



Credit photo : Massimo Bortolini, 2010

De l'appel à projets à l'agrément : analyse d'une transition

Synthèse du Rapport annuel CBAI-CRAcs 2024

Cbai 

Centre bruxellois d' **action interculturelle** asbl

Table des matières

Introduction.....	4
Le nouveau paysage de la Cohésion sociale.....	5
Objectivation versus Stabilisation : quels effets sur le financement des associations ?.....	8
La distribution des Orientations Spécifiques	11
Processus de remise d'avis des concertations locales : quelle collégialité ?	12
Conclusion générale	16
Recommandations au Collège de la Cocof.....	18

Introduction

Après quatre ans de mise en œuvre progressive, la réforme du décret relatif à la Cohésion sociale est finalisée : entre 2023 et 2024, la mise en œuvre des agréments représentent une augmentation d'environ 3,6 millions d'euros. Au-delà des agréments, cette mise en œuvre comprend l'intégration de plusieurs volets comme l'appel à projets Impulsion (ex-FIPI), la Bourse Innovation, le soutien à l'infrastructure et à la formation de bénévoles. De 211 associations candidates à l'agrément, 209 l'ont obtenu et, après les recours, désistements et faillites actées en 2024, le quinquennat 2024-2028 compte 207 associations¹.

La réforme décrétales, annoncée dans l'accord de gouvernement de la Commission communautaire française pour la législature 2014-2019, visait principalement deux objectifs : l'objectivation de la distribution des moyens financiers et la stabilisation des actions associatives. Cette double ambition a rapidement révélé une tension intrinsèque : d'une part, l'objectivation du financement en fonction du volume d'action risquait de déstabiliser certaines associations ; d'autre part, la stabilisation vise exactement la nécessité de rendre les associations plus stables, en leur garantissant le même montant dont elles disposaient déjà.

La principale question de recherche de cette étude concerne précisément la **cohérence interne de la réforme décrétales** : répond-elle véritablement à ses objectifs d'objectivation et de stabilisation ? Et quels en sont les impacts pour les associations ?

D'autres questions complètent l'analyse de la mise en œuvre de la réforme décrétales :

- Quelle est la **nouvelle répartition des actions associatives et des budgets** entre le volet local et régional ? Et entre axes prioritaires ?
- Les Orientations Spécifiques ont-elles été sollicitées et octroyées suivant une logique de « mécanisme de lissage » ? Comment ont-elles impactées les associations ?
- Le processus de remis d'avis pendant les concertations : **Quel degré de collégialité des processus de remise d'avis au niveau local ?** Peut-on observer **des dynamiques similaires** au sein des différentes concertations ? Quelle est la **perception des associations** concernant le processus vécu ?

Pour rappel, les analyses quantitatives du rapport et de cette synthèse se basent sur les données fournies par les services du Collège sur le financement en Cohésion sociale, et ne saisissent pas en profondeur les implications de la transition sur le moyen et long terme pour les associations, leurs équipes ou leurs publics.

¹ Les calculs du rapport sont faits sur le total de 209 associations agréées.

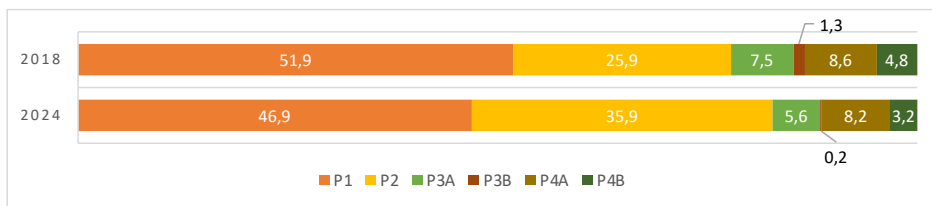
Le nouveau paysage de la Cohésion sociale

La mise en œuvre complète du décret change quelque peu le paysage associatif, notamment la réorganisation entre les volets local et régional : les actions en P3 sont désormais concentrées à l'échelle régionale et les associations agissant sur plus que deux communes sont propulsées au volet régional. Le volet régional se caractérise par une présence plus importante d'actions en P4A et P4B, les actions en P1 et P2 se déployant principalement dans le volet local.

Entre 2018 et 2024, tous les axes prioritaires ont connu une augmentation significative de budget, à l'exception de la P4B, qui a diminué, et de la P3B, dont les fonds se sont réduits compte tenu de la sortie des associations et l'actualité législative liée à l'accès à la nationalité².

Le graphique ci-dessous compare la distribution budgétaire entre axes prioritaires en 2018 et 2024. Nous constatons que la P1, pourtant l'axe prioritaire qui concentre plus que 50% d'actions en co-hésion sociale, passe de 51,9% à 46,9% du budget. La P2 quant à elle augmente de dix points de pourcentage, passant de 25,9% à 35,9%. La P3A, P4B ainsi que les deux P4 diminuent également leur proportion dans le budget.

