

Évaluation du décret du 17 juillet 2003 relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'éducation permanente

Document de synthèse

Une publication
du Service général
de la Jeunesse et de
l'Éducation permanente

Administration générale
de la Culture

**L'éducation permanente
et le décret de 2003:
un changement dans
la continuité**

**Par Bernard Fusulier
et Marc Zune
GIRSEF - UCL**

Collection Culture
Éducation permanente
n°18 - 2012

**Louvain-la-Neuve,
juin 2012**

Évaluation du décret du 17 juillet 2003 relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'éducation permanente

Document de synthèse



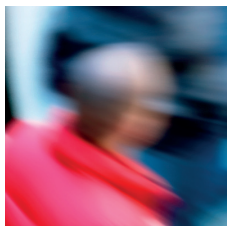
**L'éducation permanente
et le décret de 2003 :
un changement dans
la continuité**

**Par Bernard Fusulier
et Marc Zune
GIRSEF - UCL**

**Louvain-la-Neuve,
juin 2012**

Table des matières

INTRODUCTION	6
COUP D'ŒIL DANS LE RÉTRO	8
UN RENOUVELLEMENT PARTIEL DU PAYSAGE	13
LES ASSOCIATIONS ET LE NOUVEAU DÉCRET	19
EVALUER SANS DÉVALUER	23
CONCLUSION	25



Introduction

L'éducation populaire, devenue éducation permanente, est consubstantielle du projet démocratique et de la lutte contre les inégalités sociales au sein de la société industrielle et du monde du travail. Pour le sociologue Georges Liénard, commentant le décret de 1976 dont il fut l'un des rédacteurs, "c'est dans l'action culturelle des travailleurs que se construisent la prise de conscience, la définition des intérêts, l'analyse, la critique, la mobilisation collective des cœurs, le dépassement des découragements, des limites individuelles et la volonté de transformation profonde"¹.

Paradoxalement, c'est au moment où ce décret phare de l'éducation permanente est édicté que les fondements économiques et sociologiques qui lui présidaient se voient déstabilisés. On n'en prendra toutefois pleinement conscience qu'au cours des décennies 1980 et 1990. Les fermetures d'entreprises, l'installation d'un chômage de masse, la globalisation accélérée de l'économie, la précarisation de l'emploi et la flexibilité du travail se développent et deviennent des données structurelles, en même temps que s'entame la révolution des technologies d'information et de communication, que la massification de l'enseignement commence à faire sentir ses effets en termes

d'élévation des niveaux d'études, que les frontières entre les classes sociales se brouillent, que les enjeux écologiques s'affirment, que l'égalité entre les hommes et les femmes reste encore de l'ordre du principe, que la façon de rencontrer la diversité culturelle - notamment face aux citoyens issus d'autres cultures du fait des flux migratoires passés ou présents - demeure irrésolue... Autant de dimensions d'une nouvelle configuration sociétale et globale en train de se déployer, au sein de laquelle se manifestent de nouveaux défis et se reformule la question sociale et culturelle.

À l'aube du XXI^e siècle, plusieurs acteurs impliqués et/ou ayant la responsabilité politique de l'éducation permanente souhaitent réformer le décret de 1976, afin de mieux rencontrer ces défis et de définir un nouveau mode de régulation du domaine. Le décret de 2003 voit alors le jour. En 2010, l'Observatoire des Politiques Culturelles, désigné par le décret comme pilote du processus d'évaluation, souhaite opérer, avant l'évaluation approfondie du décret de 2003 qui sera réalisée en 2015, une première appréciation des effets et des difficultés liées à sa mise en œuvre. Cette étude a été prise en charge par le centre universitaire GIRSEF et le bureau d'études SONECOM.

¹ Liénard G., 1977, Le droit culturel et les travailleurs, dans Collectif, *Les travailleurs, la justice et le droit*, EVO, Bruxelles, pp. 134-152.

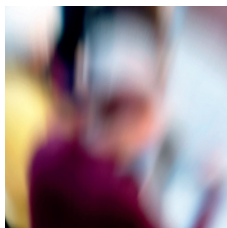
Elle peut être téléchargée dans son intégralité². Elle offre un portrait de l'éducation permanente, à la fois de façon faciale (prenant appui sur les données administratives) et de façon approfondie (sur la base d'entretiens avec des acteurs du secteur ainsi que sur une enquête par questionnaire auprès des associations et mouvements³). Il s'est agi de saisir les conséquences du décret de 2003 sur la dynamique de reconnaissance et la morphologie du secteur, et le rapport des associations à la nouvelle régulation quantitative du champ et aux critères de territorialité. Il s'est aussi agi de contribuer à une réflexion sur le type de dispositif d'évaluation à prévoir pour l'avenir.

La présente synthèse de cette étude est partielle par nature puisqu'elle implique une réduction de l'information. Pour rédi-

ger cette note, nous avons envisagé que nous l'adressions à une personne nouvellement engagée dans l'éducation permanente qui, sans devoir consacrer plus d'une trentaine de minutes à sa lecture, devrait être capable (1) de comprendre la spécificité du domaine dans lequel elle va œuvrer, (2) de percevoir les lignes directrices de son cadre institutionnel et (3) de saisir les résultats saillants de l'étude menée. Pour ce faire, la synthèse est conçue en quatre sections. La première expose quelques caractéristiques du décret de 1976 et de sa réforme. La deuxième aborde les effets du décret de 2003 et la morphologie du secteur. La troisième se penche sur le rapport qu'entretiennent les associations avec les critères quantitatifs et de territorialité de la nouvelle régulation. Enfin, la dernière section évoque les balises à poser pour poursuivre un travail d'évaluation.

