

Le management « par projet »

Contamination du secteur associatif ?



La notion de projet, habituelle dans le secteur associatif, se décline sous différentes formes et peut revêtir diverses réalités. L'une de ces formes semble porter en elle certaines dérives. Il s'agit de ce que l'on appelle actuellement « le management par projet ». Quels sont les méfaits de la distillation de l'organisation par projet au sein du milieu associatif ? Et comment se positionnent les acteurs de terrain par rapport à la logique du projet, au sens managérial ? Pour répondre à ces questions, nous ferons appel à celles et ceux qui sont directement touchés par ce fonctionnement : les acteurs du réseau associatif.

Par Claire CORNIQUET

DANS LA LITTÉRATURE MANAGÉRIALE, le « projet » est une forme d'organisation du travail ainsi qu'une manière de gérer/*manager* les travailleurs et de contrôler/évaluer leur efficacité-productivité par l'appréciation des objectifs et des résultats attendus en fin de projet¹. C'est bien les tensions entre fonctionnement par projet – au sens managérial du terme – et travail social que nous aborderons ici.

Comme le notent Pierre Artois, Cécile de Préval et Viviane Ska (2015 : p.5)² d'après un article de Bernard Eme³, la collaboration entre l'État et les associations fut basée sur le système de la liberté subsidiée. Dans ce cas de figure, les pouvoirs publics soutiennent financièrement des associations pour leurs actions sociales et n'interviennent pas dans (ou sur) la façon de les mener. Mais cette collaboration glisse vers un mode de régulation tutélaire. Dans le cadre de la régulation tutélaire, les pouvoirs publics financent et régulent les services et les actions menées par les associations, sur base de critères prédéfinis. Ces auteurs parlent d'encastrement des associations au sein du secteur public : *« Cet encastrement, double en réalité, comprend une dimension politique mais également technico-fonctionnelle. Politique car les associations, par leurs objets, participent aux politiques publiques alimentant le débat de cité; technique et fonctionnel car une rationalité instrumentale se crée à mesure que la production des associations est régie par les règles, les procédures et contraintes émanant de l'État. »*

1 « Le management par projet désigne le choix fait dans certaines entreprises de manager sous la forme de projet un ensemble significatif d'activités innovantes qui doivent déboucher sur un produit spécifique, livré à un client identifié, dans un délai donné et à un coût objectif fixé. Selon l'AFNOR, il convient de parler de management par projet lorsque des organismes structurent leur organisation et adaptent leurs règles de fonctionnement à partir et autour de projets à réaliser. À travers cette conception, les projets deviennent des outils et des vecteurs de changement, non seulement de l'organisation mais également du management des hommes. » (voir : www.anact.fr/portal/pls/portal/docs/1/298337.PDF).

2 Pierre ARTOIS, Cécile de PRÉVAL, Viviane SKA, 2015, État, Associations et Entreprises sociales. Financement et Nouvelles logiques. Les politiques sociales, (1-2) : pp. 4-8 (www.lespolitiquessociales.org/PDF/Etat%20association%20vers%20de%20nouvelles%20relations_intro.pdf).

3 Bernard EME, 2001, Les associations ou les tourments de l'ambivalence. In LAVILLE Jean-Louis et al. (eds), Association, démocratie et société civile, pp. 35-51. Paris : La découverte.

Pour financer certaines de leurs actions, comme par exemple de cohésion sociale, les associations doivent chercher leurs fonds de fonctionnement auprès des pouvoirs publics en répondant à des appels à projets encadrés par des critères qui définissent les objectifs et les résultats à atteindre.

Comme le précisent les trois auteurs que nous venons de citer, « *ce phénomène a été amplifié par la reconfiguration de l'action publique à l'aune du développement du New Public Management (Hamel et Muller, 2007) poussant les associations vers une construction isomorphe marchande mettant en avant le fonctionnement par projet sur base de critères d'efficacité et de coûts/résultats, au niveau du financement, de l'activité même, ou encore de la prise en charge des bénéficiaires (...).* » (Artois, Préal et Ska, 2015 : p. 5).

