

Pour étudier le problème qui nous réunit¹, je vais adopter le point de vue de l'éducation permanente, soit un point de vue réflexif et critique, appuyé en l'occurrence sur nos pratiques d'analyse institutionnelle et sur la sociologie critique.

I. L'analyse critique des institutions

De ce point de vue, il convient de préciser en premier lieu comment on considère **le rôle des institutions publiques**.

En suivant les travaux de Luc Boltanski², nous dirons que le rôle des institutions publiques – irremplaçable - est notamment d'éviter, en se plaçant au-dessus de la mêlée des intérêts privés, que les décisions qui comportent de forts enjeux de valorisation (accorder ou non un diplôme, attribuer ou non des fonds pour mener une action, agréer ou non des services, etc.) ne fassent l'objet de disputes sans fin dont il est impossible de sortir.

Dans ce cadre, on peut dire que les institutions **établissent une réalité** (elles définissent par exemple ce dont la petite enfance a besoin, ce qui doit être mis en œuvre en termes de formation professionnelle...) - elles l'instituent - et définissent des règles, en d'autres mots des épreuves auxquelles elles se soumettent, épreuves qui permettent de vérifier que cette réalité est conforme à ce qu'on en a dit (mettons : le jury a bien délibéré en se référant aux procédures qui permettent d'octroyer valablement un titre).

Les institutions définissent ainsi ce qu'est la réalité et ont à confirmer la réalité de la réalité lorsqu'un doute s'installe.

Cette approche sommairement résumée indique par voie de conséquence trois rôles pour la critique : elle peut interroger la mise en œuvre des épreuves (« tout a-t-il été fait dans les formes et dans l'esprit ? ») ; elle peut aussi interroger l'adéquation des épreuves (« est-ce bien ainsi que l'on peut décider de la validité d'une demande d'agrément ? »), ou, plus radicalement, la critique peut montrer que la réalité instituée ne tient pas suffisamment compte du monde vécu (elle affirme par exemple que les besoins d'accueil de la petite enfance ne peuvent pas être définis uniquement par rapport aux parents qui travaillent).

Dans certains cas, la critique s'efforce de rendre la réalité instituée inacceptable ; elle soutient par exemple, preuves à l'appui, qu'il est indécent de considérer les demandeurs d'emploi comme des gens désactivés, tous fraudeurs en puissance ; ou elle affirme que le contrôle des associations ne peut s'opérer valablement sur base d'une attitude de suspicion généralisée.

Cette approche du rôle des institutions publiques n'est pas sans conséquences sur la manière dont on va aborder le problème « appels à projet ».

1 Ce texte constitue la retranscription de notre intervention à la Conférence organisée par l'Unipso et le Master en Ingénierie et Action sociales LLN/Namur : « L'évolution des relations entre le secteur à profit social et les pouvoirs subsidiants – Focus sur les enjeux des appels à projets et des appels d'offres » (16/05/2013 à Namur).

2 L. Boltanski, « Le pouvoir des institutions », *De la critique, Précis de sociologie de l'émancipation*, Paris, Gallimard, 2009.

II. Les « appels à projet », quelle réalité ?

Les appels à projet ne sont pas seulement une « épreuve » grâce à laquelle les institutions peuvent justifier des choix, des valorisations ou des refus et des sanctions ; il s'agit **aussi d'une manière d'instituer une réalité** (de distribuer des rôles, de reconnaître ou non une contribution, de construire un type de développement).

La sociologie critique parle de « créature », soit d'une invention de laboratoire qui va être insérée, à force d'argumentaires ou d'influences, dans la vie quotidienne (ici des associations) et va influencer sur elle.

Les inventions techniques (de laboratoire), on le sait, induisent des styles de vie, elles en sont à ce titre des acteurs à part entière (pensons aux smartphone et à leur influence sur la diffusion et le contrôle des informations et sur le temps vécu par leurs utilisateurs). Les inventions techniques ne sont pas toutes matérielles : une bonne part est au contraire immatérielle : c'est le cas du moule dans lequel la pensée doit se couler pour répondre à un appel à projet.

