

« Subside or perish? »

Par Claire Corniquet, Lire et Ecrire Bruxelles

Ce titre fait référence au célèbre « publish or perish » qui dénonce le fait que les scientifiques de tous bords sont soumis à la pression de publier de plus en plus vite, et en nombre, leurs résultats de recherche. Si l'avancement au sein du milieu académique dépend du nombre de publications, la bonne marche du secteur associatif dépend quant à elle du montant des subsides alloués. Force est de constater que la loi du chiffre se distille au sein du secteur public et non marchand. On le sait, les restrictions budgétaires ont un impact certain sur le fonctionnement des associations. Mais, qu'en est-il de l'impact du contrôle des dépenses et de la justification du « bon » usage des deniers publics sur les travailleurs du secteur associatif ?

Les articles concernant les tensions entre secteur associatif et pouvoirs subsidiant fleurissent tant sur la toile qu'en version papier. Je pense notamment au dossier du mensuel *Alter Échos* « Associatif et pouvoirs subsidiant : parcours sur un fil ¹ », qui pointe le fait que le secteur associatif fait de plus en plus appel au mécénat à défaut d'un financement public suffisant. Ce constat est tiré du sixième baromètre de la situation financière des associations proposé par la Fondation Roi Baudouin ², qui met en lumière les difficultés rencontrées par les organisations.

Je pense aussi à des articles mettant en avant les dérives du management au sein des secteurs public et associatif ³, dont celle que représente la logique du « projet » qui, nous le verrons, tend à s'appliquer aussi dans les modalités de justification des dépenses.

En clair, les subventions publiques sont réduites, les politiques d'austérité n'arrangent rien et le secteur associatif se doit d'être toujours aussi « performant » malgré les coupes budgétaires. On parle également beaucoup des dérives de l'État social actif dénoncées par les associations ⁴. L'un des outils de ce modèle étatique est le contrôle, et notamment celui des chômeurs qui doivent régulièrement montrer patte blanche. Les dépenses des subsides octroyés aux associations sont aussi passées à la loupe et au peigne fin. Le contrôle, et par extension la suspicion, semblent gouverner toutes celles et ceux qui dépendent des pouvoirs publics pour assurer leur existence. Si l'on connaît aujourd'hui les conséquences de la tyrannie du contrôle de milliers de chômeurs indemnisés, qu'en est-il du contrôle subi par les travailleurs qui sont en charge de justifier l'emploi des subsides ?

Pour répondre à ces questions, j'ai interrogé deux actrices de terrain qui sont en charge des rapports moraux et/ou financiers de leur association. L'une est engagée exclusivement pour la « gestion » des rapports financiers alors que la seconde est coordinatrice de son asbl et s'occupe tant du rapport moral que du rapport financier. Si leur réalité semble éloignée, toutes deux m'ont parlé des difficultés qu'elles rencontrent dans leur travail pour satisfaire les exigences des pouvoirs subsidiant. Pour la campagne annuelle du 8 septembre, journée internationale de l'alphabétisation, Lire et Ecrire

1 <http://www.alterechos.be/alter-echos/associatif-et-pouvoirs-subsidiants-parcours-sur-un-fil/>

2 <https://www.kbs-frb.be/fr/Newsroom/Press-releases/2016/20160115ND>

3 Voir Guillermo KOZLOWSKI, *Management*. Contribution aux débats, n°4, CFS asbl, 2016 ; Claire CORNIQUET, « Le management « par projet ». Contamination du secteur associatif », in *Journal de l'Alpha*, n°200, 1^{er} trimestre 2016, pp. 126-137.

4 Une série d'actions se mettent en place depuis quelques années pour dénoncer les méfaits du contrôle accru des chômeurs, dont la dernière en date est probablement la mise en place de la Plateforme Stop AttestationS que je vous invite à découvrir en suivant ce lien : <http://pro.guidesocial.be/actualites/la-plateforme-stop-attestations-tape-du-poing-sur-la-table.html>

avait opté l'an dernier pour « une plongée en absurdie »⁵. Il s'agit d'une vidéo illustrant les difficultés et les absurdités que rencontre la jeune Rosa dans son parcours d'insertion socioprofessionnelle.

