par rapport à cette note [évolutions] on est à 300% dedans, je pense que ça peut être que du mieux. » (h)

(2) Une orientation en phase avec la lecture plus large de la place de l'éducation permanente

Outre l'implication de ces nouvelles mesures pour chaque association, de nombreux acteurs font état d'enjeux plus larges. Ils voient dans la réorientation une manière de mieux acter la spécificité de l'éducation permanente, de la visibiliser, et de pouvoir armer le secteur d'arguments pour en assurer le développement futur.

« Je trouve ça vachement intéressant de chercher le qualitatif. Et je pense en fait que c'est un besoin. C'est intéressant de faire sortir les gens du bois avec des questions pareilles. » (a)

« Se poser des questions comme ça renforce le secteur [...] on est des transformateurs de la société quelque part, c'est ça que ça veut dire pour moi, donc on a une critique de la société, qui peut être très différente, on peut la critiquer très différemment, mais par contre savoir comment chacun critique la société et de savoir qu'on est tous là à critiquer la société, je trouve que en tant que secteur, ça nous conforte dans l'utilité de notre action. » (b)

« Enjeu à ce que le secteur montre mieux et explicite mieux ce qu'il fait [...] Le fait que les associations fassent un peu plus de qualitatif, c'est peut-être aussi une façon pour le secteur de continuer à négocier lui-même ses propres moyens financiers [...] quand tu dois négocier des budgets pour la culture, t'as besoin peut-être d'un peu plus en main que dire "la culture c'est important pour les gens" [...] t'as besoin de l'exemplifier, de l'argumenter. [...] Il y a un enjeu de pouvoir assurer la suite du

secteur (...) le jour où la majorité politique change, il faut pouvoir aller dire "voilà ce que fait ce secteur". » (g)

3. Trois facteurs explicatifs des possibilités d'appropriations du nouveau cadre de régulation

Le large consensus de principe mis en évidence par les entretiens ne signifie cependant pas que les capacités d'appropriation concrète des changements annoncés sont équivalentes entre les acteurs. Ce changement de régulation s'inscrit bien évidemment dans des modes de fonctionnement associatifs pluriels, dans des histoires hétérogènes, dans des lectures singulières de la place de l'EP, dans des expériences spécifiques d'interaction avec les services du gouvernement. De celles-ci découlent des appréciations variées quant à la possibilité, à la facilité, au degré d'intérêt, à se projeter dans un cadre évaluatif réformé.

Trois facteurs semblent structurer ces variations :

- (1) La projection dans la logique de l'EP ;
- (2) Les rapports différenciés à l'inspection et l'administration ;
- (3) L'ampleur variable du processus d'élaboration des rapports et de l'évaluation.

Ces trois éléments sont liés : ainsi la centralité de la logique d'EP dans les associations facilite la réalisation des rapports, qui s'inscrivent dans la continuité de l'action ; l'alignement de la conception de l'EP par l'association et son appréciation par l'inspection favorise un rapport serein à l'évaluation ; de même, disposer de moyens suffisants permet plus aisément de dégager des marges pour la mise en œuvre de démarches participatives d'auto-évaluation.

Nous développons dans cette section ces trois facteurs, avant d'explorer plus avant dans la section 4 l'analyse plus précise des réactions aux différentes mesures.

(1) Le degré de centralité de la logique de l'EP dans les associations

Un premier facteur différenciant les associations est le degré de centralité de la « logique de l'EP » dans leur fonctionnement. Par « logique de l'EP » on entend la capacité du référentiel de l'EP à innover l'ensemble des activités poursuivies par l'association et son fonctionnement même, au-delà des pratiques effectives valorisées dans le cadre de la reconnaissance.

Un gradient peut être ainsi mis en évidence, entre les associations faisant de l'EP une source fondamentale et première d'identification, et des associations tendant vers la mise en

œuvre de cette logique. Selon qu'elles soient « maîtrisée », « activée » ou « incertaine », ces logiques d'EP influencent l'interprétation et la projection dans les réformes de la régulation.

a) Logique d'éducation permanente maîtrisée

En général, pour les associations qui sont historiquement ancrées dans l'EP, celle-ci pénètre l'ensemble des actions et le fonctionnement au jour le jour de l'organisation. La logique d'EP est antérieure à la reconnaissance par le décret – elle est son origine historique –, et prévaut dans la conception de l'ensemble des orientations. Les permanents maîtrisent sa logique et parviennent à l'ériger en tant que moteur de réflexion tant au cœur de l'association que dans ses ramifications (locales, associations qu'elles fédèrent, Conseil d'Administration, Assemblée Générale, bénévoles, publics dans une visée d'appropriation des actions...). Ces associations élaborent également des réflexions importantes quant aux enjeux de l'EP en tant que secteur et ont une lecture politique qui les place en tant qu'acteurs structurels dans le domaine institutionnalisé. Elles maîtrisent une définition de l'EP qu'ils partagent avec le réseau dont ils font partie ou qu'ils organisent.

De ce fait, ces acteurs accueillent très favorablement le recentrement de l'évaluation autour des fondamentaux condensés dans l'article 1 du décret. Ils l'estiment salubre pour certaines associations évoluant dans le secteur qui seront ainsi stimulées dans leurs réflexions et leurs développements.

Dans ces circonstances, on assiste à une situation de couplage³ entre le décret et la logique adoptée par l'association. Il existe, d'une part, un couplage vertical entre le décret et la compréhension qu'en ont les acteurs, et, d'autre part, un couplage horizontal au sein de l'association elle-même, dont toutes les ramifications ont adopté la logique EP. Le décret est un soutien, un guide pour l'action et imprègne le fonctionnement de l'ensemble de l'association. Dans ce sens, les activités et la manière dont elles sont données à lire via les rapports répondent à la même logique, se correspondent. Pour le dire autrement, il n'y a pas d'effort à faire pour « faire rentrer l'activité dans une case », il n'y a pas de décalage entre la visée de l'association et les exigences du décret, qu'il s'agisse de braver à l'occasion de la réalisation des rapports.

³ La notion de « couplage » à laquelle nous faisons référence, inspirée par les approches néoinstitutionnalistes de l'analyse des organisations, désigne le degré de correspondance entre les pratiques réelles des organisations et les attentes normatives exprimées par leur environnement.

« Toutes nos activités émergent de l'EP, on construit tout en ayant la logique d'EP. [...] Donc dès sa création, c'est dans un processus d'EP que les activités se sont créées. [...] Il est donc nécessaire de réfléchir les activités en anticipant la manière dont elles doivent rentrer dans le décret : « Mais effectivement, sans ça on n'arrivera pas à travailler. » « Une partie importante de notre boulot consiste à voir les choses au préalable, avant de décider d'un moyen d'action. Sans cesse. En fait c'est systématique [...] Et c'est tellement une partie intrinsèque de notre fonctionnement, [...] c'est inclus dans un raisonnement ». (a)

« On est une des rares vieilles organisations qui est restée essentiellement militante. Même si y a eu une professionnalisation du cœur de l'équipe des permanents, [...] c'est l'action portée par les militants. Et donc on est vraiment dans la définition de base de l'éducation permanente. » (d)

« L'EP c'est un des métiers qu'on a qui permet de questionner, de prendre distance, d'interroger, de ne pas simplement favoriser ce qui existerait mais rentrer dans une analyse plus critique. [...] De plus en plus on a une approche qui intègre finalement tous ces métiers. Cette question d'approche critique elle apparaît finalement partout. » (f)

b) Logique d'éducation permanente activée

Un deuxième cas de figure présente une situation où la logique d'EP nécessite d'être constamment « activée ». Ceci signifie que l'EP est un horizon à atteindre qui implique un travail et une vigilance régulière afin que ses principes restent à l'avant-plan de l'esprit des activités de l'association. Ce travail est porté par des acteurs internes qui marquent l'association de leur empreinte, et jouent un rôle moteur dans le fait de rendre le principe de l'EP actif dans les manières de penser et d'agir. Ainsi cette affirmation est particulièrement présente lors de moments structurants de la vie associative : à l'occasion de changements de personnels (départs de permanents...) ou de changements organisationnels, mais également lors des évaluations quinquennales.

Un travail de concordance avec les attentes du décret est donc ici régulier, et met en jeu le rapport à l'inspection, notamment dans la définition des finalités de l'éducation permanente. Beaucoup de ces réactivations et remobilisations autour de l'article 1 ont été déclenchées par le constat d'un décalage entre les activités et le décret, décalage décelé par une inspection à l'avis mitigé, ou suite à des changements organisationnels au sein de l'association. Mais certains décalages et tâtonnements entre conceptions de l'EP restent encore en chantier.

Dans ce cas de figure, la logique de l'EP est souvent portée par un ou deux permanents, qui font office d'interface entre le décret et le terrain et à qui il incombe alors d'explicitier la logique d'EP jusqu'aux ramifications de l'association. Si la logique d'EP n'innervé pas toujours l'ensemble de l'association, celle-ci en est consciente et tente d'y remédier. Pour schématiser cette situation, on pourrait dire qu'un travail de couplage vertical et horizontal est porté par les permanents. Ils œuvrent à l'articulation entre les activités conduites et les attendus du décret. Cette articulation est médiée par le rapport à l'inspection et la

mobilisation des membres de l'association et des publics (qui ne se sentent pas systématiquement concernés par la logique d'éducation permanente, surtout lors de la coexistence de logiques contradictoires au sein d'une même organisation).

Dans ce cadre, les personnes en charge de l'EP dans ces associations voient positivement les changements de régulation, car elle va les aider à « continuer à faire vivre l'EP dans l'organisation ».

« Et après c'est mon rôle tout le temps de ramener le cap vers l'EP, [...] et le décret. [...] Donc relever en permanence la pertinence de la démarche, est-ce qu'on est dans une démarche EP, est-ce que ce qu'on décrit relève de l'EP, et de nourrir aussi un peu, parce que ce décret il peut paraître tellement flou, parce qu'il est très global hein y a des termes très généraux, que par moments les gens sont perdus. » [...] Et ce n'est pas quelque chose qui est évident pour les animateurs. Les animateurs, ils aiment pas beaucoup le décret, ils aiment pas beaucoup s'y plonger, c'est parfois des mots un peu creux, qui sont beaucoup trop loin de la réalité des gens qu'ils rencontrent au quotidien. » (b)

« Donc y a une dynamique participative et citoyenne dans l'ensemble de nos projets. On essaye en tout cas. [...] En tout cas au niveau maintenant des concepts, fin je pense après on n'est pas parfait, pas du tout, mais je pense qu'on n'est pas éloignés. [...] l'équipe se questionne quand même sur pourquoi elle met en place ce projet-là, comment... » (h)

« Jusqu'à y a deux ans, ce fameux rapport d'inspection un peu plus difficile, on renseignait dans notre rapport d'activité les formations stricto sensu, donc les heures qu'on passait avec des groupes dans ce processus classique de formations qu'on propose. Maintenant que toute une série d'heures n'y entrent plus, on va chercher des heures qu'on ne justifiait pas avant, [...] Par exemple des heures de préparation d'un weekend, si on prépare avec des participants. » (c)

« C'est vraiment des thématiques qu'on fait vivre, et un lieu qu'on fait vivre aussi, [...] on ne se limite pas à faire les 260h d'EP en les planifiant sur l'année point barre, y a les autres activités, un projet de gestion collective, ça prend du temps, ça forme un tout. » (i)

« Au moment où le CA lit le rapport, je m'aperçois qu'ils ne comprennent pas très bien la démarche d'EP telle que le décret le veut. Et ce moment-là était très stressant pour moi, parce que ça m'a montré qu'en fait, y avait quelque chose à revoir dans notre rapport, c'est ce qu'on est en train de faire maintenant. Et en même temps ben voilà ça a été l'occasion de s'en rendre compte. mais j'ai été frappée de voir comme, de nouveau, j'étais une sorte de négociatrice encore à ce moment-là en fait. Entre le décret, l'inspecteur et l'association. C'est épuisant. [...] Je pense aussi que tel que c'est fait pour le moment, y a des personnes dans l'association qui ne se sentent pas concernés par le décret, parce qu'ils se disent "ho ben ça va nous on est formateurs". » (k)

c) Logique d'éducation permanente incertaine

Une troisième situation met en évidence un découplage plus conséquent entre la vision ou la compréhension qu'ont les acteurs de la logique de l'EP et le décret. Un sentiment de décalage entre une conception empirique de l'EP, prise dans ses conditions de faisabilité, et la conception décrétole, « de principe » de l'EP est manifeste. Cette indétermination

renforce la difficulté d'identifier ce à quoi devraient correspondre des activités en EP parmi l'ensemble des activités menées, et renforce un découplage horizontal entre la personne en charge de l'éducation permanente et le reste de l'association, étant donné que la personne en charge n'est pas en mesure de porter une vision claire de l'EP au-delà des activités reconnues. Ces découplages sont ici en partie dus aux fonctionnements des associations (peu de moyens en général, ou la personne en charge de l'EP a d'autres fonctions) et à leurs objets, qui semblent atypiques. Il en résulte que l'EP occupe ici une place qui n'est pas encore centrale, même si l'incidence positive que pourrait avoir l'engagement de l'entière de l'association dans cette dynamique est reconnue par les acteurs, les moyens dont ils disposent ne permettent qu'un strict minimum.

Ainsi, la logique de l'EP apparaît moins explicitement assurée : elle agit comme un référentiel latent et incertain, qui n'arrive pas à surplomber l'ensemble du fonctionnement de l'association. Quelques fois incompris, ou jugé trop ambitieux, ou trop spécifique, ou trop politique, le référentiel sous-jacent au décret est perçu comme partiellement « inapproprié » eu égard aux réalités empiriques vécues. De ce fait, le changement de modalité d'évaluation est perçu avec une certaine apathie : les enjeux de régulation pour le secteur ne sont pas perçus, le différentiel avec l'évaluation déjà en place leur semble très faible, mais la crainte de « ne pas utiliser les bons mots » pour rendre compte des activités et de la conception de l'EP qui s'en dégage est assez vive.

« Les contraintes qu'on nous impose sont terriblement abstraites, très vagues. Le décret c'est de travailler l'émancipation, les droits culturels etc. C'est tout. La citoyenneté. Qu'est-ce qu'on fait avec ça. Donc y a une distance, vraiment astronomique entre le décret et ce qu'on fait. » (b)

« Je trouve ça compliqué à estimer [...] d'accord faire des rencontres c'est pas de l'EP mais en même temps c'est pas si simple de différencier à quel moment les gens réfléchissent [...] les gens ne repartent jamais indemnes d'une rencontre avec d'autres citoyens autour d'un projet commun, [...] c'est tellement compliqué à discerner. [...] Quand y a eu la constitution du dossier, et c'était vraiment quelque chose, nos actions touchaient à ces trucs-là, et les gens de l'équipe se sentaient vraiment être là-dedans, mais ça prend pas une place principale parce qu'on ne fait pas des actions EP uniquement. [...] On n'a pas quelqu'un qui a l'œil EP en permanence, c'est assez compliqué [...] ici on doit faire ça avec des gens qui sont pas là-dedans, qui sont pas spécialistes et qui ont pas spécialement le temps non plus de devenir spécialistes. Il nous manque un peu ce fil rouge EP qui je pense pourrait enrichir ce qu'on fait » (n)

« Oufff "avec quoi est-ce que vous venez !?" [...] Déjà se poser des questions, heu ce n'est pas toujours évident. Ici dans l'équipe au niveau des animateurs, c'est tout un travail qui a été fait aussi. [...] Déjà mettre dans certaines cases certaines procédures de leur animation c'est pas toujours évident. Donc je pense que oui, c'est important, mais c'est pas donné à tout le monde, tout le monde ne réfléchit pas de cette façon-là. Même si c'est peut-être nécessaire. » (m)

Peut-on isoler des facteurs explicatifs de ces trois modes de couplage avec la logique de l'EP ? A l'évidence cette question est complexe mais l'analyse permet de pointer deux caractéristiques : la question des moyens et la question de la légitimité des objets et des modes d'action.

S'agissant de la question des moyens, le cas est manifeste pour les associations « à logique d'EP incertaine ». En effet, on retrouve dans cette troisième catégorie des associations ne disposant que de peu de moyens et de personnel (parfois composées exclusivement de bénévoles), qui font actuellement face à un *turnover* important dans l'équipe, ou qui se préoccupent d'un objet qualifié d'« éloigné » de la logique EP. Ces associations ont connu des difficultés à « mettre le pied à l'étrier » aux premiers niveaux de reconnaissance. La capacité à dédier une personne entièrement à l'EP (qui deviendrait experte de la logique et de la manière d'en rendre compte du terrain vers les rapports) a un coût marginal beaucoup plus important dans une petite structure. Les acteurs suggèrent ici l'existence d'une disproportion entre les moyens donnés aux différents niveaux de reconnaissance, le coût marginal décroissant de la production d'un volume d'activité selon qu'on avance dans ces différents niveaux n'y étant pas pris en considération.

« Y a pas photo quoi, [notre association X] qui est quand même une beaucoup plus grosse machine, le volume d'heure à produire est extrêmement facile, et on est largement, on produit beaucoup plus que ce qui nous est demandé, on a beaucoup plus de moyens [à l'inverse] je suis militante d'[une autre association] qui a une toute petite reconnaissance, je gère le dossier d'EP c'est moi qui l'ai rentré, donc on est enfin arrivé à accéder à 1/2 permanent, c'est 200 ou 240h d'activité, et donc je trouve qu'y a une disproportion incroyable, c'est très très très difficile de prendre pied et d'arriver à produire de façon constante. Mais plus on monte de catégorie, plus c'est facile. Parce que plus la machine et les moyens font que c'est facile de produire. [...] Régulièrement on se dit "mais on va rendre cette reconnaissance" c'est vraiment lourd, c'est difficile, alors que j'ai pas du tout eu ce sentiment ici quoi... » (d)

A côté de la problématique des moyens minimaux nécessaires afin de faire vivre la logique de l'EP dans les associations, se pose également la question de la reconnaissance des objets et des modes d'action. Certaines associations indiquent ainsi se sentir en marge de ce que le secteur valorise comme étant conforme. Elles se qualifient elles-mêmes d'hybrides, faisant coexister différentes logiques complémentaires à leur sens, mais antagoniques aux yeux du secteur.

« D'ailleurs on a eu une difficulté quand on a demandé à être reconnus sur l'axe 1, des gens qui ont lu notre demande, ils ont enlevé toutes les heures avec les travailleurs, ils considéraient que c'était un public captif, mais derrière y avait peut-être aussi une vision de se dire "mais qu'est-ce que c'est que ces gens qui sont dans le monde économique?" » (f)

« Y a quand même une disparité entre des toutes grosses structures [...], qui en général font partie du conseil supérieur etc., avec lesquelles on ne fait pas le poids même si voilà nous on a un ancrage historique qui est fort, sur l'EP qui est fort aussi [...] mais malgré ça [...] on n'est pas une super grosse structure avec plein d'autres leviers d'action [...] y a certaines choses qui sont défendues par les très gros. » (i)

« J'aurais bien aimé quand même rediscuter un peu avec [l'inspecteur] à ce sujet-là pour voir sa piste à lui, voir un peu comment lui, où il nous situe. [...] Et visiblement selon lui on est les seuls dans cette catégorie-là, et je patauge et je me demande si lui ne patauge pas aussi. C'est ça il ne sait pas nous mettre dans une case. » (m)

« Ce qui est très compliqué dans notre façon de travailler c'est qu'on fait beaucoup de trucs pratiques, donc l'accompagnement d'un groupe y a une partie qui est de l'ordre de la dynamique collective par exemple, et une autre partie qui est de l'ordre du [travail pratique] et donc les heures ne rentrent pas dedans. » (n)

(2) Les rapports à l'inspection

Le second facteur critique ressortant des entretiens et des focus groups, est le rapport à l'inspection entretenu par l'association. Plusieurs éléments ont déjà été esquissés dans l'examen du degré de centralité de la logique de l'EP dans les associations au point précédent. A nouveau, dans une logique idéal-typique, trois cas de figure peuvent être mis en évidence. Nous les exposons, et en tirons des conclusions dans un second temps.

a) Relation transparente d'accompagnement et de confiance mutuelle historiquement établie

Certaines associations bien ancrées dans l'EP témoignent d'une relation entièrement transparente où les services du gouvernement sont un réel soutien et les accompagnent dans leur évolution. Si l'inspection apparaît ici comme un soutien, un « autrui significatif » plutôt qu'un dispositif de conformation, autorisant par exemple l'expression des failles organisationnelles, c'est aussi parce que ces associations manifestent une certaine sérénité et se vivent comme agissant au cœur de l'EP. Leur reconnaissance leur paraît difficilement contestable. Ces associations ont acquis une grande légitimité et sont ainsi reconnues pour leurs pratiques authentiques tant par le tissu associatif qui les entoure que par l'inspection. Elles produisent suffisamment d'activités valorisables dans leurs axes de reconnaissance.

« Ça se passe bien. Mais comme on n'est pas à notre premier Contrat Programme, la relation est établie, la confiance, et puis qu'on a la chance aussi, [notre association] existe depuis longtemps, est connue dans le secteur, et donc y a une connaissance par l'inspecteur de ce qui se fait, de la philosophie, de notre manière de faire, et jusqu'à présent ça s'est très très bien passé. » (a)

« On est déjà dans l'accompagnement, sans blague ». [...] « Sur le processus et sur la façon d'encadrer, de l'administration, et surtout de l'inspection, c'est de l'accompagnement, c'est de l'évaluation formative, fin c'est vraiment... et les gens qui pensent qu'ils doivent planquer, qu'ils doivent limer, je veux dire, mettre au travail ses difficultés et les nommer etc. est éminemment accepté et positivé par l'inspection, et y a pas besoin du tout de cacher... » (d)

b) Relation d'accompagnement et confiance mutuelle contingente

D'autres associations, moins bien ancrées historiquement ou reconnues comme appartenant pleinement à l'EP, profitent tout autant d'un accompagnement de la part des services du gouvernement. Cet accompagnement se traduit par une relation de confiance et une attitude de disponibilité, mais également par l'impulsion de mises en chantiers de l'association autour de ses pratiques d'EP.

Ainsi, plusieurs associations ont bénéficié d'un accompagnement important qui les a parfois amenées à refondre leurs thématiques et l'organisation de leurs activités selon le cadre des rapports et du décret. Cet accompagnement a une incidence importante sur l'expertise nouvelle de ces acteurs par rapport à la manière de réaliser les rapports, qu'ils abordent désormais plus sereinement.

« On a un très chouette inspecteur et donc je l'ai invité à venir au [groupe de travail], j'ai invité les formateurs à ouvrir leurs ateliers et qu'il puisse aller dedans, et donc les inspecteurs sont ravis, de venir réfléchir avec nous et de... On ne cache pas notre copie. [...] Si on leur demande de participer à la réflexion etc., ils aident. » (d)

« Depuis le début l'inspection nous a poussé à nous améliorer et nous a poussé à nous poser ces questions-là à chaque moment, on est dans un débat, une discussion. » (f)

« [Un inspecteur] est venu passer [plusieurs] journées avec nous sur le décret, sur les règles bien précises du décret, que vous aviez en tête globalement mais ici y avait quelque chose de plus précis qui a été fait [...] oui et plus quelque chose de plus administratif aussi [...] et un soutien à la constitution du dossier, fin du rapport d'activité, voilà. » (h)

« On a eu un accompagnement très proche avec l'inspecteur, on le voyait régulièrement, ça s'est toujours bien passé, j'ai toujours eu l'impression plus d'un accompagnement que d'un contrôle. » (j)

Cependant, ces restructurations autour des fondements de l'éducation permanente a dans certains cas fait suite à une expérience de contrôle très négative. Ces acteurs nouvellement outillés mettent donc toujours en avant dans leur discours le caractère incertain de leur situation vis-à-vis du contrôle, qui aurait pu continuer à se dégrader sans l'accompagnement dont ils ont bénéficié. Ils évoquent également les conséquences d'un changement d'inspecteur comme pouvant les replonger dans les mêmes difficultés auxquelles ils faisaient face de par les différences d'interprétation qu'ils perçoivent autour de la définition de l'éducation permanente.

