

# Paysage mouvant, réforme oblique

*Il y a cinq ans, le monde de l'éducation permanente ne se rend pas encore compte à quel point il a raison de s'émouvoir de la réforme annoncée par le ministre Demotte sous le slogan maladroit d'en finir avec les « branches mortes ». Le texte qui se prépare va, sous ses airs de continuité, amener quelques changements significatifs par rapport à son ancêtre de 1976. Le premier d'entre eux tient dans le lifting imposé à la définition même de l'éducation permanente. Les autres changements tiennent à ce que le monde et le secteur sont devenus en un tiers de siècle — mais il n'est pas encore sûr qu'ils aient lieu.*

**Thomas Lemaigre**

Un glissement important a été opéré dans la définition donnée par le décret: désormais, il définit des pratiques plus que des organisations. Et il les définit à travers des méthodes, plus seulement des objectifs. Le ton est donné: la conformité à la législation se jouera désormais d'abord sur la qualité même des actions et ses indicateurs. Les finalités, à la limite, sont au second plan. Certes, on est moins dans une alternative que sur un continuum, et la finalité sociale d'une organisation reconnue doit toujours épouser l'article 1<sup>er</sup> du décret et son esprit. Mais le curseur s'est déplacé.

Au-delà du texte même, l'esprit du décret reste, lui, identique depuis trente ans. Les grands mots clés sont invariants. Le sens de l'éducation permanente est toujours de mobiliser politiquement les citoyens pour la démocratie, parce qu'elle ne peut pas se réduire à un ensemble de règles comme le suffrage universel. Au-delà du formalisme, elle a besoin d'organisations entre l'individu et l'État, et donc de citoyens éclairés et actifs. En Belgique, cela prend une forme particulière qui consiste à explicitement institutionnaliser les forces critiques présentes dans la société. Ce qui met d'ailleurs nombre d'associations

reconnues dans une espèce de paradoxe fondateur: on dépend de l'État, tout en fondant son action sur l'idée que son pouvoir doit être limité, contesté, ou à tout le moins que l'État ne suffit pas à la société pour produire son propre changement.

### **POINT D'ORGUE DE LA SOCIAL-DÉMOCRATIE À LA BELGE**

Relifter la définition sans en changer, cela signifie pour le législateur et pour les défenseurs du décret de 2003 que cette raison d'être est encore d'actualité. Pour identifier ces éléments de continuité, il est intéressant de situer le décret de 1976 dans le moment particulier de l'histoire auquel il survient.

Pour tenter d'être clair, on peut décrire l'avènement de l'éducation permanente en 1976 comme situé à la convergence de quatre mouvements de fond.

L'histoire ouvrière: la racine la plus évidente de l'éducation permanente est l'éducation ouvrière, dont les formes organisationnelles sont déterminées en Belgique à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle par la concurrence entre le mouvement social catholique et le Parti ouvrier belge (POB). Dans les années vingt, une partie de ces organisations — mais déjà aussi d'autres — est reconnue et soutenue par une réglementation sur les « œuvres complémentaires à l'école », qui précède de quelques années les congés payés et la démocratisation du temps libre. Dans les années cinquante, le mouvement ouvrier s'est institutionnalisé, puis la dimension interprofessionnelle y a pris du poids, et la culture du mandat s'est approfondie,

### **DÉFINITIONS DÉCRÉTALES: LA NOUVELLE ET L'ANCIENNE**

Définition du décret de 2003, art. 1

- « l'action associative [...] visant
- l'analyse critique de la société,
  - la stimulation d'initiatives démocratiques et collectives,
  - le développement de la citoyenneté active,
  - et l'exercice des droits sociaux, culturels, environnementaux et économiques dans une perspective,
  - d'émancipation individuelle et collective des publics,
  - en privilégiant la participation active des publics visés
  - et l'expression culturelle. »

Définition du décret de 1976:

- « celles qui [...] ont pour objectif d'assurer et de développer principalement chez les adultes
- une prise de conscience et une connaissance critique des réalités de la société,
  - des capacités d'analyse, de choix, d'action et d'évaluation,
  - des attitudes de responsabilité et de participation active à la vie sociale, économique, culturelle et politique. »

appelant de nouveaux besoins de formation des représentants et des militants. Comme indicateur de la force de cette généalogie, encore aujourd'hui, l'évolution des institutions du monde ouvrier semble déterminante: la réforme du décret en 2003 apparaît directement provoquée par l'aggiornamento du PS sous Di Rupo, dont la recherche de convergences avec la démocratie chrétienne est une composante importante.