² Sur le site de l'Observatoire des Politiques Culturelles, www.opc.cfwb.be > "Publications" > "Collecte d'informations, analyse et évaluation des politiques culturelles" et sur le site du Service de l'Education permanente, www.educationpermanente.be > "Publications".

³ Au total, 178 questionnaires ont été complétés par des associations reconnues dans le cadre du décret (soit plus de 70 % de la population totale) dont 12 mouvements (sur un total de 13).



Coup d'œil dans le rétro

Les origines de l'éducation permanente sont plurielles et rattachées à une constellation d'initiatives au cours du XIX^e siècle: allant des préoccupations pour l'instruction, apparues très tôt chez les ouvriers des métiers les plus qualifiés, aux actions des organisations associées au mouvement socialiste ou à l'Eglise catholique, en passant par la Ligue de l'Enseignement créée en 1864 par des libéraux progressistes, ou encore par les organisations du mouvement flamand militant en faveur de la langue et de la culture flamandes⁴. Après la Première Guerre mondiale s'engagera un processus de spécification et de reconnaissance institutionnelle de l'éducation permanente. Cette institutionnalisation 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, portant entre autres la marque du mouvement ouvrier chrétien, fait des organisations volontaires les acteurs d'une politique culturelle subventionnée par l'Etat.

Le décret de 1976 énonce les objectifs qui doivent être poursuivis et met en avant l'aspect critique et actif de l'éducation

permanente. Comme l'indique son intitulé, il opère une distinction entre les organisations d'éducation permanente des adultes et les organisations de promotion socio-culturelle des travailleurs.

Les organisations d'éducation permanente des adultes (relevant du Chapitre I du décret) doivent avoir pour objectif "d'assurer et de développer une prise de conscience et une connaissance critique des réalités de la société; des capacités d'analyse, de choix, d'action et d'évaluation; et des attitudes de responsabilité de participation active à la vie sociale, économique, culturelle et politique".

Les organisations de promotion socio-culturelle des travailleurs (relevant du Chapitre II du décret) doivent non seulement rencontrer les conditions prescrites pour être reconnues au Chapitre I mais aussi "s'adresser et s'adapter par priorité au public du milieu populaire en réalisant leur action au départ de l'analyse avec leurs membres de leurs conditions de vie et des facteurs déterminants plus particulièrement leur situation". Le public de milieu populaire doit représenter 80 % au moins du groupe concerné, et est principalement caractérisé: par le niveau d'études (qui ne peut être du niveau de l'enseignement supérieur universitaire

⁴ Voir Arcq E., Blaise P., 1996, Les Balises, dans Collectif, *Regards croisés sur l'éducation permanente*, EVO, Bruxelles, pp. 13-28.

■ **Situation des reconnaissances en 1981** (décret de 1976)

	CH. I	CH. II
Organisations générales	65	19
Organisations régionales indépendantes	28	3

■ **Situation des reconnaissances en 2003** (décret de 1976)

	CH. I	CH. II
Organisations générales ⁶	98	36
Organisations régionales indépendantes	50	23
Organisations locales indépendantes	50	8

ou non) pour les travailleurs salariés, appointés ou agents des services publics; par le fait de ne pas être employeur de main-d'œuvre dans le cas des indépendants; par le lien conjugal, parental ou filial avec les salariés, fonctionnaires et indépendants répondant aux critères du décret. La reconnaissance au Chapitre II assure aux organisations de promotion socio-culturelle des travailleurs des subventions plus importantes qu'à celles relevant du Chapitre I.

Ce décret laisse une grande autonomie aux organisations quant aux moyens à mettre en œuvre pour atteindre leurs objectifs. Les organisations peuvent être reconnues comme mouvement, groupement spécialisé, service ou organisme de coordination. En fonction de leur aire géographique, elles sont reconnues comme des organisations générales, régionales ou locales. Enfin, elles peuvent être "dépendantes" quand elles constituent une section d'une organisation générale ou régionale, ou bien "indépendantes".

Evolution des reconnaissances dans le cadre du décret de 1976

En 1981, soit cinq ans après l'entrée en vigueur du décret, le secteur compa-

bilisait 84 organisations générales et 31 organisations régionales indépendantes reconnues en vertu de ce décret.

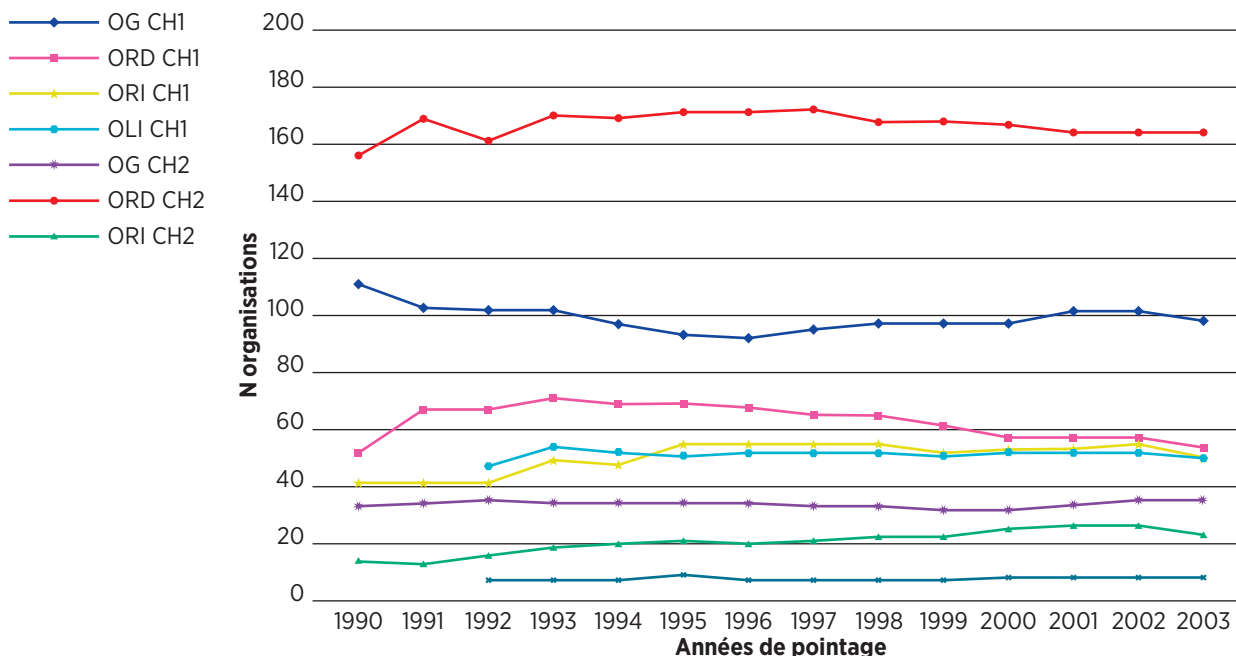
En 2003⁵, 134 organisations générales, 73 régionales indépendantes et 58 locales indépendantes étaient reconnues sur pied du décret de 1976.