« On a plutôt l'impression que c'est un rapport personnel, c'est difficile à dire, [...] ça pose la question de si on était confronté à quelqu'un d'autre, on ne sait pas comment ça se passerait. » (f)

c) Relation de contrôle et méfiance mutuelle

Enfin, un troisième cas de figure met en évidence le cas d'associations ayant traversé une épreuve difficile avec l'inspection dont les conséquences se sont fortement fait ressentir sur leurs possibilités de fonctionnement (descente de niveau de reconnaissance, remise en question du caractère d'EP d'une partie centrale de leurs activités, association prise au cœur de dissensions entre l'inspection et le conseil supérieur quant à des avis contraires sur la légitimité de leur action en EP, *a priori* de suspicion vis-à-vis de l'usage des ressources, etc.).

« On a perdu toutes nos conventions. [...] Il a inspecté la demande en CEC et un autre agrément et les deux ont été refusés [...] c'était vraiment la suspicion d'emblée quand on est une ASBL polysubventionnée, et donc l'intime conviction selon lui qu'y avait du flou et du double subventionnement partout. On a démontré le contraire mais c'était déjà trop tard. [...] Il n'y avait plus de confiance d'un côté comme de l'autre avec cet inspecteur-là. » (h)

« Donc dans le dernier rapport de l'inspection, y a eu toutes des heures qui ont été éliminées des heures d'EP. Ce n'est pas le tout mais c'est une évolution de regard sur notre dossier qui nous a surpris et sur lequel on a interpellé après, mais on n'a pas vraiment réussi à retrouver cet *a priori* de confiance qui avait au début de la reconnaissance. [...] Nous on est dans cette option-là, manifestement l'inspection est dans une autre, et on n'arrive pas à se faire comprendre à ce niveau-là. Donc ça a été quelque chose pour nous d'assez difficile, et on ne renonce pas à le faire, et on continue à mettre ces heures-là dans le rapport d'activité en sachant qu'elles ne sont pas reconnues. » (c)

« Le terme inspection fait peur hein. Je pense que c'est pour ça, moi c'est pour ça, nous on n'a jamais fait appel à l'inspection, [...] c'est ça qui manque comme pour plein d'autres associations, cette connaissance du terrain. Bon il ne peut pas y avoir d'inspecteur pour chaque association c'est utopique, mais je pense qu'ils ont tellement d'associations sous leur égide que c'est compliqué pour eux. Mais je ne peux pas comprendre que pendant l'interim, cette personne qu'on n'a même pas vue [inspection], et qui a traité notre dossier et qui a dit "terminé, fini", pfff c'est incompréhensible quoi. » (m)

D'autres associations n'ont pas vécu d'épreuve traumatisante vis-à-vis du contrôle mais ne s'estiment pas pour autant évoluer dans une relation de confiance mutuelle avec les services du gouvernement. Elles abordent leur contrôle dans une perspective de justification et appréhendent systématiquement son issue.

« On a toujours peur que, pour une raison ou une autre même si on travaille correctement, il y ait un texte qui ne passe pas. » (i)

Ainsi, si les associations ne remettent pas en cause les verdicts négatifs rendus, c'est l'attitude de l'inspection et l'ambiance du contrôle qui est pointée du doigt. Contrairement à d'autres témoignages, le contrôle ne semble ici pas prendre la forme d'un espace de discussion ouvert, mais bien de la confrontation entre deux référentiels différents.

« Quelqu'un qui est sur du subjectif et du personnel, évidemment ça ne va pas. [C'est normal qu'y ait une inspection] mais pas avec un a priori négatif ça c'est abominable [...] quand il est venu, j'ai bien vu après les 5 premières minutes qu'y avait plus moyen de discuter et d'expliquer. » « C'est dommage, et ça arrive pas simplement à nous, qu'il y ait un rapport mauvais entre l'ASBL et l'inspection [...] y a des a priori de suspicion tout le temps. » (h)

« On n'a aucun contact amical avec l'administration EP, c'est pas du tout "ha tiens comment ça va? Est-ce que vous voulez qu'on se voie pour en discuter?" [...] On a eu des trucs comme ça, "on retient autant d'heures, sur autant d'heures" et ce n'est pas une discussion, ce n'est pas un accompagnement, c'est un contrôle. » (n)

Cette attitude de fermeture est dénoncée par certaines associations étant donné leur vision du secteur de l'éducation permanente qui, à leurs yeux, devrait pouvoir être perméable au changement et pouvoir ainsi être co-construit, influencé par les inflexions du terrain. Cette attitude de suspicion a également pour conséquence de mener à des stratégies de la part des acteurs – « jeux un peu bêtes » – qui consistent à donner à l'inspection « un os à ronger », c'est-à-dire réaliser plus de productions que nécessaire par anticipation du verdict qui évincera systématiquement une partie de celles-ci.

« Régulièrement on a eu des renégociations avec l'inspecteur en fonction de notre production, il donnait un avis et on réajustait. [...] C'est l'inquiétude chaque année. [...] Il est parfois étonnant de voir le choix que l'inspecteur fait, de par exemple considérer qu'un outil en vaut 2 tellement il est super, par contre un autre, plutôt faible. [...] Oui, y a un espace de discussion, mais c'est une subjectivité contre une autre. » (k)

[Mettent systématiquement plus que nécessaire dans leur rapport, des activités et heures qui sont toujours refusées] : « Parce qu'y a pas de raison de ne pas le mettre parce qu'on est convaincus que c'est ça qu'on fait. Alors vous l'administration vous estimez que non, et ben nous on estime que si. C'est pour ça qu'on continue à le mettre, [...] on veut rester en questionnement constructif avec l'administration (ce qui n'est pas toujours simple mais je ne l'ai pas dit). » [...] « Ce regard très "ha non c'est pas dans la case", ici on ne demande pas que le décret ouvre les portes à tout, c'est juste dire, quand l'opérateur sait justifier pourquoi il met ces heures-là, et pourquoi c'est important de les valoriser, on voudrait qu'y ait un peu plus d'ouverture d'esprit. » « Pour développer ce secteur-là c'est vraiment paradoxal, on devrait être dans le "on peut créer, on peut inventer, on peut même parfois être un peu à côté des clous", si tu ne peux pas être un peu à côté des clous en EP, je ne vois pas très bien où tu pourras être à côté des clous. [...] En fait t'es en train de faire de ce secteur un truc hyper technique, hyper procédural. » (g)



Les trois rapports à l'inspection influencent la perception de l'évolution vers une évaluation essentiellement qualitative, et conduite à partir d'une démarche d'auto-évaluation réflexive. Les associations dont la logique d'EP est intégrée et congruente avec la vision qu'en ont les services du gouvernement et le conseil supérieur bénéficient généralement d'une relation d'accompagnement et de confiance mutuelle historiquement établie avec l'inspection. Dans ce cadre, la « mise à nu » de l'association, de son projet, de son fonctionnement, de son public, de ses effets, etc. n'est généralement pas appréhendée comme un risque. À l'inverse, certaines associations dont la logique d'éducation permanente est en grande partie maîtrisée et qui profitent d'une relation d'accompagnement récemment réinvestie mettent en avant le caractère contingent de leur situation, qui pourrait facilement basculer dès lors que des changements d'inspecteurs ou d'orientation des évaluations surviendraient. Enfin, les associations qui maîtrisent peu la logique d'EP et qui se sentent tributaire de la « subjectivité » du contrôle ont des difficultés à se projeter positivement dans les nouvelles mesures d'évaluation, même s'ils perçoivent le bien-fondé de celles-ci. En outre, ces acteurs sont engagés dans une dynamique qui les empêche de convertir une relation de méfiance en une relation d'accompagnement.

Il est intéressant de noter que les trois situations typiques identifiées n'évoquent pas de la même manière leur rapport au travail d'inspection. Dans le premier cas, une relation de confiance semble être tissée avec « l'inspection » considérée ici comme institution, alors que dans les deux autres cas, et singulièrement le troisième, ce rapport est davantage personnifié au travers de la figure de « leur » inspecteur. Le rapport à l'inspection se cristallise ici sur la relation d'échange qui a lieu lors des visites de l'inspecteur dans l'association et sur le déroulement des interactions notamment en ce qui concerne le point le plus délicat : les divergences de vues quant à la reconnaissance des activités d'éducation permanente effectuées.

Lorsque les divergences de vue s'expriment, la personnalisation de la relation à l'inspecteur devient le rapport « à l'inspection », ce qui peut conduire à l'idée suivant laquelle « quand ça va bien, c'est grâce à l'inspection, quand ça va mal, c'est lié à un inspecteur. » Ainsi, il est relativement frappant de noter que le travail d'appréciation des activités des associations par le travail d'inspection semble faiblement compris. En effet, le « rapport d'inspection » que l'association reçoit et/ou est transmis au/à la ministre est, certes instruit par un inspecteur, mais fait l'objet d'une discussion et d'une délibération collective entre inspecteurs, pour aboutir à un rapport engageant l'institution en son nom collectif. Etant donné que cet aspect n'a guère été relevé par les associations interrogées, on peut noter deux éléments d'attention : le rapport aux inspecteurs apparaît très sensible dans un

nombre de cas significatif d'associations et, peut-être, faudrait-il s'interroger sur les protocoles d'interaction en situation ; le travail en aval de préparation des rapports d'inspection semble peu connu des associations et gagnerait à être davantage explicité.⁴

(3) Des positions différentes face aux exigences de l'évaluation

Les associations sont habituées à répondre aux demandes de justification de leurs activités. Toutefois, le processus d'élaboration des rapports à destination de l'administration n'est pas homogène. Nous distinguons ici trois cas de figure majeurs.

a) Une dynamique d'auto-évaluation

La première manière de réaliser les rapports prend la forme de ce qui pourrait s'apparenter à une auto-évaluation. Ainsi, à l'occasion du renouvellement d'un contrat programme, certaines associations entrent en réflexion quant à l'ancrage de leur action vis-à-vis des fondements du décret, et mobilisent à cette fin l'ensemble des personnes attachées à l'association autour de questions d'organisation, de thématiques, d'orientations et d'objectifs à mettre au travail en priorité. Si cet exercice est formalisé en vue de l'échéance du contrat programme, il fait partie du mode de fonctionnement des associations qui l'entreprennent. En effet, il est d'usage pour celles-ci de se remettre en question et d'ouvrir la porte à d'éventuels réajustements selon l'évolution du contexte dans lequel elles évoluent, en lien avec les prescrits du décret. Malgré l'existence d'autres activités connexes, ces associations se considèrent en priorité comme acteurs d'éducation permanente, et ont aligné l'ensemble de leurs activités sur cette logique.

« On a pris le pli, [...] et nos rapports annuels aussi, on est vraiment organisés conformément au décret, en thématiques, dans nos axes, et on intègre tout le travail de chaque travailleur [de l'association] par rapport au décret. » (a)

« Il y a aussi le fonctionnement participatif de [notre association] qui fait qu'on ne fonctionne pas de manière hiérarchique avec une personne qui va s'occuper des dossiers, y a toujours une participation au minimum des animateurs, plus du CA, des bénévoles, on a eu plusieurs fois dans l'histoire de [notre association] des réflexions avec l'AG aussi, sur quels sont les objectifs, les mots clés, avec une journée de rencontre et de travail là-dessus, ça date déjà de quelques années ». « Ici l'auto-évaluation est permanente, le retour sur ce qu'on fait est permanent aussi, la réflexion est en cours, les balises qui ont été fixées y a 10 ans nourrissent toujours les réflexions, [...] pour nous c'est pas du tout une

⁴ Soulignons encore que la méthodologie retenue pour la réalisation de notre étude n'envisageait pas d'intégrer dans l'analyse les logiques des services du gouvernement. De ce fait, l'analyse ne repose que sur « le point de vue des associations » et n'intègre pas de contre-point d'analyse venant d'autres acteurs de la régulation.

révolution ou un changement de pratique profond [...] on est dans la réflexion et dans la recherche toujours de coller à la fois aux balises de [notre association], forcément, et à l'éducation permanente. » (i)

b) Mise en chantier temporaire autour du décret et rapports systématisés

D'autres associations ont été amenées à mettre leurs lignes d'action au travail et à entreprendre un travail collectif de remise en question. Cette dynamique a été impulsée par une proposition de l'inspection, par des changements organisationnels importants dans l'association (*turn-over*, changement de direction...), ou encore par un contrôle aux résultats mitigés mettant en exergue la nécessité de repenser l'orientation de l'association. Cette évaluation prend ici plutôt la forme d'une mise en chantier temporaire de l'association, qui permet de bien imbriquer l'action dans le décret et qui implémente des changements qui préparent l'association à aller plus loin dans une entreprise d'auto-évaluation postérieure. Si une réflexion est bien enclenchée et parfois déjà aboutie, la réalisation des rapports se fait de manière assez systématique par des remontées hiérarchiques d'informations, par exemple des animateurs jusqu'à la coordination. Il est bien fait état des réflexions dans les rapports, mais il n'est pas évident de comprendre si celles-ci sont l'œuvre de la coordination qui travaillerait « en chambre », ou si elles sont le résultat d'un réel travail collégial mobilisant toute l'association. Quoi qu'il en soit, les associations qui ont investi ce dispositif d'évaluation témoignent de l'utilité du travail réalisé et estiment que le réajustement de leurs orientations et actions (même dans d'autres domaines d'action que l'EP) dans le décret EP injecte une attitude critique intéressante, voir salutare.

« Les thématiques ont été créées de manière scolaire, théorique à partir du décret, surtout en fonction du canevas du rapport quinquennal. On avait réutilisé le terme de "visée", "enjeu" etc. C'est un exercice qu'on a fait, on a cadré notre action. » (b)

« Quand je suis devenue directrice, j'ai demandé en tout cas à certaines personnes qui avaient des facilités d'écriture de résumer, d'en tout cas faire une partie, qu'à chaque fois je relis, et on discute avec le responsable de projet ou le référent de la logique d'action. Et ici pour l'EP, jusqu'à l'an dernier c'était moi, mais consultant les acteurs de terrains. » (h)

« On estime qu'on fait un travail qui est assez bon, donc là on fait un gros travail pour pouvoir montrer à l'inspection et à l'administration, pour donner à voir, et ça permet aussi d'interroger nos pratiques au sein même de notre association. » g)

c) Une personne interface face à un travail estimé fastidieux

Enfin, certaines associations éprouvent de grandes difficultés vis-à-vis de la réalisation des rapports. Elles cumulent en effet une mauvaise maîtrise de la définition de ce qu'est l'EP (ou, en tout cas, une mauvaise maîtrise de la définition qu'en ont leurs inspecteurs respectifs), une absence de soutien de la part de ces derniers (les associations ne demandant pas d'aide

de peur de dévoiler leurs faiblesses dans un climat de méfiance mutuelle), de faibles moyens (financiers et en personnel) qui les freinent dans leur capacité à mettre leur inscription dans le décret EP sur le métier ou dans leur tentative de former une personne en charge de l'EP pour ramener la logique au centre de leur action, d'un fonctionnement parfois mal organisé ou tributaire de facteurs rendant difficile la mise en place d'espaces/temps de discussion communs à l'ensemble des travailleurs. Dans ces circonstances, les rapports sont réalisés majoritairement par une seule personne qui est le plus souvent à la tête de la coordination de l'association. D'autres travailleurs sont mobilisés de manière secondaire mais il incombe à cette même personne de réaliser le travail de traduction du terrain vers les grilles du rapport ou autour d'un fil rouge tiré sur cinq ans. Dans cette situation où une personne en particulier fait office d'interface entre l'inspection, le décret et le terrain, l'exercice de réalisation des rapports n'est pas perçu comme ayant des incidences particulièrement positives sur l'association, mais fait plutôt office de contrainte réduisant encore le temps et les moyens à allouer à l'action de terrain.

« C'est à ce moment-là en fait, comme j'ai été quand même fort porteuse de l'évaluation, que notamment je me suis rendue compte que ça n'allait pas, que notre fonctionnement n'allait pas. Normalement ce n'était pas à moi de faire ce travail seule. » [...] « Le sentiment que j'ai au bout de toutes ces années c'est que je me sens un peu fatiguée de jouer le rôle de négociatrice et de ne pas me sentir dans un projet global [de l'association], je n'ai pas le sentiment que le décret aide l'association. J'ai le sentiment que le décret nous formate. » (k)

« Donc on est 3-4 dans l'équipe à injecter des infos dans le rapport. [...] Voilà ça représente un petit moment dans l'année où... Enfin c'est anonyme hein? Chaque année on reprend aussi le même et on le remet à jour, comme tout le monde mais... C'est une charge de travail mais à côté de ça c'est notre plus grosse subvention donc ça paraît pas anormal. [...] Honnêtement ce n'est pas une discussion collective, ce qui ne veut pas dire qu'y a pas d'autres moments où on réfléchit sur ces questions-là. » (l)

« J'avoue que j'ai peu de temps pour le faire, et donc il y a un moment où je n'ai fait que ça. [...] Pour lui [l'inspecteur] il fallait reprendre. Pour lui il y avait trop d'activités au niveau de l'EP, pas assez explicitées. [...] Ce qu'on mettait c'est un résumé des activités. Et il fallait reprendre chaque activité, reprendre l'historique, ce qui se faisait vraiment sur le terrain, et l'évaluation qui se faisait après. Que ce soit au niveau du public ou que ce soit au niveau du collectif. [...] Ce que nous mettions dans notre dossier c'était ce que nous faisions. On ne mettait pas le avant, pendant, et après. » (m)

*

*

*

Quelle que soit la position de l'association vis-à-vis de la réalisation des rapports, toutes mentionnent la balance entre l'énergie et le temps consacrés à ces derniers, et les suites que ce travail peut apporter. En effet, il semblerait que l'énergie à consacrer à cette tâche soit perçue comme disproportionnée par les acteurs, et ce même si des avantages sont identifiés

à l'issue de sa réalisation. Mettant en avant la charge de travail inhérente à la gestion d'une ASBL, les associations déplorent leurs difficultés à rencontrer simultanément les ambitions de qualité des rapports et de l'action elle-même.

« Le rapport d'activité actuel d'EP est un bazar extrêmement lourd [...] celui qui reste le plus terrifiant c'est celui de l'EP, avec ses grilles, ses bazars, [...] Et donc si on ne greffe pas les autres activités de rapportage au rapportage EP, on passerait l'année à faire du rapportage en fait. [...] On est quand même obligés quelque part pour faire ces foutus rapports de détourner les animateurs et les permanents de leur travail d'animateur pour pouvoir faire ces rapports hein, [...] et là vraiment c'est dommageable tout ce temps qui est pris sur ce travail de terrain qu'on peut faire... [...] Au niveau de la mobilisation de l'équipe c'est disproportionné. » (a)

« C'est un travail fastidieux. C'est très lourd. Ecrire du qualitatif c'est lourd. [...] Le bénéfice qu'on aura à faire des grilles d'activité ne sera pas à la hauteur du travail qu'on doit faire. Pour moi le travail est trop important pour le retour qu'on aura. » (b)

« La tendance pour l'instant, c'est des outils de plus en plus élaborés et cadrés qui font qu'on passe énormément de temps à justifier et rendre des rapports sur ce qu'on fait, et du coup c'est une charge de travail importante qui se fait aux dépens du travail pour lequel on est là, c'est à dire le travail d'animation sur le terrain. » (i)

« Le dossier de reconnaissance c'est un gros bazar où t'es pas sûr d'avoir le subsidé où ça te prend beaucoup de temps et c'est quand même un jargon très particulier et une façon de penser les choses, ça t'amène à réfléchir mais t'as pas toujours le temps non plus. » (n)

4. Appropriation anticipée de la nouvelle régulation

Après avoir mis en évidence l'appréciation transversale générale, et approfondi trois facteurs essentiels de mise en œuvre de la nouvelle régulation, nous développons dans ce point les retours des participants sur les points clés de la réforme actuellement proposée, soit (1) la proposition de modification des questions évaluatives, (2) la question d'un soutien et d'un accompagnement dans ce processus de changement, (3) la possibilité de lissage des activités dans le temps et (4) les mesures en faveur d'une plus grande transversalité entre les axes.

(1) Appréciation des quatre questions évaluatives

La nouvelle régulation envisage de se faire autour de quatre questions auxquelles les associations devront répondre, formulées de la manière suivante au moment de notre démarche d'enquête :

1. *De quelle manière l'association entend-elle défendre et promouvoir les droits (économiques, sociaux, culturels, environnementaux, civils et politiques) ?*
Sous-questions : Quels droits sont concernés ? Dans quels champs ?
2. *Quel est le rôle de l'association dans le développement de l'action associative ?*
Sous-questions : Quel est son ancrage ? De quels besoins se fait-elle le témoin et à quels enjeux entend-elle répondre ? Quelle contribution aux relations entre associations ? Dans quels champs ?
3. *De quel point de vue critique l'association est-elle porteuse sur la société ?*
4. *Quel est / quels sont l'effet/les effets que l'association cherche à susciter à partir de ses actions et vers quels destinataires ?*
Sous-questions : Quels effets produits et/ou suscités sont identifiables ? Qu'observe-t-elle, et comment les interprète-t-elle ? Quels nouveaux questionnements suscitent ces observations et interprétations ?

Si de manière générale ces questions sont perçues comme « un très bon point de départ de discussion », plusieurs réactions en accompagnent la lecture :

- l'impression qu'elles sont déjà formulées de manière très similaire dans les rapports actuels ;
- leur caractère ouvert et général ne va pas avoir pour effet de faire en sorte que les associations se remettent plus particulièrement en question en tentant d'y répondre ;
- les associations qui ont bien en main leurs rapports n'auront aucune difficulté à élaborer des réponses prenant la direction supposément attendue par le régulateur ;
- les associations se posent déjà spontanément ces questions.

« Elles sont posées un peu différemment mais en fait elles sont présentes dans le rapport général d'exécution. » (d)

« Je n'ai pas de problème à répondre mais je trouve que les questions sont aussi ouvertes que l'article 1, juste un tout petit peu moins molles. » (e)

« Moi la plupart des gens que je rencontre, ils réfléchissent quoi. Et ils évaluent. Mais le problème c'est qu'ils n'ont pas utilisé des canevas, ils n'ont pas des traces, ils ne sont pas allés interroger les gens avec des questionnaires... Mais le risque c'est du coup d'envoyer le message aux opérateurs que depuis 20 ans ils ne s'auto-évaluent pas. » (g)

Quelques points d'attention doivent être mis en évidence. Primo, pour les associations de petite taille généralement, les réponses attendues aux questions nécessitent selon elles une « montée en abstraction », qui leur semble en décalage avec leurs expériences concrètes de la pratique de l'EP.