La liberté subventionnée: la Constitution belge consacre comme peu d'autres la liberté d'association, traduite dans la loi de 1921 sur les asbl. Après la Seconde

Guerre, le déploiement de la sécurité sociale va bien vite s'appuyer sur des services portés par des citoyens qui s'organisent entre eux, hors de l'État, mais financés et normés par lui. Pour externaliser ces services, on invente la notion d'agrément comme manière de rendre compatibles autonomie de la société civile et cohérence de l'action publique. Ce faisant, l'État s'appuie sur la liberté d'association et sur la diversité des opinions et des appartenances, il les met à son service et les amène à s'organiser. Aux marges du champ social, on retrouve cette logique dans le Pacte culturel et l'éducation permanente. Les organisations reconnues vont être l'un des terrains de déploiement des conflits et luttes d'influence dont la pilarisation reste un mode dynamique de régulation.

Les idées de Mai 68: l'éducation permanente est aussi pour une bonne part un produit du renouvellement des discours critiques de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Nouveaux modes d'action collective, nouvelles manières de voir la société et la culture, innovation dans les pratiques culturelles et pédagogiques, objection de conscience: le décret de 1976 vient à sa manière consacrer tout cela, tout comme son texte jumeau sur les centres d'expression et de créativité. Avec la notion de « démocratie culturelle » montée en épingle par les enthousiastes de la jeune Communauté française, l'éducation permanente est voulue comme l'une des dernières briques du parachèvement de la social-démocratie. Elle produit aussi de nouveaux acteurs collectifs (les médécins du Germe, les féministes du Grif,

les environmentalistes des Amis de la Terre) qui vont se mettre à chercher des alliances, dans le champ de l'éducation permanente et autour, avec les organisations issues du monde ouvrier.

La réforme de l'État: le décret de 1976 est le premier « grand » décret de cette jeune Communauté française. En quelque sorte, il l'incarne, y compris dans son marasme budgétaire. À un point tel que le décret de 2003 n'est pas séparable, au moins dans ses premières intentions, des accords de la Saint-Polycarpe et de leurs velléités de refinancement des matières communautaires.

Défendre politiquement l'éducation permanente, depuis plus de trente ans, et encore aujourd'hui, c'est vouloir que soient stabilisées les organisations qui incarnent tout cela, et dans lesquelles ces mouvements historiques se cristallisent et se prolongent de façon si évidente. C'est vouloir, en quelque sorte, que l'éducation permanente les incarne.

## UN SECTEUR EN BÉTON

Pour se tenir à son sens originel d'appoint critique aux institutions de la démocratie politique, voire de parachèvement de la social-démocratie, l'éducation permanente du décret de 2003 cherche la continuité, mais n'en appelle pas moins de nouvelles voies d'action. Elle doit changer ses manières de faire. Parce qu'entre 1976 et 2003, les asbl reconnues ont changé, tout comme leur environnement.

Le changement le plus important en termes d'impact sur la teneur du texte de 2003 est sans doute aussi le plus discret. Il

s'agit du simple fait que s'est constitué un « secteur ». Vingt-sept ans après le décret de 1976, on se retrouve avec trois-cent-soixante-huit organisations reconnues, rassemblées sous un drapeau commun, avec leurs revendications, leur identité (même faible), leur corporatisme, leurs chapelles, leurs haines corses, leur instance de concertation (le Conseil supérieur de l'éducation permanente), et bientôt des organisations patronales et syndicales, et une dynamique de dialogue social propre. Et bien entendu, un gros volume d'emploi et un budget très conséquent pour la Communauté: 21 millions d'euros en 2000. Sans parler de nombreux liens forts avec les partis politiques et l'administration communautaire. Par ailleurs, le décret n'est jamais financé à 100 % et a toujours insatisfait tout le monde. Tout ça ne pousse pas naturellement à la réflexivité collective... et va provoquer des formes de résistance au changement que doit immédiatement affronter tout réformateur, à commencer par l'érosion de ses propres intentions