Ce titre évocateur pourrait aussi être l'intitulé de cet article. Parce qu'après tout, comme nous le verrons, les travailleuses interrogées doivent aussi, parfois, faire face à l'absurde.

La jungle des subsides

La première chose à savoir est : comment obtenir un subside pour l'une des actions - ou pour l'action - portée(s) par son association ? Le monde des subsides est une « jungle » dans laquelle les lianes sont mouvantes et peu stables. Nos interlocutrices font d'ailleurs le constat de la multi-subsidiarité, en d'autres termes, du cumul de subsides pour pouvoir fonctionner. Si « multi » signifie multi demandes, cela signifie aussi multi retours et multi rapports.

Les associations ont des rapports à rendre à chaque pouvoir subsidiant qui ont chacun leur cadre de référence et leurs critères d'« évaluation ». Il s'agit le plus souvent d'introduire des demandes annuellement et de rendre, annuellement également, un dossier justificatif (moral et financier). Il y a aussi une, deux, voire trois déclarations de créance⁶ à rendre sur l'année. On imagine ici l'ampleur du travail administratif que cela représente.

Précisons également que les « formules » varient d'un pouvoir subsidiant à l'autre. Par exemple, pour le subside « Cohésion sociale » qui dépend de la Commission communautaire française (Cocof), les associations doivent remplir un dossier annuellement. Toutefois, le plan étant quinquennal, les attentes seront plus ou moins importantes en fonction du moment où l'on rédige le rapport durant le quinquennat. L'évaluation sera plus légère la première année et beaucoup plus approfondie à mi-parcours.

Notons que les attentes des pouvoirs subsidiant peuvent varier. Le fonctionnement global reste le même mais d'une année à l'autre, il peut y avoir des changements dans les questions auxquelles les associations doivent répondre dans leur rapport moral par exemple. Nos interlocutrices constatent que « *cela ne va pas vers un allègement* ». Par exemple, l'une des travailleuses rencontrées nous a expliqué que son asbl a dû rentrer dernièrement la demande pour le subside « Energie ». Pour ce faire, il fallait remplir le document type fourni par l'IBGE⁷ et en fin de formulaire, alors que c'était une déclaration sur l'honneur, il leur fallait compléter des données que personne ne comprenait. Notre interlocutrice nous a expliqué le va-et-vient qui s'est opéré entre elle - ainsi que d'autres associations qui dépendent de ce subside - et le pouvoir subsidiant :

« Il y a eu un va-et-vient entre les associations et l'IBGE, parce qu'elles ne comprenaient pas ce que voulait l'IBGE, qui n'arrivait pas non plus à répondre clairement. C'est une perte de temps incroyable, et finalement il va y avoir une réunion entre l'IBGE et la coordination Réseau Habitat pour clarifier tout ça. Ils auraient dû commencer par ça. On devrait au minimum nous informer. »

Ce que cette travailleuse trouve surtout inquiétant, c'est l'obligation de répondre à de nouvelles questions et de fournir de nouvelles données aux bailleurs de fonds. Ces nouvelles exigences répondent, selon-elle, aux normes européennes.

5 <http://www.lire-et-ecrire.be/Rosa-Plongee-en-Absurdie>

6 Notre interlocutrice en charge des rapports financiers nous a expliqué ce que signifie « déclaration de créance » : « *faire une déclaration de créance, c'est remplir un document soit propre au pouvoir subsidiant, soit fait par nous-même. Cela signifie que le pouvoir subsidiant nous est redevable d'un certain montant. Il est toujours mentionné dessus, dans quel cadre le montant est demandé et si l'on parle d'une tranche du montant ou du solde. La déclaration de créance dans le cadre des rapports financiers se fait en fonction de la convention et tel que demandé dans celle-ci Il est souvent demandé par le pouvoir subsidiant de faire une déclaration pour la 1ère tranche de subside au moment de la signature de la convention et celle du solde au moment de la remise du rapport final.* »

7 Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement.