« J'aurais peur d'avoir une définition différente de celle des autres. [...] Quelle est l'utilité de ces questions? [...] Moi je voudrais les décliner dans l'action concrète, répondre de manière pragmatique, là y a un peu de tout... » (b)

« Ces 4 questions me paraissent for descendantes [...] je n'aimerais pas d'avoir que ça, comme questions à remplir. J'ai l'impression que nous allons devoir tordre un peu les choses pour faire émerger : c'est quels droits, quels champs. [...] Faudrait pas que ça soit utilisé comme unique outil pour évaluer l'action d'une association. Je reviens à l'articulation avec le quantitatif, et aux essais erreurs qu'on fait tous. [...] Ces questions-là, isolées d'un autre type d'évaluation, donne l'idée qu'on va vers une obligation de résultat, plutôt que vers une obligation de moyens et d'action et de cohérence d'action. » (c)

Deuxièmement, en ce qui concerne la formulation des quatre questions, certains termes sont mis en avant comme étant équivoques, à savoir en particulier les termes « champs », « action associative » et « ancrage ». A cet égard, la diffusion du vade-mecum explicitant le rôle et la signification des questions et des termes sera effectivement nécessaire. Enfin, la question relative aux effets (question 4) suscite le plus de réactions. Si les acteurs trouvent cette question intéressante dans l'absolu, son ambition leur semble difficile à rencontrer. Certaines associations entrevoient la possibilité pour le secteur de proposer des dispositifs méthodologiques visant à estimer des effets produits, mais aucune d'entre elles ne parvient à se projeter dans la mise en place d'un tel dispositif dans l'état actuel des choses, quels que soient les axes concernés. Il est également fait état de la difficulté pour l'association d'évaluer des effets sur ses publics sans induire des biais de conformisme. Enfin, certaines associations perçoivent derrière la tournure de cette dernière question une obligation de résultat, plutôt qu'une obligation de mise en démarche, impression reçue de manière assez mitigée.

« Je trouverais intéressant que ces sous questions-là soient complètement développées avec éventuellement des outils qui soient proposés, de telle sorte que les personnes qui en viennent à créer ces questions et ces sous questions, puissent se mettre dans la peau des permanents et des animateurs, qui vont devoir essayer de quantifier quelque chose. [...] On travaille quand même sur du changement de mentalité, [...] de sensibilisation par rapport à des thématiques. [...] En axe 3.2, on ne sait pas savoir qui l'a lu, [...] rentrer dans la tête des gens pour savoir si ça a fait évoluer leur pensée, c'est impossible. En axe 4, donc ici quantifier ou mettre en place un dispositif d'évaluation, je ne vois même pas... » (a)

« Est-ce que les gens sont outillés pour aller voir ce qu'ils sont en train de développer comme droits culturels, environnementaux, civils et politiques, quand t'es dans une petite assos de quartier? [...] Donc c'est intéressant mais il faudrait pas que ça redevienne un critère éliminatoire pour tout qui ne sait pas mettre ça en œuvre... » (g)

« C'est difficile de nommer les impacts [...] qui peut les nommer? Pour moi ce ne sont que les participants en réalité, nous comme formateurs on peut observer certains changements mais le réel évaluateur c'est le participant. Or comment lui va-t-il mettre des mots précis? On voit des gens qui changent, des gens qui s'engagent, qui prennent d'autres postures dans le débat citoyen, mais ce n'est pas pour ça qu'ils savent mettre des mots précis... [...] C'est un peu descendant parce qu'on va observer le travail final avec une obligation de présenter les résultats, sans prendre en compte que derrière y a tout un processus, toute une réflexion qui parfois abouti, parfois pas, parfois abouti à autre chose, parfois nous revient en pleine figure. Je trouve qu'on est dans un secteur où on n'a pas justement la maîtrise des résultats. Très peu ou alors on n'a pas respecté les personnes dans leur cheminement. » (c)

« Créer réellement un dispositif réflexif avec nos publics tel que c'était mon souhait, [...] réellement être en lien de participation avec nos publics, [...] ça en fait ça a été horrible, de me rendre compte qu'en fait je n'allais pas pouvoir réaliser méthodologiquement un processus d'évaluation tel que je l'aurais souhaité, ça ça a vraiment été terrible à vivre parce que je me sentais déjà en échec avant d'avoir commencé. [...] Ce n'est pas que je ne sais pas le faire en tant que personne, en tant que travailleuse, c'est que tel que c'est organisé, on est coincés. » (k)

Les effets potentiellement vertueux censés découler de l'exercice de réponse à ces quatre questions sont diversement perçus. Pour les uns l'exercice sera un réel apport pour la dynamique associative en place, pour d'autres une charge dont les effets « retour » semblent faibles par rapport à l'ampleur du travail à réaliser. Ceci pointe le fait que, sans moyens supplémentaires, les associations anticipent que l'exercice sera réalisé de manière superficielle ce qui n'aura donc pas pour conséquence de mener à une transformation substantielle des organisations.

« C'est vrai que c'est des questions qui prêtent un peu à sourire, parce qu'encore une fois c'est l'ambition quoi. Sur des questions comme ça, y a moyen de dire "oui évidemment on le fait" [...] allez on est 2,5 ETP donc quelle est notre réelle puissance de promotion de ces droits-là, c'est notre ambition de le faire, après si on doit vraiment être évalués sur l'efficacité de ce qu'on fait, bah on reste une petite force de frappe quoi. Donc dans la manière de poser ces questions, il faut se prendre un peu tout d'un coup très au sérieux et se prendre pour plus grand que ce qu'on est vraiment. » (j)

« Je suis pas sûre qu'on va savoir répondre mieux sous cette forme-là. Non. [...] C'est des questions trop générales, trop, même banalisées. Quelle est notre petite association par rapport à la société? » (m)

(2) Soutien et accompagnement vis-à-vis de la démarche d'auto-évaluation

L'idée de disposer d'un soutien accompagnant la réforme de l'évaluation est appuyée par les acteurs rencontrés.

« Je vois parfois dans des dossiers qui passent qu'il y a des associations qui semblent faire du chouette boulot mais elles n'ont malheureusement pas été accompagnées comme il aurait fallu, [...] je crois que parfois il manque pas grand-chose à des associations, ce sont peut-être des petites associations peut-être, qui ont peut-être peu de ressources et qui ne sont pas du tout loin de l'article 1 mais qui auraient besoin d'un petit coup de pouce à un moment donné pour rectifier le tir. » (h)

« Cet accompagnement est vraiment nécessaire, on trouve dommage qu'il n'y en avait pas, qu'il n'y en ait pas eu avant et que tout arrive après, faudrait un accompagnement tous les ans, et même avant que le projet n'arrive, pour la conception du projet ou le développement du projet en fait. » (m)

« Ça serait génial d'avoir quelqu'un qui travaillerait là-dessus et qui pourrait nous accompagner dans le fait de nous mettre plus entre guillemets en conformité, pas que nos actions ne sont pas de l'EP, mais plus nous mettre dans la façon de fonctionner EP, dans l'esprit de réussir à formuler et améliorer nos actions dans ce sens-là. [...] Dans un esprit d'amélioration, de construction, de pouvoir poser toutes mes questions, et qu'on voit ensemble comment on peut s'améliorer, quels outils ou quel accompagnement je peux avoir pour qu'on améliore nos actions. [...] Moi j'ai besoin d'accompagnement, et de pouvoir poser des questions, et de pouvoir dire les choses franchement et de dire "ha ben là écoute on a fait ça, ou on n'a pas fait ça, on l'a dit comme ça, est-ce que tu crois que c'est bon?" » (n)

Cela étant, les acteurs pointent également deux points d'attention par rapport à ce soutien :

- les limites pressenties d'un accompagnement organisé uniquement par l'inspection. Ils pressentent que la relativement faible disponibilité des inspecteurs – étant donné les moyens dont ils disposent – ne permettra pas d'assumer cette charge de travail supplémentaire à large échelle ;

« Logiquement l'inspecteur devrait pouvoir faire ce boulot là aussi, mais je ne sais pas pourquoi j'ai toujours l'impression que ces gens-là sont toujours débordés, n'ont pas beaucoup de temps, comme plein d'autres gens. » (a)

« Quand tu vois notre inspecteur qui doit s'occuper de différents décrets, maisons de jeunes, centres culturels, EP etc., t'as envie de dire "mais quand est-ce que t'as le temps de lire notre dossier !?" [...] Si tu charges le baudet sur ton inspection en disant "tu feras ça, et ça, et ça" un moment tu dis, les textes doivent avoir une concrétisation, structurelle. » (g)

- par ailleurs, des acteurs relèvent également des confusions potentielles de genre entre accompagnement et inspection, en particulier, mais pas uniquement, lorsque les relations ont pu être marquées précédemment par des désaccords. Dans ce cas, les acteurs s'interrogent quant au risque de leur engagement dans une démarche de mise à nu de leurs difficultés, sous l'œil de l'inspecteur qui aura à prendre une décision à l'issue du processus.

« Si on garde l'esprit du décret qui est de promouvoir l'esprit critique, soit il faudrait un accompagnement de toutes les parties, ce qui est déjà impensable, soit je le verrais plutôt ni du fait de l'administration, ni du fait de l'inspection, mais plutôt d'un organe extérieur. » (a)

« Est-ce qu'on peut être accompagnateur et contrôleur? Moi j'aurais tendance à dire que oui, mais on vient d'avoir une expérience catastrophique donc heu, quand c'est le cas c'est abominable, donc peut-être la sécurité c'est d'avoir quelqu'un d'extérieur je pense. » (h)

« C'est toujours un peu stressant de, a priori l'inspecteur est aussi là pour nous conseiller, nous réorienter et être à notre écoute, mais il garde quand même le nom d'inspecteur. [...] Un service de documentation ou d'aide, de renseignement, de formation [...] une petite cellule qui serait là qu'on pourrait appeler et qui ferait le lien et qui permettrait d'accorder les violons entre la structure et l'inspection, un fonctionnement triangle comme ça qui pourrait être vertueux [...] et dont le rôle ne serait pas de remettre un avis, parce que l'inspecteur a quand même ce rôle-là. » (i)

« Je ne dirais pas un accompagnement de l'inspection mais plutôt une collaboration avec d'autres associations. Se mettre autour de la table avec plusieurs associations et se dire : "tiens comment est-ce qu'on empoigne ça?" Pour nous la construction de la cohérence du secteur c'est comme ça qu'elle se fait, c'est en parlant entre nous, en échangeant des pratiques... » (c)

« Tous les 6 mois, il pourrait y avoir un espace dans lequel le climat est un peu différent, où des structures acceptent de partager des expériences, individuelles, collectives, et c'est mis en réflexion quoi, pour faire progresser tout le monde, pour faire réfléchir tout le monde. » (f)

Les extraits d'entretiens reproduits ci-dessus indiquent que les acteurs envisagent alors, comme solution alternative, le recours à un tiers externe comme support d'accompagnement dans une démarche d'auto-évaluation. Trois options se présentent :

- un tiers externe structuré et organisé sous la forme d'espaces de soutien collaboratifs entre associations. A cet égard, les espaces de discussion déjà organisés dans le domaine institué de l'EP (Conseil de l'EP, FESEFA, journées de l'EP) ne sont cependant pas perçus comme étant les bons vecteurs de cet accompagnement ;
- l'organisation de modules de formation à l'auto-évaluation réflexive, par des acteurs de l'EP eux-mêmes, avec possibilité de valoriser ces activités dans leurs programmes ;
- le recours à des accompagnements individuels par des associations ou des personnalités d'expérience et de confiance, comme de nombreuses associations l'expérimentent déjà.

(3) Lissage des activités dans le temps

La grande majorité des associations trouve la possibilité de pouvoir anticiper ou reporter des activités et productions selon les années très positive, dans le sens où cela amène de la souplesse en prenant en compte d'éventuels accidents de parcours et en valorisant des années plus fructueuses. Cependant, les acteurs n'envisagent pas de recourir de manière systématique à cette possibilité à l'avenir. Ils perçoivent qu'accumuler du retard dans les productions attendues pourrait s'avérer un piège duquel il serait difficile de sortir. De plus, pour certains acteurs, il serait regrettable que cette possibilité de lissage empêche une attitude compréhensive et indulgente de la part de l'inspection lors d'accidents de parcours.

« Pour moi ça met sous pression, sauf accident particulier, mais à mon avis l'accident particulier, jamais on n'est pénalisé là-dessus à l'EP, ça s'explique, ça s'entend. Sauf accident particulier, si on n'arrive pas à produire ce qu'on doit produire, ce n'est pas en prenant des heures sur l'année suivante que ça va aller mieux. » (d)

« Le risque c'est de se retrouver la 5^e année avec 75 analyses à écrire, et donc le risque c'est aussi de faire écrire des spécialistes du coup, d'engager pendant un an quelqu'un qui va faire qu'écrire et qui ne sera plus articulé avec un travail de terrain [...] À partir de notre réalité je ne pense pas qu'on jouera avec ça hein, parce que faire 1500 ou 1600 heures de formation la dernière année, on a toujours le même personnel hein quoi. Ce n'est pas extensible à l'infini. Je pense qu'on essaiera de maintenir une régularité. » (c)

« Pour nous autant qu'on en fasse 15 chaque année, ça déséquilibrerait beaucoup moins, ça sera plus compliqué pour nous d'en faire beaucoup plus l'année suivante parce qu'on en fait moins cette année-là. » (i)

(4) Transversalité entre les axes

Enfin, permettre une plus grande transversalité entre les axes recueille également un avis général très positif. Les avantages perçus sont :

- la possibilité d'une meilleure unité de l'association grâce à la transversalité, d'autres branches de l'association non reconnues en EP pouvant s'inscrire ponctuellement dans le décret et participer à la diffusion de la logique d'EP dans d'autres projets ;
- valoriser l'amont et l'aval de certaines actions (e.g. groupe de réflexion suite à une publication ou publication qui fait suite à l'aboutissement d'un projet) ;
- permettre selon certains un passage facilité dans un nouvel axe, en s'y essayant progressivement ;
- l'axe campagne est souvent cité comme un axe ne donnant pas les moyens de répondre aux exigences qu'il impose, dans ce sens la transversalité est perçue comme un moyen de pouvoir réaliser des campagnes de manière ponctuelle (ce qui serait parfois pertinent étant donné l'output de certaines activités qui mériterait d'être transformé en campagnes – mais

pas systématiquement) sans pour autant s'inscrire dans l'axe 4, très exigeant et pas systématiquement intéressant selon les aléas de la vie des associations. Cet axe étant exclu de la proposition, certaines associations expriment leur déception.



Plusieurs questions formulées par les associations demeurent en suspens :

- le cumul du lissage et de la transversalité pourrait-il permettre aux associations de valoriser des actions dans un axe où elles ne sont pas reconnues en préparation d'une demande de reconnaissance dans un nouvel axe ?
- dans le même ordre d'idée, lors d'un passage à un nouvel axe, serait-il possible de réduire les activités habituelles pendant les deux années où l'association doit produire (sans les moyens) dans le nouvel axe ?
- enfin, si l'idée du lissage est amenée dans le but de pouvoir anticiper les activités sur les premières années du Contrat Programme en permettant ainsi de prendre du temps pendant une année pour mener l'auto-évaluation, est-ce raisonnable de penser qu'à moyens égaux, les équipes parviendront à augmenter leur production en arrivant à faire en 4 ans ce qu'elles faisaient en 5 ans ? Dans ce sens, les associations pourraient-elles valoriser les démarches internes d'auto-évaluation, ou les démarches vers les publics sur la question des effets, en tant qu'activités d'EP reconnues ?

5. Conditions de possibilités de démarches d'auto-évaluations réflexives

Nous allons maintenant spécifier les projections que se font les acteurs de l'auto-évaluation réflexive et leur capacité à s'approprier et à investir cette nouvelle mesure. Trois points d'attention sont à mettre en exergue :

- (1) la possibilité d'une mise en œuvre effective d'une telle démarche est dépendante de la capacité des associations à pouvoir dégager des moyens à cet effet ;
- (2) le degré d'implication dans la démarche est tributaire des interprétations du contexte ;
- (3) la formulation des rapports d'auto-évaluation pose la question de la proximité/distance au répertoire de l'EP.

Avant de développer chacun de ces points d'attention, soulignons à nouveau que la perspective de passer à une évaluation plus qualitative de l'action est positivement accueillie et fait sens pour l'ensemble des associations. Il reste cependant des inquiétudes quant à l'ampleur du dispositif à mettre en œuvre, ainsi que vis-à-vis de l'opérationnalisation concrète de l'auto-évaluation réflexive.

(1) Se donner les moyens d'une auto-évaluation réflexive effective

Comme précédemment évoqué, les possibilités organisationnelles de mise en œuvre d'une auto-évaluation réflexive sont variables. La plupart des acteurs rencontrés disposent déjà d'espaces/temps qui sont ou pourraient être mobilisés à cet effet. Mais nous avons également rencontré une partie d'entre eux qui indique ne pas disposer de cette possibilité et imagine difficilement pouvoir mettre en place un dispositif réel d'auto-évaluation, collective et réflexive.

Dans l'ensemble, la question la plus sensible concerne les moyens qui seront mis à la disposition des associations pour adapter leurs évaluations actuelles vis-à-vis des évolutions. Ainsi, l'ambition de qualité que devrait revêtir une démarche d'auto-évaluation est perçue comme importante et nécessite pour tous des aménagements dans la réalisation des activités d'EP pour pouvoir libérer des moyens (temps et mobilisation des travailleurs et des publics) leur permettant de réellement s'investir dans la démarche. En résumé, si le fonctionnement de la plupart des associations se prêterait facilement à l'exercice d'auto-évaluation, en l'état actuel des choses (l'action en EP se faisant déjà à flux tendu), la démarche ne pourrait être engagée que de manière superficielle et ne rencontrerait alors ni les attentes de ses instigateurs institutionnels, ni les attentes des acteurs en termes d'apports ultérieurs pour l'association dans son ensemble.

Au niveau purement organisationnel et donc des moyens, les extraits de témoignages ci-après exemplifient bien la situation à laquelle font face les petites associations, parfois déjà en difficulté à l'heure actuelle.

« Et puis la façon dont on est organisés ici en interne fait que y a des gens qui peuvent se permettre d'avoir ce temps de réflexion. Que ça soit la direction ou les coordinateurs. Si on a que des gens qui sont obligés de tout faire, qui va avoir le temps d'avoir un recul réflexif? La structure de l'organisation va faire, pas d'espace de réflexion, de moyens, d'organisation... Un minimum de hiérarchie permet quand même de faire remonter et de transformer du pratico pratique en du très conceptuel. Et pour ça il faut différents niveaux. Dans des structures très petites, tu n'as pas ces niveaux-là. » (b)

« Ce que j'ai trouvé difficile c'est de tout faire de front. À la fois faire une évaluation qui porte sur 5 ans d'activité et sur une évolution et un regard progressif et critique, auto critique, et auto évaluatif, sur 5 ans, tout en maintenant l'activité en place. J'ai trouvé ça vraiment violent en fait. [...] Tout en vivant un moment qui est psychologiquement déstabilisant, c'est pour être sincère avec soi-même, un moment d'auto-évaluation c'est très déstabilisant. Je l'ai fait avec vraiment sincérité ce travail-là, et donc je me suis pris dans la figure aussi des déceptions par rapport à ce que j'avais projeté qu'on arriverait à faire, et je trouve que, traverser ce moment réflexif tout en maintenant l'activité alors que pour faire l'activité il faut être sûr de soi, parce que ce sont à chaque fois des défis, je trouve que ça, je ne me réjouis pas du tout de la prochaine fois. Donc moi j'ai très très mal vécu cette année-là. » (k)

« Honnêtement on a un temps plein en moins depuis 3 ans, on fait le boulot de la direction etc., et donc on n'a pas non plus des moments organisés d'auto-évaluation. [...] On est très peu et on est toujours un peu le nez dans le guidon, et donc on ne prend pas le temps, on n'a pas le temps de se dire "il faut clarifier les choses". » (l)

« Je trouve que ça serait vraiment intéressant dans l'idée, maintenant dans la pratique, je vois pas comment on le ferait concrètement, dans la pratique, dans le temps de travail, dans les disponibilités des gens, parce qu'on a quand même quelques projets qui sont vraiment sous pression, ça amène aussi des départs la pression dans le boulot, donc on arrive déjà pas à se rassembler et à finaliser les trucs de réflexion en interne à l'ASBL, et puis on n'a pas de personne en interne qui pourrait porter ça, qui le maîtrise suffisamment que pour le porter. [...] Nous on aimerait bien se remettre plus en question dans tout ce qui est autoévaluation, orientation des actions, à part que quand on doit mobiliser nos 20 travailleurs pour un subside de 14 000 euros, où on est tous déjà à mi-temps c'est assez compliqué. » (n)

Selon d'autres associations qui bénéficient d'un fonctionnement propice à l'implémentation d'un autre mode d'évaluation plus énergivore, cette question des moyens relève d'un réel enjeu démocratique. En effet, ces acteurs souhaitent une adaptation des attentes au regard de l'ampleur de la démarche à investir, ou une adaptation des moyens mis à disposition des associations, selon leur taille ou leur spécificité.

« Si tu prends les petits, comment est-ce qu'ils font quoi, c'est aussi une question démocratique, [...] démocratiquement, comment est-ce qu'on met sur un même pied d'égalité des structures comme ceci où on peut travailler à deux, en réflexion sur "où est-ce qu'on en est, comment on va travailler ce décret ? », et puis des gens [...] où t'as un permanent tout seul? [...] Est-ce qu'on pose les mêmes exigences en termes d'auto-évaluation de nouveau à des trucs qui fonctionnent qu'avec des bénévoles

qui viennent de 18h à 20h? Ils vont rigoler hein... Est-ce qu'y a un ajustement des critères en fonction des spécificités ? Si non ça ne va de nouveau pas être juste. » (g)

Certaines associations maîtrisant la logique d'EP soulignent également l'incidence qu'auront les moyens mis à disposition des associations dans un soutien à leur appropriation de la démarche d'auto-évaluation. En l'occurrence, sont mis en avant l'importance d'un temps d'adaptation, d'un espace de transition qui permettrait aux associations de s'essayer à la démarche sans devoir rendre compte d'un processus abouti dès le premier contrat programme. Les préoccupations se tournent également à nouveau vers l'accompagnement de cette démarche et des outils qui seront mis à disposition des associations pour les orienter. Enfin, c'est un allègement de la quantité des activités à réaliser qui est préconisé pour pouvoir mettre en place un dispositif, afin que l'un ne se réalise pas au détriment de l'autre.

« Ça demande tout un travail de permettre aux gens de bien répondre à ces questions, comment est-ce qu'on va outiller les gens? Sans que ça soit mécanique et procédurier? Pour qu'ils puissent mettre le temps et l'énergie pour pouvoir dans 3 ans, répondre à ces questions, ça devrait être compris dans le prix. » (g)

« Je vois bien la stratégie qu'y a derrière, je vois bien les réponses qu'ils veulent entendre, et puis on a une plume et on se débrouille quoi. Mais si on veut vraiment faire un exercice d'auto-évaluation, il faut presque qu'on accorde sur les 5 années de reconnaissance une année justement un peu sabbatique où l'association prend le temps vraiment d'évaluer ce qu'elle fait, les publics qu'elle touche, comment ça marche, aller voir les gens, une année où elles doivent plus produire leurs 30 analyses mais voir et faire rapport de leur démarche d'AER, pour moi si on veut prendre au sérieux des démarches comme ça il faut donner du temps et des moyens. » (j)

Un travers pourrait être l'apparition d'un découplage prononcé entre le résultat donné à voir de cette auto-évaluation, et la démarche elle-même. Ce risque concerne essentiellement les associations de petite taille ou plus distantes que d'autres du référentiel de l'EP : risque de l'impossibilité d'exprimer adéquatement le résultat d'une démarche réellement investie, ou risque de démarches entreprises au détriment de l'action. Dans ce sens, pour que la démarche ait réellement une incidence rétroactive sur les associations et qu'elle ne s'autonomise pas en tant que fin en soi, une réflexion concernant les moyens est nécessaire.

(2) Un degré d'implication dans l'auto-évaluation réflexive tributaire de l'interprétation du contexte

Le passage vers une évaluation plus qualitative à partir d'une démarche d'auto-évaluation réflexive conduit à relativiser un contrôle axé sur des critères anticipables en termes de réalisations. Les acteurs mettent en évidence le tournant selon eux « subjectif » du contrôle. Comment parvenir à des critères d'évaluation de cette démarche qui assureraient de ne pas s'en remettre au seul pouvoir discrétionnaire d'un individu ? Selon les acteurs, des critères

sont nécessaires et doivent être annoncés au préalable. S'agit-il d'une obligation de mise en démarche de l'association, ou d'une obligation de résultat ? Vont-ils être évalués sur les efforts investis dans le dispositif, ou l'ampleur des failles ainsi mises au jour ?