Traiter les inventions de laboratoire de « créature » comme nous y invitent Michel Callon et Bruno Latour, c'est aussi convoquer l'invention du Dr Frankenstein qui échappe à son concepteur : les créatures vivent leur vie propre et ne sont pas sans impacts, souvent considérables, sur les nôtres.

L'analyse institutionnelle conduira donc à se poser deux questions critiques à propos d'une créature comme les appels à projet :

- Quels effets la créature « appel à projet » produit-elle dans la vie des associations ?
- Plus largement, quel rôle joue désormais cette créature dans l'institution de la réalité associative ?

III. L'identité associative telle qu'elle est vécue (auto-instituée)

Pour répondre à ces deux questions, il convient évidemment de se donner une représentation de la vie associative construite sur l'expérience autonome de ses acteurs : il ne faut pas regarder d'office les associations avec une « vision d'Etat », pour reprendre cette expression de Pierre Bourdieu.

Le courant institutionnaliste a toujours affirmé fermement qu'une organisation n'est pas l'autre (une entreprise marchande, un service public, une association ne peuvent en rien être assimilés, disposent de spécificités irréductibles et sont mus par des *ethos*³ qui ne sont pas compatibles en tout, loin s'en faut.

La dynamique associative peut se décrire à gros traits comme suit.

Elle connaît une phase instituante où des personnes décident en toute liberté de « lier leur sort » autour d'un refus d'un état des choses et d'une révolte par rapport à l'existant, d'une critique de ce qui est institué. Ce refus et cette révolte critiques s'appuient sur une capacité d'« écoute des silences », des protestations non encore formulées, ou enfouies ou étouffées : le refus des effets de verdict produit par l'enfermement de jeunes placés en IPPJ conduit Bernard De Vos, dans les années 80, à expérimenter avec quelques-uns d'entre eux un voyage expérientiel qui réouvre des possibles ; le

3 On peut entendre par « ethos » un ensemble de valeurs investies en termes d'engagement, ensemble qui est dès lors réputé contraindre le corps d'agents qui l'incarne.

statut d'« inutiles au monde » qui frappe des jeunes adultes peu certifiés conduit quelques pionniers à expérimenter avec eux que « quelque chose est à faire » dans l'intérêt de toute la société, etc. La phase instituante est une prise de risque passionnée, désintéressée, où l'on se donne sans compter parce qu'on trouve la réalité inacceptable.

Souvent, ce n'est pas une expérience unique, un feu de paille : les protagonistes veulent faire exister cette expérience audacieuse, voire entendent la généraliser (par exemple l'acteur qui s'est élevé pratiquement contre certains effets de l'enfermement se bat pour des actions « en milieu ouvert », puis après pour la reconnaissance sociétale des droits de l'enfant.)

La phase instituée requiert qu'on mobilise d'autres personnes avec qui on noue des relations fortes d'appartenance (on les associe à un combat auquel on croit) ; on tente de rester fidèle à l'audace de départ, de manière créative, on « persiste et on signe » dans ses engagements, et enfin, en s'organisant pour durer, et par exemple en faisant accord avec l'Etat, on accepte de s'affronter à des dilemmes éthiques : tous les coups ne sont pas permis pour exister et pour durer (« associatif oblige ») : pour faire exister son innovation, il faut lutter contre l'existant, certes, ce qui ne veut pas dire adopter les valeurs d'un monde darwinien. Dans la vie associative instituée, on s'impose un minimum de cohérence entre les valeurs qu'on entend promouvoir et son propre fonctionnement.

Pour prendre la mesure de ce que va produire l'insertion de la créature « appel à projet » dans la vie associative ainsi décrite, il est fondamental de voir ce que cette créature transporte en quelque sorte dans ses gènes.

IV. Les « gènes » de la créature

Nous suivons ici bien des sociologues critiques (Pierre Bourdieu, Jean-Pierre Le Goff, Danièle Linhart, Luc Boltanski...) pour dire que la relative réussite des grands mouvements sociétaux de critique culturelle et sociale des années 60 a produit des effets paradoxaux : grande peur dans la classe dominante, travail énorme pour « retourner » les thèmes de la critique – les revendications de liberté et d'authenticité ont été retournées pour servir la domination qu'elles critiquaient.

L'entreprise marchande et le capitalisme se sont présentés comme une réponse à ces demandes. Ce retournement a permis une conversion quasi générale, dans les années 80, au néo-libéralisme.