Elle s'interroge :

« C'est la première fois qu'on nous demande ça. Il y a des renvois en bas de pages, qui renvoient à des législations européennes et c'est très compliqué. Je voudrais qu'on m'explique pourquoi on doit remplir ces nouvelles données. »

Subsides tranchés

Dans un article précédent⁸, j'ai mis en évidence la façon dont le management par projet s'immisce au sein du secteur non marchand, via les appels à projets, et comment cela impacte le travail du secteur associatif.

La logique du projet atteint également les modalités d'octroi et de dépense des subsides. Les pouvoirs publics subsidient une action - lutter contre la fracture numérique, par exemple - sans considérer que cette action sera mise en place dans une perspective plus globale - lutter contre l'analphabétisme. Or, ce n'était pas nécessairement le cas « avant ».

L'une des travailleuses interrogées a observé très clairement le glissement d'une logique à une autre. Et pour alimenter son propos, elle a pris l'exemple du FSE (Fonds Social Européen) qui finance les actions portées sur la résorption de la fracture numérique. Ceci se traduit, au sein de son asbl, par la formation des apprenants à l'emploi des nouvelles technologies. Qui dit formations, dit formateurs. Si l'emploi de ces derniers était encore, l'année dernière, entièrement couvert par le FSE, ce n'est plus le cas aujourd'hui. Comme nous le disait notre interlocutrice, le FSE ne veut plus subsidier que ce qui touche à la fracture numérique. Donc, si le formateur TIC (technologie de l'information et de la communication) suit une formation organisée pour tous les travailleurs de l'association par exemple, et bien le temps qu'il n'est pas à lutter contre la fracture numérique ne sera plus pris en charge par le FSE. Et pour contrôler cela, le FSE demande à l'association de rentrer des *time sheets* chaque mois justifiant, heure par heure, que le travailleur était bien occupé à l'action subsidiée. De plus, les formations adressées au public sont en berne durant le mois de juillet et août, alors que les formateurs sont engagés en CDI au sein de l'association. Le subside FSE ne prévoit plus de supporter le salaire - ou une partie du salaire - du travailleur TIC qui ne donne pas cours à cette période.

En d'autres termes, et dans ce cas précis, les subsides ne sont plus octroyés - et donc pensés - pour financer l'action globale mais uniquement pour le projet qu'ils soutiennent. Ainsi, les formateurs qui sont affectés au projet FSE ne seront financés que pour les actions liées à ce projet. L'association doit alors trouver des subsides complémentaires pour assurer les autres « tâches » du formateur, afin que ce dernier ne soit pas engagé uniquement « au projet » mais bien de façon durable sur l'année et sur le long terme. Cette logique du financement par « action » ou par « projet » est cohérente avec la façon même dont les pouvoirs publics envisagent les actions des associations : découpées en projets quinquennaux, par exemple, et planifiées/balisées à l'avance dans toutes leurs étapes.

La logique du projet s'insinue partout, et semble diviser plutôt que rassembler. À actions hachées, subsides hachés. C'est comme penser la farce en dehors d'une dinde.

On peut sincèrement s'interroger sur le fait que cette logique du projet joue un rôle dans le développement du travail précaire dont fait partie le contrat à durée déterminée. En effet, si l'asbl ne peut pas subvenir à l'emploi d'un travailleur sous contrat à durée indéterminée, elle devra avoir recours à des contrats de courtes durées, le temps de la poursuite du « projet ponctuel » ou du saucissonnage de l'action suivant les actualités.

Enfin, le fait de penser les actions en fonction des subsides et non l'inverse risque de diminuer l'impact de l'action globale si celle-ci est divisée en une multitude de « projets ».

⁸ Claire CORNIQUET, « Le management « par projet ». Contamination du secteur associatif », in *Journal de l'Alpha*, n°200, 1^{er} trimestre 2016, pp. 126-137.

Au gré des priorités...