« Moi comme je vois ça, c'est [évaluer] de manière encore plus générale. Pas du tout terre à terre. Et donc moi ce que j'ai encore plus peur, ça sera le poids des mots. [...] La lecture de ces dossiers je ne sais pas comment ils la font moi hein, au niveau quantitatif c'est le nombre d'heures, déjà maintenant comment est-ce qu'ils estiment : nous on estime qu'il faut autant d'heures pour le faire, mais eux ils estiment que hop la moitié basta poubelle, mais sur quelle base? » (m)

« Donc on est favorables à cette tendance, mais en même temps, si on dit qu'on est plus sur le qualitatif, ça pose quand même la question du contrôle. C'est-à-dire, répondre aux questions, mais après comment on discute de ça, avec qui, et sur base de quoi? C'est vrai qu'y a l'article 1 mais, quelle que soit la réponse à la question est-ce que du moment qu'on y répond, on... Comment !? » (f)

« Il n'y aura pas de jugement sur la qualité de la démarche, y a juste une contrainte des associations à s'y essayer. Voilà. Donc on ne jugera pas de si ça a été bien fait, pas bien fait. [...] On ne peut pas l'obliger si on ne garantit pas aux gens le "comment ça sera lu". [...] Quels critères quoi!? Avec quels critères on va évaluer l'évaluation? Ça doit faire partie de la note. [...] si ton subventionnement dépend de ça, tu dois savoir à l'avance les lunettes, les critères avec lesquels on va lire ça. » (g)

Si des critères ne sont pas annoncés pour parer à l'indétermination des conséquences que pourrait avoir le fait de mettre au jour ses difficultés, l'implémentation d'un tel dispositif pourrait définitivement passer à côté des effets vertueux qui en sont attendus.

« Et je pense que ça c'est pervers comme phénomène. Pervers dans le sens où normalement c'est là pour nous aider, à réfléchir, je crois que dans les intentions y a vraiment une idée "appliquons à nous-même ce qu'on propose de faire", ce que je trouve très cohérent. Mais dans les faits mêmes, quand on le vit, ce n'est pas ça qui se passe [...] dans le sens où c'est difficile, dans une telle insécurité, d'oser se poser des vraies questions. » (k)

Ce climat d'insécurité est aussi renforcé par la lecture qu'ont les associations du contexte politique actuel et à venir.

« Tout dépend du contexte dans lequel on se trouve quand on évalue. Et j'ai l'impression que le rôle de l'évaluation, qui doit aider les structures d'EP, à continuer à être réflexives, à continuer à être vivantes, à continuer à se remettre en question, a un cadre actuel, contextuel, sociétal, et au niveau de l'enveloppe budgétaire, et au niveau gouvernemental, a un cadre, une situation qui ne permet pas selon moi de faire ça dans de bonnes conditions. » (k)

« J'ai du mal aussi à me sentir en confiance, aujourd'hui on n'est pas en train d'encourager des structures à se créer [...] faut vraiment faire attention à ce que ça cache parce que si derrière c'est faire semblant [...] et à un moment tout ce que tu dis va se retourner contre toi [...] il faut vraiment faire très très attention, et oui, voir quels sont les critères et voir ce qu'ils sous entendent derrière leurs termes qui envoient des paillettes. [...] [Il faudrait] « travailler à ce que le cadre général soit moins anxiogène, y a une angoisse, non une crainte au niveau de l'évolution des financements [...] et

au niveau de la reconnaissance : si les nouvelles dispositions font que l'épée de Damoclès est de plus en plus présente, ça va aussi avoir des conséquences, ça va mettre une pression ingérable sur des équipes qui vont être de nouveau moins disponibles pour l'animation. » (i)

Ainsi, nombre d'associations relèvent le besoin de clarifier et d'unifier la définition de l'éducation permanente au sein du secteur et de réduire l'ampleur de l'espace interprétatif qui crée une incertitude dans le rapport notamment à l'inspection. Si certains perçoivent l'utilité d'un flou autour de cette définition, permettant l'ouverture et la diversité, tous mettent en garde contre l'usage différencié qui peut en être fait par le pouvoir contrôlant.

« On ne connaît pas toujours les critères, quand l'inspecteur nous dit "ça c'est en ordre, mais ça ça vaut rien du tout." [...] en fait je développe une certaine intuition de savoir si il va valider ou pas. Je commence à le savoir à l'avance. [...] Ce qui est effrayant c'est que sur base de ce rapport, y a oui ou non, le renouvellement du quinquennat. L'enjeu est énorme. Et en fait moi je crois que c'est ça qui a été ma difficulté principale pendant la rédaction de l'évaluation, c'est très difficile d'être dans une réflexivité quand on a un tel poids sur les épaules. [...] C'est l'inquiétude chaque année. Oui, y a un espace de discussion, mais c'est une subjectivité contre une autre. » (k)

« Aussi il faut une figure entre le décret et l'assos, quelqu'un qui va traduire le décret en des attentes concrètes. Parce que ce décret, le premier paragraphe est très général et puis dans ce qui est vraiment demandé, y a pas assez de détails pour savoir. » (b)

« On n'est plus sûr de l'interprétation donc ça fait aussi une relation avec l'inspection plus délicate, si y a un conflit d'interprétation, ça rend aussi les choses plus conflictuelles. » (j)

« [Notre association] a eu une très mauvaise expérience avec l'inspection y a un an, maintenant je pense que c'est pas avec l'inspection, c'est avec un inspecteur. [...] Parce que là on n'avait pas la même interprétation du décret par exemple, [...] d'où l'importance pour des petites associations comme nous d'être bien coachées avec des gens qui connaissent bien le décret. » (h)

« Un tel flou crée un autre phénomène : vu qu'y a quand même une nécessité pour certains, CSEP ou les inspecteurs ou l'administration, d'à un moment poser un acte jugeant, et pas dans l'apprentissage ou le réflexif, ce n'est pas de l'accompagnement, c'est juger si oui ou non c'est valide. [...] Puisqu'à un moment on va quand même être jugés... Un tel flou je pense nous dessert. Ce que j'observe c'est qu'il y a des normes qui se créent de manière implicite dans le secteur, et que ce sont des phénomènes sous-jacents qui sont à l'avantage de certains, plus que d'autres. Puisqu'en fait y a des organismes qui sont plus costauds que d'autres, par exemple des mouvements qui ont les 4 axes, ou y a des structures qui ont énormément de travailleurs, d'activités et d'impact sur les normes du secteur. Et je pense qu'elles ont bien sûr intérêt à ce que leurs propres normes soient considérées comme "c'est ça l'EP". Et je m'insurge contre ça. » (k)

Le climat d'insécurité voire de suspicion déploré par des acteurs peut être un obstacle à la démarche d'auto-évaluation réflexive.

« Les gens nous rapportent ce que leur inspecteur répond à leurs questions dans d'autres régions du pays, c'est l'inverse de ce qu'on est en train de dire nous [...] dans tous les cas, plus on rentre dans le qualitatif plus c'est subjectif. [...] c'est pour ça que je ne suis pas pour qu'on change. Y a déjà tellement de... Alors qui sont ces inspecteurs? Il y a des gens remarquables, y en a qui sont moins remarquables hein... [...] En principe dans l'EP la logique de l'inspection c'est l'accompagnement des associations. Ce que j'entends c'est qu'y en a qui font ça, on peut travailler à livre ouvert avec son inspecteur, et puis qu'y a des endroits où il vaut mieux pas lui dire les difficultés qu'on rencontre hein... » (e)

« J'ai discuté avec [un inspecteur] des thématiques d'action [en reconstruction] et il m'a dit des trucs, et maintenant [un autre inspecteur] vient à l'AG et je dis "donc j'ai bien compris ça ça et ça" et il me dit "ha non, moi j'interprète pas ça". Donc voilà, y a encore des différences, et ce n'est pas grave, c'est normal, mais je pense que ça peut nuire à certaines organisations. Je crois deux choses, qu'effectivement dans les inspecteurs y en a de très différents [...] mais aussi je crois que le positionnement des organisations, de façon systémique, appelle des regards et des réactions différentes de la part de l'inspection. » (d)

« On a plutôt l'impression que c'est un rapport personnel, c'est difficile à dire, [...] ça pose la question de si on était confronté à quelqu'un d'autre, on ne sait pas comment ça se passerait. » (f)

« Si j'ai un autre inspecteur que l'actuel, ben du coup ce type [de production] ne lui conviendra pas, parce que je tomberai sur quelqu'un [...] qui va me dire "mais enfin qu'est-ce que l'inspecteur vous a dit, je n'en reviens pas, cet inspecteur est un crétin, ce n'est pas du tout ça qu'on attend de l'EP" [...] Vous voyez, l'impression que j'ai c'est que, on est à la merci. [...] Et j'ai l'impression qu'on est tout à fait, n'importe lequel d'entre nous, associatifs de l'EP, en fonction de l'inspecteur que l'on a, on peut être démolis ou on peut être soutenus. » (k)

(3) La proximité/distance au répertoire de l'EP

Ce passage à la primauté du qualitatif sur le quantitatif apparaît, encore une fois, inquiétant particulièrement pour les petites associations, dont la possibilité de présenter les activités réalisées sous la forme d'un rapport et d'une certaine « montée en abstraction » représente un réel enjeu.

« Je pense que pour les petites organisations, [...] ça peut être plus simple de se baser sur du quantitatif que du qualitatif. [...] Pour être dans le narratif il faut avoir une vision, pouvoir avoir le temps, une vision et du temps pour faire évoluer la vision. Ce que les petites organisations ont moins probablement. [...] C'est parfois plus facile de se réfugier derrière des chiffres. » (a)

« Mais vous voyez, le seul problème avec ça, c'est pour ça que par ailleurs que c'est bien qu'il y ait cette objectivation des heures, parce que répondre à ça hein, ça dépend de la pratique qu'on a, et ça dépend surtout de la capacité à penser et à répondre à ce type de question. Donc je pense qu'y a des gens qui peuvent faire des très belles choses en EP et être incapables de nommer les choses comme c'est attendu là, c'est certains codes hein, c'est une certaine culture, mais voilà ce n'est qu'un aspect. » (d)

« Ça a du sens, ça oui, maintenant je me dis, en disant ça, peut-être qu'on se tire une balle dans le pied, ça veut dire qu'on va devoir le faire mais qu'on n'aura peut-être pas les moyens de le faire, qu'on va peut-être devoir laisser tomber [l'EP]. Tandis que trouver assez d'heures d'activités, on y arrive parce qu'on fait assez d'activités qu'on peut mettre dedans. » (n)

Il importe d'être attentif à ce que des associations dénomment le « jargon » utilisé pour rendre compte d'actions en EP. Ces concepts, termes et symboles spécifiques au domaine, sont plus ou moins maîtrisés à l'heure actuelle. Cet aspect nous paraît important à souligner, en plus des définitions concurrentes de l'EP, car le « poids des mots » est sur le point de peser d'autant plus dans la balance que l'appréciation quantitative des activités sera relativisée.

Si tous les acteurs perçoivent l'existence de codes implicites (et des enjeux qui entourent leur appropriation), certains mettent en garde contre le fossé qu'ils creusent entre les associations selon qu'elles jouissent de plus ou moins de facilités d'écriture. En effet, l'indétermination qui entoure la question des critères à partir desquels seront lus les futurs dossiers inquiète certains acteurs, soucieux de ne pas être évalués uniquement sur la qualité de leur plume, qu'ils estiment (ou qui a été jugée par le passé) insuffisante.

« Attention à l'effet pervers qui pourrait mettre sur le tapis des associations plus petites avec moins de facilités à l'écriture ou d'explicitation de ses actions, mais qui pourtant en font concrètement. Donc ça supposerait un accompagnement de ces associations plus important. » (h)

« On peut avoir, comme ce sont des mots, une interprétation très subjective d'un inspecteur à l'autre. Et ça, ça serait effrayant. Il peut y avoir une immense variabilité, avoir l'occasion d'expliquer ce qu'y a derrière les mots, et que l'inspecteur sente un peu ce qu'il y a là derrière. Tout ne peut pas se ramener à une retranscription écrite de ce qu'on fait. » (b)

« On est passé à une inspection plus administrative, et donc eux ne connaissaient pas le terrain, et donc ce que eux voyaient de nos activités c'était ça, un dossier, écrit, qui n'était pas suffisant pour expliciter vraiment ce qu'il se passait sur le terrain. » (m)

« C'est tout un jargon qu'on ne connaissait pas bien [...] l'équipe avant avait fait un énorme boulot, mais pas assez dans le bon sens, pas bien formulé, pas comme il fallait [...] le tout c'est qu'on n'utilise pas le même langage. » (n)

La capacité des associations à s'approprier le répertoire de l'EP et à maîtriser la définition défendue par leur inspecteur semble de prime importance. A nouveau, ces différentes capacités d'appropriation de normes implicites sont d'ampleur diverses et dépendent des moyens dont disposent les associations (temps, personnel, insertion dans le réseau EP...). Cet exercice de traduction repose également souvent sur la « personne interface » dans le cas des petites associations. Le risque perçu est aussi d'enfermer les discours dans des codes ou des mots clés parfois trop éloignés des réalités de terrain :

« Et si par malheur y a d'autres termes qui apparaissent dans la description de l'activité, notamment dans les grilles d'activité, c'est feu rouge quoi. Ce qui est un peu absurde, parce que forcément, dans une activité, dans une rencontre, y a de la convivialité, surtout pas dire convivialité, le mot tabou. Y a forcément du vivre ensemble, de la rencontre, donc y a des choses comme ça qui sont parfois un peu rigides dans la façon dont les activités sont évaluées, qui ne correspond pas forcément à la complexité de la situation qui est créée. » (b)

6. Conclusion

Au terme de ce tour d'horizon des associations et des facteurs pouvant favoriser ou contrarier l'appropriation d'un mode de régulation plus qualitative, nous pouvons retenir quelques enseignements principaux :

1. une appréciation générale positive de la réforme proposée ;
2. la mise en évidence de facteurs structurants des possibilités d'appropriation de cette réforme, dépendant de l'histoire des associations, de leurs projets, modes d'actions, mais également des moyens à disposition et des relations passées avec les services du gouvernement ;
3. l'engagement dans une démarche d'auto-évaluation réflexive suppose plusieurs exigences qui ont été mises en évidence : capacité, en termes de moyens, de s'inscrire pleinement dans un dispositif participatif d'évaluation, perception de la valeur ajoutée de l'exercice pour l'action associative, degré de confiance entretenu avec les services du gouvernement quant à la mise en évidence du bilan critique de l'action passée et de la reformulation éventuelle des projets futurs ;
4. l'intérêt des autres dimensions de la réforme, comme le lissage dans le temps de activités, une plus grande transversalité, est apprécié également en regard des ressources de l'association, et soulève des questions à clarifier, notamment en termes d'articulation avec l'exercice d'auto-évaluation réflexive, et de projection dans de nouveaux axes de reconnaissance ;
5. on remarque un intérêt de la part des associations pour un soutien et un accompagnement dans cette réforme, qui peut prendre la forme d'un renforcement des liens au sein du tissu associatif, d'un partage d'idées et de pratiques, et de l'accompagnement d'une instance extérieure dans le passage au nouveau type d'évaluation.

Pour pouvoir être implémentée avec un maximum de chance de réussite, l'analyse a fait ressortir les éléments et pistes suivantes :

- la réforme nécessite l'explicitation des attendus sous la forme par exemple d'un Vade-Mecum qui réduirait l'incertitude à la fois quant à la manière de répondre aux questions et quant à l'interprétation des réponses proposées ;
- l'instauration d'espaces de rencontre et de parole pourrait stimuler une réflexivité du secteur sur lui-même, notamment autour de sa nature et de sa régulation. Une journée

annuelle de l'éducation permanente a été évoquée par plusieurs interviewés. L'Observatoire des politiques culturelles pourrait éventuellement s'appuyer sur ce rapport et ses éléments empiriques pour organiser une réflexion sectorielle à cet égard ;

- indéniablement, il sera également nécessaire d'assurer un accompagnement dans le processus d'auto-évaluation réflexive. Différentes formules d'accompagnement sont mentionnées par les acteurs (via les agents de l'inspection, entre pairs, recours à un tiers...). Il convient dans ce type de démarche d'être attentif à la relation de pouvoir entre association et accompagnateur, l'idéal théorique étant que l'accompagnateur ne soit pas simultanément dans une position de contrôle et de sanction à l'égard de l'association. Il y a peut-être lieu ici de s'inspirer des travaux sur le mentorat.

7. Annexe : caractéristiques des associations mobilisées pour les extraits d'entretien

Code	Axe	Points	Décret
a	1 + 3.2	90	ex-76
b	1 + 3.2	80	ex-76
c	1 + 3.2	80	ex-76
d	1 + 3.2	65	ex-76
e	2 + 3.2	50	ex-76
f	1 + 3.2	45	ex-76
g	1 + 3.2	45	ex-76
h	1 + 4	35	2003
i	1 + 3.2	35	2003
j	3.2	30	2003
k	3.1	30	ex-76
l	3.2	30	2003
m	1	0	ex-76
n	1	0	2003

Chapitre 2.

Le « polysubventionnement » des associations reconnues et les conséquences pour l'Education Permanente

1. Objet et méthode

Dans leur rapport de 2011, les équipes du GIRSEF et de la SONECOM⁵ 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)⁶ 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) entraînent en consonnance avec les démarches d'EP mises en œuvre.

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

⁵ 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>.

⁶ Jean Blairon, 2017, « La situation des « associations polysubventionnées : pour une analyse critique », Intermag.be, analyses et études en éducation permanente, RTA asbl, septembre, URL : www.intermag.be/608.

reconnaisances 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 chapitre 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'évaluation⁷. À ce stade, 14 associations avaient déjà abordé la thématique du polysubventionnement comme élément 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. Le 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.

⁷ Cf. chapitre 1.

Provenance géographique			
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'éducation 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 était alors la suivante : la logique d'action extensive ou inclusive opérée à travers le polysubventionnement assure-t-elle ou non, un « renforcement réciproque d'actions »⁸? 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

⁸ Blairon, *op. cit.*

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 type, il s'agit d'abord de mieux cerner les situations spécifiques des associations décrites afin de pouvoir correctement identifier la manière par laquelle l'action en EP se définit dans ce contexte.

Ce chapitre 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.

2. Un rapport critique 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 opérateurs au polysubventionnement : des stratégies 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'éducation permanente et sa place dans l'association, ensuite en rapport avec la dynamique associative et les enjeux qu'elle entend rencontrer.

a) 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'éducation permanente tel que véhiculé dans le décret, et l'éducation permanente telle que les opérateurs se la représentent. Dans ce sens, une partie des actions menées dans le cadre de la démarche EP 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'éducation permanente dans une perspective transversale, qui constitue le cœur de la dynamique associative pour les acteurs.

« Toutes nos activités émanent 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)

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

Au sein de 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. Celui-ci 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)

c) 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 polysubventionnés. 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.

a) 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)

b) *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 subsidants. Cela se constate principalement au niveau de la justification comptable. On doit séparer toutes les dépenses éligibles en fonction des subsidants qui valorisent parfois une même activité. Et au niveau de la justification narrative, les subsidants 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 éducation 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 contrôle : soupçons, méfiance 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.

a) 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 (bien qu'il ne faille pas mettre toutes les administrations dans le même panier). 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)

b) 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, ce n'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. Ce n'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)

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)

d) 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 à l'incertitude, des stratégies vers une indépendance financière

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 d'actions 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 l'indispensable compréhension et maîtrise de multiples logiques administratives, et de référentiels/répertoires 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.

3. Etre polysubventionné : diversité de logiques, de pratiques et de conséquences

La première partie de notre analyse a mis en évidence des tendances globales exprimées par les acteurs, et relayé 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, de la place du subventionnement par le décret EP, des objets sociaux, des anciennetés, des tailles et des ressources. La seconde analyse proposée dans ce chapitre 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 permis de 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*, 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 plusieurs subventions ou agréments structurels, et qui élaborent un projet associatif à l'articulation de plusieurs 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.

La présentation 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 dont la place de l'éducation permanente dans l'association est formulée et exercée, le rapport au polysubventionnement, et les conséquences de celui-ci sur la dynamique interne des associations.

(1) Le polysubventionnement : une nécessité pour assurer le plein déploiement de la logique d'Education permanente

a) Etudes de cas

Artemis et Athos sont deux associations qui ont inscrit de longue date leur action dans le domaine 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'emploi⁹ – 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 déploie 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 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*

⁹ 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 ».

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" [...] » 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.

Athos

Athos 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 à développer des activités professionnelles, droit d'association et d'avoir 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 interpeller le pouvoir, sinon rien ne se passera. »*

Reconnue en axe 1, Athos organise une activité collective d'EP en cherchant à maintenir la présence majoritaire 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 vulnérables. 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 Athos 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 critique 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.

Athos 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. »*

b) Logique de polysubventionnement

Les cas d'Artemis et d'Athos 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 ; Athos 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 à l'éducation 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 l'éducation 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 pourrait 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 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 en amont et en 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 (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 (par exemple, 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 : un soutien à l'émergence des enjeux grâce à l'hybridation de logiques

a) 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 rédhibitoire. Il faut prendre en considération la variété des référentiels, assurer la négociation des contrats, remettre des rapports, des justifications, des 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.

b) 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'éducation permanente

- Les associations inscrites dans cette logique sont caractérisées par leur inscription dans des agréments distincts, dont les référentiels 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 définit 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 : un gage de l'indépendance de l'association

a) 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. 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, oblige également de 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 « égalité 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 « égalité 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.

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.

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'Etat 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. »

b) 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 l'utilité d'une multiplication des sources de financement, et une quasi instrumentalisation des différents pouvoirs subsidants 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 : ce sont aux subsides à correspondre aux visées de l'association, plutôt que faire rentrer celle-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 trahir 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 inexistants. 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.

4. Conclusion

Tout d'abord, à travers l'investigation de la question prioritaire « *Comment s'articule l'action en faveur de l'Education permanente lorsqu'une association est polysubventionnée ?* », différents points de tension et critiques ont été mis en évidence par les opérateurs. Ces éléments, qui ont été principalement développés dans la première partie de ce chapitre, sont relatifs aux situations singulières vécues par les opérateurs rencontrés, mais ont trait à ces situations dans leur globalité. En effet, si certains pouvoirs subsidants ont des exigences et pratiques de contrôle plus décriées que d'autres, les points de tensions et critiques sont surtout suscités par l'enchevêtrement de différentes politiques publiques dont les interventions sont soumises à des objectifs difficiles à rencontrer par les associations, une fois ces politiques publiques mises bout à bout.

Aussi, ce chapitre sur le polysubventionnement des associations nous renseigne sur des dynamiques qui dépassent le secteur de l'éducation permanente. De ces renseignements sur les contraintes relatives à différentes formes de financement¹⁰, il ressort souvent l'idée que le décret EP, ainsi mis en regard avec d'autres décrets, laisse une marge de liberté plus grande qui permet de nourrir les réflexions et actions menées transversalement. Dans ce sens, ce décret est tendanciellement valorisé par les opérateurs non seulement de par les objectifs qu'il entend soutenir, mais également par la dynamique réflexive qu'il suscite au sein même des associations.