En prenant appui sur les bilans d'activités du Service de l'éducation permanente, couvrant la période allant de 1990 à 2003, nous observons que le secteur n'a pas connu de fluctuations fortes en termes de volume d'organisations reconnues au Chapitre I et au Chapitre II, que ce soit comme organisations générales (OG), organisations régionales (dépendantes - ORD - et indépendantes - ORI), organisations locales (dépendantes - OLD - et indépendantes - OLI). Remarquons que pour les années 1990 et 1991, le nombre d'organisations locales indépendantes s'élevait respectivement à 52 et 58 unités, mais sans que les bilans nous permettent de les situer dans le Chapitre I ou le Chapitre II.

5 Une comparaison stricte ne peut pas être réalisée entre les deux dates de comptage étant donné la base de construction des répertoires intégrant les organisations continuant à relever de l'arrêté royal de 1971.

6 Auxquelles se rattachaient 54 régionales dépendantes Chapitre I et 164 régionales dépendantes Chapitre II.

Organisations reconnues selon leurs spécifications



Vers une réforme du décret de 1976

Au début des années 2000, une réflexion de fond sur la réforme du décret de 1976 va être menée sous la houlette du Ministre de la Culture de l'époque, le socialiste Rudy Demotte, autour des conditions de reconnaissance des associations, du financement, des publics visés et de la contractualisation. Pour le Ministre, qui reconnaît explicitement l'important apport historique et contemporain de l'éducation permanente et du monde associatif au développement culturel et démocratique pour une société plus égalitaire, il s'agit de donner une place à "de nouvelles associations [...] qui portent

des formes émergentes de contestation sociale, de participation citoyenne"⁷ ainsi que de diversifier les champs d'activités des associations et les problématiques sociétales qu'elles abordent "telles que la question du genre, l'interculturalité, la globalisation de l'économie et l'internationalisation de la culture, une meilleure qualité de vie, la préoccupation du développement durable, l'accès à la communication et aux savoirs, notamment numérisés"⁸.

Trois plans de réforme sont alors proposés :

- un plan qui concerne les conditions de reconnaissance des associations,

⁷ Demotte R., Exposé des motifs, Projet de décret relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'éducation permanente, Session 2002-2003, du 27 juin 2003, p. 2
⁸ Idem : p. 4.

notamment en déterminant des axes d'action dont relèveraient les associations. Toutefois, "la détermination d'axes de reconnaissance ne peut en aucun cas être un frein à l'innovation et à la créativité", et "les axes d'action devront être cumulables"⁹;

- b. un deuxième qui concerne le financement, en proposant différents forfaits: un forfait de base pour le financement du fonctionnement et de l'emploi, un forfait pour couvrir les frais liés aux activités des associations prenant la forme d'une contractualisation, et un forfait pour soutenir la constitution de partenariats autour de projets collaboratifs;
- c. un troisième concerne les publics visés par les associations, lesquels, pour le Ministre, doivent rester prioritairement des publics dits "défavorisés" en termes de niveau de formation et de conditions de vie.

Le décret de 2003

Cette réflexion débouchera 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", de-

vant entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2004 dans un contexte de refinancement du domaine.

Le décret institue notamment:

- a. la distinction entre deux types d'acteurs opérationnels de l'éducation permanente qui doivent avoir le statut d'Association sans but lucratif (ASBL): d'une part, les associations qui peuvent être reconnues sur un ou deux axes d'action présentés ci-après, d'autre part, les mouvements qui doivent, entre autres, couvrir au moins trois axes d'action et fédérer au moins trois associations alors qualifiées d'entités fédérées;
- b. quatre axes d'action: axe 1 - Participation, éducation et formation citoyennes; axe 2 - Formation d'animateurs, de formateurs et d'acteurs associatifs; axe 3 - Production de services ou d'analyses et d'études, comprenant un axe 3,1° - Production de services, de documentation, d'outils pédagogiques et/ou culturels, et un axe 3,2° - Production d'analyses, de recherches et d'études critiques sur des thèmes de société; axe 4 - Sensibilisation et Information visant à sensibiliser le "grand public" dans le but

⁹ Les Actes - Clôture des trois forums pour la réforme du décret de 1976, édités par le Ministère de la Communauté française.

de faire évoluer les comportements et mentalités sur des enjeux culturels, de citoyenneté et de démocratie;

c. 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. Trois types de subsides sont reconnus: un subside forfaitaire de fonctionnement, un subside forfaitaire annuel à l'emploi, un subside forfaitaire annuel d'activités lié à la présentation d'un projet pluriannuel (exécution d'un contrat-programme sur cinq ans);

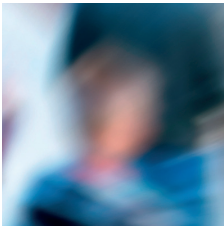
d. des subventions aux associations reconnues à durée indéterminée, des subven-

tions aux associations transitoirement reconnues, d'une durée de deux ans maximum, renouvelable une fois (subventions cependant limitées au subside forfaitaire annuel d'activité), ainsi que des subventions extraordinaires d'équipement et d'aménagement;

e. des procédures d'évaluation et le rôle du Conseil supérieur de l'Education permanente dans la régulation du domaine.