« Donc le quinquennat 2010-2015 (pour Cocof Cohésion sociale), ils ont voulu cibler sur trois actions : alphabétisation, aide scolaire et actions complémentaires. Et ça n'avait plus rien avoir avec les actions d'avant. »

C'est la logique de la priorisation à outrance qui prend le pas sur la prise en compte de la complexité de la réalité de terrain. La Cohésion sociale ce n'est pas que l'alphabétisation, les aides scolaires, etc. Ainsi, il y a des associations qui ont perdu leur subside parce que leur(s) action(s) ne cadrai(en)t plus avec les nouvelles priorités.

Ces changements de cap ont des conséquences parfois sévères sur le financement des actions et du personnel de l'association. On le sait, les subsides ne sont pas extensibles. Il y a un budget préétabli qu'il faut respecter. La priorité choisie par les associations, tout du moins celles que nous avons rencontrées, est d'assurer les salaires du personnel. Dès lors les économies seront faites sur d'autres postes, comme les fournitures de bureau ou les outils pédagogiques. Or, ces économies sont parfois difficiles à réaliser dans un contexte de restriction budgétaire :

« Il y a eu des coupes en 2015. Donc il y a des subsides qui sont réduits. Alors que le coût de la vie a augmenté, ainsi que le coût salarial même s'il n'y a pas eu d'indexation de salaire, l'ancienneté barémique doit être prise en compte. Donc il y a des subsides avec lesquels on arrive à couvrir le salaire du travailleur mais on ne sait pas couvrir le fonctionnement et les activités. »

En résumé, on observe une double restriction : la première est, comme on l'a vu dans le point précédent, une plus grande délimitation de ce que finance le subside octroyé, la seconde étant la diminution même du subside. Aussi, pour réaliser des économies, les associations décident parfois de ne pas renouveler un poste afin de se dégager un « bas de laine » en cas de coup dur. Les conséquences directes sont que l'asbl doit alors fonctionner avec un salarié en moins, réduire ses activités ou faire autant avec moins d'effectifs. Entre le marteau et l'enclume, les associations ont bien du mal à esquisser les « coûts (coups) ».

Le quantitatif prend le pas sur le qualitatif ?

Le quantitatif prend le pas sur le qualitatif dans le sens où les pouvoirs publics vont davantage se pencher sur les rapports financiers, laissant quelque peu de côté les rapports moraux :

« (...) Ils se soucient moins du rapport d'activités – je ne sais dans quelle mesure ils le lisent ni ce qu'ils en font - que du rapport financier. (...) On a rarement de retour sur ces rapports moraux par contre, s'il y a un souci financier, là on aura un retour.

La logique du chiffre s'imisce également dans les rapports moraux :

« Par exemple, pour le rapport du subside Réseau habitat, il faut rentrer du chiffre. On a touché autant de personnes, on a fait autant de formation, on a suivi autant de dossiers. Ça c'est dans le rapport d'activités. »

Les rapports moraux deviennent aussi un cadre de référence rigide : il faut justifier du temps de travail du travailleur sur chaque activité et indiquer le coût des activités, etc.

De la re-justification

Les subsides sont généralement délivrés « en tranches » : une première tranche en début d'année, parfois une seconde en cours d'année, et le solde à la fin de l'année, une fois le rapport financier apprécié et validé par l'inspecteur du pouvoir subsidiant en question.

Mais, depuis quelques temps, les pouvoirs subsidiant seraient devenus de plus en plus pointilleux. Ils reviennent régulièrement avec des questions liées aux dépenses et aux pièces justificatives. Or, il faut impérativement leur répondre et montrer patte blanche afin d'obtenir le versement du solde qui permet de clôturer l'année. L'une de nos interlocutrices, briscarde du rapport financier, nous a affirmé que cela n'était pas le cas avant :

« Ça nous arrivait d'avoir un retour d'un inspecteur mais ça allait très vite. Quelques fois même, le retour se faisait par téléphone et l'explication était donnée. Maintenant, les demandes sont parfois énormes avec un temps très court de réponse et, en même temps, sans être sûre que les réponses vont plaire à l'inspecteur ou l'inspectrice. »

Concrètement, quelles pièces justificatives font l'objet de demande de re-justification de la part des inspecteurs mandatés par les pouvoirs subsidiant ? A cette question, la réponse est édifiante :