Nous avons alors l'équation suivante : de nouveaux principes de pouvoir, s'exerçant à visage couvert au nom de la liberté retrouvée et de l'authenticité assurée à l'individu, ont permis la remise en cause progressive des conquêtes sociales. La figure de l'entreprise, si contestée, a reconquis une légitimité et a pu se proposer comme modèle d'efficacité et de réalisation de tous, à tel point que ses principes de pouvoir ont été étendus aux services publics et, partiellement déjà, aux associations.

Quels sont ces principes de pouvoir ?

Le premier consiste à construire les conditions d'un **monopole** dans la conception de l'action et de la production : les fameux contre-plans identifiés par Castoriadis, qui sont le fait de l'auto-organisation autonome des collectifs de travailleurs, contre-plans qui s'inscrivent en contrepoint ou en opposition à ceux de la maîtrise et de l'ingénierie, sont soit niés soit confisqués, ou mieux sont intégrés à des procédures normatives réduisant l'imprévu autant que la possibilité pour les travailleurs d'échapper à un embrigadement généralisé.

Le **contrôle**, qui faisait l'objet de toutes les critiques dans les années 60 semble avoir disparu : diminution des lignes hiérarchiques, responsabilisation des équipes, etc. En réalité il est remplacé par des attentes normatives très élevées d'auto-contrôle, au nom d'une contrainte extérieure que tous subiraient : les exigences du client (ou de la concurrence, etc.). Ces exigences, qui peuvent devenir illimitées chaque fois que nécessaire, permettent d'affirmer qu'on est « tous dans le même bateau » et que le moindre conflit dans ce contexte équivaldrait à une attitude suicidaire par rapport à l'intérêt collectif (qui reste en réalité un intérêt très privé).

Autre principe de pouvoir : le **bougisme** (la réforme et la modernisation sans fin). Ces propos d'un grand patron que nous a rappelés Danièle Linhart lors d'une rencontre l'illustrent parfaitement :

« Il faut secouer en permanence le cocotier, il ne faut pas que les gens s'endorment dans leurs acquis, dans leur routine parce qu'ils vont retomber dans ces réseaux, ces collectifs, cette complaisance, enfin des relations de complaisance avec leurs chefs, avec les clients éventuellement, entre collègues. Il faut tout le temps les maintenir dans un état d'individualisation très fort et en état de vigilance permanente, et de sentiment de précarité. Il faut qu'ils ne se sentent pas chez eux dans l'entreprise, il ne faut pas qu'ils se sentent chez eux, il ne faut pas qu'ils se sentent entre eux, ils sont là pour travailler à leur poste de travail.

Donc pour éviter qu'ils ne reproduisent ces schémas, il faut les bouger tout le temps. »

Danièle Linhart commente :

« C'est la raison de toutes ces réformes, restructurations, réorganisations, qu'on observe partout, dont on a une caricature à France Télécom qui a conduit à ce que vous connaissez, c'est-à-dire ces suicides extrêmement nombreux, tellement les gens se sentaient à n'en plus pouvoir, à devoir réapprendre à reconstruire en permanence pour bien faire leur travail. »⁴

Ces principes de pouvoir peuvent s'appuyer sur une **désorientation de la critique**, désorientation qui repose sur deux piliers : ce sont les propres thèmes de la critique (la liberté, la création, le désir) qui sont brandis par le pouvoir, qui n'hésite pas à abuser de l'abus de langage : l'écart entre l'ordre du discours et l'ordre des faits et des effets est souvent énorme, surtout lorsqu'il s'agit des « valeurs partagées », de « l'implication de tous dans le projet commun », de la « libération de l'initiative » et des « engagements communs pour l'avenir »...

Enfin, le soubassement de ces principes, c'est **l'attaque systématique contre les collectifs**, via des technologies aujourd'hui bien connues : individualisation de la relation salariale, fixations d'objectifs individuels, mise en concurrence des filiales entre elles, des équipes entre elles, des travailleurs entre eux.

