



Quelques outils...

Jacques de Maillard

LES CHEFS DE PROJET ET LES RECOMPOSITIONS DE L'ACTION PUBLIQUE

UN NOUVEAU MÉTIER URBAIN

Depuis le début des années quatre-vingt, la figure professionnelle du « chef de projet » n'a cessé d'alimenter la recherche portant sur l'action publique urbaine. On s'est interrogé, notamment, sur son indépendance par rapport aux autorités institutionnelles, et plus largement sur sa capacité d'action au sein des politiques urbaines contemporaines. D'un côté, certains ont insisté sur les contradictions structurelles, sur les obstacles, sur les doubles contraintes, que peuvent rencontrer les chefs de projet dans l'exercice de leur activité. Les chefs de projet auraient à remplir une « mission impossible »¹. De l'autre côté, d'autres ont pu concevoir leur action comme une novation radicale dans l'espace public. Les chefs de projet mettraient en musique des acteurs aux répertoires cloisonnés, solliciteraient l'intervention d'élus locaux traditionnellement tenus en lisière de l'action publique urbaine. Cette position a trouvé une expression forte au travers de la métaphore du compositeur et du chef d'orchestre. S'il se contente d'être un chef d'orchestre², le chef de projet a toutes les chances d'échouer : il est tenu par la partition qu'il a sous les yeux. Au contraire, s'il devient compositeur, il met en relation les joueurs. Il ne se contente plus, alors, d'harmoniser les dissonances, mais vise à construire une musique inédite, où les joueurs pourraient se projeter.

Ces approches divergeaient sur le statut du chef de projet autant que sur les ressources que celui-ci pouvait mobiliser. Pour les premiers, le chef de projet est démuné parce qu'il ne dispose pas des ressources essentielles. Non soutenu par une autorité institutionnelle et dépourvu de moyens budgétaires, il ne dispose que de son énergie, ce qui le rend quelque peu impuissant devant les inerties structurelles contre lesquelles il s'épuise à lutter. Au contraire, pour les seconds, c'est cette maîtrise de la parole, cette capacité à animer, à rassembler des acteurs, à décloisonner des espaces d'action jusque-là fragmentés, qui deviennent essentiels. Alors que les premiers insistent sur la prégnance des

logiques structurelles autour de ressources « hard » ; les seconds fondent leur argumentation sur l'importance des logiques de réseaux dans lesquelles parvient à s'inscrire le chef de projet et qui constituent « la force des faibles »³.

Ces débats balisent un champ de controverses sur le rôle dévolu aux chefs de projet dans la conduite contemporaine de l'action publique. Parviennent-ils à créer des scènes de négociation ? Se constituent-ils une capacité à agréger les demandes, voire à les intégrer dans un projet global, réconciliant l'urbain et le social ? Sont-ils à l'origine d'un langage commun ou de phénomènes d'apprentissage collectif ? Répondre à cette série d'interrogations demande de prendre en compte deux traits majeurs affectant la recomposition de l'action urbaine contemporaine : l'institutionnalisation des chefs de projet, ou plus précisément leur intégration à l'appareil municipal ; la prolifération des centres d'initiatives dans les politiques sociales urbaines (processus qui, doit-on le rappeler, ne signifie pas la fin des asymétries politiques), visible notamment au travers de la multiplication des dispositifs d'action publique et des nouveaux métiers chargés de les animer. L'intégration des chefs de projet aux municipalités conditionne, en effet, leurs stratégies d'intervention dans l'espace urbain, en limitant leurs horizons tout en garantissant leur position institutionnelle. Le sens de l'action des chefs de projet ne peut cependant être réduit à leur appartenance à la municipalité ; une activité spécifique

1. Bourdieu Pierre, « Une mission impossible », in P. Bourdieu (dir.), (1993), *La misère du monde*, Paris, Seuil, coll. « Libre examen », p. 229-244.