Selon Anne Amar et Ludovic Berthier⁴, au début des années 1980, de nombreux pays ont dû faire face à une dette et un déficit public importants, consécutifs à la crise financière. Souhaitant réduire les coûts et les dépenses, et rationaliser davantage, des solutions ont été envisagées par le biais du management. Ainsi, des méthodes de management habituellement utilisées dans le secteur privé ont été appliquées au sein du secteur public. C'est ce courant que l'on appelle le « New Management Public », aussi identifié sous le doux nom de « Nouvelle Gestion Publique ». Cette nouvelle gestion aurait introduit, au sein du secteur public, de la compétition et de la concurrence, une planification et un management stratégique, une décentralisation de la production, une mesure de la performance, un rapprochement du client, etc.⁵ Or, si cette nouvelle gestion est appliquée au secteur public⁶, il semble qu'elle ait aussi quelques résonances sur le secteur associatif. Parmi les outils de redistribution des deniers publics au sein du secteur associatif, on trouve les appels à projets, qui ne manquent pas de nous rappeler les

⁴ Article en ligne de Anne AMAR et Ludovic BERTHIER, **Le Nouveau Management Public. Avantages et Limites** : http://webs.unice.fr/recemap/contenurevue/Articles/Revue_Recemap13_Amar_Berthier.pdf

⁵ Voir l'article en ligne de David GIAUQUE et Yves Emery, **Différenciation et intégration de l'emploi public en mutation** : https://serval.unil.ch/resource/serval:BIB_50820114C1E9.P001/REF

⁶ La Belgique a réformé sa gestion publique en 1994 et, en 2000, a établi le Plan « Copernic », plan visant à « moderniser » l'administration belge. Comme le note Alexandre PIRAUX, « *la politique de 'modernisation' mise en œuvre s'inspire ouvertement du modèle du marché.* » (www.cerap.be/IMG/pdf/Copernic-2.pdf).

« marchés publics »... Ces appels à projets se rapprochent, dans leur façon d'organiser leur contenu, du management par projet (*voir la définition proposée en note de bas de page 1 p. 127*) qui s'est développé au sein du secteur privé dans les années 1980. C'est en tout cas l'hypothèse que nous soutenons.

Glissement vers une organisation par projet du secteur associatif via les appels à projets ?

Aujourd'hui, peut-on faire l'économie du mot projet ? Comme le note Gilles Garel (2011 : p. 74)⁷, « *en considérant les pratiques, on ne peut que constater que les projets ont toujours existé dans l'activité humaine organisée.* » Il faudra pourtant attendre la Renaissance italienne pour qu'apparaisse « *un premier essai de formation du projet à travers la création architecturale.* » (Boutinet, 1990 : p. 15)⁸. On retiendra que c'est le célèbre architecte Filippo Brunelleschi⁹ qui a, *il primo*, séparé la conception de l'exécution : « *En séparant bien ce qui tient au projet de ce qui relève de son exécution, l'architecte introduit dans son travail une nouvelle rationalité (...).* » (Boutinet, 1990 : p. 16).

À l'heure actuelle, la notion de projet se retrouve dans tous les champs de la société : l'associatif mais aussi la justice, le travail... Dans le domaine de la justice, on parle de projet de réinsertion pour les détenus. Et dans le champ du travail, cette notion largement répandue prend la forme du projet professionnel, ou du projet de formation.

Le terme projet se décline donc sous de multiples facettes mais il sous-entend toujours l'idée de projection : aller vers, envisager une situation future...

Le sens managérial du mot projet, auquel nous consacrons cet article, sous-tend également la projection. Il partage, de surcroît, certaines caractéristiques

⁷ Gilles GAREL, 2011, *Qu'est-ce que le management de projet ?*, Informations Sociales, 5 (167) : pp. 72-80.

⁸ Jean-Pierre BOUTINET, 1990, *Anthropologie du projet*, Paris : PUF.

⁹ Architecte du *Quattrocento* qui a formulé les bases de la perspective.

communes à d'autres emplois du terme projet: la prévision d'actions à entreprendre; avec un début et une fin.