Graphique 1 - Comparaison de la distribution budgétaire entre axes prioritaires, en pourcentage



Source : Cocof, traitement CBAI-CRAcs

Entre 2023 et 2024, nous observons une augmentation totale de 3.618.000€, principalement grâce à la mise en œuvre des agréments. Le tableau ci-dessous illustre l'augmentation budgétaire de la politique de cohésion sociale. S'il permet de comprendre les investissements dans le secteur, il compare deux budgets de nature différente : le budget ajusté de 2023, qui reflète les dépenses réelles, et le budget initial de 2024, qui est une prévision susceptible d'évoluer au cours de l'année. Par ailleurs, les enveloppes Initiatives et Initiative infrastructures ne font pas partie du décret, mais les deux relèvent du même service Cohésion sociale³.

2 Le parcours d'accueil absorbe désormais le public P3B et des conventions ont été établies avec des associations (ex)P3B pour garantir une partie des formations. La question du futur de l'axe P3B reste d'ailleurs en suspens.

3 Initiatives est une ligne budgétaire qui ne se lie à aucun appel à projets et dont les décisions d'octroi reviennent directement à la ministre compétente et au Collège de la Cocof (après vérification et avis des services du Collège).

Tableau 1 - Budget Cohésion sociale, en 2023 et 2024

	Budget ajusté 2023 (avant agréments)	Budget initial 2024 (agréments)
<i>Volets communaux & régionaux</i>	10.930.000€	14.589.000€
Impulsion volet général	567.000 €	511.000 €
Impulsion volet local	1.407.000 €	1.606.000€
Innovation	426.000€	530.000€
Formation des volontaires	6.000€	25.000€
Soutien à l'investissement et à l'infrastructure (pour asbl agréées)	300.000€	300.000€
<i>Initiatives</i>	1.456.000€	1.102.000€
<i>Initiatives – soutien infrastructure</i>	55.000 €	102.000€
<i>Total budget Cohésion sociale</i>	<i>15.147.000€</i>	<i>18.765.000 €</i>

Source: Cocof, traitement CBAI-CRAcs

L'évolution du budget entre 2023 et 2024 a touché toutes les communes (éligibles ou pas) du volet local, ainsi que le volet régional. En moyenne, les communes ont eu une augmentation de 49% de leur budget, et les associations du volet régional de 15%. Cette différence s'explique par des augmentations très importantes pour certaines communes, notamment les non-éligibles, et par la proportion plus grande de P3A, la P4A et P4B au niveau régional, des axes-prioritaires moins bien lotis dans le système d'agréments.

Malgré l'absence d'enveloppes communales et de changements entre les volets local et régional, la part de chaque commune et du volet régional au sein de la politique – en termes d'actions et de budget – est globalement la même entre la fin du dernier quinquennat (2023)⁴ et le début des agréments (2024). Et ce, car il s'agit des mêmes associations qui ont pour la plupart gardé leurs financements ou l'ont vu augmenter légèrement.

En comparaison avec le début du dernier quinquennat (2016), les agréments débutent en 2024 avec 25 associations en moins et 40 actions en moins. Si les motifs de sortie du dispositif peuvent être diverses et complexes, les difficultés ou désaccords face aux exigences de la Cocof et la non-conformité avec les balises du nouveau décret sont parmi les raisons de sortie⁵.

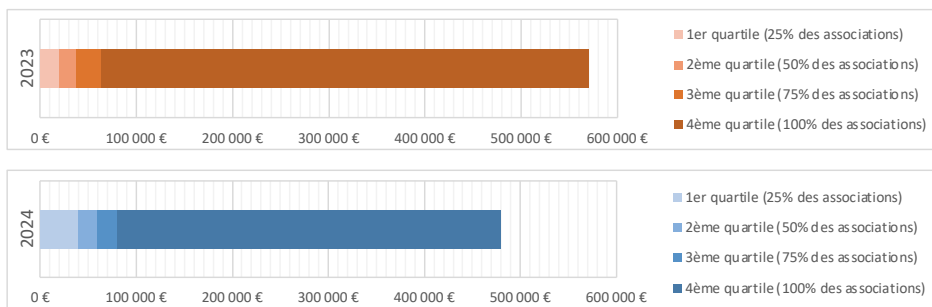
⁴ Nous ferons souvent référence au « dernier quinquennat » pour une question de lisibilité, tout en sachant qu'il a duré huit ans (2016-2023). En effet, la négociation autour de l'augmentation budgétaire pour mettre en œuvre les agréments a engendré une prolongation du dernier quinquennat, devenu un octennat.

⁵ Dans ce rapport, nous ne questionnons pas en profondeur les raisons de la sortie des associations depuis le dernier quinquennat. Cela s'explique par faute des données et que nous nous focalisons sur une analyse essentiellement quantitative, explorant les mouvements budgétaires et mobilisant des données chiffrées fournies par la Cocof.

Concernant l'inégalité dans la distribution des subsides, l'introduction de grilles de financement par volume d'action et l'augmentation des seuils de financement amènent une plus grande équité parmi les associations recevant moins de subsides, comme illustre le graphique ci-dessous. En 2024, 75% des 209 associations reçoivent des financements inférieurs ou égaux à 80.000€, tandis que le quart des associations qui reçoivent le plus (soit une cinquantaine d'associations) bénéficie de financements allant de 80.000€ jusqu'à 480.000€. Pour 2023, cet écart était plus important.

Les disparités actuelles s'expliquent pour la plupart par le grand volume d'action de certaines associations : un grand nombre de participant-e-s et parfois plusieurs sièges d'activité. Un facteur mineur est le maintien du financement pré-agrément grâce aux OS.