« Je trouve que c'est une chouette manière de voir l'évaluation. Trop souvent, dans certaines manières de voir l'évaluation, c'est un peu standard, conventionnel, scolaire, formel. Alors qu'ici, je trouve que c'est une manière de réfléchir, enfin on autorise les associations à réfléchir à l'évaluation de manière subtile. C'est bien. Même sur les impacts, les effets, quand on montre qu'on a une rigueur et qu'on réfléchit et qu'on dit comment on réfléchit, je trouve que c'est intégré, c'est pris au sérieux. Et ça, je ne suis pas certain que dans d'autres administrations ça soit ce type de rapport à l'évaluation. » (q)

« C'est exigeant l'éducation permanente, et je dirais que c'est plus exigeant que [notre autre agrément] finalement. Mais c'est beaucoup plus intéressant parce que ça réquisitionne beaucoup plus notre manière de travailler et donc notre manière de concevoir le travail d'éducation permanente en relation avec notre thématique particulière. » (n)

Ensuite, malgré les points de tension observés, en particulier autour de la charge administrative, du sentiment de suspicion et aux incertitudes politico-financières, l'idée défendue par les opérateurs rencontrés est qu'il revient au secteur associatif de détecter et de répondre aux besoins du terrain. Selon eux, étant données les incessantes modulations de la réalité sociale, il semble impossible pour les cadres institutionnels, lents à se

¹⁰ Qui sont, rappelons-le, les points de vue des associations.

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 être comptablement responsables, et ils l'acceptent. Toutefois, les acteurs institutionnels qui financent cette action publique ont leur propre référentiel qui souvent ignore l'aspect holiste des associations. 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/agréments, 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.

Au final, notre enquête auprès d'un échantillon diversifié 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 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 auquel concourir. En d'autres termes, l'EP paraît permettre de placer les buts de mission au-dessus des buts de système pour reprendre la terminologie d'Henry Mintzberg. 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. Parfois en creux, parfois de façon explicite, un appel est fait aux régulateurs pour qu'ils réfléchissent aux modalités d'allègement des charges administratives, ce qui réduirait les coûts de gestion et de transaction tout en renforçant les capacités d'action.

5. Annexe : caractéristiques des associations mobilisées pour les extraits d'entretien

	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

Chapitre 3.
Pratiques de mobilisation des publics et effets recherchés

1. Objet et méthode

Ce troisième chapitre de l'évaluation du décret aborde la question des publics mobilisés et des effets recherchés de l'action d'éducation permanente. La manière par laquelle *les associations cherchent à susciter des effets à partir de de leurs actions et vers des destinataires* constitue la quatrième question évaluative au cœur de la nouvelle régulation du secteur. Lorsque nous avons examiné la réception de cette question évaluative par les acteurs¹¹, nous avons pu observer une demande de dispositifs méthodologiques et d'outils afin de permettre aux associations de pouvoir produire cette réflexion, sans induire des biais de conformisme et sans s'inscrire dans une perspective d'obligation de résultat. Cette problématique d'appréciation des effets de l'EP est en réalité délicate.

Délicate car l'EP s'adosse à des référentiels d'action variés, partant du travail d'émancipation individuelle au travers de l'action collective et de l'action associative en tant qu'acteur de la démocratie citoyenne jusqu'à la revendication politique de droits et à la contribution à des changements sociétaux. La mobilisation des publics dans les démarches de l'EP relève également de processus complexes car les objets sociaux des associations et les caractéristiques de leurs publics sont divers et se multiplient, à l'instar de la complexification de nos sociétés qui deviennent de plus en plus difficiles à décrypter sociologiquement, en témoigne d'ailleurs le débat sur la caractérisation contemporaine des catégories populaires.

Penser le lien entre mobilisation et effets d'EP est en outre difficile car comment apprécier de manière causale un effet d'émancipation individuelle ou collective, ou d'effectivité de l'exercice d'un regard et d'une action critique aux fins de transformation de la société ? De tels effets peuvent être tant directs qu'indirects, isolés et agrégés, manifestes ou latents, exprimés ou intériorisés, immédiats ou inscrits dans une temporalité longue... Pour autant, il n'est pas impossible de tenter d'avancer dans la caractérisation des vecteurs qui façonnent la mobilisation dans les processus d'EP et les conséquences de ces processus. Ce chapitre cherche à avancer dans ce sens, non pour clore le débat, mais pour verser des éléments d'analyse supplémentaires à une réflexion et une appréciation nécessairement plurielle.

Poursuivant la méthodologie que nous avons mobilisée dans le cadre de cette évaluation, c'est à partir des récits d'action des associations reconnues que nous avons mené notre enquête et c'est à partir de ce matériau, complété d'entretiens conduits avec des personnes ressources, que nous avons problématisé cette question évaluative. Afin de centrer l'analyse sur un objet relativement circonscrit, nous avons choisi d'étudier l'action menée principalement dans le cadre de l'axe 1 du décret concernant la *Participation, l'éducation et*

¹¹ Cf. Chapitre 1.

la formation citoyennes¹². Cet axe est en effet le plus centré sur le travail direct avec le public, là où ce rapport est médié dans d'autres axes de reconnaissance par l'intermédiaire de formateurs (axe 2), de formes de publications rencontrant une audience (axe 3) ou de campagnes à large échelle (axe 4). Il centre également la question de la mobilisation à une échelle empirique donnée : celle de la rencontre effective entre citoyens dans la construction d'une connaissance et d'un agir partagé.

La base empirique est constituée de 36 associations, avec un approfondissement plus spécifique d'un noyau de 14 associations diversifiées.

Provenance			
Bruxelles	Liège/Luxembourg	Namur/Brabant Wallon	Wallonie picarde
13	8	11	4

Axes représentés						
1	1+3.2	1+2	1+4	3.2	2+3.2	Plus de 2 axes
19	8	1	2	3	2	1

Points			
0	10-35	40-85	90 et +
7	18	9	2

Décret	
1976	2003
17	19

Structure du chapitre

Ce chapitre prend le cheminement suivant. Dans un premier temps, nous faisons état d'un sentiment général, partagé par un ensemble de personnes ressources rencontrées et par la littérature sociologique, relatif à la question des mutations de l'engagement contemporain, pris dans une acception large et qui touche également l'EP.

Dans un deuxième temps, nous dégagons les particularités du travail de mobilisation et d'engagement dans l'EP. Pour cela, l'analyse des entretiens menés a pris librement appui sur deux concepts issus de la sociologie de la traduction ou de l'acteur réseau¹³. Cette perspective sociologique étudie les conditions par lesquelles le social est construit, en

¹² Cet axe reconnaît des « Actions menées et programmes d'éducation et/ou de formation conçus et organisés par l'association dans la perspective définie à l'article 1, élaborés avec les membres de l'association et les participants, en vue de permettre l'exercice de la citoyenneté active et participative dans une perspective d'émancipation, d'égalité des droits, de progrès social, d'évolution des comportements et des mentalités, d'intégration et de responsabilité. »

¹³ Akrich M., Callon M., Latour B., 2006, *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs*. Presses des Mines.

regardant comment se constitue des relations conduisant à la formation d'associations de liens et, par conséquent, de collectifs. Le raisonnement proposé par les auteurs de ce courant consiste à mettre en évidence la manière dont des relations sociales peuvent s'établir et tenir ensemble de manière plus ou moins robuste. On part pour ce faire de l'idée suivant laquelle les acteurs sont de nature variée et ont des intérêts diversifiés, et que c'est par un processus de traduction d'une ambition collective (un projet, une innovation, un idéal...) dans des univers de sens et des intérêts particuliers que les liens sociaux se constituent pour produire des réseaux associés. Ainsi, cette perspective permet à la fois d'aider à comprendre comment des associations peuvent être consolidées par la mobilisation et l'intégration de nouveaux membres, et comment des collectifs peuvent se former pour créer de nouvelles associations (au sens général du terme association). Cette perspective sociologique est riche de concepts. Deux sont particulièrement intéressants pour notre propos : les concepts d'*intéressement* et d'*enrôlement*. Intéresser des personnes à un dispositif revient à traduire le projet poursuivi dans la conception de l'intérêt du destinataire. Autrement dit, la mobilisation suppose d'abord une capacité à intéresser des publics au projet, à la cause ou l'activité (pouvant être très larges ou très ciblés) portés par l'association. L'intéressement est le processus qui consiste à trouver des points d'accroche avec le destinataire, et à y conférer un sens. Mais ce simple intéressement, qui ferait d'un inconnu un participant ou un bénéficiaire d'un service de l'association, n'en fait pas automatiquement un membre qui va se sentir pleinement investi par la dynamique associative au point de se sentir impliqué ou responsable. Une fois des personnes intéressées, la question devient celle de leur *enrôlement*. Ce terme n'est pas à considérer, bien entendu, dans un sens militaire. Mais bien dans l'idée d'une association qui peut conférer un rôle – et qui conduit à une prise de rôle. Le participant change alors de position, il s'engage dans un dispositif associatif qui devient un co-construit dans la mesure où elles doivent y jouer un rôle actif, bref devenir des acteurs sur la scène où s'expriment les enjeux défendus à travers l'action associative. L'analyse transversale que nous proposons nous conduit à faire la distinction entre trois logiques d'intéressement et d'enrôlement. Nous développons ces trois logiques en essayant d'identifier leurs spécificités, les conceptions des finalités de l'EP sous-jacentes, ainsi que les obstacles et contrariétés qu'elles doivent affronter.

Dans un troisième temps, nous resserrons la focale sur le travail d'EP auprès des publics plus précaires et défavorisés.

Enfin, en conclusion, nous synthétisons les enseignements tirés, et esquissons les pistes d'interpellation du décret par rapport aux particularités contemporaines d'exercice du travail d'EP par les associations reconnues.

2. Les mutations de la mobilisation

Il est commun de constater que les formes de mobilisation contemporaines (politiques, militantes, associatives...) évoluent et signent une mutation importante des formes de participation politique dans le sens large du terme. Les témoins privilégiés rencontrés dans la préparation de notre analyse de la mobilisation partagent ce constat : l'ancrage durable des publics dans des associations spécifiques où s'organise une implication de long terme semble se déplacer au profit d'engagements plus limités en intensité ou plus concentrés et mobiles. Déclin des mobilisations collectives durables, difficultés d'accrochage à long terme, mobilisation sélectives des publics... ces quelques traits tendent à confirmer une tendance qui a pu être mise en évidence par la littérature relative à ce qui apparaît comme un déclin de l'engagement dans les sociétés contemporaines. Jacques Ion¹⁴ a ainsi interprété cette évolution comme le passage d'un modèle « d'engagement militant », inscrit dans des organisations structurées, reposant sur des sociabilités primaires et des modes de participation communautaires valorisant le dévouement au collectif, vers un modèle dit « d'engagement distancié », se manifestant par des collectifs organisés autour de la réalisation de projets aux objectifs fixés et évalués, autorisant des appartenances multiples, et des ambitions dépendantes des ressources (de compétences, de réseaux...) portées par les individus. Cette lecture de la mutation de l'engagement a cependant été discutée par d'autres observateurs qui soit ont isolé des causes spécifiques à ce changement, soit en ont proposé des lectures alternatives. Annie Collovald¹⁵ a d'ailleurs mis en évidence les mutations des contextes vécus de l'engagement, notamment au sein des catégories plus précaires, attirant l'attention sur l'influence des conditions sociales et politiques dans lesquelles s'encastrent les pratiques d'engagement. Elle pointe le mouvement de modernisation des pratiques de gestion des associations (portée par des principes d'efficacité, de technicité, de gestion des compétences). Ou encore les évolutions conjointes d'institutions vis-à-vis desquelles ces publics sont en relation et dont les exigences d'activation individuelle contribuent à façonner un individualisme institutionnel en décalage avec les logiques de mobilisation collective.

Lors des entretiens conduits avec les personnes ressources considérées comme témoins privilégiés des évolutions de l'EP, nombreux sont celles qui ont repris cette analyse générale de l'évolution de l'engagement. L'extrait d'entretien suivant, mené avec un inspecteur, fait état du lien entre les entraves à l'engagement des publics populaires et précaires du fait de leur fragilisation dans l'espace social :

« Je pense aussi qu'il y a une fragilisation du public. [...] La pression est forte sur le public populaire fragilisé, éloigné. Venant d'un CPAS, d'un contrôle du chômage. Je pense qu'il y a une pression sociale et

¹⁴ Ion J., 1997, *La fin des militants ?*, Pris, éditions de l'Atelier.

¹⁵ Collovald A., 2002, « L'humanitaire expert : le désencastrement d'une cause politique », in A. Collovald, M-H. Lechien, S. Rozier et L. Willemez (dir.), *L'humanitaire ou le management des dévouements*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, pp. 19-47.

organisée, pas nécessairement intentionnelle, qui fait que les associations et les animatrices et animateurs doivent aussi porter cela. C'est ce qu'on nous dit très souvent. C'est de plus en plus difficile de garder des gens dans un espace où il y a une liberté qui s'exprime, et une autonomie. Ça demande de mobiliser des techniques de plus en plus fines. Et donc il y a une tension très forte sur cette deuxième ligne où on travaille vraiment à l'article 1. On est dans un système institutionnel où la contrainte se resserre tout le temps. Or c'est les associations en axe 1 qui travaillent à partir des zones de liberté, il faut vraiment aller les trouver. Il y a une vraie contradiction entre l'un et l'autre quoi. Que, et c'est là la difficulté, que seuls les animateurs et animatrices peuvent régler en fait. Parce que ce n'est pas la personne qui vit la situation qui va pouvoir la régler, et ce n'est pas le reste du système qui va le régler parce qu'on ne se connaît pas d'un point à l'autre de contradiction. Donc il n'y a que la personne au milieu du truc qui peut éventuellement trouver... Donc c'est une position difficile à tenir c'est sûr. »

Parallèlement, notre interlocuteur met également en évidence la désinstitutionnalisation des publics plus qualifiés :

« Il ne faut pas diminuer le fait que quantitativement le profil éduqué va être de plus en plus présent en fait. Alors ça ne résout pas le problème de l'éducation populaire et de ce que ça veut dire, mais ces profils-là ne voient même pas dans les institutions qui existent des espaces de lutte [...] Donc c'est une question de mise en forme. Et c'est là qu'on revient sur la question du public, c'est à dire qu'à un moment donné autant les valeurs, le sens, l'incarnation de cette démocratie culturelle à travers un décret qui finance, autant la mise en forme, le travail de la mise en forme par les associations, et donc la question des métiers doit être très fortement réinterrogée. »

Pour d'autres acteurs associatifs, l'évolution remarquée serait la prédominance, désormais, de l'engagement dans des projets : les personnes viennent moins s'investir « au sein d'un mouvement » que « participer à des projets. » Par conséquent, pour les associations, il faudrait d'abord intéresser des publics à des projets et causes à partir d'activités spécifiques qui rencontrent des intérêts personnels. Ce dont témoigne l'extrait d'entretien ci-après :

« Un autre problème c'est qu'aujourd'hui les gens ne s'engagent plus dans l'institution mais dans le projet qui est accompagné et porté, parfois en partenariat de plus en plus. Le jardin collectif, c'est un partenariat de quatre associations, les gens du projet ils appartiennent à qui ? A personne ! Ils sont eux, ils sont membres du jardin collectif, pas [de l'association]. Et eux ce qui compte c'est de faire le boulot, de s'y rencontrer, de produire des choses ensemble. »

Ces analyses rejoignent l'idée suivant laquelle il est nécessaire de penser la mobilisation des publics à l'aune d'une transformation des conditions organisationnelles et sociales produisant l'engagement. Dans cette perspective, comme l'indique Sandrine Nicourd, « s'engager signifie toujours être engagé »¹⁶, c'est-à-dire être tenu par des liens sociaux significatifs au sein de collectifs. Les conditions de ces engagements peuvent alors être comprises comme des « dispositions congruentes » entre des trajectoires sociales et des collectifs réceptifs à celles-ci. Ainsi, l'engagement devient le résultat de la rencontre entre des formes de trajectoires, permises par des dispositions, des contextes biographiques spécifiques, et des formes d'action collective caractérisées par des dispositifs variés d'accueil, de valorisation, d'encouragement et de responsabilisation de ses membres. C'est cette articulation, toujours incertaine, qu'il convient d'interroger pour comprendre les mutations actuelles de l'engagement.

¹⁶ Nicourd S. (dir.), 2009, *Le travail militant*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

Dans le cas qui nous occupe, le passage le plus problématique en axe 1 consiste à passer d'une implication des publics dans des activités de première ligne, répondant souvent à des besoins immédiats, la résolution de problèmes singuliers ou des intérêts spontanés, à des formes de participation plus durables dans le développement de l'action collective, passant par la conscientisation des forces sociales en jeu et d'adoption d'une posture critique. Ce passage a toujours fait l'objet d'un travail, conjoint, de la part des animateurs associatifs et des publics. C'est ce passage entre *intéressement* et *enrôlement* qu'il faut essayer de problématiser en regard de l'époque contemporaine.

3. Trois formats de mobilisation en éducation permanente

Comme indiqué dans le chapitre 2 portant sur le polysubventionnement, les associations veulent être « efficaces » et garder le « cap » par rapport à leurs finalités. Le domaine de l'EP est de prime abord caractérisé par une grande diversité des objets sociaux des associations, de leurs organisations, de leurs pratiques, de leurs publics... Inévitablement, cela engendre l'image d'une mosaïque dont les formes sont peu lisibles. Cette diversité n'aide pas l'analyse des modes contemporains de mobilisation et des finalités de l'action en EP, et encore moins l'analyse des effets potentiels de cette action. Nombre d'association ont évolué dans leurs modes d'action, se diversifient, tentent de nouvelles stratégies, s'associent à de nouvelles initiatives et projets. Certaines systématisent des évaluations des effets produits par l'action, et de nombreuses, accaparées par la réalisation des activités quotidiennes, ne peuvent organiser structurellement cette prise de recul.

Attentive au couplage entre finalités/actions/contraintes, notre enquête auprès des associations nous a permis d'observer trois « logiques » distinctes d'action en axe 1 qui nous semblent problématiser de manière spécifique la question de la mobilisation des publics. Ces trois logiques sont construites autour de trois unités d'action (qui peuvent, bien entendu, se combiner dans les faits) :

- (1) la prévalence d'une orientation thématique (ou la mobilisation pour une cause commune) ;
- (2) celle d'un ciblage d'une catégorie de la population (ou la mobilisation biographique par le collectif) ;
- (3) celle d'un territoire qu'il faut dynamiser (ou la mobilisation par la participation au politique).

Autrement dit, nous distinguons de façon idéale-typique, trois manières de construire une logique en finalité, laquelle génère des modes d'intéressement et d'enrôlement partiellement différents : (1) une logique thématique, (2) une logique catégorielle et (3) une logique territoriale. Toutes les trois visent un même objectif d'EP : la conscientisation,

l'adoption d'une posture critique, l'engagement dans et par le collectif. Mais les entrées diffèrent. La première centre son objet sur le fait de faire vivre une problématique spécifique, un enjeu social et une injustice, nécessitant d'être révélés afin de conduire au débat public et à la proposition de changement social voire sociétal. Le collectif se crée à partir de l'adhésion à une même lecture du problème posé. On y retrouve notamment les formes d'un militantisme de cause et orienté vers autrui. La deuxième s'adresse à des publics spécifiques en situation de domination sociale. Le travail d'EP consiste ici à opérer un travail de conscientisation avant tout biographique, à partir des réalités vécues, aux fins d'une émancipation, ce qui passe par un rapport au collectif afin d'identifier les déterminants structurels à l'œuvre dans la domination subie. Enfin, la troisième logique est territoriale : l'enjeu est de conduire les populations sur un territoire à une appropriation de leur espace de vie et des enjeux socio-politiques de l'espace public partagé. Il nous apparaît que chacune de ces entrées met en jeu des conditions particulières de passage de l'intéressement à l'enrôlement : susciter l'adhésion à une cause thématique est une logique différente de celle consistant à opérer une socio-analyse des déterminations individuelles, ou encore de celle consistant à rassembler une communauté autour d'enjeux politiques territoriaux.

Certes, certaines associations incarnent une logique et d'autres sont hybrides ou à équidistance de différentes logiques. En outre, les associations connaissent des évolutions et changements qui peuvent les faire bouger d'une logique vers une autre à travers le temps. En somme, comme notre analyse est construite sur des comptes rendus ici et maintenant, il faut se garder de classer les associations. La typologie a par conséquent une vocation heuristique et d'intelligibilité, et ne permet pas de classer les associations dans des cases. Néanmoins, la distinction de ces trois logiques permet de repérer les potentialités variées de l'EP mais également la manière par lesquelles celles-ci peuvent être contrariées par des influences sociétales larges et des concurrences de politiques publiques. Ce passage par l'identification de ces trois logiques nous semble essentiel afin de nourrir une réflexivité sur les manières par lesquelles le décret facilite ou non ces différents formats du travail d'éducation permanente par les associations.

Ci-après, nous explorons chacune de ces « logiques », en optant pour une présentation systématique à partir des mêmes entrées : a) principes et effets recherchés, b) modes d'action mis en œuvre, c) manière par laquelle la question de l'enrôlement s'y exprime, contrariétés contemporaines rencontrées.

(1) La logique thématique : investir une cause commune

a) Principe et finalités recherchées

La première logique identifiée réunit des associations qui ont pour objet une cause ou une thématique autour de laquelle elles espèrent pouvoir susciter un débat, une adhésion large pouvant conduire à des changements politiques et légaux voire à un changement sociétal plus large. Les causes défendues peuvent être de nature très diverses (l'économie, la fiscalité, l'éducation, la santé, les inégalités de genre, l'environnement, les rapports Nord-Sud, etc.) et relever de différents degrés de généralité. Nous pourrions tenter de décrire cette logique comme une réponse à la volonté suivante : *Mobiliser les citoyens autour d'une thématique pour faire vivre une cause et transformer la société en conséquence.*

Cette logique suppose que l'association s'appuie sur des formes d'engagements individuels, d'origine, de nature et d'ampleurs diverses, et de formes d'expertises qui alimentent la réflexion. L'enjeu est de convaincre la population de l'importance de la cause, de construire des relais pour la faire avancer par l'adhésion et la mobilisation. Autrement dit, les effets recherchés sont orientés avant tout vers un changement social par le biais de l'information, de la sensibilisation, des changements de représentations et de pratiques auprès d'un public le plus large et nombreux possible, ainsi qu'auprès d'acteurs clés ayant des capacités de peser sur l'orientation de la société. C'est surtout par l'expansion du nombre de personnes sensibilisées et devenues « convaincues » que le changement est recherché, la cause prenant corps dans la masse qui la légitime et qui la porte. Les transformations visées s'apparentent donc plus souvent à des changements légaux et politiques quant à la manière de gouverner les enjeux qui ont trait à la thématique, et donc plus largement des effets à grande échelle, même si ceux-ci sont induits par l'atteinte d'un seuil critique au niveau des pratiques individuelles. Les revendications et transformations sont concrètement portées par l'association elle-même et son cœur militant, mais elles puisent leur légitimité dans l'opinion publique.

b) Modes d'action et enrôlement

Les associations qui luttent pour une cause ont une position particulière dans le paysage associatif. Elles ne sont pas ancrées dans un territoire particulier (au sens de la logique territoriale, cf. infra), leur objectif étant de pouvoir toucher transversalement un maximum de publics, par l'information, la sensibilisation à la cause. Les modes d'actions des associations thématiques peuvent s'effectuer vers un public directement sensibilisé par l'association, ou passer par des publics relais. Par ailleurs, les dynamiques de partenariats entre les associations articulées autour d'une thématique et d'autres associations participent à une synergie vertueuse entre des opérateurs qui « ont » un public, et des opérateurs qui apportent une expertise, qui « animent » les publics au sens fort du terme.

Enfin, ces associations thématiques se développent également autour de l'accompagnement de groupes de publics déjà constitués par ailleurs, en demande de soutien, d'un cadre ou de compétences pour développer leur activité et leur dynamique.