« (...) Par exemple, la demande va être de demander à la banque un document qui atteste que ce compte est bien en lien avec l'asbl. Ça pourrait être très simple si, par exemple, tout le dossier est refusé et qu'on dit : voilà, c'est parce qu'on n'a pas le document, voilà, on transmet le document et voilà, c'est terminé. Ce qui a, c'est qu'on va refuser une partie des pièces où là, ça devient incohérent puisque toutes les pièces sont justifiées avec le même compte, mais on va refuser une partie des pièces, donc, ça va nous obliger à devoir renvoyer les pièces et à fournir le document qui atteste bien que le compte est en lien avec l'asbl. Si l'inspecteur demandait simplement une attestation, voilà, on envoie l'attestation ! A partir du moment où l'inspecteur pointe des pièces, et dit : « voilà je vous retire des pièces », c'est là que ça devient insidieux parce que ou on retire toutes les pièces parce que les extraits de compte ne sont pas nominatifs et donc à ce moment-là on envoie l'attestation et c'est terminé. Mais, quand on retire plusieurs pièces comme ça, quelque part en tout cas, on a l'impression que c'est simplement pour diminuer le subside qu'on va rendre. Si on veut être cohérent, on refuse 162.000€ et pas 1.300€. »

Pour répondre à ces exigences, la personne en charge du rapport financier doit stopper net ce sur quoi elle était occupée pour apporter une nouvelle justification des pièces qui posent question à l'inspecteur ou à l'inspectrice.

Dans ces conditions, l'impact sur le travail est important parce que là où cette personne mettait six mois pour préparer le rapport, il lui en faut parfois trois de plus pour compléter les demandes de précision des pouvoirs subsidiant.

Qui a le temps de ne s'occuper que des rapports financiers et de la justification des dépenses ? Si dans son association cette travailleuse n'est engagée que pour gérer les rapports financiers, ce n'est pas le cas dans la majorité des organisations.

« (...) Bien souvent, le coordinateur fait la comptabilité en même temps, le pédagogique etc. et donc arrête tout pour ne faire plus que de l'administratif et justifier, re-justifier, re-justifier. (...) Ici, l'avantage, c'est qu'il y a un service qui travaille essentiellement là-dessus, mais quand on regarde les petites associations, parce qu'on est tous concernés, les petites associations ne font plus que ça, justifier, re-justifier. »

Ces propos rejoignent ceux de notre seconde interlocutrice : *« (...) En fait, les moyens diminuent mais les exigences augmentent et le travail pour apporter les justifications financières augmente aussi. »*

On le voit, justifier les pièces justificatives est un travail à temps plein et peut décourager les petites associations qui n'ont pas les moyens humains d'assurer ces allers-retours avec les évaluateurs. Certaines d'entre elles seraient alors amenées à ne pas re-justifier, quitte à perdre alors un peu d'argent. Selon notre interlocutrice, ces allers-retours importants et ce chipotage parfois incohérent serait une stratégie des pouvoirs subsidiant pour opérer quelques économies.

Pour illustrer ces exigences, parfois à la limite de l'absurde, cette travailleuse nous a donné un autre exemple frappant :

« L'exemple le plus frappant, c'était avec les frais de transports, les tickets de bus. On montre la preuve de la dépense donc sur une face d'un ticket de bus, on a le montant du ticket, sur l'autre face on a la date et comme quoi il est bien oblitéré. Il nous semblait logique de montrer la dépense puisqu'il nous semble logique que si on a acheté une carte de bus, ce n'est pas pour le plaisir mais parce que quelqu'un en avait vraiment besoin et a dû se déplacer. Et donc, on a du décoller toutes les pièces des tickets de bus parce qu'il fallait prouver que la place avait bien été oblitérée. Donc, il a fallu recoller dans l'autre sens. D'où un retour avec un questionnaire demandant pourquoi certains frais de déplacement sont à 1,70€ et d'autres à 2,50€ donc à ce moment-là, il faut aller consulter le site de la Stib qui rappelle voilà, les différents tarifs en fonction de si on prend dans le bus ou dans la machine, donc il faut renvoyer cela. Et donc toutes les questions comme ça amènent systématiquement à aller revoir dans les classeurs, à reprendre les factures, à re-photocopier les factures, à justifier et à expliquer. Donc, ça prend chaque fois du temps. Ce qui engendre aussi un stress parce qu'on est dans autre chose. On n'est pas dans l'attente de l'inspection, on finit par être dans un stress permanent. On rentre un rapport, on ne sait pas quand on aura la demande, on ne sait pas le temps qu'on aura pour rentrer les re-justifications. »