Graphique 2 - Représentation des quartiles de la distribution du montant indexé 2023 et 2024 de chaque association (N=209)⁶



Source : Cocof, traitement de données CBAI-CRAcs.

⁶ Nous avons pris en compte les mêmes associations avant et après les agréments (celles n'ayant pas introduit ou pas obtenu un agrément ne sont pas comptées).

Objectivation versus Stabilisation : quels effets sur le financement des associations ?

La réforme du décret a été souvent associée à deux objectifs politiques clés, énoncés par le Ministre Vervoort ayant mené la refonte du décret et liés au financement des associations de Cohésion sociale : objectivation et stabilisation.

Objectivation

L'objectivation correspond à la transition d'une logique d'appels à projets vers une politique d'agrément avec des catégories de financement, basées à leur tour sur le volume d'action mis en œuvre (nombre d'heures, de groupes, de participant-e-s). Pour mesurer les impacts de cette transition, nous avons considéré uniquement les catégories de financement, sans inclure l'apport des OS et ce uniquement pour les associations monoprioritaires⁷.

L'objectivation a eu des effets contrastés : des 148 associations monoprioritaires, 99 ont bénéficié d'une augmentation de leur budget, tandis que 49 ont subi des diminutions, parfois significatives. **En moyenne, les catégories de financement ont bénéficié ces associations de 8.367€** en plus par rapport à leur ancien financement. Le gain le plus important pour une association est de 79.988€, tandis que la perte la plus importante pour une autre est de 85.100€.

En termes proportionnels, **50 % des associations monoprioritaires obtiennent jusqu'à 24 % de financement supplémentaire** grâce à l'application des nouvelles catégories, par rapport au montant indexé de 2023.

La distribution des pertes proportionnelles des 49 associations monoprioritaires concernées montre que la moitié, soit 24 asbl, perdent jusqu'à 20% avec l'application des catégories de financement, par rapport au montant indexé 2023.

Le tableau ci-dessous montre les pertes et les gains des associations monoprioritaires selon l'axe prioritaire. Parmi les 99 associations gagnantes grâce aux agréments, on compte 44 associations en P1, 23 en P2, 8 en P3A, une association en P3B, 14 en P4A et 9 en P4B. Parmi les 49 associations « perdantes » selon les catégories de financement, nous en comptons 27 en P1, 2 en P2, 2 en P3A, 7 en P4A et 11 en P4B⁸.

⁷ L'étude de « l'objectivation » se concentre sur les monoprioritaires car déterminer la part de chaque priorité en période « pré-agrément » pour les associations « multi-prioritaires » est méthodologiquement impossible.

⁸ Parmi les 13 associations des 49 qui perdent proportionnellement le plus, il y en a 7 P1, 4 P4A et 2 P4B.

Tableau 2 - « Gains » et « pertes » des associations monoprioritaires (montant indexé versus montant reçu selon catégorie de financement), par axe prioritaire (N=148)

Axe prioritaire	Associations qui gagnent avec les catégories de financement	Associations qui perdent avec les catégories de financement
P1	44	27
P2	23	2
P3A	8	2
P3B	1	0
P4A	14	7
P4B	9	11
TOTAL	99	49

Source : Cocof, traitement de données CBAI-CRAcs.

Les associations actives en P2 sont celles qui ont le plus bénéficié de la transition, tandis que l'axe P4 et notamment la P4B, a été celui le plus affecté par ce changement de système de financement. En effet, l'action en P4B est désormais plafonnée à un montant forfaitaire de 15.000€, cela indépendamment du volume d'actions.

Pour rappel, cette analyse est partielle, puisqu'elle n'inclut ni toutes les associations ni la totalité des financements reçus ; c'est l'analyse que nous faisons ensuite.

Stabilisation

De son côté, la stabilisation promettait la pérennisation des moyens des associations sur le long terme. Ainsi, avec la transition, les associations ne perdraient pas de ressources et le renouvellement des agréments garantirait un accès à des moyens stables et prévisibles dans la durée. Cette approche permettrait de sortir de la logique de « rebattement des cartes » tous les cinq ans, propre à l'appel à projets. Analyser les impacts du phénomène de stabilisation revient donc à comparer le « avant » et le « après » en termes globaux, tous financements confondus (catégories de financement et OS).

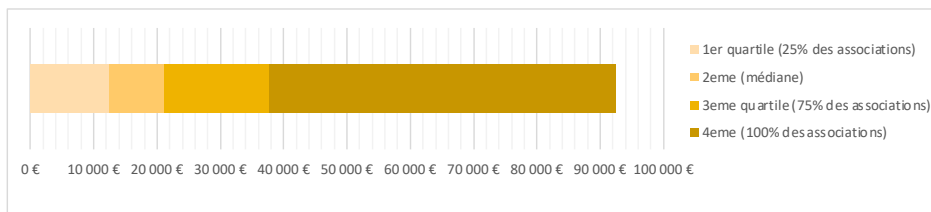
Parmi les 209 associations agréées :

- 180 ont enregistré une augmentation budgétaire : le montant global reçu statué par le Collège de la Cocof est supérieur au montant indexé 2023 ;
- 29 ont enregistré une « perte » : la valeur du montant global reçu est inférieure au montant indexé 2023. Parmi celles-ci, nous recensons plusieurs cas de figure : des associations dont la catégorie de financement obtenue était inférieure à celle demandée (notamment en raison d'un désaccord sur le volume d'action), ainsi que des associations demandant une catégorie de financement inférieure à

celle à laquelle elles auraient pu avoir droit. En outre, certaines associations n'ont pas demandé d'OS.