La question de l'enrôlement des participants dans cette logique implique que deux dimensions de l'action associative soient rencontrées : la production de l'expertise et du savoir, d'une part, et l'action et l'interpellation, d'autre part. Les élans premiers des publics qui vont spontanément participer aux activités de ces associations sont souvent de l'ordre de « s'informer » et de « se former ». L'enjeu principal auquel font face les opérateurs est alors de parvenir à « intéresser » les publics à l'association (souvent par l'accroche de l'information et de la découverte), pour ensuite parvenir à les « enrôler », d'abord et avant tout pour défendre la cause directrice. Ainsi, cet enrôlement peut prendre la forme d'une participation proactive à la vie de l'association voire à un parcours militant au sein de celle-ci (formation plus pointue des personnes aux problématiques et participation aux réflexions plus stratégiques, à des groupes de travail qui vont aboutir à des actions pour défendre la cause). Mais l'enrôlement peut également prendre la forme d'un investissement en dehors de l'association, l'expertise nouvellement acquise par les publics leur permettant de développer des activités de manière autonome en dehors des cadres de l'association et contribuer à infuser la société. De même, la dimension d'action proprement dite peut être variée, et conduire des modes les plus formels d'interpellation (mémoire annuel, diffusion de contenu, organisation de débats, etc.), aux actions directes et expressives (occupations, manifestations, etc.), ou au travail en réseau.

Cette prédominance de la cause peut agir comme un mécanisme de maintien de la prépondérance des buts de mission sur les buts de système. Nombre d'associations déclarent ainsi que l'enrôlement des publics ne se réalise pas nécessairement dans la perspective d'intégrer concrètement les individus à l'association, dont la subsistance « n'est pas une fin en soi », selon l'expression entendue. En effet, c'est à la cause que doivent se rallier les forces, et le rôle de l'association est alors de susciter des mouvements d'émulations qui vont se perpétuer en dehors d'elle-même.

« Je sais en tout cas que dans [notre association] on n'a pas d'enjeu d'exister en tant que tel, on a un enjeu de porter des choses qui nous sont, qu'on trouve importantes et d'essayer de les porter avec le plus d'efficacité possible, mais une des hypothèses de notre fondation c'est "on va se mettre au service d'actions qu'on soutient et qu'on trouve importantes". »

Si l'enrôlement des publics au sein de l'association « n'est pas une fin en soi », notons qu'il semble également difficilement accessible pour différentes raisons. En effet, ces associations reposent sur un cœur de militants convaincus qui s'engagent, soutiennent et participent à la cause. La participation active à ces associations nécessite une certaine expertise et un investissement fort de la part des publics qui s'y engagent. Les militants et les permanents occupent ainsi une place centrale dans la perpétuation de la thématique puisqu'il s'agit sans

cesse d'animer et de ranimer l'intérêt pour la cause. De ce fait, la participation active à ce type d'association peut être perçue comme difficile d'accès pour certains publics ou certains types de militants, du fait à la fois de la nécessaire acquisition de connaissances suffisantes pour participer au soutien de l'action associative et du temps à consacrer à un investissement pérenne. On retrouve donc, en périphérie d'un noyau militant restreint, des publics « intéressés » mais non « enrôlés ».

c) Dynamiques concurrentes

Si les associations thématiques parviennent facilement à susciter l'intérêt des publics, elles rencontrent cependant différentes difficultés spécifiques.

Premièrement, il leur est parfois compliqué de passer de l'intérêt à la mobilisation dans une démarche d'EP car il n'est pas toujours facile de susciter la participation active des publics au groupe, surtout lorsque ceux-ci sont présents par attrait pour la thématique et en demande d'information et de réflexion, plutôt qu'en demande d'action et de participation.

« L'appropriation chez nous, ça pose problème, l'appropriation par le public, par les participants. [...] Et chaque fois, pour les interventions extérieures, là on est à 20 personnes [...] Et puis il faudrait maintenant en faire quelque chose, et là pouf, le soufflé retombe. Ils sont venus consommer en quelque sorte hein! »

Ensuite, il peut leur être difficile d'accroître le nombre de militants très impliqués, ou de revitaliser leur cœur militant parfois vieillissant, par l'implication au sein de l'association de nouvelles personnes ou de militants plus jeunes. Les explications proposées par les acteurs ont ici trait soit à la tendance des individus à concevoir leur engagement comme sporadique ou « à la carte », soit aux limites en temps et en investissement personnel que les jeunes mettent souvent à leur engagement. Être engagé pour une cause n'est en effet pas de tout repos car beaucoup repose sur les militants, leurs ressources et leur éventuelle professionnalisation. Les milieux populaires représentent donc à cet égard des publics éminemment difficiles à intéresser.

« Nous continuons à avoir un noyau d'une dizaine de bénévoles très actifs, [...] malheureusement le public, dans l'ensemble, est plutôt au-dessus de la cinquantaine, sauf pour des activités ponctuelles où nous avons vraiment du public jeune, étudiant, mais pas du tout fidélisé. »

« Les générations au-dessus de 40 ans sont des gens qui s'investissent plutôt dans la durée et de façon constante, et les vingtenaires sont des gens qui fonctionnent à la carte. Ils s'intéressent à un projet, ils viennent sur un projet et ils repartent. Ils restent amis, proches, mais on ne les fidélise pas dans un fonctionnement de longue durée, ça c'est un truc qui est clair et net. »

« Le problème des actions qu'on organise, c'est que les gens qui viennent sont des gens qui sont déjà largement militants et qui sont... les anciens militants étaient « timbres postes », ils se collaient à une association et ils y restaient. Les nouveaux ils sont « post-it », ils se déplacent en fonction de ce qui les

intéresse et y a plus une appartenance centrale. Et on est en train de travailler là-dessus, mener un processus de refondation à l'intérieur de l'association en se disant "qu'est-ce qu'on fait de ça ?", "est-ce qu'on modifie des choses dans notre action ?" parce que on trouve qu'y a des choses qu'on organise et où il y a les mêmes militants que ceux qui étaient à (telle activité de telle autre association) que deux jours après ils seront (autre part) et donc ils font leur shopping quoi. Quelle est la plus-value ? »

Enfin, face à la nécessité identifiée par ces associations d'élargir le public qu'elles parviennent à intéresser et à faire participer, différentes stratégies sont mises en place pour tenter de toucher des publics populaires en particulier. Pour certaines, il s'agit d'organiser des activités grand public de type festif et ancrées dans un territoire. Pour d'autres, c'est par les partenariats avec des associations « socio-territoriales » que les thématiques seront amenées vers cette frange de la population, auquel un travail préliminaire d'intéressement est effectué pour le délester de son caractère « captif » souvent décrié. Enfin, certaines entament un travail de long terme pour mobiliser des publics populaires, en traduisant leur cause en termes d'enjeux qui les touchent directement.

« Donc un des enjeux, clairement, c'est d'élargir le public qu'on touche, je dirais à priori [certaines de nos activités] ne sont pas très favorables à toucher un public large. [...] Et donc on a vraiment construit ce festival autour de l'idée de formuler les choses d'une manière qui peut être accessible à des publics qui ne sont pas nécessairement touchés par [nos autres activités]. »

« Pour bien remplir un des aspects de cet article 1, nous avons des animations en EFT, donc pour des gens remis au travail, et ça ça a été toute une question : n'est-ce pas un public captif? La réponse est non, parce qu'ils ont le choix. Et surtout, si nous ne faisons pas cette démarche-là, il y a tout un pan de la population que nous ne touchons pas du tout. »

(2) La logique catégorielle : s'émanciper des formes de domination

a) Principe et finalités recherchées

Cette deuxième logique identifiée consiste à cibler et d'agir sur et avec un public défini à partir de sa position dans un rapport social de domination ou d'exploitation. L'enjeu est de parvenir à toucher un public bien caractérisé et à le faire entrer dans l'action associative dans un souci à la fois d'accroître son « pouvoir d'agir », de forger sa reconnaissance au nom de l'égalité et de transformer les rapports de pouvoir au sein de la société.

Certaines associations sont directement articulées autour de leur public ; l'objet de l'association étant une catégorie de la population, par laquelle, avec laquelle et pour laquelle les associations tentent de faire advenir des changements. Les personnes aussi différentes soient-elles, se retrouvent au moins autour de leur caractère de dominé. La domination qui s'exerce sur ces publics peut aussi bien être institutionnelle que symbolique, et avoir trait à des caractéristiques socioéconomiques, culturelles, sociales, physiques, sexuelles ou cognitives. Les publics ciblés peuvent ici être des personnes précarisées de par leurs conditions de vie, leur isolement social, leurs conditions d'emploi ou de non emploi, leurs

capitaux culturels faibles ou non reconnus, leurs origines nationales, leurs langues, religions, leurs genre et identités sexuelles, leurs convictions, leurs âges, leurs caractéristiques physiques, leurs états de santé physique ou mental, etc.

Remarquons d'emblée, en ce qui a trait à la question des publics en EP, qu'un facteur de précarité est rarement seul à opérer, et que chaque fracture de domination peut en induire de nouvelles. En effet, s'il est évident que toutes ces caractéristiques qui assujettissent les personnes à une forme particulière de domination ne peuvent pas s'apparenter à une définition des « publics populaires », il convient quand même d'insister sur l'hétérogénéité des situations et sur la difficulté de circonscrire et d'appréhender ces publics, à titre d'exercice mais plus encore pour les associations qui s'articulent autour d'une fracture singulière. Ainsi, le fait d'être sujet à une forme particulière de précarité peut en entraîner une autre, et il s'agit ici de prendre en compte la question de l'intersectionnalité pour souligner le croisement entre plusieurs facteurs de domination (par exemple, l'origine sociale, le genre et l'ethnicité). Les caractéristiques des personnes ainsi que leurs situations font donc interférer différents types de domination. Il s'agit alors pour les associations de composer avec des profils de personnes très différents même s'ils ont en commun une caractéristique qui les font correspondre, par cette dimension précise, à un public cible, donc à une « catégorie ».

Les effets recherchés par la logique catégorielle sont d'abord et avant tout dirigés vers le public cible. Il s'agit de s'affranchir d'un stigmat, de trouver une place, une voix, retrouver une estime de soi face à l'oppression déshumanisante, revendiquer une existence, et agir pour des droits. Le travail porte sur le fait d'acquérir une liberté de conscience (être conscient des déterminations) conduisant à une liberté d'action (agir sur sa position sociale de dominé et par conséquent sur le rapport de domination).

Au-delà des effets recherchés *sur* les personnes, les associations catégorielles ont également vocation à produire des effets *pour* les personnes, par la mise en évidence des enjeux qui ont trait à la fracture qu'ils empoignent. Sont portées des revendications qui se déploient du microscopique au macroscopique, puisqu'il s'agit d'agir aux niveaux légaux et politiques, mais également au niveau des représentations véhiculées dans l'opinion publique, qui participent à produire et reproduire les inégalités et les stigmatisations liées aux facteurs de domination.

Notons que si les effets individuels, biographiques, sont recherchés *par et avec* les publics, les effets de changements de représentations plus globaux ainsi que les actions visant la sphère légale et politique (même locale), ne sont pas toujours dans les mains des participants mais plutôt des militants et surtout des porteurs de l'association et de sa logique catégorielle.

Enfin, et nous y reviendrons plus tard via la problématique de la mobilisation, notons déjà que certaines associations n'ont pas pour objectif affirmé d'avoir des effets qui recouvrent l'entièreté du spectre d'action. En ce sens, elles ne comptent pas tenter de produire des changements aux niveaux légaux, politiques, ou porter en dehors d'elles-mêmes des revendications plus générales. En effet, au-delà des difficultés exprimées à susciter des effets à l'échelle individuelle et collective, certaines associations expliquent ne pas pouvoir prétendre (et avoir la capacité) à faire progresser les choses vers l'acquisition de nouveaux droits. Elles expliquent avoir comme mission première de garantir à leurs publics l'exercice effectif de leurs droits, et de conserver ces droits qui sont parfois mis en péril. Il n'est donc pas question ici de déployer trop de moyens à militer en dehors de l'association, tant la préservation de l'existant est en jeu dans l'économie de leur action. Certaines associations se considèrent ainsi comme le dernier rempart contre des politiques publiques dégradantes. Les effets sont alors à mesurer « en négatif », c'est-à-dire qu'au lieu de chercher à estimer ce que l'association a réussi à produire, il s'agit plutôt de prendre la mesure des mécanismes qu'elle a, par son action, participé à endiguer : des situations qui ne se sont pas dégradées, des effets délétères qui, grâce à l'association, ne se sont pas produits.

« On est des résistants et pas des combattants [...] le public qu'on a chez nous, il n'a pas droit, et il a intégré en lui que ce droit ne lui était pas accessible [...] ça leur est complètement inaccessible, on ne se rend pas compte mais lorsque vous êtes complètement isolé, pas d'argent, pas bien, vous n'accédez plus à rien, ni au travail, ni à la culture, et d'ailleurs vous n'avez plus de liens sociaux, donc y a une perte de beaucoup de choses, et je trouve que de retravailler justement à partir de droits fondamentaux, c'est intéressant. »

« On travaille sur le champ de la politique d'asile et migratoire, et chaque année je me dis : "mais c'est encore plus grave que l'année passée". Et donc je me demande, à quel point et comment, la culture peut impacter un autre niveau de pouvoir, [...] quel est le lien, entre ce magnifique décret avec les meilleures intentions du monde, et d'un autre côté des politiques socioéconomiques qui ont un contrôle qui n'arrête pas de brimer, de casser, tout ce qu'on produit dans le champ de la culture. »

b) Modes d'action et enrôlement

Cette logique catégorielle va de pair avec une pluralité de stratégies mises en œuvre pour mobiliser leurs publics. Etant donné leur foisonnement, il n'est guère aisé de les répertorier. Néanmoins, nous repérons ci-dessous quatre axes stratégiques qui paraissent fréquents eu égard à notre échantillon.

Premièrement, il peut s'agir de faire de l'association un point de repère sur le territoire, une porte ouverte sur un lieu de rencontre où les publics peuvent trouver de l'aide et du lien social : boire un café, se retrouver, partager ses problèmes, déjeuner ou souper ensemble, trouver des alliés ou une expertise en ce qui concerne des problématiques de première ligne tels qu'un avis d'expulsion de son logement, le besoin d'accès à des soins de santé, la réclamation d'allocations sociales, la nécessité de faire reconnaître un diplôme étranger, etc.

Il peut donc s'agir d'intégrer au sein de l'association des activités qui répondent à des besoins précis et qui peuvent relever d'autres domaines (Insertion Socioprofessionnelle, Alphabétisation, Français Langue Etrangère, Espace public numérique, Permanence d'accueil social, etc.).

Deuxièmement, il peut également s'agir d'intervenir au sein d'associations qui sont elles-mêmes actives dans ces autres domaines, ou encore dans des associations socio-territoriales où les publics se rendent ou doivent se rendre (Initiatives Locales d'Accueil, Centre Public d'Action Sociale, Planning familiaux, Maisons de quartier, Maisons médicales, Missions locales, Centres d'accueil pour demandeurs d'asile, etc.).

« Il y a cinq ateliers qui ont été mis en place, en partenariat avec le CPAS. Dans le cadre des services d'appui à la prévention surendettement, les CPAS reçoivent des financements pour faire du travail collectif. Dans la pratique, les assistants sociaux des CPAS sont routinisés dans l'aide individuelle et très peu formés à l'accompagnement collectif. [...] Maintenant, c'est un groupe qui est ouvert à d'autres personnes que les bénéficiaires du CPAS, et les participants ne sont pas des bénéficiaires obligés, c'est fondamental. On y va avec des règles, on va construire un programme qui nous appartient, qui est discuté avec l'assistant social, mais surtout, qui est discuté avec les gens. Et si ce groupe se pérennise, le groupe devient générateur de son projet. Evidemment le CPAS a une contrainte c'est que ça doit rester dans le champ de la consommation, question de subside. Mais là, on a fait des CPAS et des assistants sociaux des partenaires dans une action d'EP, vraiment. »

Troisièmement, il peut s'agir de développer des activités autour d'outils culturels, ou qui mènent à des productions culturelles (ateliers théâtre, réalisation de films ou documentaires, outil informatique, cinéma, librairie, musée, ateliers créatifs, ateliers cuisine, potagers collectifs, etc.), ou encore des activités à connotation festive (festival, soirée, etc.).

« Le public cible c'est un public précarisé, c'est la solitude, et donc chez nous ce ne sont pas des publics intello je vais dire, et donc pour les amener à être dans cette réflexion-là, on est obligés de trouver quelque chose de fun quoi en fait. Et ce processus d'accueil, ce processus de confiance, ce processus convivial et ludique, c'est important, c'est comme ça que les gens se lancent après dans quelque chose de l'ordre du réflexif en fait, et c'est vrai que ça ce n'est pas compté. »

Quatrièmement, il s'agit aussi pour les associations adoptant une logique catégorielle de définir des thématiques d'activité très larges, qui permettent de laisser l'opportunité à des activités nouvelles ou atypiques de venir s'y greffer.

Vis-à-vis des multiples modes d'action décrits ci-avant, nous pouvons dégager deux logiques d'action structurantes qui peuvent mieux rendre compte des formes et stratégies engagées par les associations catégorielles. Gardons cependant à l'esprit, d'une part, que les propositions de typification faites ici ne rendent pas justice aux multiples façons créatives par lesquelles les associations innovent pour mobiliser leur public cible, et d'autre part, qu'aucune association ne correspond par essence à l'un ou l'autre type mais rassemble de manière composite différents éléments dont nous tentons de faire état.

La métaphore de la pieuvre

Une première modalité pourrait être décrite par la métaphore de la pieuvre : une association dont les actions et l'ancrage sont mouvants, dépendent des projets en cours de réalisation, des groupes qui mordent à l'hameçon et des partenariats tissés, et dont les ponts opérés vers le terrain ont vocation à se multiplier. L'association peut entamer des projets partout sur le territoire et tente de viser précisément les publics qu'elle cherche à mobiliser. L'association « pieuvre » « va vers » son public cible.

L'extrait d'entretien ci-dessous est particulièrement éloquent en ce qu'il rend compte, de manière emblématique, de l'énergie consacrée et de la diversité des moyens engagés par les associations pour mobiliser, par différents projets, certaines franges de leur public cible dont la participation n'est pas spontanée.

« Alors notre public de base c'est les femmes adultes. Dans ce public-là on a des sous-groupes parce qu'on constate que quand on fait un stage grand public il y a seulement une certaine partie des femmes qui viennent et d'autres sont sous-représentées. Donc pour les femmes qui sont sous-représentées dans les activités grand public on développe des projets spécifiques. Notamment les femmes migrantes, notamment les femmes à partir de 55 ans, les femmes transgenres, etc. [...] on va vers le public qui ne vient pas vers nous. Et on va là où il est déjà. Donc par exemple les femmes issues de l'immigration. On va dans des centres d'accueil, on va dans les cours de français langue étrangère. Donc là où elles se rendent parce qu'elles ont besoin de quelque chose. Et on fait des animations via ce biais-là. Et avec les organisations d'insertion socioprofessionnelle qui ont tout un parcours de formation au travail et réintégration dans le marché du travail. [...] Dans le travail avec les femmes migrantes, il y a beaucoup de demandes d'associations partenaires. Mais ça demande aussi tout un travail de communication en plus, et de concertation avec les partenaires. Et donc ce n'est pas juste que des animations. Il y a en plus tout ce travail de mise en réseau, d'expliquer aux associations comment ça marche, de voir comment ça peut s'intégrer dans leur manière de fonctionner. Puisque on va chez elles travailler avec leur public. De faire d'abord des séances d'information avec leur public pour voir : "est-ce qu'elles adhèrent ? Est-ce que ça les intéresse ? Qu'est-ce qui les intéresse là-dedans ?" Et donc d'adapter ce qu'on fait à ce qui sort de ces séances d'info. [...] Pour mobiliser les femmes âgées, ce qu'on fait c'est surtout passer par le biais des communes. Où c'est la commune qui envoie une lettre à toutes les femmes à partir d'un certain âge. Parce qu'ils ont des fichiers. Pour les inviter à une séance sur la sécurité. Et alors on a 70 femmes dans la salle avec qui on discute : "Voilà nous on peut proposer ça, qu'est-ce qui vous intéresse là-dedans ?" Et alors c'est organisé dans des espaces qui sont plus facilement accessibles pour elles parce que c'est dans leur quartier. Comme ça passe par la commune, il y a tout de suite toute une autre confiance qui s'installe. Parce que c'est une génération qui fait beaucoup plus confiance aux institutions comme la police et la commune, que les femmes plus jeunes. On fait aussi tout un travail avec les femmes qui travaillent dans la prostitution, où on passe par les associations de terrain pour avoir accès à ce public-là. On passe aussi par des associations LGBT+, 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. »

La métaphore de l'anémone de mer

Une deuxième modalité pourrait être décrite par la métaphore de l'anémone de mer : une association catégorielle dont l'ancrage territorial est central et dont la portée est relativement circonscrite. En effet, ses tentacules ne peuvent pas être déployés très loin, leur fonction n'étant pas ici d'« aller vers », mais plutôt d'« attirer à ». Pour attirer ses publics, l'association multiplie les activités et fonctions qu'elle organise en son sein de

manière à répondre aux besoins des publics qu'elle cherche à mobiliser. La pluralité des portes d'entrées qui s'ouvrent sur l'intérieur de l'association sont donc des moyens d'attraction et d'accroche du public ciblé. Ce dernier est ensuite plus susceptible de participer à des activités d'EP qui représentent le cœur de l'action associative mais qui n'est pas directement attractive pour cette catégorie en prise à des problématiques très concrètes.

« [L'association a pour devanture une vitrine qui donne sur leur boutique-solderie] : « C'est une façon de lutter contre la pauvreté aussi mais surtout ils achètent leur produit, ils le choisissent. Parce que le gros problème c'est que les gens n'ont pas le choix de leur consommation : plus on est pauvre, moins on a de liberté dans la société de consommation. La boutique amène du monde, ce n'est pas forcément des gens qui viennent pour discuter mais c'est une porte d'entrée. Par exemple, il y en a un qui vient toujours acheter des petites choses à la brocante et à la boutique et un jour il regarde pour acheter et je sens qu'il va bientôt venir par ici parce qu'en fait il s'ennuie et il vient acheter pour rencontrer. Y en a qui viennent et ils racontent toute leur vie, et ça dure. Le plaisir de papoter, ils ne viennent pas dans une association d'aide, ils viennent dans un magasin. "Je viens acheter chez toi, pour que ça marche bien tes affaires". »

« On déploie nos activités, et à un certain moment donné, ben elles vont sortir du champ de l'EP. Elles vont sortir. Parce que la manière de réaliser notre finalité ne peut pas toujours être contenue dans le champ de l'EP. Ça c'est une des réalités. [...] Pour des publics plus précaires, je vais le dire un peu comme ça, mais le produit EP n'est pas un produit qui parle au public. Ça dépend comment tu formules mais il faut trouver quelque chose qui intéresse les gens. [...] Par exemple, on voudrait faire de l'EP autour de la fracture numérique. Les gens qui ont peur du numérique, ils ne vont pas venir à un atelier d'EP sur le numérique! Au niveau de la complexité de l'activité et de ce qu'on propose là-dedans. Donc on va faire des activités par exemple pour amener les gens qui sont très fragilisés par rapport au numérique, on va créer une activité d'informatique public. Comme l'écrivain public. C'est la personne qui s'assoit à côté des gens qui ne savent pas utiliser l'informatique et qui le fait à leur place. Ce n'est pas de l'EP. Mais par contre, ça nous permet d'aller au contact du public, de laisser tomber certains freins, de faire prendre conscience pour après essayer d'en trouver 5, 10, 15, et créer des groupes qu'on va pouvoir accompagner dans la durée en EP. Donc on essaye aussi de penser à des activités qui nous permettent d'aller au plus proche d'un public qui est plus éloigné. »

Dans les deux cas, ces associations catégorielles multiplient les pôles de mobilisation, qu'il s'agisse d'amener la dynamique éducation permanente dans d'autres lieux, ou d'attirer les publics vers la dynamique d'éducation permanente. Le maître mot est l'ouverture, l'adaptation aux demandes, la perception des besoins. Ces stratégies d'ouverture et de réactivité se traduisent par des activités par projets.