Cet effet de contrôle est aussi en lien avec le fait que certains pouvoirs subsidiant dépendent d'autres bailleurs de fonds situés à une échelle plus macro. Aussi, si les pouvoirs subsidiant sont eux-mêmes contrôlés, ils répercutent les exigences sur les associations qu'ils subsidient :

« C'est que si on a un pouvoir subsidiant qui lui-même est chapeauté par un autre pouvoir subsidiant, comme Actiris avec le FSE, les demandes du FSE sur Actiris vont avoir des répercussions sur nous. C'est ce qui devient de plus en plus difficile en fait. Même moi par exemple qui fais les rapports financiers je vais être aussi plus suspicieuse avec les pièces qu'on va me renvoyer parce que je sais que le pouvoir subsidiant ne va peut-être pas accepter. »

Enfin, le fait de retarder le solde contraint les associations à avancer l'argent pour payer les travailleurs. C'est ce que mettait en évidence notre seconde interlocutrice, en charge des rapports moraux et financiers de l'asbl qu'elle coordonne :

« Pour quelques centimes d'euros d'erreur, par exemple, on ne reçoit pas l'argent. Quand il y a des retards du pouvoir subsidiant, c'est difficile pour les associations qui n'ont pas le fond de roulement suffisant. C'est déjà arrivé que des associations prennent un crédit pour pouvoir payer leurs salariés à temps, mais les intérêts de remboursement ne sont pas pris en charge dans les subsides. »

Un climat de suspicion

Une chose est sûre, nous ne sommes pas dans l'ère de la confiance. D'ailleurs, l'usage du contrôle voire du « surcontrôle » sur le plan financier illustre bien le positionnement méfiant des pouvoirs publics à l'égard du secteur associatif.

Comme nous l'a relaté l'une de nos interlocutrices, « l'un des pouvoirs subsidiant avait dit en réunion « un centime dépensé est peut-être un centime volé ». Voilà comment est justifiée la nécessité de justifier... Ce contrôle, implique un climat de suspicion qui, de l'avis des travailleuses, génère du stress :

« Le stress, oui, un gros stress d'abord parce qu'on a déjà l'impression que le travail est toujours remis en cause et la qualité du travail est remise en cause, ça c'est un premier stress. Et le plus gros stress c'est qu'on ne sait plus s'arrêter en disant bon voilà maintenant, on a tout terminé, on va rentrer dans le tableau de gestion pour l'année suivante, faire des proratas parce qu'il y a une demande qui arrive et que l'on doit tout arrêter. Et donc oui, c'est stressant

parce qu'on ne sait pas à quelle sauce on va être mangé. Et quand on renvoie la re-justification, on ne sait pas s'il ne va pas y avoir encore d'autres questions. »

Ce climat de méfiance amène parfois les travailleurs à s'interroger sur leurs compétences, sur leur capacité à répondre à ce que l'on attend d'eux. L'estime de soi est parfois égratignée, et la pression peut être forte lorsque son salaire et celui des collègues est menacé.

On le voit, la logique du contrôle provoque une série de dégradations des conditions de travail des acteurs associatifs en charge des rapports financiers et moraux de leur association. Elle provoque un double sentiment d'insécurité : une première insécurité qui se traduit par une remise en question de sa propre valeur, de sa propre qualité professionnelle, liée au fait que son travail est soumis à suspicion. Une seconde insécurité liée au fait que le versement de son propre salaire et celui de ses collègues dépend de son travail.

Subsidiés, oui. Mais à quel prix ?