En moyenne, les 180 associations « gagnantes » ont gagné 26.704€ par rapport à leur situation pré-agrément. Les écarts sont néanmoins significatifs, comme montre le graphique ci-dessous. La moitié des associations a reçu jusqu'à 21.235€ en plus de leur montant indexé 2023, et le 25% des associations ayant le plus reçu a bénéficié d'un financement supplémentaire allant de 37.687€ à 92.444€.

Graphique 4 - Distribution en quartiles des gains de financement (delta entre montant indexé 2023 et montant global reçu 2024 ; N=180)



Source : données Cocof, traitement CBAI-CRAcs

Pour les 29 associations « perdantes », l'écart moyen entre le montant indexé 2023 et le montant global reçu en 2024 est de 10.908€. L'association qui a le plus perdu enregistre une perte de 90.457€ dans son budget, tandis que d'autres enregistrent des pertes inférieures à 100€. 50% des associations des 29 ont perdu jusqu'à 5.040€.

En termes proportionnels, ces 29 associations perdent en moyenne 15% de leur financement. Comme pour les gains, les valeurs sont par contre assez dispersées : 25% des associations qui ont le plus perdu perdent 20% de leur financement; 50% des associations perdent jusqu'à 10% ; le troisième quartile (75% des associations) perd entre 10% et 6%, tandis que le dernier quartile perd entre 6% et moins de 1%.

Enfin, en ce qui concerne les axes prioritaires, parmi ces 29 associations « perdantes » il y a 17 actives en P1, 4 en P2, 5 en P3A, 4 en P4A et 5 en P4B, 5 d'entre elles étant actives dans plus d'un axe prioritaire.

La distribution des Orientations Spécifiques

Les Orientations Spécifiques (OS) sont un élément nouveau du décret relatif à la politique de Cohésion sociale qui permet de reconnaître la spécificité associative et de financer des activités particulières. Les communes éligibles peuvent également définir leurs propres OS dans le Pacte Local. Dès leur apparition, leur description et leur fonction font polémique. Les potentiels conflits avec la volonté d'objectivation de la politique avaient d'ailleurs fait l'objet de remarques, entre autres de la part du CBAI-CRAcs⁹.

La demande et l'octroi d'Orientations Spécifiques

Des 209 associations ayant reçu un agrément, 123 ont demandé une ou plus OS, pour un total de 3.280.000€. De ce total, 82 associations en ont reçu, pour un total de 1,5 millions d'euros, soit bien inférieur au montant total des OS demandées. La distribution par quartile révèle que jusqu'à 50% de ces associations en ont reçu une seule OS, 75% en a reçu entre 1 et 2, et le dernier quart a reçu entre 2 et 9 OS.

Au total, les 82 associations ont obtenu 124 Orientations Spécifiques à partir de la liste de 15 OS établies par le décret (art.80 de l'arrêté) et 26 associations entre elles ont obtenu une ou plus d'OS communale¹⁰. De ces 82 associations, 70 sont actives en P1, 22 actives en P2, 6 en P3A, 1 en P3B, 9 en P4A et 17 en P4B (certaines sont actives dans plus d'une priorité).

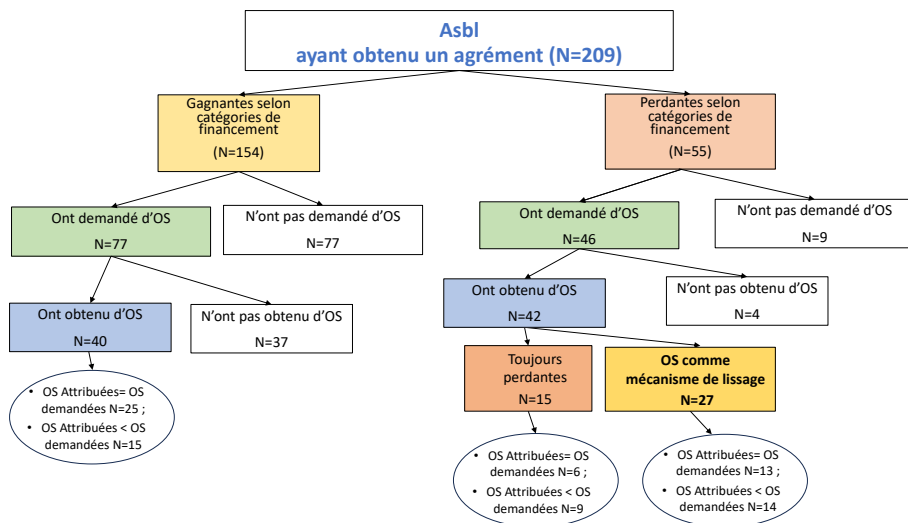
Le graphique ci-dessous montre que les OS ont été demandées non seulement par des associations « perdantes » (46), pénalisées par l'application des catégories de financement, mais aussi par des associations « gagnantes » (77), c'est-à-dire celles qui ne sont pas impactées négativement sur le plan budgétaire par l'application des grilles financières.