4 Entretien avec D. Linhart, www.intermag.be/images/stories/pdf/perte_emploi_perte_de_soi.pdf

Les principes	Leur manifestation
Concentration de la pensée	Déni et confiscation
Contrôle à visage couvert	La logique « bateau » et le défaussement
Bougisme permanent	Epuisement et précarisation
Désorientation de la critique	Ecart entre l'ordre du discours et l'ordre des effets
Attaque contre les collectifs	Concurrence interne et individualisation

Nous disposons à ce stade de deux séries de matériaux :

- les composantes intrinsèques et irréductibles de la vie associative ;
- les principes de pouvoir et de domination contemporain.

Pour faire la critique de la créature appel à projet, pour adopter une attitude réflexive sur son intégration dans la vie associative, il convient de voir si cette intégration, au-delà des discours et des intentions, peut produire une dégradation des composantes de la dynamique associative.

Il faut procéder à cette analyse « en situation », à partir du raisonnement suivant :

dans telle tentative d'intégration de la « créature », si tout devait se passer comme si tel principe de pouvoir était activé, volontairement ou non, alors nous aurions des effets critiquables qui pourraient nous faire considérer que cette « réalité » est inacceptable.

V. Créature et réalité associative : quelques études de cas

L'analyse « en situation » s'accompagne, dans mon chef, d'une réserve dans l'exposé, réserve que l'on comprendra : dans certains cas, l'analyse s'est opérée au cours d'une intervention institutionnelle dont tous les éléments ne peuvent pas d'office devenir publics ; dans d'autres, les rapports de force ont été si violents qu'ils peuvent produire des effets indirects bien après le conflit concerné.

Je me limiterai donc à trois exemples que je vais broser à traits généraux.

A) Les appels à projet dans l'Insertion Sociale et Professionnelle (ISP)

Mécanisme de pouvoir	Effets
Monopole de l'écoute	Plus d'écoute des silences
Confiscation de l'analyse de l'environnement	Obstacles à la fidélité créatrice
« Tarification » de l'innovation	Compromission du dilemme éthique
Logique « bateau »	La critique mise au pas

Dans le secteur de l'ISP, les appels à projet à destination notamment des associations sont devenus un modus operandi récurrent ; nous en sommes par exemple au 7ème appel dans le cadre du plan d'accompagnement des chômeurs, « pour développer, renforcer et/ou diversifier l'offre existante afin de répondre aux besoins des demandeurs d'emploi, en vue de leur insertion la plus rapide possible sur le marché du travail (qui n'attend qu'eux avec une impatience et une ouverture désormais bien connues). L'appel est émis par le Forem, il permet de « financer 7 types d'actions réparties en 2 catégories distinctes ».

Un autre appel est émis par le même Forem à l'adresse des EFT/OISP dans le cadre du Plan Marshal 2.vert.

La critique ne porte pas sur cette pratique en tant que telle mais sur la configuration générale dans laquelle elle se produit. Le Forem est devenu dans les années 2000 le « régisseur-ensemblier » de toutes les actions de formation socio-professionnelle, tout en restant lui-même opérateur de formation.

Les EFT/OISP, opérateurs de formation associatifs, quant à eux, qui sont historiquement à l'origine du développement de toute une série d'initiatives, ont vu réduire leur champ d'action. Le décret de 1987, par exemple, leur reconnaissait le pouvoir de « rencontrer des besoins de formation nouveaux, non encore ou insuffisamment satisfaits, en vue de la recherche d'emplois ou du lancement d'activités économiques ». Pour ce faire, toutes les associations agréées pouvaient développer des projets de « formation professionnelle continuée à distance », « informer sur les formations et l'emploi », procéder à « la formation continuée des formateurs en vue des actions prévues ».

Aujourd'hui, un fort recentrement a eu lieu (une réduction du champ d'initiative), notamment en définissant de manière étroite des catégories de public éligibles, et en réduisant les positions possibles dans le champ (les EFT/OISP se sont vus confiner dans le champ de la pré-qualification), n'entrons pas dans le détail.

Il saute aux yeux dans cette évolution que l'appel à projets introduit dans la relation entre associations et pouvoir exécutif un partenaire intégrateur tout en restreignant le champ d'action des associations.

Les questions critiques sont dans ce cas les suivantes :

Y a-t-il encore une place pour une écoute collective des silences (des demandes non encore formulées par les bénéficiaires eux-mêmes) opérée dans la proximité relationnelle et la solidarité, ou observons-nous une tendance à la monopolisation de l'écoute (dans une analyse opérée d'en haut) ?