Mais la particularité de l'éducation permanente en tant que secteur, ce n'est pas ce mouvement centripète fort. C'est au contraire un mouvement centrifuge. Une fois habillée de son décret, l'éducation permanente va vite devenir un énorme lieu de gestation d'innovations sociales et institutionnelles qui vont se généraliser ensuite en étant reconnues par d'autres politiques, sous forme même d'autres secteurs: santé mentale, planning familial, tourisme rural, éducation à l'environnement ou au développement, alphabétisation, insertion socioprofes-

sionnelle, apprentissage tout au long de la vie, action interculturelle, action sociale spécialisée (détenus, homosexuels, etc.)... C'est l'éducation permanente qui, pour chacun, est le giron où ont muri les premières expérimentations et les premières organisations. Le secteur s'est solidifié au centre, mais ses frontières sont mobiles et floues au point qu'on peut avec un peu de malice ou de mauvaise foi retrouver de l'éducation permanente partout, comme dans le développement de soi new-age ou apparenté, la formation professionnelle qualifiante ou l'éducation à la santé.

### **LA PROIE DU DEHORS POUR L'OMBRE DU DEDANS**

Le décret et le secteur sont remarquables de malléabilité. Ils vont en fait coller aux évolutions sociales du dernier quart du siècle. Au prix d'une diversification considérable des pratiques de terrain, d'une fragmentation croissante des publics, d'une illisibilité flagrante de la dépense publique due au polysubventionnement des associations. En 2003, le secteur est devenu très hétérogène, mais pas au point que le décret de 1976 soit devenu une vieille peau dans laquelle on se sent à l'étroit.

Jusqu'à un certain point, toutefois... Derrière l'expression « branches mortes » avec laquelle le ministre Demotte inaugure sa réforme, on décèle l'idée que certaines organisations sont devenues des coquilles vides inexpugnables, et aussi plus largement que le décret ne colle plus assez avec le changement de la société. Il est vrai que des forces critiques récemment apparues se composent surtout en dehors

de l'éducation permanente : le mouvement altermondialiste, les luttes urbaines des années nonante, celles des sans-papiers, des allocataires sociaux, etc. Vues de ces marges, certaines grandes organisations de masse consacrées en 1976 se seraient vidées de l'intérieur, et de l'extérieur, on ne leur adresse plus beaucoup de questions sur leurs pratiques. L'impression d'obsolescence du secteur vient enfin de renversements contextuels comme la marchandisation de la culture, de la place des immigrés dans la société, des mutations des familles, etc. Et puis de la montée des nouvelles politiques « par programme » (semaine d'action contre le racisme, etc.) et des administrations de mission. Des évidences fondatrices du secteur vacillent, comme la notion de « public populaire » ou d'« autonomie » des associations.

Mais à la lecture du texte du décret de 2003, on voit que si telles étaient les intentions de départ, la réforme traduit d'autres réalités et d'autres priorités. Elle est surtout attentive aux mouvements centripètes du secteur, à son dedans plus qu'à son dehors. Il faut d'abord surmonter une négociation entre PS, MR et Écolo au sein d'une majorité arc-en-ciel souvent à couteaux tirés — le texte est d'une grande complexité, au moins en partie pour pouvoir accommoder les trois parties à la décision. Ensuite, le texte ne peut pas mettre en danger les organisations les plus liées aux partis, en particulier au PS qui bénéficie désormais des assiduités de la démocratie chrétienne. Assurer leurs intérêts et leurs emplois va devenir le premier facteur de conservatisme dans la réforme Demotte-Laanan.