De même, du côté de l'octroi, parmi les 82 associations ayant obtenu d'OS, 42 appartiennent au groupe des « perdantes », tandis que 40 sont des « gagnantes ». Pour les 42 associations « perdantes », cet octroi ne permet pas toujours d'éviter une perte financière par rapport au montant « pré-agréments ». Pour 27 associations, l'octroi d'OS compense les pertes entraînées par l'application des grilles de financement et évite une perte rapport à leurs montants indexés en 2023. Cependant, 15 associations restent « perdantes » malgré l'obtention d'une ou plusieurs OS.

⁹ Voir Rapport CBAI-CRAcs 2019. Évaluation du processus politique de modification du décret relatif à la cohésion sociale, notamment p.62, p.81 et avis du CBAI-CRAcs dans les annexes.

¹⁰ Nous n'avons pas les données sur base desquelles les OS communales ont été attribuées, notre analyse thématique n'inclut que les OS établies par le décret.

Graphique 5 - Schéma d'attribution des Orientations Spécifiques



Source : données Cocof, traitement CBAI-CRAcs.

Impact des Orientations Spécifiques pour les associations

En moyenne, les OS reçues représentent 28% du montant global reçu. Pour la moitié des associations, le financement par les OS représente moins d'un tiers de leur financement global. Les 24 associations pour lesquelles les OS ont un plus grand poids dans leur financement global¹¹ se répartissent de la manière suivante : 6 sont actives en P1, 1 en P3A, 1 en P3B et 16 en P4B.

La distribution des OS au sein de chaque commune a été très variable. Certaines ont proportionnellement très peu d'OS par rapport au nombre d'associations agréées, et ont utilisé les OS principalement comme un mécanisme de lissage. D'autres ont pris en compte les spécificités associatives, au-delà de la logique de lissage pour les associations « perdantes ».

11 A savoir, plus 40% de leur financement.

Processus de remise d'avis des concertations locales : quelle collégialité ?

Le décret prévoit que pour les demandes d'agrément de type local, un avis motivé doit être émis par la concertation locale de la commune d'action de l'association candidate. Nous avons analysé ce processus que s'est déroulé entre juin et septembre 2023, en se basant sur deux sources : nos observations participantes lors des concertations locales des 13 communes éligibles, ainsi que les réponses associatives contenues dans la question 6 des rapports d'activités Cohésion sociale 2024 (activités de 2023)¹².

Observations participantes du CBAI-CRAcs

Notre analyse démontre que la remise d'avis s'est inscrite dans un contexte qui a fait émerger les difficultés suivantes dans le chef des associations : le fait d'être juge et partie du processus, le sentiment de manquer de compétences spécifiques pour juger de la qualité du travail d'autres associations, le fait de devoir dégager du temps pour le processus et enfin de devoir juger un projet sur ses moyens sans se prononcer sur la catégorie financière, ou de la spécificité associative sans discuter des OS.

Pour illustrer le degré de collégialité des processus d'avis et situer les concertations dans notre échelle de référence, nous avons pris en compte et observé les composantes suivantes : la méthodologie proposée par la coordination, le temps d'échange mis à disposition pour les projets, l'ingérence du pouvoir local (échevinat, bourgmestre) et enfin, l'adhésion associative et la forme des échanges (marquée par des tensions ou par un climat de bienveillance).

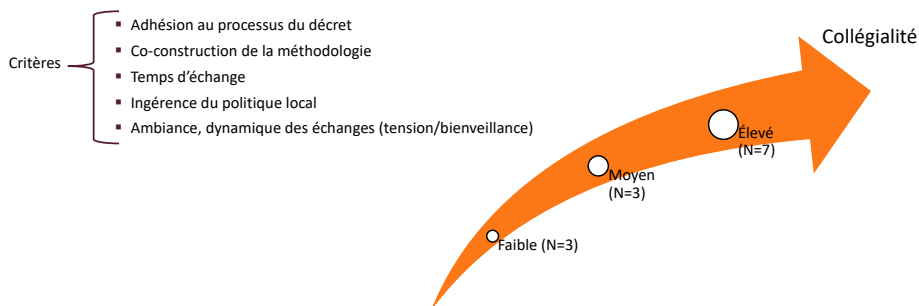
D'autres éléments extérieurs à la dynamique de la concertation ne composent pas notre typologie de la collégialité, mais influencent en amont les composantes précitées, comme la taille des concertations (nombre d'associations) et le rôle de la coordination, qui relève de la structure politique et institutionnelle des communes. Enfin, la modalité de vote (secret ou main levée) a eu des effets variables sur la procédure.

Les 13 concertations étaient globalement dans l'esprit de collégialité du décret, mais selon un degré variable, de faible à élevé, comme illustré dans le schéma ci-dessous. Les concertations ont toutes respecté la procédure, même si deux d'entre elles ont opté pour un vote global (écart de la procédure qui prévoit un vote par dossier déposé).