L'arrêté d'application du décret relatif au soutien de l'action associative dans le champ de l'éducation permanente a été publié au *Moniteur Belge* le 10 septembre 2004.

Un renouvellement partiel du paysage



Les demandes de reconnaissance dans le cadre du nouveau décret

Entre 2005 et 2010, ce sont au total 425 associations qui ont introduit une demande de reconnaissance: 325 ont déposé un seul dossier, 81 en ont déposé deux et 19 en ont déposé trois.

Presque 60 % (n = 243) des 425 associations étaient préalablement reconnues dans le cadre du décret de 1976 (nous parlerons, dans la suite du texte, des “ex-76”). Parmi celles-ci, 4 ont déposé leur demande en 2010 et n’ont donc pas pu bénéficier directement d’un contrat-programme. Une association était reconnue dans les conditions de l’arrêté royal de 1971.

Presque toutes ont demandé un statut d’association. Seules 15 ont introduit leur demande en tant que mouvement. Au total, 254 associations ont obtenu une reconnaissance, 13 en qualité de mouvement. Il s’agit de 187 “ex-76” et de 67 nouvelles¹⁰. Les “ex-76” ont pu bénéficier directement d’un contrat-programme (pour des dossiers déposés jusqu’en 2009).

L’analyse du processus de reconnaissance permet de souligner que les nouvelles associations ont eu tendanciellement plus

■ Tableau 1:

Caractéristiques des demandes de reconnaissance introduites		
■ Conditions de reconnaissance		
Ex-76	243	57,2 %
Nouvelles associations	182	42,8 %
■ Nombre de dossiers déposés		
1	325	76,5 %
2	81	19,1 %
3	19	4,5 %
■ Statut demandé ^a		
Association	410	96,5 %
Mouvement	15	3,5 %
■ Issue du dernier dossier déposé		
Demande non recevable	55	12,9 %
Retrait du dossier par les associations	49	11,5 %
Refus	67	15,8 %
Reconnaissance	250	58,8 %
Reconnaissance + “dé-reconnue”	4	0,9 %
■ Total	425	100,0 %

^a Le statut demandé ne reflète pas forcément le statut accordé.

¹⁰ Notons qu’une de ces associations a été en cessation d’activité au 1er janvier 2009.

de difficultés que les associations “ex-76” à accéder à la reconnaissance (plus de dossiers introduits et taux de succès

moindre). Ce fait peut être interprété, à titre d’hypothèse, à la fois comme une tentative menée par des associations diverses d’entrer par la porte ouverte du décret sans pour autant être fondamentalement porteuses de la philosophie et de la méthodologie de l’éducation permanente, et par des associations dont le coût d’apprentissage de la procédure administrative était plus élevé, contrairement aux “ex-76” qui certes devaient aussi découvrir et s’adapter au nouveau décret mais tout en possédant déjà l’expérience et l’objet social adéquat.

Les subventions

Au total, 226 associations ont reçu une subvention dans le cadre d’un contrat-programme en 2010, pour un montant global de 31.717.224 € et un montant moyen de 140.342 € par association. Ces subventions varient sur une large échelle qui va de 6.496 € à 1.425.086 €. L’emploi y représente 63,8 %, le reste allant pour 24,4 % aux activités et 11,8 % au fonctionnement.

■ Tableau 2: Caractéristiques des associations reconnues		
■ Année de dépôt du dossier	N	%
2004	16	6,3 %
2005	34	13,4 %
2006	73	28,7 %
2007	107	42,1 %
2008	7	2,8 %
2009	13	5,1 %
2010	4	1,6 %
■ Conditions de reconnaissance		
Ex-76	187	73,6 %
Nouvelles associations	67	26,4 %
■ Statut demandé^a		
Association	239	94,1 %
Mouvement	15	5,9 %
■ Convention/Contrat-programme		
Convention	10	3,9 %
Convention puis CP	49	19,3 %
Convention puis CP avec déclassement	2	0,8 %
Convention puis refus	6	2,4 %
CP directement	186	73,2 %
CP direct. puis cessation d’activité	1	0,4 %
■ Nombre de conventions		
1 convention	53	20,9 %
2 conventions	14	5,5 %
CP directement	187	73,6 %
■ Total	254	100,0 %

^a Le statut demandé ne reflète pas forcément le statut accordé.