« On est davantage dans des dynamiques plus limitées dans le temps et surtout plus ciblées sur le plan thématique. Et ça correspond à des besoins et opportunités qui sont saisies, et sur lesquels les professionnels [de l'association] rebondissent, parce qu'il y a tel ou tel appel du terrain qui se manifeste. On est donc dans une dynamique très ouverte. »

c) *Dynamiques concurrentes*

Le passage d'un stade d'émancipation individuelle à l'émancipation collective suppose la volonté de s'engager dans une cause qui affecte personnellement, de retourner le stigmate pour se faire porte-parole d'un groupe. Le passage de l'intéressement à l'enrôlement est ici articulé à un double processus de « passage de témoin » entre les animateurs qui sont conscientisés et le destinataire qui s'autonomise et s'enrôle, et un processus de conversion biographique qui à la fois suppose la conversion identitaire (éventuellement douloureuse) ainsi que la mobilisation de ressources personnelles, et nécessite des appuis relationnels soutenant (du groupe et en dehors) légitimant l'engagement dans une lutte de reconnaissance. Mais ce travail d'émancipation rencontre des obstacles, en premier lieu l'expérience de politiques publiques suivant des référentiels orthogonaux. C'est le cas notamment des populations précarisées qui doivent se référer aux injonctions données par des organisations d'insertion socio-professionnelle (chômage, CPAS) qui mobilisent un référentiel d'insertion, d'adaptation et d'adéquation des profils face à la demande.

(3) La logique territoriale : développer une action collective inclusive autour du vivre ensemble

a) Principe et finalités recherchées

Dans la logique territoriale, l'association s'identifie d'abord à un bassin de vie. Elle a pour enjeu de fédérer une population plurielle autour de problématiques communes en vue de construire une société civile locale capable de peser sur les décisions politiques (au sens large) qui la concerne. Les thématiques peuvent être variées et changeantes en fonction des besoins perçus et exprimés, le public s'assimile à l'ensemble de la population, dans son hétérogénéité, sans catégorisation directrice. La difficulté principale est justement de développer une action sociale inclusive afin de ne pas réduire l'action à une minorité agissante et située socialement.

Certaines associations se sont constituées en ayant pour objectif d'améliorer le vivre ensemble et la qualité de vie dans un territoire donné. Elles s'inscrivent dans une démocratie participative locale où il s'agit de faire entendre sa voix, de tisser des liens sociaux et produire de la solidarité, et d'agir pour promouvoir des actions citoyennes et pour résoudre des problèmes qui affectent la qualité de vie de la population concernée (par exemple, extension d'un centre commercial, dégradation de l'environnement, délinquance d'une cité sociale...). L'association est un lieu d'accueil d'enjeux et de projets divers.

« Il y a énormément de projets qui sont pas forcément apportés par l'[association] en tant que telle, ce n'est pas l'[association] qui dit on va faire ça, c'est plutôt des bénévoles ou des groupes de personnes qui vont venir et dire : "nous on voudrait faire ceci est-ce que c'est faisable" ? »

« Et l'association a fait ça dans un esprit très participatif : partir de la population et développer les projets avec elle plus prioritairement pour un public qui ne va pas de lui-même faire du culturel, qui a priori ne se sentirait pas concerné. »

La logique territoriale a comme sa dénomination l'indique pour unité et sujet d'action un territoire. Elle vise à construire une communauté d'appartenance, malgré l'hétérogénéité de la population qui y habite, pour promouvoir ou défendre des qualités attachées au territoire (un patrimoine, un art de vivre, une culture, une cohésion sociale...). Cette finalité va de pair avec le développement de relations solidaires et d'actions participatives, pouvant être investies à géométrie variable par la population. Il s'agit de créer des conditions d'une autodétermination quant à des enjeux partagés et éventuellement lutter contre des formes d'hétérodétermination amenées de l'extérieur et/ou portées par des intérêts particuliers au sein même de l'unité territoriale. Il s'agit dès lors d'animer une mobilisation dans le territoire comme bien commun à développer ou à protéger.

« Et plus largement, il est important que les habitants s'expriment et portent leur voix. Par exemple, ici le processus qu'on va lancer, beaucoup de gens disent que si on lance ce processus, donc d'imaginer une alternative [au projet économique soutenu par les autorités] de manière participative : "Oui, mais vous risquez de rêver, parce que y a des contraintes, le promoteur va de toute façon faire son truc, donc vous conduisez les gens à l'échec". L'idée, c'est de dire non parce que plus les gens auront la possibilité de réfléchir réellement sur ce à quoi eux aspirent pour leur ville, plus le décalage avec le pouvoir politique et le décalage avec les autorités va se voir, et ça va développer le sens critique. »

b) Modes d'actions et enrôlement

Au cœur de cette logique, il s'agit d'associer des citoyens situés territorialement à un enjeu local (pouvant être imbriqué dans une problématique globale), généralement défini précisément à partir d'une cause, pour ensuite l'élargir à des enjeux de vivre ensemble et d'émancipation collective par la réappropriation de l'espace de vie. Les modes d'action sont inévitablement multiples en fonction de l'objectif poursuivi à un moment donné : organisation de groupes de parole, de conférences-débats, d'expositions, d'enquêtes et de consultations citoyennes, de pétitions, d'activités récréatives et festives, d'offres de services divers, de diffusion d'information et de publications, d'une présence aux réunions des conseils communaux, etc. Des activités permanentes peuvent être présentes, mais toujours couplées avec des projets fluctuants en fonction des besoins perçus et relayés par la population.

« Et l'intérêt de la démarche c'est que les gens peuvent venir aussi avec leur projet, et qu'on a la liberté de les mettre sur pied, même si parfois c'est en disant : "Il faut quand même un peu plus construire, ça ne peut pas être que de l'amusement". En général, les gens sont très contents d'ailleurs de le faire comme ça donc c'est l'intérêt aussi, c'est de pouvoir servir de plateforme pour que les gens puissent mettre sur pied les activités qu'ils souhaitent, éventuellement de la réitérer après, voilà parce que c'est aussi notre rôle, il faut faire vivre le territoire, et ça c'est une façon de faire vivre le territoire dans lequel on est. »

Cette logique repose sur la condition commune d'une communauté territoriale qu'il faut transmuter en sentiment d'appartenance et en volonté collective d'appropriation du destin de la communauté à travers la stimulation d'une démocratie participative. Sa stabilité s'appuie sur des convaincus qui ne peuvent se satisfaire de coups d'éclats qui attirent la population sur un projet précis. Le nombre de membres ou de sympathisants peut être élevé, mais la difficulté est de dépasser l'enjeu de la rencontre large et ponctuelle entre citoyens intéressés pour parvenir à produire une réflexion collective et à inclure la diversité de la population (à la fois les plus nantis et les plus déshérités, les anciens habitants et les néo-habitants, les plus jeunes et les âgés...). En outre, comme le référentiel de l'EP n'est pas nécessairement partagé, les personnes qui le soutiennent doivent faire œuvre de pédagogie.

« L'association comprend 1200 membres, et beaucoup de bénévoles qui font des groupes de travail, qui prennent des initiatives, contribuent à des activités, fête du 21 juillet concours de pétanque, mais aussi les groupes de travail sur réaction à des permis d'urbanisme, ou d'autres choses. [...] L'EP n'habite pas l'entièreté de l'association, ça habite un noyau hyper actif de 30-40 personnes, et qui est un soutien des membres les plus actifs aussi, mais y a une partie de la population qui est plus traditionnelle, dans son petit confort, voilà. »

c) Dynamiques concurrentes

Voulant participer de manière décisive à la gestion de la Cité, le risque est perçu d'un étiquetage politique de l'action associative, ce qui peut alors générer des craintes du côté de la population. Pour les contrer, les associations font un rappel constant que leur finalité est un bien commun supérieur à toute allégeance partisane.

« Il faut surtout éviter d'avoir une ambition trop politique ou militante de peur de faire fuir ces publics particulièrement difficiles à capter. On a un objectif de transformation de la société, mais principalement par la conscientisation et l'information autour de problématiques particulières liées à leur territoire, l'idée n'est pas d'aller militer pour un changement. »

« On ne veut pas que les gens qui viennent se sentent pris à parti, se sentent obligés d'adhérer à un point de vue. On veut leur faire comprendre les choses, on veut que ça vienne d'eux, mais on ne veut pas leur imposer notre point de vue. Et donc ça c'est la question du politique. [...] Si on arrive déjà à convaincre les gens que ça leur est destiné, et qu'ils peuvent faire quelque chose et que ça demande pas beaucoup d'investissement financier, mais si en plus on leur impose un point de vue très très politisé, très très militant, à ce moment-là, ben on risque d'avoir exactement l'effet inverse. »

Une autre difficulté associée à cette logique est d'équilibrer expertise et participation. En effet, il faut pouvoir enrôler des personnes ayant les capitaux (social, culturel, économique, symbolique) adéquats pour légitimer les actions de mobilisation autour d'alternatives sur le territoire, mais en même temps en préservant une démarche participative de tout un chacun. Des membres actifs (notamment dans les Conseils d'administration) peuvent être réfractaires à une telle démarche vue comme un ralentissement des prises de décision, se

satisfaisant de signes d'une adhésion faciale (présence à une activité, nombre de signatures recueillies...).

« Certaines personnes sont des experts [de domaines autour desquels nous agissons], et c'est vrai qu'il y a eu une tendance à se retrouver avec un noyau d'experts, et donc là y a un travail de dire : "Attention, la participation, c'est avec les autres, ce n'est pas qu'entre experts, les avis doivent faire l'objet d'un processus participatif". Et là aussi on est en train d'être relancés, de travailler là-dessus. »

La logique territoriale, si elle prend appui sur un attachement au lieu, mobilise à la fois autour de thématiques et vise aussi des populations dominées (catégorielles). Par conséquent, elle rencontre aussi des difficultés propres aux deux autres logiques.

4. Zoom sur la mobilisation des publics populaires

La préoccupation envers les milieux qualifiés de « populaire » paraît bien présente chez les associations consultées. Cela se comprend également en lien avec les trois logiques en finalité : dans la logique territoriale car il faut parvenir à concerner l'ensemble des populations sous peine d'être disqualifié comme représentant une fraction de la population souvent culturellement nantie ; dans la logique thématique parce que la cause défendue est par définition commune à tous et toutes ; et, bien entendu, la logique catégorielle puisqu'elle travaille sur des dominations et ne peut délaisser les plus dominés des dominés.

Certaines associations catégorielles ciblent directement les franges les plus fragilisées de la population. Il s'agit de publics particulièrement difficiles à *enrôler* au sein de l'association, au sens de participer activement à l'association et à la cause défendue (même si cette cause touche directement le public cible, puisque les enjeux portés en émanent). Une part de l'énergie doit alors se concentrer sur le fait de susciter une réelle participation aux activités, aux projets et au groupe, sans attendre nécessairement que le public cible puisse porter lui-même ces enjeux. Il est évident que des associations catégorielles parviennent à « enrôler » leurs publics au sens fort du terme, c'est-à-dire que le public cible se sente effectivement investi d'un rôle de représentation, de revendication et d'action quant aux enjeux qui le touchent et aux forces qui l'étreignent ; qu'il perçoive un pouvoir d'agir sur ces forces et qu'il ait pour horizon de s'en émanciper. Cependant, il nous semble ici important d'orienter la focale sur les cas où cet enrôlement est particulièrement compliqué, de manière à mieux comprendre les différents freins que peuvent rencontrer les opérateurs dans leurs démarches.

Observons d'abord que tous les publics dominés ne sont pas enrôlables de la même manière dans les associations. L'enrôlement est d'autant facilité que les personnes ont un bagage de travailleur, un capital socioculturel d'un certain niveau ou une expérience militante. Autrement dit, où une disposition à la mobilisation est déjà présente, en même temps

qu'une confiance en soi, un sentiment d'utilité, la reconnaissance d'un renforcement personnel par le groupe et le lien social. Il y a là un continuum entre la participation bénévole avec leur vie de travailleur ou de militant. Inversement, l'enrôlement est beaucoup plus ardu avec des personnes qui n'ont pas ce bagage culturel ou de travail.

En amont de l'enrôlement, il faut déjà pouvoir intéresser les personnes à l'action associative, qu'elles participent aux activités. S'il ne s'agit pas d'une fin en soi pour les associations, mais intéresser est déjà une réelle « victoire » avec certains publics. Le passage à l'enrôlement peut d'ailleurs être considéré comme un risque pour ces personnes en particulier lorsqu'elles sont dans une position dominée vis-à-vis des politiques publiques auxquelles elles sont assujetties et qu'elles ne peuvent contester ouvertement sous peine de sanctions.

« Ce public que l'on voudrait que nous émancipions, il est déjà capté dans des processus d'activation par ailleurs, sommé d'être présent et de trouver de l'emploi, ou en tout cas de se former, (moi je suis de moins en moins convaincue que l'objectif soit de trouver de l'emploi), mais s'activer ça c'est clair. [...] C'est impossible éthiquement parlant de susciter la critique du cadre dans lequel ces personnes se trouvent le reste de la semaine, c'est absolument impossible. Moi je serais dans leur situation en tout cas je ne le ferais pas. Parce que c'est qui qui saute après, c'est eux hein ce n'est pas nous. Donc oui, quand y a ces deux matinées sur l'état social actif, ils commencent à découvrir dans quoi ils sont et ce qui sous-tend les politiques d'activation en Belgique et comment elles sont arrivées, tout ça ils le comprennent, ils comprennent dans quoi ils sont. Mais ils n'ont pas d'autre choix! Parce que le drame c'est ça! [...] Très pragmatiquement, si on mesure les contraintes en termes d'heures, du dispositif dans lequel elles sont contraintes de se trouver, on ne fait pas le poids, et en plus la prégnance culturelle du dispositif dans laquelle elles se trouvent, ben forcément il se transporte aussi là où on est. Donc vouloir en faire autre chose alors que ce que s'emploie à faire ce dispositif par rapport à eux ben c'est justement faire qu'individuellement ils trouvent du travail, c'est fort compliqué de créer du collectif après ! »

Pour intéresser et ensuite enrôler, il faut pouvoir faire émerger du commun, un enjeu partagé, alors que les associations sont souvent confrontées à l'hétérogénéité des publics, y compris populaires. Cela signifie notamment qu'il n'existe pas *a priori* d'identité commune de ces personnes aux profils très différents, puisqu'elles ne se définissent pas « d'abord et avant tout » comme un groupe rassemblé autour d'un facteur de domination empoigné par l'association. Il s'agit donc pour l'association de faire poindre cette conscience de fracture commune (conscientisation) pour ensuite pouvoir rassembler les personnes très différentes autour d'un enjeu commun, qui n'existe pas *ex ante*. En effet, les publics dominés sont très fragmentés et n'ont pas nécessairement l'envie d'être associés les uns aux autres. Par exemple, telle association déclare que certaines franges des publics populaires eux-mêmes sont freinés dans leur participation car ils ne veulent pas être associés à d'autres franges.

« ce sont des pauvres qui eux-mêmes critiquent les autres pauvres [...] c'est très difficile de mettre tous les publics dans le même local, voire impossible. Il y a ceux qui se croient bien puis il y a ceux qui ne se lavent pas, et entre les deux y a toute une gamme de gens [...] Il y a le fait qu'on doit tout le temps être là pour redresser les conversations parce que sinon, leur sujet préféré, c'est de critiquer les autres, ça

les valorise quoi, dénigrer et critiquer, mais il faut transformer ce dénigrement en évaluation, en objectivité [...] écraser l'autre c'est une manière de se valoriser, mais alors les pauvres ils s'écrasent entre eux. »

Des stigmates, des peurs, des pathologies, des conditions de vie, des encadrements d'autres institutions... se conjuguent pour rendre le seul travail d'intéressement compliqué, même en dehors de toute référence à l'éducation permanente et de son idéal de transformation de la société.

« C'est qu'il y a une certaine distance si on veut vraiment aller vers des publics dits « populaires ». Et utiliser des mots comme "prendre conscience" etc., on ne peut pas tout le temps les amener à... [...] Les besoins sont trop primaires, quand on parle à peine le français [...] Comment est-ce qu'on va commencer à réfléchir sur la société si on n'a pas encore idée de comment elle fonctionne cette société? »

« Alors moi je veux bien faire de l'EP avec des personnes qui viennent de Syrie, dont la moitié de la famille est morte, l'autre moitié est où dans le monde ? On n'en sait rien ! Et alors ils vont se poser des tas de questions sociétales. Donc là je trouve qu'à un moment donné, ça va pas, y a un décalage. »

« Il ne faut pas croire qu'ils viennent gratter à ma porte pour proposer des sujets ! Eux, ce qu'ils veulent savoir, c'est quand est-ce qu'ils auront les papiers. Donc ils sont dans des problématiques du premier niveau de la pyramide, donc ce n'est pas évident de les amener sur d'autres... »

« Nous, on a un public, on fait un peu d'alphabétisation détournée, mais où le langage est déjà une difficulté, s'exprimer est déjà une grande difficulté, donc en EP leur dire : "Soyez citoyens, critiques, acteurs de votre vie"... Moi je dis : "Ecoute, je veux bien, mais viens voir, nous allons discuter avec quelqu'un qui délire en face de toi, quelqu'un qui répète tout le temps la même chose, quelqu'un qui dort comme ça et qui bave", fin voilà ! On est quand même dans des contextes particuliers et où il faut donner sens à l'éducation permanente, et je pense qu'il y a vraiment quelque chose d'intéressant à travailler là-dedans, mais qui n'est pas simple. »

« Parfois, ils se sentent mal, c'est à un point tel qu'on n'arrive même pas à les faire travailler [...] Il y en a qui sont là toute la journée et ils ne bougent pas. »

« Parce qu'elles sont abattues, c'est beaucoup de gens qui ont des problèmes de dépendance aussi, à l'alcool, principalement à l'alcool, avec des rechutes... Et ça c'est compliqué quand on travaille avec des publics comme ça, c'est qu'on n'a pas une formation qui nous permet aussi de travailler ces situations là... On peut être bienveillant, on peut être à l'écoute, soutenir, mais y a des choses pour lesquelles on est pas du tout... »

« Parce qu'il y a aussi le problème par exemple d'un endroit de travail avec les femmes migrantes c'est un public extrêmement difficile à mobiliser pour les trucs de plus longue durée. Parce qu'elles ont trop de pression pour le travail de famille et pour le travail professionnel et pour le travail, celui de tous les jours tout simplement. »

Ces quelques témoignages illustrent des difficultés habituelles d'associations qui travaillent ou tentent de travailler avec des publics précarisés. Ce ne sont pas tant ces difficultés qui sont dénoncées que le sentiment qu'elles sont sous-estimées. En outre, les populations institutionnellement identifiées comme vulnérables font l'objet de politiques ciblées. Or, le décret de l'EP, en relation avec sa philosophie sous-jacente d'une participation volontaire à

une démarche émancipatrice et critique, ne reconnaît pas, en tout cas c'est exprimé comme cela par les portes-parole des associations, le travail opéré avec un public défini comme « captif » car déjà encadré par une autre politique publique. Il s'agit d'un point de tension qui est clairement dénoncé par certaines associations.

« Tous les publics sont touchables par l'EP. Ce qui est problématique dans le décret tel qu'il est aujourd'hui, et si je le compare avec le décret bibliothèques, ou centres de jeunes, où il n'y a pas cette restriction sur certains publics, c'est qu'il nous est interdit de travailler avec un public dit « captif » ou dit « contraint ». Or, me semble-t-il, si on reprend l'exposé des motifs du décret, si on reprend le décret et ses visées politiques et émancipatrices, si on reprend les arrêtés d'application, il me semble que le public à émanciper est sans doute celui qui est le plus aliéné dans des procédures dont ils ne comprennent pas à quoi elle servent, comment peut-on transformer la société si on ne peut pas toucher à ce public? [...] Si les partenariats avec ISP ou les EFT et des machins comme ça, étaient permis à hauteur d'un pourcentage, ça faciliterait les choses parce qu'on pourrait aller toucher un public dont on sait qu'il est là, si non ben c'est un travail de porte à porte, de maillage associatif qui vise à identifier qui sont les personnes qui peuvent amener vers ce type de public, je pense qu'il n'y a pas trente-six mille solutions par rapport à ces publics-là. »

« On nous pousse vers des publics dits "populaires". Et en même temps on nous dit qu'on ne peut pas aller vers des publics captifs. On nous demande d'aller vers des publics fragilisés et puis on nous demande de les émanciper. Et bien ce sont en quelque sorte des publics qui sont "opprimés", une oppression intellectuelle. Il y a des publics qui sont dans de l'oppression permanente. [...] Il y a des dispositifs qui inscrivent les gens dans une quotidienneté négative. Un quotidien de l'échec. Les gens qui ont déjà eu des expériences scolaires difficiles, des expériences négatives sur le marché de l'emploi, vont se retrouver dans des mêmes logiques. Donc on réplique le schéma dans lequel ils ont échoué, on les confronte à un échec qu'ils ont vécu avant pour leur rejeter la faute. On égale le dispositif, la société qui met en place le dispositif. [...] L'activation des chômeurs c'est de la mise en projet, et la mise en projet est quelque chose qui appartient à une certaine population qui a un certain bagage culturel. Y a des gens qui ne sont pas du tout en projet. [...] On leur impose un modèle intellectuel. [...] On les amène dans des ateliers et on dit : "On va s'émanciper! On va parler de votre réalité"! Mais les gens font corps avec cette réalité. Ils n'ont pas la capacité de se distancier, et de dire qu'il y a eux d'un côté et le problème de l'autre. Parce que la société a fait correspondre les deux : « Vous êtes le problème. » [...] Et après on nous dit : "Vous ne pouvez pas valoriser des heures d'animation, des heures de convivialité, etc." Ben alors qu'est-ce qu'on fait avec ces gens? [...] Pour faire de l'EP, à un moment donné, on doit réinscrire les gens dans quelque chose de positif. Pour qu'ils se respectent à nouveau. Là tu peux commencer à critiquer. [...] Donc y a tout un travail, surtout quand on va vers un public qui accumule des facteurs d'exclusion. [...] Le décret ne valorise pas une étape du processus de mobilisation qui libérerait les gens de certains freins dont eux n'ont pas conscience. On travaille trop vite la prise de conscience. Avant de pouvoir être critique, analytique et de porter son autonomie, sa voix, il faut avoir d'une certaine façon confiance en soi. Et y a une part de ce décret qui fait fi de cet aspect-là. [...] Les freins sont tellement nombreux qu'il y a aucun dispositif qui peut lever ces freins. Donc il faut une action très riche, très longue. Donc nous on dit qu'on doit travailler aussi la confiance en soi [...] ça demande un travail plus long pour arriver à la prise de conscience. »

5. Conclusion

La question posée par ce chapitre peut être formulée comme suit : *Intéresser/enrôler les publics dans la démarche de l'éducation permanente, pour quoi faire ?* A partir de l'analyse de l'ensemble des entretiens récoltés, nous avons essayé de mieux comprendre la manière par laquelle le travail d'EP est effectué dans les associations, les différentes logiques sur lequel il s'appuie, les modes de mobilisation des publics et les enjeux liés aux contraintes et difficultés rencontrées par les associations. En toile de fond se pose la question de l'identification des « effets suscités » par l'action associative en EP, qui figure désormais parmi la liste des questions évaluatives. L'approche empirique que nous avons effectuée a consisté à entendre les associations sur les modes de mobilisation des publics et les enjeux liés aux contraintes et difficultés rencontrées par les associations.