Dans 7 concertations sur les 13 éligibles, nous remarquons un **degré de collégialité élevée**. Pour celles-ci, nous avons pu constater une proactivité plus ou moins forte de la coordination à co-construire avec les associations, en amont ou pendant le processus, un avis motivé ; ainsi qu'une faible ingérence du pouvoir local dans la dynamique associative, un temps de parole plus ou moins suffisant pour les échanges, la présence d'un climat bienveillant et enfin, une grande adhésion des membres au processus. L'une des concertations de ce groupe pourrait même être classée dans un degré de collégialité très élevée puisque la relation transparente et de collaboration entre coordination et associations est allée jusqu'à la création de groupes de travail pour réfléchir à la procédure en amont aux séances plénières de remise d'avis.

¹² Question 6 : « Si vous êtes un opérateur proposant une action de type local, pouvez-vous donner votre retour sur le processus de remise d'avis sur les demandes d'agrément lors de la concertation locale ? ».

Graphique 6 Schéma sur le degré de collégialité



Source : données Cocof, traitement CBAI-CRAcs.

Trois concertations se situent dans un **degré de collégialité moyen**. Dans l'un des cas, ce choix est motivé par la dynamique collective difficile du fait de la petite taille de la concertation. Dans un autre cas, si l'ingérence du politique local était relativement faible et la dynamique associative plutôt constructive (adhésion forte), le temps des échanges a été fort limité, chaque association ne disposant que de quelques minutes pour présenter son projet et répondre aux éventuelles questions. Le manque de temps a empêché les concertations d'avoir un débat plus approfondi sur les propositions associatives. Enfin, pour le cas restant, le classement est fait à partir du constat d'une adhésion des associations au processus faible, ce qui les motive à remettre un avis positif d'office sur les projets candidats et d'avoir un temps d'échange relativement faible sur chaque projet.

Enfin, les 3 communes restantes sur les 13 éligibles sont classées avec un **degré de collégialité faible**. Dans deux de ces cas, il y a un éloignement important de la procédure proposée par le décret (adhésion très faible) et l'absence de temps d'échanges. Dans ces deux communes, les associations votent en bloc « favorable » et à main levée sur le tableau de l'instruction proposé par la coordination, sans échange sur chaque projet. Le choix du vote global se justifie par une question de timing (le vote par projet étant considéré comme trop chronophage) et, dans l'une de deux communes, également par la volonté de préserver la dynamique locale. Cependant, ce choix empêche – de facto – tout débat sur le fond, ainsi qu'une réflexivité accrue sur les dossiers déposés, notamment ceux avec instruction négative.

Ces communes se différencient cependant pour ce qui est de l'ingérence du pouvoir local (très importante dans un cas, plus subtile pour l'autre) et l'ambiance dans la concertation (plus froide dans un cas et détendue dans l'autre).

Pour la troisième commune, le degré de collégialité faible est dû à la forte ingérence du politique local et l'absence de consultation sur la méthodologie. Malgré ces éléments, la concertation a eu un temps suffisant pour les échanges, notamment autour des projets ayant une instruction défavorable : la tenue d'un débat contradictoire nuance ainsi la classification de collégialité faible. Dans ce cas, l'ingérence s'inscrit également plutôt dans une démarche de préservation de la dynamique locale (éviter le ressenti dommageable entre pairs).

Les processus observés ont affecté les dynamiques locales de manière positive ou négative. S'il est difficile de se prononcer sur les effets à long terme, sur le court terme, nous observons une **dynamique renforcée** lorsque l'instruction était positive (« risque zéro »), ou dans les cas où les associations ont défendu un projet associatif avec une instruction négative, menant à une solidarité

et cohésion accrues au sein de la concertation. A contrario, nous avons constaté une **dynamique affaiblie** dans deux situations. D'abord, quand les associations ont mis en doute le projet associatif avec instruction négative : ceci a géré un climat de tension qui pourrait endommager la dynamique locale sur le moyen ou long terme. Ensuite, quand le vote n'a pas été en concordance avec le débat, indépendamment de l'instruction. Nous avons alors assisté à un climat d'étonnement et de confusion qui a affecté la dynamique locale.

Retour des associations sur le processus de remises d'avis

L'analyse des retours associatifs rejoint à plusieurs égards nos observations participantes. Il s'agit de retours généralement positifs, mais mitigés. 66 sur 158 associations ayant répondu ont exprimé des avis globalement positifs, saluant principalement les aspects démocratiques, participatifs et transparents du processus. Dans leurs réponses, les associations ont mis en avant l'opportunité de mieux comprendre les projets des autres associations, de renforcer les synergies, et de bénéficier d'un cadre structuré et bienveillant.

Cependant, des critiques importantes ont été soulevées, sur trois points principaux. Premièrement, concernant **la ressource temps et la subjectivité**. Les associations ont souvent dénoncé le caractère chronophage du processus, le manque de temps pour analyser correctement les dossiers, et la difficulté d'émettre des avis réellement informés.

Deuxièmement, **le dilemme du rôle de « juge et partie »** revient de manière très fréquente. Les associations ont exprimé leurs inquiétudes quant à la légitimité de juger le travail de leurs collègues et la crainte que ce double rôle affaiblisse la dynamique de solidarité et de collaboration, en menaçant les liens et le travail sur le terrain.