2. Donzelot Jacques et Estèbe Philippe, (1994), *L'État-animateur*, Paris, Esprit, p. 63-64.

3. Gaudin Jean-Pierre, (1999), *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 165-188.

– un métier plus qu'une profession – avec ses modes d'identification et ses savoir-faire spécifiques émerge au sein de l'action publique locale. À la croisée d'exigences contradictoires, les chefs de projet essaient de passer des arrangements entre des logiques différentes, de produire de la cohérence dans l'action sociale urbaine, même si l'horizon « participatif » de leur action s'est considérablement restreint. L'action des chefs de projet est traversée de façon permanente par une pluralité de tensions entre institutionnalisation et professionnalisation, technique et politique, dedans et dehors, social et urbain. Concurrencés par les nouveaux métiers de « coordination » qui se sont diffusés ces quinze dernières années, ils engagent des relations complexes avec les opérateurs territorialisés, peinent à faire travailler ensemble spécialistes de l'urbain et professionnels du social.

L'institutionnalisation des chefs de projet

Pendant les vingt ans où la politique de développement social urbain s'est installée dans le paysage politico-administratif français, les attentes définies autour des chefs de projet ont évolué de plusieurs façons. Alors que leur action était initialement une combinaison des dimensions militante et professionnelle, une progressive institutionnalisation de la fonction s'est opérée. Par *institutionnalisation*, nous entendons ici un processus d'intégration à un espace institutionnel, en l'occurrence à l'institution municipale. À la figure du chef de projet, militant, expérimentateur, se substitue celle du chef de projet s'inscrivant dans la logique d'action municipale. En même temps, on peut voir dans leur activité les fragments d'un nouveau métier urbain fondé sur des compétences spécifiques.

Entre militants et professionnels

Il est impossible de comprendre l'émergence de ce nouveau rôle sans prendre en compte les expériences développées au cours des années soixante-dix. C'est, d'abord, sur la distinction entre « la petite ligne » et « la grande ligne » que repose l'action des chefs de projet⁴. « La petite ligne », ce sont les déplacements quotidiens opérés au sein de l'action publique, et c'est l'accumulation de ces changements, qui doivent prendre une valeur exemplaire, qui conduira à une transformation plus générale, par « contamination », des modes d'action des administrations. C'est également à cette époque qu'est introduite la notion de développement social des quartiers, « importée » des expériences de développement en Amérique latine, qui se fondait sur une transformation radicale de la façon de percevoir les destinataires de l'action : de sujets passifs, ils devenaient des citoyens actifs, porteurs du projet. Ces chefs

de projet, bien souvent, travaillaient dans les cités HLM après y avoir vécu, et inscrivaient leur parcours dans la période d'effervescence des années soixante-dix (avec notamment les expériences de recherche-action) et s'inséraient dans des réseaux politisés (« gauchistes » et communistes)⁵. Mais, dès cette époque, les chefs de projet n'étaient pas de simples militants, ils se devaient de maîtriser une compétence technique en matière de gestion urbaine et un savoir-faire dans la mobilisation des habitants. Ils devaient être capables de s'engager dans des espaces structurés par les institutions, de gérer des projets. C'est sur cette tension initiale, entre militantisme et professionnalisme, que se fonde le rôle des chefs de projet dans l'espace local. Nouveaux entrants, ils n'hésitent pas à bousculer les structures établies, en privilégiant la dérogation aux règles et procédures administratives, quitte à provoquer certaines réticences parmi les acteurs locaux lorsqu'ils tentent, par exemple, de développer des modes de participation des habitants dans les quartiers. Profitant de l'inexpérience des élus, ils ont pu, dans certains cas, externaliser les coûts d'une telle démarche, volontariste et militante, sur la structure municipale⁶. Ce faisant, ils ont promu de nouvelles façons d'agir, fondées sur la participation des habitants et la concertation entre les institutions, au sein de la sphère politico-administrative⁷. Cette logique d'action a pu les conduire au conflit ouvert avec les services administratifs : le refus de se soumettre à l'autorité hiérarchique, la volonté de contacter les responsables politiques municipaux ou étatiques sans passer par les filières organisationnelles habituelles, la pression pour obtenir des moyens supplémentaires et des possibilités de concertation ont constitué autant de sujets de controverses entre des chefs de projet s'appuyant sur une légitimité militante et technique et des chefs de service défendant une logique administrative.