D'après Jean-Pierre Boutinet (1990: p. 239), « *la gestion par projet est née aux États-Unis au cours des années 1940-50 dans l'industrie de l'armement et de la défense en même temps que dans l'industrie aérospatiale.* » Cette forme de gestion répondait à « *cette nouvelle nécessité à laquelle la société postindustrielle se trouve confrontée: la nécessité de l'invention et de l'innovation en continu.* » (Boutinet, 1990: p. 239). Encore aujourd'hui, le mot projet, au sens managérial, est bien souvent associé aux pôles « Recherche et développement » des entreprises, et renvoie à l'innovation. C'est d'ailleurs l'une des caractéristiques que nous a fournies un de nos interlocuteurs, nommé lui-même « agent de développement », et travaillant dans le secteur de l'ISP, pour définir le mot projet.

Pour une plus grande précision, voici comment, dans leur ouvrage commun, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Boltanski et Chiapello¹⁰ présentent l'organisation par projets: cette dernière « (...) évoque une entreprise dont la structure est faite d'une multitude de projets associant des personnes variées dont certaines participent à plusieurs projets. La nature même de ce type de projets étant d'avoir un début et une fin, les projets se succèdent et se remplacent, recomposant, au gré des priorités et des besoins, les groupes ou équipes de travail. » (Boltanski et Chiapello, 1999: p. 158). Certaines caractéristiques de ce type d'organisation sont la flexibilité et la mobilité – tant des personnes que des priorités –, la créativité, et l'efficience (rapport entre résultats et ressources utilisées). Bien qu'élaborée pour le secteur privé – et marchand –, la présentation de l'organisation par projets de Boltanski et Chiapello est à rapprocher de la « modernisation » du secteur public par l'usage du management, sous l'influence de la Nouvelle Gestion Publique, mais aussi, dans une certaine mesure, des transformations progressives du travail associatif...

En effet, il semble que la logique managériale du terme projet se soit immiscée au sein du travail associatif par le biais, notamment, des appels

10 Luc BOLTANSKI et Eve CHIAPELLO, 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris: Éditions Gallimard.

à projets formulés par les pouvoirs publics. On observe également un souci d'évaluation, de la part du politique – sous l'influence du Plan Copernic et de l'usage du management? –, qui se traduit notamment par des objectifs chiffrés et prédéfinis dans le cadre des appels à projets. Nous verrons en quoi l'«appel à projets» est un outil de régulation budgétaire mis en place par les pouvoirs publics, ainsi qu'un appareil permettant l'application de leurs politiques, et en quoi il peut mettre en difficulté les asbl et les bénéficiaires.

Comme l'évoquait une jeune femme interrogée sur le projet dans une édition de *Scop le pavé*¹¹: «*Le problème n'est pas le projet mais bien l'usage de la 'méthodologie'*¹² *du projet comme outil de contrôle.*» C'est d'ailleurs ce qu'observent, à des degrés différents, les acteurs de terrain que nous avons rencontrés (*voir ci-dessous*).

Effets de ces transformations au sein du travail associatif

Nous avons interrogé Aïcha (responsable de projet dans le secteur de l'Éducation permanente), Paul (coordinateur d'une association reconnue en Éducation permanente et en Cohésion sociale), Nina, Luigi et Caroline (travailleuses/eurs au sein du secteur de l'ISP) au sujet de la notion de «projet», de «management par projet», et des «appels à projets» auxquels ils doivent répondre¹³. De ces entretiens, nous présenterons davantage les échanges autour des «appels à projets» auxquels nos intervenants sont désormais accoutumés.

¹¹ www.scoplepave.org/les-cahiers-du-pave-le-projet

¹² Penser en amont ce dont demain sera fait ; échelonner et rationaliser les étapes/les tâches ; anticiper les ressources, les coûts, les délais et les résultats attendus ; etc.

¹³ Pour respecter l'anonymat, le nom des intervenants a été modifié. Les entretiens ont été menés en groupe (pour Nina, Luigi et Caroline) et en individuel (pour Aïcha et Paul). Nous les avons rencontrés à une seule reprise.

Vers une approche quantitative

L'un des éléments abordés par l'ensemble de nos interlocuteurs est que l'aspect quantitatif dans l'évaluation du ou des projets tend à devenir la norme.