## AMONT MANQUANT, AVAL MANQUÉ

Entre toutes ces forces associatives et politiques, ce qui permet de nouer les consensus, c'est le mot d'ordre de la professionnalisation — on comprend pourquoi la définition du nouveau décret insiste sur les méthodes. Mais il n'est pas évident de savoir s'il s'agit d'une sortie par le haut. Le décret ne procède ni d'une vision ni de constats ancrés dans la réalité du secteur. Rarement on aura vu réforme aussi obstinément pondue en chambre. Le débat sur les changements du secteur et de son environnement n'a pas été ouvert. On a bien eu des États généraux de la culture, mais ils arrivaient alors que le décret était coulé dans le bronze. La réforme n'a pas d'amont, aucun espace délibératif mobilisateur ou légitimant, pas de vision partagée ou socialisée de la réalité à réformer. Les décideurs de la réforme se sont mis en décalage maximal avec le monde vécu. Le texte du décret passe à côté des questions des praticiens et des problèmes de leurs publics. Il promeut donc une professionnalisation piégeante en tant qu'injonction descendante, générale et abstraite.

Très vite, cet impensé va revenir. D'abord, il va être incarné par un collectif, « Bigoudis », regroupement de pratiques jeunes (90s) qui pour la plupart sont innovantes, non reconnues par l'ancien décret, menées par des organisations de petite taille, essentiellement bénévoles, et principalement bruxelloises (mais pas seulement), qui veulent porter le débat de la réforme sur ces changements. Ils échoueront, et auto-analyseront leur travail à travers un ouvrage auto-édité sorti il y a quelques mois, *Des tambours sur*

*l'oreille d'un sourd*. Second retour de l'impensé, qui laissera sans doute plus de traces : la diversité déconcertante de ceux qui vont demander une reconnaissance par le nouveau décret, allant des Magasins du monde-Oxfam aux associations de migrants issus d'Europe centrale en passant par le Centre Avec, un *think tank* de la communauté jésuite.

### **ÇA PASSE OU ÇA CASSE**

Une fois brossés tous ces éléments de généalogie, que peut-on dire du décret de 2003 ? Ses effets vont dépendre notamment de sa logique interne. Il faut donc ici résumer un minimum le texte. On doit surtout retenir qu'il réorganise le secteur autour de quatre axes, quatre types de pratiques d'éducation permanente : l'action de base, la formation d'animateurs, la production d'outils, en particulier l'édition d'analyses et d'études, et l'organisation de campagnes. Ces axes peuvent être combinés, et il est toujours possible de se faire reconnaître comme mouvement si on le fait en cumulant un volume d'activités suffisant. La logique de l'agrément — on dit aussi la reconnaissance — reste celle du contrat-programme quinquennal. L'action doit être planifiée sur cinq ans : thématiques, publics, territoires, méthodes, diffusion, etc. On l'évalue, on collabore avec l'inspection (en principe).

La réforme est généralisée : le décret de 1976 va être abrogé, tout le monde doit réorienter ses pratiques et faire des choix pour positionner ses activités sur le nouveau décret. Ce n'est pas une opération évidente pour tout le monde. Par exemple, une association active sur le terrain

des violences conjugales sous forme de lobbying, de sensibilisation, d'aide aux victimes, etc., va devoir recalibrer ses activités en désinvestissant l'action de base, et en produisant de la littérature plus conséquente que des tracts et des communiqués de presse. Ce faisant, elle va devoir se livrer à des affres de calculs d'anticipation, et surtout réagencer les compétences de son personnel. Opération délicate, voire impossible. Plus d'un s'y casse les dents, même parmi les proches des auteurs du décret...

Autre innovation, le décret institue un « sas » pour les nouveaux reconnus : après avoir prouvé qu'une année de référence correspond au décret (volume d'activités requis, financé sur fonds propres), l'impétrante va fonctionner pendant une période d'essai de deux ans avec 25 % du financement imparti. L'idée est qu'elle apprenne à être encore plus conforme au décret, et si elle passe le second examen avec succès, elle est consacrée par un premier contrat-programme quinquennal. Il va sans dire que ce parcours de mise en conformité met l'association dans une succession d'injonctions contradictoires qui constituent d'indéniables barrières à l'entrée.

### **LA PEUR ÉRODE LA CONSCIENCE**

Ce que le décret ne modifie pas, en revanche, c'est le contexte institutionnel sectoriel des associations, hormis un début de refinancement du secteur et un important, mais quasi officieux, transfert de pouvoir de l'administration à l'inspection. On se retrouve donc face à des problèmes de phasage : budget correspondant à 74 %

de ce que prévoit le décret, corps d'inspection non encore formé à ses nouveaux *modus operandi*, etc. Les cuisines ne suivent pas... La « *soft law* » non plus: la réforme doit être appuyée par un « décret emploi » qui applique les accords du non-marchand aux secteurs communautaires, et dont la réécriture s'est enlisée avant de commencer.