Le processus de municipalisation

Initialement, cofinancés par État et communes (voire par les régions ou les départements), les chefs de projet sont la plupart du temps en place dans des associations ou des bureaux d'études indépendants. Mais la phase de flottement des premières expériences étant

4. Bachmann Christian et Le Guennec Nicole, (1996), *Violences urbaines. Ascension et chute des classes moyennes à travers 50 ans de politique de la ville*, Paris, Albin Michel, p. 223-400.

5. Péraldi Michel, (1995), « Le cycle du fusible. Jalons pour une histoire sociale du DSU à Marseille », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 68-69, p. 69-73.

6. Warin Philippe, « La ville : contractualisation de la politique et participation des habitants », in Ph. Warin (dir.), (1997), *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au cœur des réformes*, Paris, La Découverte, coll. « Recherches », p. 265-284.

7. Béhar Daniel et Estèbe Philippe, (1996), « Le chef de projet et le sous-préfet à la ville : entre norme et projet », *Espaces et sociétés*, n° 84-85, p. 37-43.

passée, ils sont recrutés *dans et/ou* intégrés à l'administration municipale. Au cours des années quatre-vingt-dix, plusieurs villes ont internalisé des équipes de maîtrise d'œuvre. À Amiens par exemple, la volonté du maire de conduire une politique exemplaire en matière de politique de la ville le conduit à transformer radicalement la maîtrise d'œuvre du projet dans le courant de l'année 93 : confiée initialement à un bureau d'études, celle-ci est intégrée à l'appareil municipal. À Bordeaux, un déplacement identique s'opère en 1995, puisque le nouveau maire recrute un chef de projet à qui est confiée la gestion de la politique de la ville, dont s'occupait jusque là un service de l'agence d'urbanisme de l'agglomération. Plus généralement, certaines études ont montré combien le profil des chefs de projet était aujourd'hui indexé aux municipalités. Philippe Mouton estime que 30 % des chefs de projet sont employés par les villes en tant que contractuels, 20 % à 25 % le sont par une association, 20 % sont des fonctionnaires territoriaux, 10 % appartiennent à un bureau d'études, 5 % sont employés par une SEM ou un office HLM, les 7 % restant sont « mis à disposition »⁸.

Il serait certes excessif de voir dans ce processus un mouvement unidirectionnel et unilinéaire qui conduirait d'un pôle à un autre, de l'indépendance du chef de projet militant à son institutionnalisation. Au début des années quatre-vingt, tous les chefs de projet, loin de là, ne ressemblent pas à la figure du militant. Certaines municipalités, au contraire, inquiètes devant la localisation d'une procédure de développement social des quartiers dont elles ne connaissent pas les effets induits – dans un climat intellectuel où décentralisation rime encore avec démocratie locale – préfèrent choisir des chefs de projet au sein de l'organisation municipale. À Bordeaux, pour l'opération de DSQ du quartier Saint-Michel démarrée en 1984, le titre de chef de projet revient au secrétaire général (et directeur de cabinet) de la Ville, ce qui atteste d'une indéniable volonté de maîtrise de l'opération par les autorités municipales. En fait, à cette époque, des profils militants cohabitent avec des figures administratives. Aujourd'hui encore, les situations que recouvre la catégorie « chef de projet » sont loin d'être unifiées. Du directeur de service nommé par le maire contre son gré « parce qu'il fallait bien trouver quelqu'un » à l'ancien travailleur social ayant traversé plusieurs organismes différents et présentant un cursus de généraliste, nul doute qu'il existe un contraste tant dans les conceptions de l'action publique véhiculées que dans les réseaux d'acteurs mobilisés.