Les travailleurs de l'ISP, dont les Missions locales, sont d'ores et déjà soumis à des objectifs quantifiables afin d'évaluer leurs actions. Il faut « x » heures de *coaching* par demandeur d'emploi, « x » dossiers à traiter par an et il faut atteindre « x% » de « sorties positives » (emploi ou formation). Pour Nina, Luigi et Caroline, travailleurs au sein du secteur de l'ISP, ces objectifs quantifiables posent au moins deux questions : *« Que faire avec les personnes jugées trop éloignées de l'emploi lorsqu'il y a un risque de sélectionner le public afin de rencontrer ces objectifs chiffrés ? Et que dire au public qui a besoin de davantage de soutien individualisé pour s'inscrire sur le marché de l'emploi ? Ces objectifs chiffrés remettent en question la façon de travailler. Le risque est donc de sélectionner un public davantage proche de l'emploi, de laisser sur la route des personnes qui auraient besoin de davantage de suivi (plus d'heures d'accompagnement notamment), afin de rencontrer les objectifs chiffrés précisés par la nouvelle ordonnance. Il faudra être très vigilants par rapport à cette dérive possible. »*

Cette approche quantitative est également présente en amont de l'évaluation du projet, c'est-à-dire lors de la sélection des projets qui seront financés. Paul, coordinateur d'une association d'alphabétisation reconnue en Éducation permanente et Cohésion sociale, nous éclaire sur ce point et nous en fait d'ailleurs la critique : *« Pour moi, l'évolution la plus flagrante, c'est dans le cadre de la Cohésion sociale depuis qu'ils ont traduit les objectifs en priorités d'action (alpha, soutien scolaire,...). C'est sur 5 ans. Le quinquennat 2006-2010 avait une autre configuration, il n'y avait pas de priorités. Je ne sais pas à partir de quelle grille d'analyse la COCOF¹⁴ retenait tel ou tel projet dans ce quinquennat. Puis, ils ont créé le CRAcs¹⁵ qui a fait une analyse de la situation à Bruxelles, plus selon une **approche quantitative** : on recense x projets en alpha, x en écoles de devoirs et x projets culturels, etc. Pour le quinquennat*

¹⁴ Commission communautaire française.

¹⁵ Centre régional d'appui en cohésion sociale.

2011-2015, on a traduit ces quantités d'action en priorités. Puisqu'il y a x% d'actions d'alphabétisation, on subsidie x%. Les moyens mis en œuvre sont devenus des objectifs et des priorités. Les projets sont appréciés sur base d'une approche administrative et quantitative: un volume d'heures x, un profil d'apprenant y, une approche pédagogique plus scolaire. Il faut aussi avoir une mixité hommes/femmes. Ce qui fait la substance de la cohésion sociale passe à la trappe. Le sens de l'action est complètement absent.»

Rationalisation et mise en concurrence des asbl

Les appels à projets permettent aussi au politique de mettre en concurrence les asbl dans une logique de rationalisation des subsides.

D'autres auteurs l'ont relevé avant nous: *«Les subventions se fondent dans des logiques de marché mettant les prestataires en concurrence à travers le fonctionnement par projet.»* (Artois, Préval et Ska, 2015: p. 6). L'argumentaire étant qu'il n'y a pas assez d'argent pour tout le monde. Afin de réaliser des économies, les pouvoirs publics ont tendance à «saupoudrer» les associations qui doivent faire la preuve qu'elles sont à même de répondre à leurs exigences. Le risque est que cette stratégie de rationalisation soit poussée à son paroxysme, au point de mettre en faillite certaines associations. Comme le dit Aïcha, responsable de projet au sein d'une asbl reconnue, notamment en Éducation permanente: *«On est dans un vrai commerce. Il y a des coupes budgétaires, de la concurrence avec d'autres associations.»*

Néanmoins, la mise en concurrence liée aux appels à projets est nuancée par le facteur «humain». Comme nous l'expliquaient les trois collègues du secteur de l'ISP, Nina, Luigi et Caroline: *«Il y a, en quelque sorte, une mise en concurrence mais de façon modérée. Le hic vient que la portion de riz est trop limitée pour l'ensemble des associations de l'ISP. En d'autres termes, pour un appel à projets, il peut y avoir beaucoup de candidats. Toutefois, en bonne intelligence, le souci de complémentarité est présent. Il y a un souci d'ajuster, et de se renseigner sur ce qui est déjà proposé par une autre association poursuivant une mission similaire. En d'autres termes, le facteur humain contrebalance la mise en concurrence.»*