Tout cela n'est pas fait pour améliorer à court terme l'état du secteur. Tant qu'ils n'ont pas passé la rampe pour se faire ré-agréer par le nouveau décret, les services reconnus par le texte de 1976 sont confrontés à de grosses incertitudes. Pour nombre d'entre eux, une fois l'obstacle passé, c'est une nouvelle réalité budgétaire à laquelle il faut faire face, sans parler de la réorganisation des métiers et des équipes. Quant aux associations non reconnues, c'est d'abord tout le débat de savoir si on se jette à l'eau, puis la nécessité de se mettre en ordre de bataille pendant deux à quatre ans, histoire de franchir toutes les barrières à l'entrée. L'angoisse est de mise depuis trois ans.

D'un point de vue plus global, il y a encore beaucoup de flou dans les effets redistributeurs provoqués par le décret. Qui perd? Qui gagne? Quelle proportion des moyens est concentrée par les quelques gros mouvements? Laquelle est consacrée aux asbl nouvelles venues? Alors que la moitié du secteur n'a pas encore basculé dans le nouveau décret, toute conclusion sur ces points ne peut être que prématurée. Mais le flou est aussi dans la manière dont s'applique le décret quand il est mis en œuvre par les quatre instances qui ont

voix au chapitre dans la procédure de reconnaissance: l'administration, l'inspection, le conseil supérieur et la ministre. Certains points du texte sont clairement insatisfaisants et font l'unanimité contre eux, au moins dans leurs modalités (par exemple la question des thématiques à programmer). On parle de modifier le décret. On parle d'arbitrages budgétaires favorables au secteur, pour que les moyens suivent le nombre croissant d'organisations reconnues. On parle en fait beaucoup, dans un véritable « potopoto » de bruits de couloir bizarres et de vieilles guerres — mais on vous dira que cela a toujours été comme ça.

### **ENTÉRINER LES BRANCHES MORTES ?**

Mais le flou ne doit pas empêcher de tirer des conclusions. La première est que plus que jamais, si on trouve un peu de recul, on doit constater que l'éducation permanente — aussi tétanisée soit-elle par ce que va devenir son gâteau — rassemble et consacre l'aristocratie associative: des organisations bénéficiant de moyens stables pour cinq ans dans un paysage où l'action associative reste avant tout une réalité fragile et pénible. Une deuxième conclusion consiste évidemment à dire que comme on l'a vu, les bons débats restent à mener, par le secteur, avec son environnement, à l'intérieur du décret. Par exemple sur la discrimination positive pour les publics défavorisés, sur l'interculturel, sur les nouvelles formes d'action collective, sur les nouveaux médias, sur les nouveaux modes d'expression, etc. Il est tard, mais pas trop. Malheureusement, la complexité du décret focalise ailleurs les énergies, les

regards et la salive. Les personnes, organisations et instances impliquées dans la réflexion sont obnubilées par la conservation des structures et non par l'évolution des pratiques qu'appelle le décret, alors que notre petite rétrospective incite à faire l'hypothèse suivante: si ce glissement de curseur est le bienvenu, pour qu'il soit effectif, les acteurs doivent penser pratiques avant tout, et les politiques doivent les y inciter. Le nouveau secteur qui sort de l'œuf a besoin d'être animé.

La troisième conclusion est la plus importante parce qu'elle peut inspirer d'autres politiques. Elle interroge la manière même de réformer, de se bercer d'illusions en se disant que c'est faisable en se limitant à la seule réécriture d'un décret, accompagnée de quelques chipotages de la tuyauterie. Pour le dire cyniquement, si déclin de l'arbre éducation permanente il y a, s'il n'y a pas que des branches, mais aussi le tronc qui sont en train de mourir, ce n'est pas un décret qui suffira à renverser la tendance. Sans pousser sa propre logique le plus loin possible, l'actuel texte aura même plutôt tendance à l'enterrer. ■