Troisièmement, **le processus est perçu comme inégalement accessible**. Certaines associations ont estimé que le processus pénalise surtout les petites structures, ayant des difficultés à remplir les demandes d'agrément (manque de temps ou de ressources humaines, différents rapports à l'écrit), une situation qui pouvait créer des déséquilibres également dans la participation et la représentation.

Soulignons, néanmoins, que si nous revenons sur les difficultés de la mise en œuvre de la remise d'avis sur les dossiers du volet local, il y a un problème de contrôle démocratique sur la procédure réservée aux dossiers du volet régional, pour lesquels aucune instance au-delà des services du Collège ne se prononce.

Conclusion générale

La mise en œuvre du décret sur la Cohésion sociale, initiée en 2018 et pleinement appliquée en 2024 avec les agréments, marque un tournant important pour le secteur associatif en Région de Bruxelles-Capitale. Bien que la réforme ait réussi à garantir une augmentation globale des montants alloués, elle a également engendré des défis importants, notamment l'intensification des exigences pour les associations et la difficulté pour de nouveaux acteurs d'intégrer le système.

Nos analyses montrent que les nouvelles grilles de financement ont amené une **objectivation** qui a « rabattu les cartes », bénéficiant surtout les associations qui mettent en œuvre un grand volume d'action. L'augmentation significative de l'enveloppe de cohésion sociale a, d'ailleurs, permis d'élever le financement des associations, permettant par exemple à celles dont le volume horaire n'était pas trop élevé de ne pas sortir perdantes avec les nouvelles catégories financières : 74% des associations sortent gagnantes rien qu'avec les catégories de financement.

Cela dit, l'effet d'objectivation a été atténué par la volonté de préserver l'existant via le mécanisme des Orientations Spécifiques. En effet, pour ce premier groupe d'associations agréées pour 2024-2028, l'objectivation se fait dans un cadre de réalités associatives déjà préexistantes, que le monde politique s'était engagé à maintenir.

La **stabilisation** a été quant à elle atteinte, avec un impact pour la plupart positif pour les associations du secteur. Bien que certaines associations aient subi des pertes – au total, 29 associations, dont environ un quart (7 à 8 associations) a eu une perte d'environ 20 % –, la grande majorité a bénéficié d'une meilleure prévisibilité et stabilité financière.

En conclusion, la mise en œuvre complète du décret a permis de clarifier les mécanismes de financement grâce à des indicateurs objectifs, tout en cherchant à répondre au besoin de pérennisation des associations. Les associations ont fait un travail pour se conformer aux exigences décrétales. Sur le long terme, il pourrait avoir des éventuels changements dans l'offre associative¹³ – un phénomène qui nécessite plus de recul pour être analysé.

Concernant les effets de la mise en œuvre des agréments, ce rapport mène à des constats sur plusieurs autres angles. Tout d'abord, sur les changements lors de la transition de l'appel à projets vers l'agrément, les chiffres observés démontrent que les **disparités entre financements** se sont amoindries par rapport à la période « pré-agrément ». Ensuite, le système d'agréments amène des **évolutions entre les niveaux local et régional et axes prioritaires**. Ainsi, si les actions de l'axe P3 sont désormais considérées comme régionales indépendamment de leur attachement local, les actions P4A et P4B se concentrent toujours principalement sur le volet régional, tandis que les actions locales restent dominées par les axes P1 et P2. Les agréments ont entraîné en outre une **redistribution budgétaire qui altère la proportion des axes prioritaires**, favorisant la P2 par rapport à d'autres axes prioritaires. C'est la P4B est la plus grande perdante de la transition, dû à la limitation forfaitaire.

¹³ Dans l'étude sur les possibles impacts budgétaires de la réforme du décret réalisée par le CBAI-CRAcs en 2020, l'une des conséquences possibles de l'objectivation était par exemple une réduction de l'offre associative pour celles ayant perdu du financement. À l'époque, sur base d'un échantillon de 217 associations, 38 étaient susceptibles de perdre du financement avec la mise en place des agréments.

Un volet important de ce rapport a été consacré à la répartition des Orientations Spécifiques (OS) et à leur impact budgétaire. Nos analyses montrent que les OS ont en quelque sorte été utilisées pour répondre à l'objectif de stabilisation en faveur des associations potentiellement perdantes. Néanmoins, pas exclusivement : elles ont été également attribuées à des associations qui n'étaient pas négativement impactées. Certaines ont bénéficié d'une compensation financière significative, tandis que d'autres ont reçu des montants inférieurs à leurs demandes ou étaient toujours « perdantes » malgré l'octroi des OS.

La distribution des OS par axe prioritaire et géographique a été variable. Les associations ayant bénéficié des OS sont principalement actives dans les priorités P1 et P4B, avec une concentration notable dans des domaines tels que le développement de la citoyenneté et l'égalité des genres. Lorsqu'on compare le mécanisme d'attribution des Orientations Spécifiques dans les communes, on constate qu'il a parfois été mis en œuvre selon un processus de lissage, et d'autres fois en prenant en compte les spécificités locales ainsi que l'action associative.