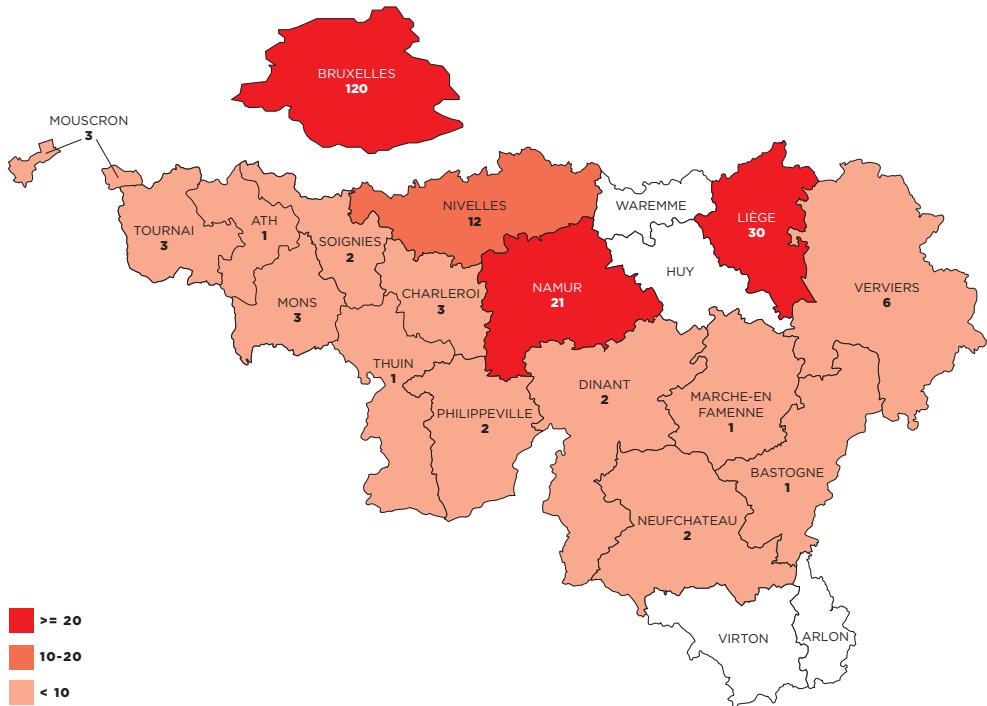
■ Tableau 3:	
Subventions 2010, asbl en contrat-programme, général et détail	
■ Subventions 2010, général	
Moyenne	140.342 €
Minimum	6.496 €
Maximum	1.425.086 €
Somme	31.717.224 €
■ N	226

■ Subventions 2010, détail	Somme
Nombre de points	7.895
Equivalents temps plein	373
Subv. emploi (CP)	20.215.008 €
Subv. activités (+ suppl. Art. 4)	7.753.107 €
Subv. fonctionnement (+ suppl. Art. 4)	3.749.109 €
Subv. activités + fonctionnement	11.502.216 €
■ N	226

La répartition géographique des sièges sociaux

Au plan géographique, on observe une concentration des sièges sociaux sur Bruxelles, secondairement sur Liège et Namur. Peu d'associations ont basé leurs sièges sociaux à Charleroi et, plus largement, dans la province du Hainaut. Il importe toutefois de mentionner que la répartition géographique des sièges sociaux ne révèle pas l'étendue des actions menées sur le territoire, et donc le degré de couverture territoriale de l'éducation permanente.

Nombre de structures par arrondissement (selon fichier des subventions) - Siège social des associations (n=226)



La répartition autour des axes

Si nous nous intéressons maintenant aux axes, nous observons que le plus représenté est l'axe 1 avec 184 associations reconnues (dont 67 "Article 4"¹¹), vient ensuite l'axe 3,2° loin derrière (n = 66) et enfin les axes 4 (n = 25), 3,1° (n = 23) et 2 (n = 20). Les trois-quarts des associations reconnues sur l'axe 1 ne le sont que sur cet axe (ce qui est particulièrement vrai pour les "Article 4" dont seules deux associations sont aussi reconnues sur un autre axe). La combinaison la plus courante est celle de l'axe 1 avec l'axe 3,2°. Tandis que l'axe 3,1° est la plupart du temps seul, les axes 2 et 4 sont régulièrement en combinaison avec d'autres. Quant à l'axe 3,2°, il peut aussi bien être seul qu'en combinaison. Remarquons que neuf des mouvements se retrouvent sur trois axes et quatre sur quatre axes.

L'enquête par questionnaire en ligne auprès des associations indique que celles-ci reconnaissent relativement bien la validité de l'axe (ou des axes) de leur positionnement pour l'action qu'elles mènent. Toutefois, le risque de se retrouver "coincé" dans des axes est ressenti par une part non négligeable des répondants.

Les champs d'action

Au plan des champs d'action, l'enquête souligne une grande diversité. Par ordre d'importance, le secteur est très actif : (1) dans des thématiques transversales relatives à la *citoyenneté* et aux *questions politiques*, à la *lutte contre les exclusions*, à l'*interculturel* et aux questions d'*immi-*

gration, aux *droits de l'homme* et à la *démocratie*; (2) ainsi que dans les champs de la *formation* et de l'*éducation*.

De façon certes moins importante, (3) une association sur dix environ traite des thématiques telles que l'*environnement*, l'*égalité entre les femmes et les hommes*, l'*alphabétisation*, le *logement*, les *questions sociales* et le *droit des travailleurs*. Enfin, (4) on trouve une diversité de champs d'action regroupant à chaque fois entre 2 % et 8 % des associations, comme la *culture* et l'*art*, le *développement communautaire*, le *développement durable*, la *vie familiale*, *affective* et *sexuelle*, les *technologies nouvelles*, les *personnes handicapées*, l'*altermondialisme*...

Taille et structure

Avec moins de 10 équivalents temps plein (ETP), 62 % des associations ayant répondu à l'enquête sont de taille réduite en termes de personnel (personnel financé par tout type de fonds et pas uniquement par les subsides attachés à la reconnaissance dans le secteur de l'éducation permanente), seules 16 % ont plus de 30 ETP (avec un maximum de 80 ETP). Nous remarquons que plus la taille augmente, moins le subside au titre de l'éducation permanente représente un pourcentage élevé du budget de l'association.

Globalement, le décret n'a pas forcé les associations à changer leur structure. Douze répondants (7 %), tous appartenant à des organisations reconnues sur l'axe 1, ont indiqué avoir procédé à des regroupements d'associations. Quatre

¹¹ Il s'agit du dispositif définissant les niveaux de forfaits de reconnaissance spécifiques aux associations à impact local. Trois niveaux de forfaits sont définis, qui ne comportent pas de subvention de personnel.