Cette municipalisation, en tout cas, met fin aux espérances placées dans « l'indépendance » des chefs de projet. Certains auteurs estimaient que, paradoxalement, la pluralité des financeurs contribuait à autonomiser les chefs de projet (soumis à plusieurs maîtres, ils ne dépendaient en définitive d'aucun). Une telle

attente pouvait trouver quelque assurance, en outre, dans la volonté de l'État de co-décider du recrutement des chefs de projet avec les communes et de promouvoir des lettres de mission conjointes entre le maire et le préfet (cf. par exemple, la circulaire du 20 novembre 1995 relative à la mise en œuvre et l'évaluation des contrats de ville, où il est stipulé « vous [les préfets] co-signerez avec (le ou les) maire(s) impliqués dans les contrats une lettre de mission au chef de projet le mandatant conjointement pour l'ensemble de ses tâches »). Mais les vicissitudes des négociations locales entre « le



Chef de projet/chef de chantier.

préfet et ses notables » vont induire un décalage par rapport aux objectifs initiaux. Les préfets, de peur de provoquer un désinvestissement des communes, qui, pour certaines d'entre elles, sont entrées à reculons dans cette procédure, vont s'attacher à ne point trop interférer dans le recrutement opéré par les maires. Cette prédominance des maires dans la sélection s'accompagnera la plupart du temps de modalités d'intégration fonctionnelle, puisque le chef de projet est incorporé à un service de la municipalité (quelques fois créé à l'occasion) et s'installe dans les locaux de la mairie. De surcroît, cette intégration se décline souvent sur le mode de l'identification à la municipalité. L'emploi du « nous » dans les entretiens, par exemple, réfère toujours, ou presque, à la municipalité. De façon écrasante, cette appartenance est assumée sans le moindre état d'âme. Autrement dit, l'indépendance des chefs de projet est un mythe; elle est rendue caduque par la municipalisation des expériences de développement social urbain.

8. Mouton Philippe, « Les collectivités territoriales et le développement social urbain : la transition du Xe au XIe Plan », *Études et réflexions*, n° 18, octobre 1995.

Professionnalisation imparfaite et émergence d'un métier

Il faut ici introduire une distinction entre profession et métier. Par *profession*, on entend habituellement la détention d'un savoir spécialisé, l'exercice d'un monopole sur un secteur d'activité et le contrôle de l'accès au corps. Le *métier* correspond, en quelque sorte, à l'exercice quotidien d'une activité professionnalisée, avec ses catégories d'action routinisées, ses représentations intériorisées, ses codes d'interprétation spécifiques. On argumentera ici que la dynamique d'institutionnalisation interdit de parler de « profession » à propos des chefs de projet, mais qu'on assiste en revanche à l'émergence d'un métier avec ses codes propres, ses savoirs et savoir-faire spécifiques. Dans la suite de la réflexion, on privilégiera une approche en terme de métier, une telle démarche permettant de rendre compte des phénomènes d'apprentissage, d'engagement situationnel et d'intériorisation de rôles constitutifs des identités⁹.

Si on veut conférer une définition rigoureuse au terme de profession, il faut noter que celui-ci signifie une capacité à définir ses missions de façon autonome. Martin Laffin écrit à ce propos : « Thus what is distinctive about a profession compared with other occupations is that it has been given the right to control its own work »¹⁰. Les professions doivent alors faire reconnaître comme légitime le contrôle tant de l'accès au



Maire et partenaires d'un chef de projet.