Y a-t-il dans la nouvelle configuration plus ou moins d'obstacles à la fidélité créatrice des associations par rapport à leurs combats propres, définis de manière autonome et éventuellement large ?

Le fait que l'innovation soit ainsi tarifée conduit-il à son développement ou à son tarissement ? Le financement structurel des associations leur permet-il de ne pas être contraintes de concourir à des appels à projets définis sans elles ?

Y a-t-il enfin, dans cette nouvelle logique intégrative, une protection suffisante de la capacité critique des associations, ou sont-elles soumises à la logique « on est tous dans le même bateau, toute critique équivaut à un sabotage » ?

B) L'intervention des fondations privées

Mécanismes induits	Effets
Concurrence interne	Attaque contre les collectifs et leurs alliances
Logique de « niche »	Affaiblissement de la critique de l'environnement, moins d'écoute des silences
Introduction du bougisme	Ne plus instituer dans la durée
Sur-stimulation	Artificialité de l'innovation

Un deuxième exemple touche à l'intervention de fondations privées, par exemple dans le champ social et dans le champ éducatif.

L'appel à projet en est une forme courante quoique non exclusive. On constate une forte évolution en la matière, notamment le fait que ces appels à projet s'adressent à des associations dont le financement structurel n'est plus que partiellement assuré, ce qui évidemment change la donne, puisque ce financement complémentaire n'en est en réalité plus un. Autre évolution perceptible : les fondations sont contraintes elles aussi à « prouver » leur utilité selon des épreuves qui les conduisent à privilégier des « niches » qui leur sont propres, à financer des actions non financées par d'autres (soit une tendance : « c'est bien nous qui... » « j'ai toute légitimité puisque je suis la seule à.. ; »), tout en renouvelant les champs d'intérêts fréquemment (« qu'est-ce qui n'a pas encore été fait en matière de... » « quelles sont les nouvelles tendances ? »).

Les questions critiques sont dès lors :

Quel est le degré de concurrence interne introduit ? Est-elle en mesure de casser les partenariats et

les dynamiques collectives (a-t-on encore intérêt à partager ses analyses, à rechercher des alliances entre semblables ?). Phrase entendue dans la bouche d'un éducateur lors d'un appel à projets organisé en deux phases (pré-sélection d'un premier groupe, dont on allait extraire une partie de lauréats après 2 jours de « formation » : « je n'en veux pas de votre sale argent »).

Deuxième interrogation : est-on contraint d'entrer dans une logique de « cases » ? Quelle contorsion par rapport au sens de l'action va-t-on devoir faire pour y entrer ou prétendre y entrer ? Qu'en est-il des silences entendus qui n'entrent pas dans les cases ? Qui va soutenir cette innovation ?

Quel degré de bougisme va-t-on introduire dans les soutiens proposés ? Sera-t-il encore possible d'instituer dans la durée, avec une fidélité critique à ses engagements? Que va-t-il se passer pour les gens au bénéfice de qui ces projets à durée déterminée sont entrepris lorsqu'ils seront abandonnés parce qu'on va passer à autre chose ? Le changement à répétition n'est-il pas la meilleure garantie du statu quo dans la société réelle ?

L'innovation dont on peut parler (visible, vendeuse, propre...) en est-elle d'office une ? (Par exemple dans une recherche que nous avons menée pour et avec l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la jeunesse sur les innovations dans le champ de la jeunesse, nous avons observé que les innovations étudiées avaient mis environ 10 ans avant d'avoir une chance de s'instituer réellement). Pourra-t-on échapper à l'innovation artificielle à répétition ? Ne va-t-on pas être contraint d'accepter une sur-stimulation de ses zones exogènes, sans pouvoir réaliser sa passion fondatrice ?