¹² Voir note 11.

■ **Tableau 4 : Nombre d'associations/mouvements par axe et combinaison d'axes**

■ Axe	N	%
Axe 1 Participation, éducation et formation citoyennes	184	72,4 %
<i>Dont Art. 4¹²</i>	<i>Par.1</i> 35	13,8 %
	<i>Par.2</i> 28	11,0 %
	<i>Par.3</i> 4	1,6 %
<i>Dont Axe 1 (sans Art. 4)</i>	117	46,1 %
Axe 2 Formation d'animateurs, de formateurs et d'acteurs associatifs	20	7,9 %
Axe 3,1° Production de services, de documentation, d'outils pédagogiques et/ou culturels	23	9,1 %
Axe 3,2° Production d'analyses, de recherches et d'études critiques sur des thèmes de société	66	26,0 %
Axe 4 Sensibilisation et Information visant à sensibiliser le "grand public"	25	9,8 %
■ Combinaison d'axes		
1	139	54,7 %
1 + 2	4	1,6 %
1 + 2 + 3,2° (mouvements)	1	0,4 %
1 + 2 + 3,2° + 4 (mouvements)	4	1,6 %
1 + 3,1°	3	1,2 %
1 + 3,1° + 4 (mouvements)	1	0,4 %
1 + 3,2°	19	7,5 %
1 - Art. 4 + 3,2°	2	0,8 %
1 + 3,2° + 4 (mouvements)	7	2,8 %
1 + 4	4	1,6 %
2	9	3,5 %
2 + 3,2°	3	1,2 %
3,1°	20	7,9 %
3,2°	29	11,4 %
3,2° + 4	1	0,4 %
4	8	3,1 %
■ Nombre d'associations	254	100,0 %

associations, également actives sur l'axe 1, déclarent s'être fragmentées en deux entités. Les associations regroupées concernent essentiellement les mouvements (7/12). Plus des trois quarts des associations n'ont pas non plus modifié

leur objet social. Le passage au décret de 2003 a néanmoins produit, dans 21 % des cas, un élargissement ou une spécialisation de leur objet social, ce changement n'étant cependant qualifié de majeur que par une association.

Les associations et le nouveau décret



La nouvelle régulation selon des critères quantitatifs et de territorialité qu'introduit le décret 2003 ne fait pas l'objet d'une contestation de sa pertinence générale.

Sur la territorialité

La question de la territorialité paraît peu problématisée par les associations. Notons que l'action des associations reconnues sur l'axe 1 se concentre le plus fréquemment soit au niveau local représenté par la commune ou le quartier/hameau, soit au niveau de la Fédération Wallonie-Bruxelles et de la Région; les niveaux de l'arrondissement, de la Province, plus intermédiaires, sont moins considérés, de même que le niveau supra communautaire et international. La proximité des associations avec leur public est un aspect "très important" pour 70 % des associations, et ce d'autant plus que l'échelon pertinent d'action est situé au niveau de la commune et que le public cible de l'association est composé des publics populaires. Les champs d'activité menant à un niveau très local d'intervention sont ceux de l'alphabétisation, de la lutte contre le racisme, de l'interculturel et de l'immigration, du logement, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire.

Du point de vue des acteurs interviewés, la question de la territorialité de l'action

n'est pas un enjeu ni une problématique particulièrement centrale. Elle le devient lorsque l'application à la lettre des critères du décret, notamment sur l'axe 1, prive les associations de leviers d'action pertinents pour elles.

Quelques recommandations concernant le rapport au territoire peuvent être formulées :

- dans les prochaines enquêtes, analyser l'évolution du rapport au niveau territorial en prenant comme point de comparaison l'enquête menée afin de cerner l'évolution des pratiques à cet égard ;
- simplifier les niveaux territoriaux dans le cadre de l'axe 1 afin de correspondre davantage aux pratiques des associations ;
- étudier la possibilité d'y substituer, le cas échéant, un critère de type "bassin de vie" ;
- enregistrer, dans les bases de données administratives, la localisation plus précise des activités afin de pouvoir parfaire le travail de cartographie, et croiser les niveaux et lieux d'intervention territoriaux avec les publics/champs visés afin d'évaluer la sous-représentation éventuelle de champs d'actions ;

- approfondir la connaissance de l'engagement sur trois types de territoires : physique, thématique et numérique ;
- aider au développement d'une réflexion entre les acteurs de l'éducation permanente autour des usages de l'internet participatif, dans une perspective de complément aux activités "réelles" ou matérialisées, et/ou d'extension des publics de l'éducation permanente.

Les critères quantitatifs et qualitatifs

En règle générale, les critères quantitatifs ne sont pas non plus décriés. Les associations semblent, au mieux, bien les avoir assimilés, et au pire, s'en accommoder. De façon tendancielle, nous pouvons néanmoins repérer, sur chacun des

axes, des critères qui posent problème pour un nombre important d'associations. Remarquons que, pour évaluer le rapport des associations aux critères quantitatifs, nous avons défini quatre dimensions : la clarté, la pertinence, l'adéquation et le caractère gérable des différents critères.

Sur l'axe 1, la notion de public populaire est fortement questionnée quant à sa pertinence (médiane 5/10).

Sur l'axe 2, ce sont les éléments à fournir pour démontrer que les participants participent en qualité d'acteurs associatifs qui paraissent les moins adéquats et gérables pour les associations, ainsi que les conventions de co-organisation en vue d'empêcher une double valorisation.