corps que des façons dont les tâches sont remplies par les membres, en se fondant sur une argumentation mêlant aspects normatifs (un code éthique) et cognitifs (des savoir-faire spécifiques). Il est clair que l'emprise des municipalités dans leur recrutement et la définition de leurs missions, la faible homogénéisation des formations, le *turn-over* dans les postes de chefs de projet concourent à rendre illusoire l'objectivation de cette profession. On compte certes quelques tentatives de professionnalisation au tournant des années quatre-vingt-dix, notamment avec la constitution de clubs de

chefs de projet (comme le Club des chefs de projet urbain ou des clubs régionaux) – au moment même où les villes affirment leur ascendant dans la définition de leurs missions – mais elles demeurent limitées devant la dynamique structurelle de municipalisation alors à l'œuvre. Le Club Amadeus, fondé en 1993, est particulièrement emblématique de ce croisement entre une tendance à l'intégration municipale et l'adoption de modes opératoires spécifiques. Les membres du club sont tous en poste au sein de l'administration municipale et le discours qu'ils développent insiste fortement sur la nécessité de l'accès au maire comme condition de réussite d'une politique de développement social urbain. Mais, en même temps, ce club fonde sa rhétorique sur la nécessité de « l'action transversale », de « stratégies conjointes », de « partenariats locaux », qui attestent de la genèse de catégories d'action spécifiques¹¹. Originalité qui nous conduit à évoquer une autre facette de l'activité des chefs de projet.

Les chefs de projet adoptent des compétences spécifiques (au triple sens de savoir, savoir-faire et savoir-être), des affiliations identitaires et des modèles d'action particuliers. On trouve, d'abord, un certain nombre de récurrences dans le répertoire sémantique utilisé et les finalités de l'action poursuivies par ces acteurs : il s'agit de *pérenniser* l'action des associations (dont la faiblesse, la fragilité, le manque de professionnalisme est pointé), monter des *partenariats* (compris comme des systèmes d'acteurs plus ou moins durables réunis pour la résolution d'un problème commun), s'attaquer à des *territoires* (en sachant que le territoire de référence est bien souvent la ville, plus que le quartier ou l'agglomération); il faut *évaluer* l'action produite (afin de pouvoir diffuser les projets, ou les modifier), l'action publique passant désormais par la conduite de *projets* (qui supposent la construction collective d'un ensemble ordonné de finalités reliés à des moyens spécifiques). Les actions, enfin, doivent *combinaison le social et l'urbain* : les transformations de l'espace bâti ne sont en effet pas détachables d'une action de concertation avec les habitants. Les savoir-faire désignent la capacité de ces acteurs à maîtriser des techniques, des modes opératoires qui structurent leurs activités quotidiennes. Au sein de ces savoir-faire, on peut citer la capacité à user de la négociation (autant sur les plans opérationnels qu'institutionnels), à obte-

9. Suivant en cela une voie tracée par Jean-Louis Briquet à propos de l'étude du métier politique (« Communiquer en actes. Prescriptions de rôle et exercice quotidien du métier politique », *Politix*, n° 28, 1994, p. 16-26).

10. Laffin Martin, (1986), *Professionalism and Policy : the Role of the Professions in the Central-Local Government Relationship*, Tavistock Institute of Human Relations, Gower Publishing Company Limited, p. 21.

11. Voir les contributions de ses membres aux auditions organisées pour le rapport Sueur (cf. *Demain, la ville, Rapport au ministre de l'emploi et de la solidarité*, février 1998, tome 2).

nir de l'information dans un monde marqué par la pluralité des sources possibles et par la fragmentation des lieux d'initiatives, à monter des projets (ce qui suppose la maîtrise des règles administratives et financières, tout autant que stratégiques, qui président à la réalisation du projet), à user de ressources communicationnelles pour mettre en relation des acteurs. L'appropriation de ces multiples compétences pratiques et linguistiques résulte d'une forme de socialisation secondaire. Au cours de rencontres diverses (forums régionaux rassemblant les chefs de projet, formations communes, lecture d'écrits experts, assises professionnelles) se constitue une figure collective, aux contours certes indéfinis, dans laquelle se reconnaissent la plupart des chefs de projet. Les chefs de projet sont cependant loin d'avoir des répertoires d'action établis et des rôles stabilisés. Ils doivent toujours faire appel à des formes de bricolage, d'ajustements, à partir de matériaux contradictoires.

