

Matthias Sant'Ana, administrateur de la Ligue des droits humains

LE SUBVENTIONNEMENT PUBLIC COMME OUTIL DE FRAGILISATION DE LA VIE ASSOCIATIVE

Le riche tissu associatif belge, fruit de luttes sociales et véhicule central de l'action collective, s'est construit lentement et non sans douleur. Malgré les fluctuations dans le soutien étatique aux associations et autres organisations sans but lucratif, celles-ci ont su s'imposer comme des actrices incontournables du modèle social belge.

De nos jours, l'associatif non-marchand, à lui seul, représente plus de 13 % des emplois en Belgique. Le secteur « à profit social », qui incorpore également certains emplois du secteur public, occupe 18 % des travailleuses et des travailleurs, contribue à plus de 6 % du produit national et répond pour plus de 11 % de la rémunération de toutes les salarié-es belges. Ce secteur est par ailleurs très féminin, 75 % de l'emploi étant occupé par des femmes : en Belgique, une femme sur trois travaille dans une structure du secteur à profit social¹.

L'existence de corps intermédiaires – instances de délibération et de coordination sociale entre l'individu et l'État – interroge et déstabilise certaines idéologies politiques. À droite, parce que les approches ultralibérales conçoivent la société comme une soupe indifférenciée d'individus maximisateurs et égoïstes confrontés à un État qu'il s'agit de brider. À gauche aussi, où certaines traditions « státisantes » n'accordent pas de légitimité à l'organisation de la collectivité en dehors des appareils de l'État.

Une fois au pouvoir, les acteurs qui regardent le tissu associatif avec suspicion ont de nombreux leviers à leur disposition pour fragiliser la société civile. Si les attaques plus explicites éveillent souvent une intense opposition dans la sphère publique², d'autres stratégies, plus discrètes, passent souvent inaperçues. La fragilisation des dispositifs de subventionnement des associations est une des stratégies les plus puissantes que puisse déployer un gouvernement qui souhaite museler la société civile.

FINANCEMENT ET GESTION DE L'ASSOCIATIF : BRICOLAGE ET DÉPENDANCE

L'association sans but lucratif est, par définition, une organisation qui ne distribue pas des avantages économiques à ses fondateurs, membres ou administrateurs. Les bénéfices qu'elle réalise doivent être investis exclusivement dans la réalisation de son but désintéressé. Si l'entrée en vigueur du Code des sociétés et des associations en 2019 a levé l'interdiction pour une association de poursuivre une activité économique, très rares sont celles qui peuvent financer leur activité exclusivement à partir de dons privés ou d'une activité commerciale.

La plupart des associations subsidiées sont poussées à multiplier et diversifier les sources de financement public et privé : en un premier temps, un agrément « principal » dans un secteur d'activité — éducation permanente, jeunesse, etc. — trouve un complément dans des aides à l'emploi — contrats ACS, APE ou Maribel ; avec le développement de l'activité de l'asbl, le même opérateur sera tenté de poursuivre d'autres sources de subventionnement : des agréments ou reconnaissances

¹ Unisoc, « Le secteur à profit social en quelques chiffres », données accessibles à <https://www.unisoc.be/infographie>.

² Voir l'article page 16 dans cette Chronique.

additionnelles, des subsides facultatifs dépendant d'un ministre fonctionnel en lien avec le champ d'activité de l'asbl, des appels à projets et ainsi de suite.

Cette tendance au polyagrément ³ ne répond pas à une volonté délibérée d'étendre les activités de l'asbl, mais bien à la nécessité de trouver une manière de combler des déficits structurels de financement ou d'optimiser l'affectation des travailleurs occupés par l'association. À première vue, des projets et des subsides additionnels obtenus par l'asbl permettent de pérenniser les emplois, de stabiliser les équipes et de continuer la poursuite du but de l'association. Le coût indirect est la multiplication des pouvoirs subsidiants et l'éclatement des missions poursuivies.

Chacun de ces dispositifs de financement répond à des logiques distinctes, soumises à des échéances et à des réglementations différentes, autorisant certaines dépenses et en interdisant d'autres. Ceci produit une espèce de « patchwork » des financements qui génère une très grande dépendance aux différentes autorités publiques, et une très grande vulnérabilité aux changements d'orientation des pouvoirs publics. Des solutions « bricolées » ne peuvent tenir dans la durée que si le cadre institutionnel, si les dispositifs de financement, restent stables dans un horizon pluriannuel.

Les associations peuvent souvent s'adapter à la perte de l'une ou l'autre source de financement accessoire ; mais lorsque des politiques d'austérité combinées à une opposition idéologique à peine cachée à la vie associative deviennent la norme, les opérateurs sont confrontés à une insécurité extrême qui met en cause leur continuité.

LES ÉLECTIONS DE 2024 ET L'AFFAIBLISSEMENT DU TISSU ASSOCIATIF

Les initiatives entreprises par les majorités issues des élections de 2024 ne laissent planer aucun doute sur le climat général auquel les associations doivent se préparer jusqu'à la fin de la législature.

Sur le plan fédéral, on peut surtout déplorer des mesures fiscales et budgétaires. La réduction de la déductibilité des dons faits aux entités sans but lucratif diminue leur capacité à s'appuyer sur la générosité collective au moment même où les autorités annoncent des coupes budgétaires dans le financement des associations. Pour les secteurs qui dépendent directement du budget fédéral, comme les ONG œuvrant dans la coopération au développement et l'aide humanitaire, la combinaison de ces deux facteurs est extrêmement dommageable. Par ailleurs, certains partenaires de la majorité gouvernementale expriment le souhait d'aligner davantage la fiscalité des asbl sur celle des sociétés, soumettant les asbl à l'impôt des sociétés plutôt qu'à l'impôt des personnes morales, par exemple. Les économies budgétaires réalisées par ces mesures étant minimales, il est difficile de ne pas voir dans ces choix une forme d'atteinte délibérée et idéologique contre l'action associative.