Sur l'axe 3,1°, un problème est manifeste quant à la définition "d'une activité de production" qui semble peu claire, peu pertinente, peu adéquate. La régulation par un nombre de réalisations annuelles est également problématique au plan de sa pertinence et de sa gérabilité, mais surtout de son adéquation.

Sur l'axe 3,2°, le critère le plus problématique, mais moyennement cependant, concerne la pertinence de la mesure

■ Dimensions d'évaluation des critères

Clair : bien défini et compréhensible sans ambiguïté

Pertinent : adapté à l'organisation de l'action d'éducation permanente

Adéquat : le degré d'exigence est équilibré si bien que le critère peut être rencontré

Gérable : il ne pose pas de problème pour démontrer qu'il est bien respecté

d'une analyse en termes de nombre de signes. Il y a aussi un appel à la reconnaissance d'autres formes que l'écriture.

Sur l'axe 4, la régulation par le nombre de campagnes est peu adéquate pour 50 % des répondants.

De façon transversale, il y a une reconnaissance bien partagée par les associations de l'intérêt de rédiger un plan pluriannuel, même si son contenu et l'anticipation de ses effets potentiels ne sont pas des plus clairs. Les deux tiers des répondants trouvent également dans le décret des espaces de déploiement d'activités innovantes, et une majorité signale une capacité de valorisation de l'Internet et des réseaux sociaux comme outil participatif et d'éducation permanente. En revanche, le soutien du décret 2003 au développement de partenariats est manifestement peu ressenti ; le décret semble là rater son objectif déclaré. Il est de ce fait recommandé de repenser les modalités de conclusion des partenariats et de développer des solutions innovantes sur base des pratiques recensées auprès des associations (conventions pluriannuelles de partenariats, élaboration d'un fonds de projets précis menés en partenariat, articulation entre associations sur plusieurs axes, etc.).

On relève que les associations manifestent certaines inquiétudes quant à l'éligibilité, examinée par les services et le Conseil supérieur de l'Education permanente, des activités présentées dans les rapports annuels. L'objectivité et la précision des critères restent une matière sensible pour beaucoup d'entre elles, qui ont le sentiment que plusieurs critères contenus dans le décret peuvent être sujets à des interprétations multiples. Il y a alors une tendance à en faire davantage que nécessaire, ce qui peut mener à une difficulté à maintenir le rythme d'année en année. La quête de financement est très présente, ce qui peut être un indicateur que l'objectif du décret d'assurer un financement suffisant n'est pas encore atteint au regard des associations.

Les entretiens réalisés auprès des acteurs montrent que l'architecture même des différents axes de reconnaissance et la volonté d'encourager la professionnalisation de ceux-ci a produit des effets de parois là où nombre de projets d'éducation permanente étaient marqués par une plus grande hétérogénéité des moyens d'actions. Ainsi, la logique de projet, qui est l'un des éléments structurants de la refonte du décret, risque bien de se trouver cantonnée à l'intérieur des axes de reconnaissance obtenus lors des pre-

miers quinquennats des associations, par l'effet de multiples dispositifs, tels que la démonstration de la prestation d'activités soumises à reconnaissance lors d'une année de référence non financée, ou la logique de progression par paliers au sein des axes. Plusieurs observateurs indiquent que le fonctionnement par axes se trouve en décalage avec les réalités associatives.

Les demandes les plus fréquemment adressées par les associations vont vers la prise en compte plus souple des productions réalisées, que ce soit sur le contenu en tant que tel, ou sur les périodes de prise en considération. Ces demandes de souplesse dans l'application des critères s'accompagnent, pour les associations, d'une demande d'une plus grande présence des inspecteurs et de l'administration sur le terrain associatif. Plusieurs acteurs soulignent les difficultés liées à la surcharge de travail

de l'administration et de l'inspection, et le nombre limité d'acteurs spécialisés sur les problématiques d'éducation permanente (ce qui pose un risque de volatilité de la compétence, notamment en cas de mobilité, et réduit les possibilités d'une connaissance effective du travail des associations subsidiées). On déplore ainsi le faible travail "d'animation" du décret, dans le sens de l'organisation d'activités de formation, de rencontres entre associations, de projets transversaux, de circulation organisée de l'information. Pareille présence permettrait sans doute de produire également la confrontation entre diverses conceptions de l'éducation permanente, le partage de méthodologies, le rapprochement entre associations, le travail en réseau... Nous pensons, à l'appui de plusieurs entretiens avec des personnes-ressources, que cette animation serait aussi un mode d'atténuation des incompréhensions et incertitudes précédemment évoquées.



Evaluer sans dévaluer

Etant donné la volonté des acteurs de l'éducation permanente de participer activement à l'appréciation critique de l'évolution du domaine (ce que révèle d'ailleurs aussi le succès de l'enquête en ligne auprès des associations), le choix d'une procédure d'évaluation à l'horizon 2015 nécessite de poursuivre un double mouvement de production de connaissances objectives et d'intéressement des acteurs concernés. A cet égard, l'évaluation participative est certainement la méthodologie la plus adéquate. S'il faut reconnaître l'intérêt et la capacité du secteur à mener une endo-évaluation (en interne), il nous semble qu'à la fois pour une question de crédibilité et de justesse de la démarche en termes d'anonymat et d'apport d'un regard externe, il convient de la coupler avec une démarche d'exo-évaluation participative, intégrant un tiers évaluateur neutre dans le processus.

L'étude évaluative de 2011 fut centrée sur deux problématiques : la *quantification* et la *territorialité*. Les futures évaluations pourraient élargir cette porte d'entrée. Certains résultats de l'étude mériteraient de faire l'objet d'un approfondissement dans des évaluations ultérieures, comme par exemple la question des collaborations entre associations, dont la prise en

compte paraît être l'un des points faibles du décret 2003.