C) Dans le cas d'un changement du cadre public

Mécanisme de pouvoir	Effets
Contourner l'opposition	Casser les collectifs
Masquer le désaccord	Faire taire la critique
Désorienter	Imposer par la liberté

Enfin, il faut noter que parfois l'appel à projet s'introduit dans la relation directe entre pouvoir exécutif et association. C'est notamment le cas lorsqu'on modifie un cadre décretaal et que l'on cherche des opérateurs pour expérimenter le changement. Nous avons eu ce cas de figure dans l'aide à la jeunesse, notamment pour la création de lits d'accueil d'urgence et pour l'organisation, très controversée, de stages parentaux. Cette dernière problématique s'inscrivait dans un contexte européen (par exemple les initiatives du Président Sarkozy) : on souhaitait « responsabiliser » les parents des jeunes délinquants ou en décrochage (entendons derrière le sirupeux « responsabiliser » le terme sanctionner, la privation des allocations familiales avait été évoquée en France) ; parmi les modalités de « responsabilisation », se trouvait l'obligation de suivre un « stage » pour apprendre à devenir parents. N'entrons pas dans la controverse sur le fond, mais observons simplement que l'opposition globale du secteur de l'aide à la jeunesse, du Délégué général, etc. a pu être contournée par le mécanisme de l'appel à projet : on a quand même fini par trouver un candidat.

Dans ce cas de figure, les questions critiques sont :

N'a-t-on pas joué de la créature pour introduire une concurrence interne et affaiblir les logiques collectives ?

N'a-t-on pas fait taire la critique ?

N'a-t-on pas argué de la liberté (de soumissionner) pour imposer un changement rejeté par une majorité d'acteurs et de partenaires ?

VI. Conclusion : un enjeu politique crucial

Dans les trois exemples que j'ai évoqués à grands traits, on aura compris que je ne prétends pas que les appels à projets produisent à coup sûr les effets indiqués, et encore moins, s'ils les produisent, qu'il s'agit de logiques intentionnelles.

Le travail réflexif et critique conduit à interroger la réalité de la réalité et à tenter d'en rendre inacceptables les effets destructeurs ou à tout le moins de les minimiser ; ce travail réflexif est à opérer par les acteurs eux-mêmes, dans une logique la plus collective possible : l'association isolée, précarisée, n'a que peu de chances de pouvoir échapper à une logique d'imposition et peu de chances d'arriver à préserver les composantes intrinsèques de son identité et de bénéficier des conditions qui lui permettent de jouer pleinement son rôle sociétal.

En conclusion, c'est sur cet enjeu que je voudrais insister.

Derrière les « progrès » qui sont attendus de l'introduction de la créature « appels à projet » dans le rapport Etat/associations (objectivation des choix, stimulation des initiatives, « modernisation » des secteurs – nous nous réveillons de fait chaque jour plus modernes à entendre les discours tenus par les uns et par les autres...), nous pouvons trouver une autre réalité que la réalité officielle.

Il appartient à la démarche critique de pointer l'existence, la possibilité à tout le moins d'une attaque de la dynamique associative sur cinq fronts à la fois :

- la contestation de la légitimité de l'acteur associatif (il est un contributeur essentiel à la production de la société, notamment par sa capacité d'écoute des silences et de critique) ;
- la compromission de la permanence de son engagement (du fait d'un bougisme dans les causes jugées ou non « sexy ») ;
- la confiscation de sa pensée au profit de processus de monopolisation dans l'« analyse des besoins » ;
- l'introduction de la « myopie technocratique » (selon l'expression de Loïc Wacquant) comme principe de vision du monde : division en cases, logique de programmation excessive selon la trilogie objectifs-moyens-résultats, etc. ;
- le confinement de l'acteur associatif dans un rôle d'exécutant de politiques pensées sans lui.

Si cette attaque devait se développer, nous nous trouverions de fait face à un mécanisme de sujétion : la relation de sujétion est celle qui assure le triomphe de l'autoritarisme caché, qui produit de l'ignorance

et de l'isolement : les individus comme les groupes sont niés dans leur statut de sujet, ils sont réduits au statut de pion qui compte pour rien dans les grandes stratégies technocratiques, ils sont considérés comme un simple coût, leurs désirs sont manipulés ou formatés. Il faut espérer que ce qui est le lot de tant d'ouvriers ou d'employés aujourd'hui, malheureusement, ne soit pas structurellement étendu aux acteurs qui luttent contre les conséquences de ces réductions, c'est ce que nous pouvons souhaiter, nous fixer comme lignes de résistance, de vigilance et de lutte.