La plupart des dispositifs de financement des associations étant logés dans des politiques communautaires ou régionales, c'est à ces niveaux de pouvoir que les risques sont les plus importants. Trois exemples suffisent à démontrer les grandes difficultés auxquelles sera confronté le tissu associatif francophone dans les prochaines années.

En premier lieu, les différents dispositifs d'agrément et de reconnaissance des associations sont soumis à des évaluations, moratoires ou de gels d'indexation, voire à des réductions linéaires dans les subventions. C'est le cas de l'insertion socioprofessionnelle wallonne, de l'éducation permanente et de la jeunesse en Communauté française.

En deuxième lieu, les dispositifs régionaux d'aide à l'emploi, indispensable pour le bon fonctionnement de beaucoup d'associations, subissent des réformes en profondeur, effectuées dans la précipitation et avec très peu de concertation avec les secteurs affectés. La réforme APE ("Aide à la Promotion de l'Emploi") en Région wallonne avance à un rythme accéléré, avec l'intention de voir les moyens APE distribués entre différentes

³ La multiplication des sources de financement

compétences fonctionnelles déjà à partir de 2027. Le gouvernement bruxellois récemment formé entame également le processus de réforme du dispositif ACS ("Agent Contractuel Subventionné") dans un contexte budgétaire très restrictif.

En troisième lieu, des projets législatifs attaquent plus frontalement le financement des associations des deux côtés de la frontière linguistique. En Flandre, le Décret-programme budgétaire du 19 décembre 2025 dispose, en son article 146, que « l'autorité subventionnante peut réduire le montant de la subvention en fonction des réserves constituées par le[s associations] bénéficiaire de la subvention au cours des dix années précédant le paiement de la subvention ». Ainsi, les associations ayant bien géré leurs activités et qui auraient constitué des réserves pourraient se voir retirer une partie des subventions auxquelles elles ont droit. Malgré des avis très négatifs du Vlaamse raad WVG (déplorant que la mesure sanctionne la bonne gouvernance, empêche l'investissement à moyen et long-terme et menace la continuité des associations sur base de critères flous)⁴ et de la section de législation du Conseil d'État (qui considère la disposition insuffisante, potentiellement contraire au droit à la propriété privée)⁵ la disposition est bien entrée en vigueur et pourrait s'appliquer déjà en 2026.

En Fédération Wallonie-Bruxelles, ce sont les financements des structures réputées « trop proches des partis politiques » qui sont visées. Tout en annonçant l'intention d'adopter en 2027 un décret spécifique privant les structures concernées de tout financement public, une première disposition est entrée en vigueur avec le Décret-programme du 17 décembre 2025⁶ : son article 103 prévoit que toute association reconnue en éducation permanente qui rencontre au moins 4 de 8 critères de proximité avec les partis politiques dans les cinq dernières années aura sa reconnaissance prolongée d'un an, au lieu d'obtenir la reconnaissance quinquennale ou triennale prévue dans le décret de l'éducation permanente. L'exposé des motifs est très clair : les structures visées seront privées de tout financement à la fin de l'année 2026. Si le commentaire de l'article indique que cette mesure ne vise que trois services d'études de partis politiques, une centaine d'associations reconnues en éducation permanente sont potentiellement visées par l'article.

Les critères prévus par l'article démontrent l'absurdité de la démarche entreprise par le gouvernement : il suffirait d'utiliser la même couleur ou symbole qu'un parti politique, partager des locaux, organiser des événements communs ou appartenir à un réseau international partisan pour satisfaire quatre de ces critères. Il est utile de rappeler, à ce sujet, que la Loi du Pacte culturel du 16 juillet 1973⁷, prise en application des articles 11 et 131 de la Constitution, détermine que les décrets adoptés par les communautés ne peuvent « contenir aucune discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques ni porter atteinte aux droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques » et qu'« aucune personne, aucune organisation, aucune institution ne peut être considérée sans son accord comme appartenant à une tendance idéologique ou philosophique déterminée ».

Face à l'ensemble de ces initiatives, il y a lieu de renforcer la vigilance des acteurs associatifs et de construire collectivement des stratégies de résistance et de solidarité. Cela est d'autant plus important parce que l'on peut s'attendre à ce que les pertes encaissées pendant cette législature ne seront pas renversées automatiquement en cas de changement des majorités. Il importe, par conséquent, d'œuvrer dès maintenant pour créer les coalitions nécessaires à la protection et à la reconstruction de la liberté associative dans l'avenir.

4 Vlaamse Raad WVG, *Advies voorontwerp van programmadecreet bij de begroting 2026*, publié le 16 octobre 2025, et accessible à https://www.vlaamseraadwvg.be/sites/default/files/documenten/VlaamseRaadWVG_IK_20251016_Programmadecreet_BO2026_ADV.pdf

5 SLCE, Avis n° 78.299/1-3-16 du 13 octobre 2025, p. 70, accessible à <https://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/78299>

6 https://gallilex.cfwb.be/sites/default/files/textes-normatifs/2026-01/53841_0000.pdf#page=36

7 <https://pacteculturel.be/fr/loi-du-16-juillet-1973>