Une approche programmatique et administrative

L'approche programmatique devient la norme, à certains endroits. Comme nous l'explique Aïcha: « *En gros, chaque année tu as une programmation avec une série de projets dont chaque travailleur est responsable. On doit créer des fiches projets. On en rigole d'ailleurs! On nous demande de rationaliser une action de terrain qui demande en fait plus de créativité que d'objectivation. Même s'il faut quand même mettre des objectifs.* »

Changement de priorités et fragmentation du type d'action et du public

En ce qui concerne la Cohésion sociale, il s'agit d'un appel à projets quinquennal qui reconduit le financement des asbl pour leurs actions de cohésion sociale. Toutefois, les priorités soutenues par les pouvoirs publics peuvent changer et mettre en difficulté les associations: « *Tous les 5 ans les priorités changent, même pour les projets qui ont donné satisfaction sur un type de priorité. (...) Certaines associations sont exclues pour des raisons qui ne sont pas des raisons de fond. En fait, il n'y a pas eu d'explication sur le pourquoi de ces priorités. Pourquoi? Quel est le fond?* » (Paul)

Le changement de priorités, ou de critères de sélection, force parfois les associations à se contorsionner pour rentrer dans les cases afin de ne pas perdre leur subside. Par exemple, un des critères de sélection est désormais la mixité de genre. Or, en Région bruxelloise, certaines associations reconnues en Cohésion sociale orientent spécifiquement leurs actions vers les femmes. Qu'en est-il du devenir de ces associations? Devront-elles changer leurs statuts afin de garder leur subvention? Mais, dans ce cas, ne serait-ce pas alors les détourner de ce qui fait le sens de leur action, leur âme et leur expertise?

À propos du public, on ne considère plus les personnes bénéficiaires comme des individus complexes, multifacettes mais bien comme parties d'individus que l'on catégorise dans des cases: hommes-femmes, belges-non belges, primo-arrivants, jeunes-vieux, de milieux sociaux défavorisés-favorisés, en emploi-au chômage, etc. Cette façon de cloisonner le public en fonction de « caractéristiques » normatives n'est-elle pas aussi un facteur d'exclusion et de différenciation en termes d'accès à certain(e)s programmes/actions sociaux/les, conditionné(e)s par l'appartenance à l'une ou l'autre catégories?

En ce qui concerne notamment les associations d’alphabétisation, il leur faut composer avec un public hétérogène. « *Dans un même groupe d’apprenants, tu as des co-financements: si 3 apprenants sur 9 sont considérés ‘primo-arrivants’, l’assoc sera financée au tiers. Et en plus, ce sont des logiques contradictoires* ». (Paul). Ce que Paul met ici en évidence, c’est que de nombreuses associations ont besoin d’un multi-subventionnement pour exister. Or, qui dit plusieurs subsides, dit parfois divers niveaux de pouvoirs qui ne partagent pas nécessairement les mêmes objectifs ou les mêmes priorités.

Temporalité du projet et individualisation

Deux autres aspects fondamentaux du projet sont qu’il est limité dans le temps et unique. Ceci est à rapprocher de ce qu’Aïcha appelle la culture du « one shot »: « *Les projets, c’est un peu l’inverse de l’histoire. Ça a un début et une fin. Une fois l’objectif atteint, c’est fini et on en refait un autre. C’est peu stabilisant et tu dois être hyper-flexible. Il y a peu de localisation, d’ancrage culturel et territorial. Pas de spécialisation non plus. C’est très stratégique en fait, cela permet aux individus d’être silencieux: difficile de se mettre ensemble pour critiquer le système car chaque année ça change. Les programmations sont différentes.* » Ce qu’explique Aïcha rejoint la logique du management au sein du secteur privé qui met un point d’honneur à flexibiliser les travailleurs en les coupant du temps de l’histoire et, de ce fait, du temps nécessaire à leur engagement auprès de leurs collègues, au sein d’une équipe stable.