Au-delà des analyses quantitatives, ce rapport s'est également penché sur le processus de remise d'avis sur les candidatures à l'agrément. La possibilité donnée aux concertations locales d'émettre un avis est une nouveauté qui reflète l'esprit du décret dans le sens d'encourager la participation associative et de valoriser les expertises locales dans le processus de décision relatif aux demandes d'agrément. À quelques reprises, les concertations ont permis de renverser une décision défavorable des services du Collège ou des coordinations locales, en mettant en avant la demande locale, la connaissance approfondie de l'association, ainsi que d'autres aspects de son travail de terrain. Toutefois, la mise en œuvre de cette participation révèle également une série d'obstacles.

Ainsi, bien que les concertations aient respecté l'esprit du décret, certaines ont dévié des procédures prévues par les textes législatifs. La majorité des concertations se sont déroulées sans difficulté lorsque l'instruction était favorable. Cependant, dans certains cas, des tensions sont apparues, notamment lorsque des associations remettaient en question des projets candidats ou lorsque les votes ne concordaient pas avec les débats, créant confusion et incompréhension au sein des concertations.

Dans le chef des associations, bien que le processus soit globalement perçu comme démocratique et constructif, des améliorations sont nécessaires pour le rendre plus efficace, moins chronophage et plus transparent. La question de la légitimité à **juger les pairs** ainsi que l'**optimisation du temps** de préparation et de décision restent des enjeux majeurs.

En effet, si l'esprit du décret va dans le sens de valoriser la participation associative dans le processus de décision concernant les demandes d'agrément, la mise en œuvre de cette participation débouche sur une série d'obstacles sur le terrain. Une révision du cadre temporel et méthodologique du processus pourrait être nécessaire pour assurer une participation plus efficace et équitable. Enfin, rappelons que pour les dossiers du volet régional, aucune instance au-delà des services du Collège ne se prononce. Le CBAI-CRAcs avait par ailleurs attiré l'attention du gouvernement sur le caractère problématique de la procédure, antagonique, par ailleurs, avec l'esprit du décret.

Recommandations au Collège de la Cocof¹⁴

1. Poursuivre une politique de renforcement du secteur

- 1.1. Nous recommandons **la mise en place d'un financement spécifique pour l'emploi**. Ceci permettrait de passer à une logique de subvention « suffisante », de diminuer le turnover et pérenniser les actions auprès du public et de renforcer la « professionnalisation » du secteur.
- 1.2. Nous recommandons **la mise en place d'un financement structurel pour les coordinations locales** de Cohésion sociale (modification de l'article 120 de l'arrêté).

2. Ouvrir le dispositif aux besoins émergents

- 2.1. Nous proposons une **publication d'appel à agréments au moins une fois tous les 5 ans à destination des associations en « Innovation »** (modification de l'article 131 de l'arrêté).
- 2.2. Nous proposons qu'un **jury soit constitué pour la Bourse Innovation**, sous le modèle du jury pour l'appel à projet Impulsion volet général.
- 2.3. Nous recommandons au Collège de garantir que, dans la situation où un appel à agrément n'est pas lancé alors que des **associations en Innovation** arrivent à la fin de leur financement, **ceci soit prolongé jusqu'au moment où un appel à agrément soit lancé**. De même, qu'un refus d'agrément n'empêche pas l'association de repostuler à Innovation ou à Impulsion.

3. Revoir le processus d'instruction de dossiers de candidatures et remise d'avis

- 3.1. Nous recommandons qu'en cas d'instruction négative, **une étape intermédiaire soit prévue en amont de l'avis de la concertation locale**. Ceci pourrait prendre la forme d'une analyse approfondie des projets les plus « fragiles » par des acteurs tiers, avant qu'il ne soit « trop tard » pour l'association candidate.
- 3.2. Pour éviter des débats sur l'utilisation des fonds attribués aux associations candidates, nous recommandons **une reformulation des questions de la fiche informative, notamment de la question portant sur « les moyens »**. Nous recommandons en outre une attention des coordinations locales et des services du Collège dans le rappel des modalités de la procédure.
- 3.3. Nous recommandons que le Collège **instiue une procédure d'avis pour les dossiers du volet régional**, notamment à travers un jury constitué de membres du Conseil consultatif, sous le modèle du jury pour les projets Impulsion volet général.

¹⁴ Les recommandations sont mieux détaillées dans la version complète du rapport.

4. Porter une attention particulière aux axes prioritaires les plus fragiles : P3 et P4

- 4.1. Pour la P3A, nous suggérons la **révision des taux horaires** pour permettre aux associations d'engager du personnel qualifié.
- 4.2. Pour la P4, nous recommandons **d'entamer une réflexion autour de la grille de financement** afin que celle-ci, ainsi que des exigences qui en découlent, puissent garantir aux associations de mettre en œuvre leur action avec des moyens suffisantes.

Enfin, l'application des critères qualitatifs inscrits dans le décret demande une appréciation de la part de la personne en charge de l'instruction. Dans ce contexte, nous attirons l'attention sur **l'importance de moments d'échange** entre services du Collège, coordinations locales, concertations et associations P4. Le CBAI-CRAcs mènera un chantier afin de croiser les regards sur les différents types de projets, leur nature et leurs méthodologies.

- 4.3. Pour la P3B, nous recommandons de **mener une réflexion avec le secteur**, notamment par la mise en place de rencontres ou journées d'échange, permettant de stimuler la réflexion auprès du secteur sur l'avenir de cette priorité.



La version intégrale du rapport est consultable sur le site du CBAI

www.cbai.be