Parallèlement, le mode d'action des chefs de projet se transforme en un exercice collectif, en raison de la technicisation croissante de cette politique et de la multiplicité des problèmes à prendre en charge. Les chefs de projet agissent au nom de, et en relation avec, des équipes opérationnelles diversement constituées. C'est, en effet, de la capacité de cette équipe à construire des solidarités que dépend la légitimité de son action tant au sein de l'organisation municipale que vis-à-vis des acteurs extérieurs. Composée d'une pluralité de compétences, cette équipe doit être en mesure de jouer de ses complémentarités afin de se légitimer au sein de l'espace local.

Ces modalités d'émergence d'un métier sont facilitées par le fait que le processus de municipalisation ne provoque pas d'effets univoques sur l'activité des chefs de projet. Ses conséquences sont, en effet, foncièrement ambivalentes. D'un côté, la municipalisation est révélatrice d'une prise au sérieux de cette politique par les municipalités. En «entrant en politique», elle sort en effet du seul registre de l'expérimentation. De l'autre, cette intégration à l'appareil municipal peut constituer une normalisation de l'action des chefs de projet et agents de développement local, ceux-ci étant désormais obligés de se conformer aux projets municipaux et de s'inscrire dans les figures imposées de l'activité administrative. En outre, le rôle du chef de projet est marqué par la dialectique du dedans et du dehors. Par exemple, par rapport aux institutions, il doit parvenir à se faire reconnaître comme légitime, incontournable, tout en conservant une position d'extériorité. On imagine, dans ces conditions, que sa posture puisse paraître instable, tant il est obligé d'osciller, de se mouvoir, dans des univers différents et partiellement enchevêtrés. L'intégration à l'appareil municipal ne supprime pas cet ondolement nécessaire, la mission d'un chef de projet reposant sur la conduite d'échanges

intersectoriels. Une seconde ambivalence doit être notée, dans les relations entre le technique et le politique, puisque, de par ses fonctions, le chef de projet est au cœur des frontières mouvantes entre ces deux mondes. La séparation classique entre le politique (qui décide et endosse la responsabilité) et l'administratif subordonné (qui applique les décisions) se trouve soumise à de multiples défis : raccourcissement des délais d'action publique qui obligent des prises de décision rapides, augmentation des contraintes techniques dans la décision politique... Au total, il paraît singulièrement difficile de trancher entre le caractère politique ou technique des missions conduites par les chefs de projet. En tout cas, le fait que les chefs de projet continuent de se définir comme des militants de l'action publique oblige à demeurer circonspect quant au qualificatif de « technique » pour les définir. Peut-être serait-il alors préférable de parler à leur égard de fonctionnaire politique, puisqu'ils sont chargés de conseiller, d'orienter, de proposer, plutôt que de gérer du personnel ou d'appliquer la règle de droit. En relation directe avec les politiques, il peut les interpeller pour obtenir un soutien ou trancher un différend ou, au contraire, le chef de projet peut être sollicité par eux pour des interventions téléguidées. C'est dans ces relations complexes que se recomposent les modalités contemporaines de l'action publique¹².

La difficile production de l'action publique

Entre technique et politique, professionnalité et institutionnalisation, social et urbain, dedans et dehors : c'est une pluralité de tensions qui marque l'exercice quotidien des fonctions de chef de projet (et de son équipe). Avançons maintenant dans la compréhension de l'exercice quotidien de leurs missions dans les configurations locales. Comment ces acteurs négocient des projets, traduisent et interprètent des normes, discutent des arguments ? Les chefs de projet tentent de construire des dispositifs dans lesquels puissent s'impliquer de multiples acteurs, promeuvent des espaces d'action concertée, essaient de débloquer des situations de conflits en offrant des possibilités de négociation¹³. À moyen terme, leur action vise à la constitution d'un langage commun et d'espaces de références dans lesquels puissent se reconnaître la plupart des protagonistes mobilisés. Mais en même temps les condi-

12. Voir, sur ce sujet, les réflexions de Jacques Ion (*Le travail social à l'épreuve du territoire*, Toulouse, Eds. Privat, coll. « Logiques pratiques », 1990, p. 128-142).