Cette culture du « one shot » amène aussi à individualiser le travailleur au sein du projet de l’asbl. C’est le cas pour Aïcha dont le management de l’asbl est à rapprocher du management par projet organisé au sein du secteur privé: « *C’est très individualisant un projet: c’est un projet par personne. Chacun a ses compétences propres, OK mais on est évalué par projet. Dans la « culture par projet », il n’y a pas de rapports de force clairs, pas de conflits. Il faut toujours aller chercher le meilleur chez les personnes. Mais tu es quand même évalué, t’es coté. Tu n’es pas mise à mal dans tes compétences. Il y a toujours une contextualisation mais ça reste une mise à l’épreuve. L’individu peut être mal s’il ne prend pas une distance critique. Ça crée de la concurrence, on se demande tous: t’as eu combien ?* »

Conclusion

Le souci de rationaliser et d'objectiver les actions, par le biais du « projet » et de son cadre prédéfini, met en difficulté tant les acteurs que les actions du secteur associatif. La mise en concurrence des associations, par le biais d'appels à projets, semble être une manière de réguler la dépense publique et, surtout, de la réduire. Nous semblons encore loin de la vague de libéralisme qui a déferlé sur le secteur de l'éducation (Godenir, 2014 : p. 104)¹⁶. Néanmoins, la mise en concurrence – apanage du libéralisme et du néolibéralisme – entre associations (et, dans certains cas, entre secteur associatif et secteur privé) ne peut pas passer inaperçue. De même, la rationalisation des priorités et la définition d'objectifs quantifiables semblent davantage s'apparenter à la logique marchande qu'à celle du non-marchand. Enfin, la flexibilité¹⁷ – s'adapter à des situations mouvantes, sans qu'elles puissent être anticipées –, imposée par le management contemporain, est aussi convoquée lors des appels à projets formulés par les pouvoirs publics. En effet, répondre aux appels, c'est, dans une certaine mesure, se conformer et adapter sa ligne aux priorités fixées par les pouvoirs publics. S'il n'y a pas nécessairement flexibilité de corps (changement d'équipe, ou autre), il y a par contre flexibilité d'esprit.

Sous l'influence de la nouvelle gestion publique et du Plan Copernic, le secteur public est de plus en plus organisé selon des principes du monde marchand¹⁸. Si le secteur associatif semble encore épargné par la logique marchande, il doit néanmoins se « plier », dans une certaine mesure, aux exigences des pouvoirs publics qui émettent les appels à projets conditionnant l'octroi de subsides. Pour Aïcha, interlocutrice avertie et engagée, la logique capitaliste et néolibérale tend, par certains aspects, à s'immiscer au

¹⁶ Anne GODENIR, 2014, *L'école peut-elle sortir de la logique marchande ?*. *Journal de l'alpha*, (194) : pp. 101-114.

¹⁷ À ce propos, voir l'ouvrage de référence *Les tensions de la flexibilité* de Thomas PÉRILLEUX (2001) aux éditions Desclée de Brouwer (Paris).

¹⁸ Lire l'article en ligne d'Alexandre PIRAUX, *Copernic, son imaginaire et ses pratiques* (www.cerap.be/IMG/pdf/Copernic-2.pdf), ainsi que l'ouvrage de David GIAUQUE, *La bureaucratie libérale* paru aux éditions L'Harmattan en 2003.

sein du secteur associatif. C'est d'ailleurs à elle que nous laissons le mot de la fin : *« C'est l'appropriation capitaliste de la critique. Il y a une reproduction des mécanismes néolibéraux. Par exemple, notre association a été fondée par les mouvements ouvriers. Avant, il y avait de la résistance, des grèves ouvrières, de la solidarité forte par rapport au patronat visible. Pour moi, la réappropriation, c'est le fait qu'on soit plus dans une culture pacificatrice dans laquelle on n'admet plus le conflit. Tout doit être objectivé. »* L'analyse d'Aïcha mérite, à nos yeux, d'être rapportée, non parce qu'elle est nécessairement « juste » mais bien parce qu'elle amène à s'interroger et à rester vigilants sur les dérives possibles d'une logique qui n'est clairement pas favorable aux actions sociales et pour laquelle tout passe nécessairement par le ratio coût/bénéfice...

Claire CORNIQUET

Lire et Ecrire Bruxelles