Une manière de circonscrire le périmètre de l'évaluation ultérieure consisterait à partir des motifs à la base du décret 2003 présentés au Parlement de la Communauté française (Session 2002-2003, 27 juin 2003) par le Ministre Rudy Demotte. Nous relevons, à la lecture de ces motifs, une série de sujets pouvant faire l'objet d'un dispositif d'évaluation :

- a. l'indépendance des associations dans la définition "des objectifs qu'elles se donnent et les moyens qu'elles entendent mettre en œuvre pour les atteindre";
- b. le principe de concertation des opérateurs;
- c. la "logique de financement durable des associations";
- d. la simplification des "procédures et le calcul des subventions" (à partir d'un principe d'attribution de points selon le volume d'activité et l'impact territorial de ces activités);
- e. l'organisation du secteur par axes d'action permettant une "plus grande professionnalisation";

f. la lisibilité du secteur en termes de transparence, de clarté et de pilotage du dispositif mis en place;

g. le soutien à un “dialogue fructueux entre les associations reconnues dans le cadre du décret de 1976 et celles qui accéderaient à une nouvelle reconnaissance”;

h. le soutien à la “transversalité des actions d’éducation permanente”;

i. l’accès aux “publics défavorisés” (en termes de niveau de formation ou conditions de vie);

j. la diversification des champs d’activités et des problématiques sociétales (genre, interculturalité, globalisation

de l’économie, internationalisation de la culture, qualité de vie, développement durable, accès à la communication et aux savoirs numérisés).

Si la définition du périmètre de contenu est un élément crucial, il paraît difficile de l’aborder dans sa globalité. Il importe dès lors de définir des entrées prioritaires : par exemple, à la suite de l’étude menée, nous aurions tendance à mettre en avant l’item concernant les publics, celui de la spécialisation par axes et de la professionnalisation ainsi que celui de la transversalité et les partenariats. La mise en place d’une cellule “évaluation” permanente pourrait d’ailleurs être envisagée, dont la mission serait de faire des propositions en la matière.

Conclusion

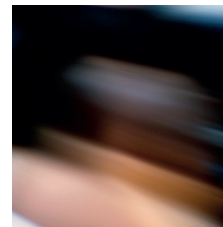
L'éducation permanente participe d'un mouvement social civique séculaire dont le principe supérieur est celui de l'égalité. Son soutien étatique ne fut pas spontané mais traduit *in fine* la reconnaissance publique de son rôle dans une démocratie qui se doit d'être continuellement vivifiée, notamment en partant des populations les plus discriminées et les moins entendues. Le décret de 1976 fut un temps fort dans ce processus d'institutionnalisation. Celui de 2003 en renouvelle certains principes et le mode de régulation.

Ce dernier décret a manifestement favorisé une reconfiguration partielle du paysage de l'éducation permanente puisque 24 % des associations reconnues (n = 67) ne l'étaient pas dans la législation antérieure et que 56 associations "ex-76" n'ont pas été reconnues, sans compter celles qui, parmi les "ex-76", n'ont pas introduit un dossier de reconnaissance (même si leur nombre n'a pu être mesuré). Ce renouvellement ne s'est cependant pas traduit par des changements massifs des structures organisationnelles (avec davantage de fusions que de fragmentations cependant) ni des objets sociaux des associations reconnues.

Si le changement s'opère dans une certaine continuité, le décret de 2003 a

néanmoins marqué une rupture par rapport au décret de 1976, notamment en passant d'une logique de subordination en fonction de dépenses admissibles à une logique de projet et à une subordination au forfait calculé sur la base des actions à partir d'axes de travail et de paliers de reconnaissance critérisés. L'évaluation des actions à l'aide d'une grille d'indicateurs quantitatifs est considérée comme le corollaire d'une évaluation saine des projets et d'une objectivation du contrôle, permettant à la fois une gestion budgétaire prévisionnelle, et la préservation de l'indépendance des associations d'éducation permanente. D'une manière générale, le principe de cette objectivation est partagé par l'ensemble des acteurs, les griefs provenant plutôt des modalités de mise en application et d'interprétation des critères.

Il convient certainement de maintenir le système "objectivant" organisant la reconnaissance et l'évaluation des activités des associations, tout en repensant, axe par axe, la pertinence des combinaisons de critères. Sans doute faudrait-il aussi mieux cerner les situations d'incertitude autour de ceux-ci et les difficultés d'atteinte des normes quantitatives en regard des moyens alloués.



L'expérience de l'application du décret en même temps que l'étude réalisée sont d'ailleurs propices, à travers un processus de concertation, à une révision de la grille des critères afin de réduire sa complexité. Celle-ci induit en effet un coût cognitif, administratif et économique significatif, même s'il est difficilement mesurable. Il s'agit de préserver la définition de quelques grands principes structurants et de critères objectifs suffisamment clairs, pertinents, adéquats et gérables, tout en assurant un équipement efficace du service fonctionnel et de l'Inspection pour qu'une plus grande proximité soit déve-

loppée avec les associations reconnues, et que des activités d'animation du décret puissent être réalisées au mieux. Bien qu'il ne se décrète pas, l'établissement d'un rapport de confiance *a priori* entre les différentes parties prenantes de cette politique publique est une des conditions de cette simplification. La confiance est également une des conditions de la bonne réalisation d'un processus d'évaluation continu engageant la participation de tous les acteurs dans une production de connaissances qui contribue à la réflexivité du domaine sur lui-même et, par conséquent, qui favorise son orientation informée.



MINISTÈRE DE LA FÉDÉRATION WALLONIE-BRUXELLES
Service Général de la Jeunesse et de l'Éducation Permanente
Boulevard Léopold II, 44
1080 Bruxelles
00 32 2 413 23 42
participationculturelle@cfwb.be
www.educationpermanente.cfwb.be
www.culture.be
www.fw-b.be