Les trois logiques identifiées ont un statut idéal-typique : ce n'est qu'aux fins de l'analyse qu'il est possible de les distinguer et de les typifier. Bien souvent l'action associative en axe 1 mêle plusieurs de ces logiques, même si l'une d'entre-elles est prédominante dans une temporalité donnée.

Que retenons-nous (comme intervenants externes au domaine) à l'issue de ce travail ? Tout d'abord que les trois logiques reposent sur trois manières de réaliser le travail d'EP. La première se confond avec le travail militant souvent décrit dans la littérature : un travail de développement d'une cause qu'il s'agit de défendre en mobilisant un collectif qui participera à l'étude de ses différentes facettes et qui saura se mobiliser pour la porter dans l'espace public. Les associations rencontrées font état à cet égard des mêmes constats que ceux qui sont posés par la littérature : l'engagement évolue vers des pratiques d'investissement multiples, ce qui pousse les associations à devoir penser des démarches de mobilisation sans base militante stable. Un travail constant d'intéressement est nécessaire, et sa conversion en enrôlement reste fragile et instable, car elle dépend du degré de conscientisation des publics et de leur disponibilité.

La deuxième forme de travail d'EP comprend une dimension biographique plus accentuée : la cause est ici liée aux formes de domination et d'exploitation auxquelles font face les publics. Entrant en contact avec l'association au travers de services (formation, aide, soutien, etc.), ces publics sont conviés à entamer un travail de réflexion plus approfondi sur les déterminants des problèmes rencontrés, ce qui enclenche une démarche d'EP proprement dite. En d'autres mots, l'EP conduit dans ce cas à un travail de réflexion identitaire aussi exigeant que potentiellement libérateur. Potentiellement, car les contraintes auxquelles les associations font face sont également multiples : concurrence d'autres politiques publiques aux référentiels orthogonaux par rapport à la volonté d'émancipation, absence de repères normatifs clairs, etc.

Enfin, la troisième logique exprime un projet de mobilisation de la population, dans ses différentes composantes, sur un territoire donné. Ce n'est pas tant l'implantation territoriale

qui caractérise cette logique que la définition d'enjeux partagés au sein d'un bassin de vie qu'il faut rencontrer, défendre ou promouvoir. Plusieurs difficultés sont repérables : créer le sens d'un bien commun qui n'est pas nécessairement perçu, inclure dans cette conscience d'appartenance toutes les fractions de la population, vivifier le politique face parfois à la politique tout en se préservant des récupérations partisans, et concilier l'expertise avec la participation. Les modes de mobilisation, d'intéressement et d'enrôlement ainsi que les effets recherchés peuvent être très variables en fonction des enjeux qui bougent inévitablement avec les circonstances.

Ces trois logiques reposent donc sur des méthodologies d'action, des dynamiques d'intéressement et d'enrôlement spécifiques, et rencontrent des obstacles de nature diverse : volatilité de l'engagement, notamment chez les plus jeunes générations ; travail de dévoilement des formes de domination dans un contexte néanmoins de pression à se conformer aux réquisits institutionnels ; sensibilisation à la chose publique et aux rapports au politique (alors que le repli sur soi et la méfiance vis-à-vis du politique s'accroissent)... C'est dans cette perspective que la question des effets peut être précisée : chaque logique conduit à des effets potentiels différents et doit être appréciée en regard de ces objectifs : légitimation d'une cause portée dans l'espace public et conduisant à de nouveaux droits ; prise de conscience de franges de la population quant à la force de leurs déterminations individuelles et collectives ; émergence de communautés territorialisées s'emparant de questions politiques interpellant les décideurs.

Au final, nous ne pouvons que constater qu'une évaluation des actions entreprises en EP ne peut être réduite à un et un seul référentiel standardisé, mais implique, ce qui est un enjeu majeur dans une société complexe, d'avoir une modalité d'approche raisonnée et empiriquement fondée des singularités d'une action associative encadrée dans des environnements mouvants. Notre analyse tend alors à confirmer, sous un autre angle, la pertinence d'une auto-évaluation répondant aux questions évaluatives portées par la réforme du décret, ce qui complète les résultats et enseignements livrés dans le chapitre relatif à l'examen de la réception et des capacités de contribution à la nouvelle régulation aujourd'hui engagée.

Conclusion générale

En guise de conclusion, il nous a semblé utile de faire un retour réflexif sur le contexte et la démarche de l'évaluation entreprise. En effet, comme nous l'indiquions en introduction, elle est marquée du sceau d'innovation. Trois éléments transversaux aux analyses particulières qui ont été menées méritent d'être soulevés. Le premier a trait à la forme d'évaluation qui a été conduite. Le deuxième concerne l'évolution générale de la régulation des politiques publiques symbolisée par les inflexions importantes apportées par le nouveau décret de 2018. Enfin, le troisième se rapporte à de nouveaux enjeux d'évaluation que les acteurs de la régulation pourraient considérer pour une prochaine évaluation.

1. La double temporalité du processus d'évaluation

Le présent ouvrage présente les résultats de trois analyses qui ont structuré cette seconde évaluation quinquennale du décret de 2003 portant initialement sur le soutien à « l'action associative dans le champ de l'éducation permanente. » Le décret de 2003 a réformé le précédent décret de 1976, en introduisant de nouvelles conditions de subventionnement s'appuyant sur des critères quantitatifs et qualitatifs ainsi que sur un rapport à la territorialité. La première évaluation de ce décret, menée en 2010, visait à mieux comprendre les effets induits par sa mise en œuvre, et approfondissait deux thématiques : la régulation « quantitative » des activités reconnues et la territorialisation. Au terme de cette première évaluation l'idée de réfléchir à l'avenir à une diversité des formes d'évaluation du décret était suggérée. A côté d'une évaluation « gestionnaire » basée sur un principe d'extériorité de l'évaluateur appréciant « objectivement » l'atteinte d'indicateurs de « performance » d'une politique donnée, ou d'une évaluation « participative » guidée par un principe de co-production de l'évaluation par une pluralité de parties-prenantes de la politique publique, l'idée d'une troisième forme d'évaluation, appelée « émancipatrice », était avancée. Il s'agit ici de donner du pouvoir aux acteurs d'une politique publique grâce au processus d'évaluation. L'objectif est à la fois d'apprécier et d'évaluer une politique publique, tout en aidant les groupes sociaux concernés à créer leur propre savoir, leur propre compréhension de leur situation et des moyens nécessaires pour la modifier¹⁷.

Ce second exercice d'évaluation du décret de 2003 a essentiellement emprunté la voie d'une « évaluation participative », tout en rencontrant néanmoins à des principes d'une « évaluation émancipatrice ». Pour l'étude des problématiques du financement des associations et de la mobilisation des publics, le dispositif fut le suivant : sur base d'un diagnostic de la situation apporté par les chercheurs après un travail d'enquête auprès des associations reconnues en EP, le raffinement des conclusions et des préconisations fut mené, sous la coordination de l'Observatoire des Politiques Culturelles, en dialogue étroit avec le comité de pilotage, représentatif de l'ensemble des parties-prenantes de la politique publique d'éducation permanente (conseil supérieur de l'EP, services du gouvernement, représentation de la Ministre). Cependant, l'innovation principale dans le mode d'évaluation fut très certainement l'accompagnement du processus de préparation du nouveau décret. Dans ce cas, les propositions modifiant structurellement les formes d'évaluation des

¹⁷ Baron G., Monnier E., 2003, Une approche pluraliste et participative: coproduire l'évaluation avec la société civile, *Informations sociales*, n°110.

activités des associations reconnues ont été systématiquement soumises à la discussion pendant le processus de recherche, afin de recueillir les avis, propositions et points d'attention soulevés par les destinataires de ce changement législatif. De la sorte, cette phase de l'évaluation a pu se rapprocher de l'idée d'une évaluation « émancipatrice », par la volonté « d'accorder une voix » aux acteurs associatifs dans l'évolution du cadre d'action lié à leur subventionnement, et par son résultat au plan décrétoal.

Par conséquent, l'évaluation générale a suivi une double temporalité : celle de l'accompagnement de la réforme d'un décret par la mise en place d'aller-retours avec les réalités empiriques des associations, accompagnement suivi tout au long de la période d'évaluation jusqu'à son adoption par le Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles le 14 novembre 2018 ; celle de l'examen approfondi des questions évaluatives thématiques jugées, par délibération et consensus, comme prioritaires.

2. Un changement de cap dans la régulation, signe de l'évolution vers une *reddition de compte réflexive*

Le décret de 2003 a introduit le principe d'une régulation quantitative des activités réalisées par les associations reconnues en EP. Fruit d'une large concertation, cette forme de régulation a permis de lancer une nouvelle dynamique de clarification des conditions d'appréciation du travail réalisé par les associations reconnues, et même de « pacification » des relations entre les différentes parties impliquées dans la dynamique du secteur. Ainsi, malgré l'entrée de la mesure quantitative fixant des volumes d'activités à justifier (heures d'animation, nombre de publications de longueurs données, etc.), l'épaisseur qualitative de l'action et des activités n'a jamais été secondarisée.

Comment peut-on essayer de comprendre les évolutions prises par le nouveau décret de 2018 ? Un détour par une focale plus large relative aux grands référentiels contemporains des politiques publiques – qui pourra apparaître à première vue distante de notre objet – pourrait nous donner des clés d'interprétation permettant d'essayer – malgré la fraîcheur de la réforme – de prendre un peu de recul et d'envisager des points d'attention pour de futures évaluations. Ainsi, en redéfinissant à l'occasion du décret de 2003 les axes de travail et les niveaux d'activité attendus des associations reconnues en EP, on pourrait avancer que le législateur a participé à l'introduction d'une forme de reddition de comptes tout à fait nouvelle dans le domaine des politiques culturelles. Par coïncidence sans doute, celle-ci est entrée partiellement en concordance avec le déploiement d'un nouveau référentiel : celui de la nouvelle gestion publique (*new public management*). Les principes de ce référentiel ne sont pas nécessairement homogènes et se déclinent de manière différente selon les fonctions publiques concernées (recherche, santé, justice, éducation, travail social, etc.) et les contextes nationaux. Cependant, ils reposent généralement sur la séparation des fonctions de stratégie, de pilotage et de contrôle, et des fonctions opérationnelles et d'exécution ; la création d'unités administratives autonomes (agences) ; la responsabilisation des usagers ; le recours aux mécanismes de marché (concurrence entre opérateurs, financements par projet, etc.) ; la mise en place d'une gestion par les résultats fondée sur la réalisation d'objectifs et la mesure ; et l'évaluation des performances ou résultats dans le

cadre de programmes contractualisés.¹⁸ De manière séparée ou combinée, ces modalités de gestion ont été au cœur de nombreuses réformes, dans des domaines diversifiés, de manière plus ou moins concertée selon les cas.

L'analyse de l'éducation permanente en tant que politique publique culturelle ne fait pas l'objet d'une littérature scientifique importante, en raison notamment des différences de définition selon les pays concernés. Pour instruire notre propos, nous pouvons cependant nous appuyer sur des analyses ayant été produites à propos des politiques publiques de soutien à la production culturelle, et les politiques éducatives.

Les pays ayant « pleinement » redéfini leurs politiques de soutien à la production culturelle en regard des principes du *new public management* ne sont pas nombreux. Un cas emblématique fut néanmoins celui de l'Angleterre. De nombreux travaux anglais ont décrit les voies prises par les réformes entreprises par le *New Labour* dans les années 1990, en soulignant notamment le développement d'une orientation vers des « politiques culturelles instrumentales » où la production culturelle quitterait une visée de finalité en soi pour devenir un moyen en fonction de finalités données¹⁹. Les limites d'une transposition d'un contexte sociétal et d'un régime politique à d'autres sont évidentes. L'important est ici de constater que plusieurs de ces études soulignent combien la possibilité d'inscrire la culture dans une visée de planification gestionnaire s'est avérée difficile en pratique²⁰, notamment en raison du caractère hétérogène de ce domaine, d'impossibilités de convenir d'effets nets de la culture sur les dynamiques observées et, dès lors, des difficultés à convenir d'une définition opérationnelle et partagée de « l'effet culturel » parmi une diversité d'acteurs. Car la mesure de « l'effet » net de la culture butte sur une évidence : la culture ne peut se définir par un périmètre d'action délimité. Elle est une fonction de transformation de ceux qui la produisent et en sont les destinataires, stimule des potentialités inscrites au plus profond du vécu humain, développe, par effets de diffusion et d'imprégnation, l'ensemble des activités sociales. De ce fait, l'imaginaire gestionnaire prétendant qu'il serait possible de réduire l'expression d'effets de la culture au travers de catégorisations se prêtant à la mesure (par ex. en termes de mesure du capital humain, de mesure d'audiences, de participation au PIB, etc.) a été fortement contesté, notamment sous l'effet des résistances du secteur culturel à se voir réduit à une fonction de production et non de transformation sociale.

Parallèlement le cas du secteur de l'éducation est intéressant à considérer, car la gestion publique y est plus instrumentée et a fait l'objet d'évolutions significatives ces dernières décennies. Christian Maroy relève que, de façon générique, les politiques éducatives se basent sur un principe de contrôle de l'action sur base des résultats, qui se superposent – et parfois contribuent à minimiser ou à effacer – à d'autres mécanismes basés sur les règles et normes professionnelles partagées²¹. Dans le cas de l'école, ce référentiel de la *new*

¹⁸ Bezes, Ph. Et al., 2011, *New Public Management et professions dans l'Etat : au-delà des oppositions, quelles recompositions ?*, *Sociologie du travail*, vol. 53, pp. 293-348.

¹⁹ Belfiore E., 2004, Auditing culture. The subsidised cultural sector in the New Public Management, *International journal of cultural policy*, vol. 10, n°2, pp. 183-202 ; Belfiore, E. (2012), « Defensive instrumentalism » and the legacy of New Labour's cultural policies, *Cultural trends*, vol. 21, n°2, pp. 103-111.

²⁰ Gray C., 2006, Managing the Unmanageable. The Politics of Cultural Planning, *Public policy and administration*, vol. 21, n°2, pp. 101-113.

²¹ Maroy C., 2008, Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement ?, *Sociologie et sociétés*, vol. 40, n°1, pp. 31-54.

*accountability*²² modifie la conception même de l'école, la faisant passer de l'institution au système de production. Une fois redéfinie en ces termes, une standardisation et une comparaison des résultats par rapport à des objectifs donnés peuvent soutenir une « gouvernance par les chiffres », symbolisée notamment à l'échelle internationale par des classements de performance de systèmes scolaires. L'analyse comparée de politiques publiques laisse entrevoir de multiples variantes dans l'usage de la reddition de comptes comme instrument de gestion. La tendance générale consiste à soumettre les opérateurs éducatifs (que ce soit au niveau d'un réseau, d'une localité, d'établissements spécifiques) à la poursuite de résultats à atteindre et d'y associer une contrainte, dont les conséquences peuvent être plus ou moins fortes (pénalités ou même fermeture d'établissements) ou douces, selon que les mécanismes correcteurs s'avèrent davantage incitatifs que sanctionnants. En lien avec ces évolutions, la sociologue Julia Evetts a mis en évidence les déstabilisations contemporaines des référentiels du professionnalisme, traditionnellement basé sur le principe de l'autonomie du geste professionnel et de la définition, par le groupe professionnel, de ses normes et critères d'évaluation de la qualité²³. Ce « professionnalisme par le bas » serait concurrencé par un « professionnalisme par le haut » ou par un « managérialisme », basés sur la fixation, par une autorité extérieure au groupe, des normes de qualité à atteindre. Ce qui réduirait ainsi d'autant l'autonomie des acteurs professionnels. Le courant managérialiste s'est affirmé ces dernières décennies dans le secteur éducatif. Alternativement, se sont également développées d'autres modalités de reddition de comptes basées sur la « réflexivité » des opérateurs, les poussant à se responsabiliser et à recourir à leur propre capacité d'esprit critique au travers de démarches d'auto-évaluation²⁴. Ces modalités réflexives se distinguent des formes strictement basées sur l'atteinte de résultats, en ce sens qu'elle reconnaît les connaissances et compétences des acteurs au plus proche de l'action publique concernée, et vise davantage à apprécier la capacité des acteurs à produire une réflexion et des actions orientées en finalité, que l'atteinte stricte d'objectifs de performances assignés indépendamment des dynamiques et des contextes du travail éducatif.

Les distinctions conceptuelles et évolutions que nous venons de très/trop rapidement évoquer peuvent nous aider à mieux comprendre le changement de la régulation de la politique de soutien à l'Education permanente qui sera dorénavant mise en œuvre. Si le référentiel de la nouvelle gestion publique ne doit pas être interprété comme la source d'inspiration des défenseurs et rédacteurs du décret de 2003, il y cependant eu une connivence avec certains de ses principes, en particulier lorsque ce décret a introduit l'idée d'une évaluation quantitative des activités. Les cohérences et explicitations qualitatives n'ont pas été gommées pour autant et sont d'ailleurs restées des aspects importants pris en considération par les acteurs de la régulation. Néanmoins, en établissant des objectifs standardisés de production, une logique de reddition de comptes sur base de l'évaluation des productions était engagée, et a pu cristalliser des critiques qui ont dénoncé des formes de prédominance – « *au bout du compte* » – de cette évaluation sur l'expression du contenu, des projets et des contingences rencontrées dans l'action associative. Si l'intention et l'esprit

²² Carnoy M., Loeb S., 2002, Does external accountability affect student outcomes? A cross-state analysis, *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 24, n°4, pp. 305-331.

²³ Evetts J., 2013, Professionalism: Value and ideology, *Current sociology*, vol. 61, n°5-6, pp. 778-796.

²⁴ Maroy C., 2014, Une typologie des politiques d'accountability en éducation : l'incidence de l'instrumentation et des théories de la régulation, *Education comparée*, vol. 11, pp. 31-58.

du décret de 2003 n'était pas de s'engager dans une évaluation instrumentale des activités des associations reconnues, l'effet du temps a pu contribuer à rendre plus difficile et équivalente en importance l'expression du projet associatif en tant que tel.

Quinze années plus tard, avec les principes d'auto-évaluation réflexive et de souplesse accrue dans l'appréciation des résultats (par le lissage dans le temps des activités, une plus grande transversalité), nous assistons à un mouvement vers une régulation plus qualitative. Autrement dit, un glissement est opéré vers une « *reddition de comptes réflexive* » de la régulation de l'EP. Et, d'une certaine manière, elle contribue à réhabiliter explicitement le professionnalisme « par le bas » et la légitimité des normes professionnelles et d'action définies par la pratique et les capacités réflexives. Elle ne supprime pas l'objectivation des volumes d'activités attendus par catégorie de subventionnement, mais elle veut stimuler la réflexivité des acteurs afin d'approfondir le projet d'éducation permanente. Indirectement, les acteurs de l'EP ont écarté la potentialité d'un renforcement d'un pilotage de l'EP par les résultats, pour y préférer un référentiel basé sur une logique de confiance institutionnelle envers les acteurs.

En opérant un changement de logique (sans rupture), la réforme du décret de l'EP a un côté pionnier. S'il est trop tôt pour parler d'un basculement dans une nouvelle manière d'évaluer l'action publique, à tout le moins nous pouvons remarquer que ce qui a été initié dernièrement dans l'EP, avec force décrétable, rejoint des frémissements lisibles dans d'autres domaines. Par exemple, dans le champ de la recherche scientifique, on peut voir le développement d'un contre-discours en faveur de la « *slow science* » et de « l'alter-excellence »²⁵ ou le retournement de politiques de gestion des carrières des personnels académiques « par les résultats » en faveur de principes de « confiance »²⁶. Ou encore, on assiste à des questionnements de services publics d'emploi quant à la pertinence d'une gestion quantitative des comportements de recherche d'emploi chez les chômeurs²⁷.

Les évaluations futures de ces inflexions perceptibles dans la reddition de comptes, tout en n'abandonnant pas les régulations basées sur la fixation d'objectifs et l'appréciation de résultats, seront, à n'en pas douter riches d'enseignement quant à la possibilité d'un « *post-New Public Management* ». L'EP se donne à voir comme un laboratoire. A suivre donc !

²⁵ Cf. par ex., L'alterexcellence, une autre bonne science. Interview de Bernard Fusulier, FNRS New, n°102, septembre 2015, pp. 19-21. <http://www.frs-fnrs.be/docs/Lettre/lettre102.pdf>

²⁶ Cf notamment la déclaration du recteur de l'Université de Gand abandonnant la gestion quantitative des carrières des enseignants:
<https://www.ugent.be/en/news-events/ghent-university-talent-rat-race-transformation-career-evaluation-model.htm>

²⁷ Cf. par ex. la commande d'une enquête par Actiris sur les processus d'exclusion des chômeurs (cf. Demazière Ugeux E., Zune M., 2017, *Les expériences de l'exclusion du chômage*, Observatoire bruxellois de l'emploi, Actiris.

3. Des points d'intérêts pour des analyses futures

Enfin, pour ce troisième point, nous souhaitons esquisser plusieurs pistes pour la réalisation d'évaluations futures du décret qui ont émergées au cours de l'étude.

1. Les enquêtes empiriques ont été centrées sur les organisations reconnues, avec, le plus souvent, la direction comme point d'entrée. Or, lors de l'examen des pratiques de mobilisation, nous nous sommes rendus compte que nous n'avions que très peu d'informations sur le travail effectif des animateurs en charge du travail d'intéressement et d' enrôlement. Autrement dit, le niveau de l'animation mérite d'être étudié en tant que tel, car de nombreuses questions demeurent en suspens : qui sont les professionnels de l'EP ? Comment vivent-ils leur fonction ? Comment réalisent-ils le travail d'EP concrètement, avec quelles tensions, dilemmes, quelles réussites ? Quels regards portent-ils sur l'évolution des publics ? Ce questionnement gagnerait sans doute à être étendu à d'autres décrets étant donné les transversalités du travail d'animation culturelle.

2. Une analyse générale de l'EP indique que les processus d'intéressement et d' enrôlement des publics sont complexes et souvent incertains. La reddition de comptes peut inquiéter à cet égard, en lien avec une charge administrative pesante. Comme nous l'avons entendu, de nouvelles associations qui pourraient présenter légitimement un dossier de reconnaissance préfèrent se développer en dehors de toute reconnaissance. Ceci questionne l'espace d'expérimentation de l'action associative soutenu par le décret dans sa nouvelle version.

3. L'analyse des effets de l'EP est entendue actuellement à l'échelle locale des associations reconnues. Pourtant, des analyses plus larges de cette question pourraient être effectuées en montrant notamment des effets agrégés ayant produit, historiquement, le développement de nouveaux droits. La recherche pourrait montrer la genèse de plusieurs droits ou sujets de société comme étant un résultat collectif d'enjeux portés par un secteur, au carrefour de l'action de plusieurs associations. Autrement dit, l'action collective de grappes d'association mériterait d'être davantage mise en valeur, comme produit spécifique de la dynamique de l'éducation permanente, que ce soit dans les domaines du droit à la santé, du droit des femmes, du droit de l'environnement, du vivant, etc.

D'autres pistes émergeront assurément en lien avec le principe d'auto-évaluation réflexive, lequel traduit une volonté de dépasser dialectiquement l'opposition entre régulation autonome (liberté de créer et de fixer ses propres règles) et régulation de contrôle (définir et imposer les règles, contrôler leur application) pour promouvoir une régulation conjointe²⁸, c'est-à-dire une « obligation que se créent les acteurs en vue de résoudre (régler) des problèmes sur lesquels ils se reconnaissent le pouvoir d'agir en commun. »²⁹

²⁸ Reynaud J-D., 1989, *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, coll. Sociologie, Armand Colin, 1^{ère} édition, Paris.

²⁹ Lichtenberger Y., 2003, « Régulation(s) et constitution des acteurs sociaux », in Terssac (de) – éd. -, *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*, La Découverte, Paris, pp. 51-60.