13. Voir, en ce sens, les travaux dirigés par Olivier Nay et Andy Smith sur les « acteurs généralistes » (*L'action transversale*, Paris, Economica, à paraître), et notamment la contribution de C. Arpaillange et M.-A. Montané consacrée aux chefs de projet.

tions de leur action changent. Outre la municipalisation déjà évoquée, force est de constater la multiplication des fonctions, des dispositifs, des statuts dans la gestion du social territorialisé depuis les quinze dernières années¹⁴.

La mise en veille des ambitions participationnistes

On a pu parler du chef de projet comme d'un « technicien » des habitants. Capable de mobiliser un savoir technique en même temps qu'animé d'une volonté militante de faire accéder les habitants à un statut citoyen, il jouerait le rôle de relais entre des institutions habituées à décider seules et des habitants désireux de s'impliquer dans la gestion de leur quotidien. De façon plus volontariste encore, on a pu dire que le chef de projet mettait à disposition son expertise technique – dans une logique d'*advocacy* – pour défendre ceux qui n'ont pas normalement accès à l'espace public. Mais, très rapidement – avec des rythmes toutefois différenciés selon les territoires – ces prétentions vont s'effacer au profit de conceptions plus gestionnaires du rôle d'un chef de projet.

Pour comprendre cette réorientation, outre les difficultés posées par la mobilisation des habitants sur lesquelles nous ne nous appesantirons pas ici – surtout que la littérature est foisonnante sur le sujet –, deux raisons différentes tenant aux mutations internes à la sphère institutionnelle doivent être soulignées. La conduite d'opérations participatives, d'abord, s'inscrit dans une temporalité particulière, nécessaire à la maturation des projets et à l'accordement des positions. Mais cette logique est contredite par les temporalités institutionnelles de l'action publique, mélange complexe d'urgence commandée par le respect des délais... et de dilatation du temps en raison de la complexité des circuits de décisions contemporains et des exigences administratives. Outre cette discordance de temporalités, alimentée qui plus est par la technicisation de cette politique, le recentrage des chefs de projet repose également sur l'extinction d'un discours mobilisateur en matière de participation. Les leaders politiques locaux n'ont que rarement développé un discours favorable à des pratiques ambitieuses en matière de concertation avec les habitants. Dans la plupart des cas, il était estimé que le travail d'écoute des habitants prend place dans le fonctionnement quotidien de la municipalité (au travers des commissions extra-municipales, des réunions publiques...). L'État, même s'il a tenté d'infléchir les pratiques communales, n'a pas porté un discours mobilisateur, continu et durable, en matière de participation des habitants¹⁵. Manquant de soutien, la participation des habitants est demeurée bien souvent dans la sphère de l'incantation, et les chefs de projet n'ont été que faiblement en mesure de

remédier à ces logiques institutionnelles. Les horizons participationnistes du chef de projet se limitent alors, ses interlocuteurs privilégiés devenant les responsables associatifs, travailleurs sociaux et autres nouveaux métiers urbains.

Du social à l'urbain. Et inversement

La localisation des nouveaux dispositifs doit être reliée à un changement de répertoire d'action de la part des acteurs opérationnels. Initialement, on sait que ces nouvelles politiques devaient se lire comme des façons de faire se rencontrer des dimensions habituellement disjointes dans les modes de gestion urbaine. Un certain nombre de figures ont incarné cette nécessité d'adopter des modes de compréhension globalisés des problèmes se déroulant dans la ville. Localement, plusieurs chefs de projet ont su se construire des compétences leur permettant d'agir dans plusieurs mondes, en établissant des ponts entre des secteurs habituellement séparés¹⁷. Mais cette transversalité n'est pas une compétence dont se seraient dotés les seuls chefs de projet. Les travailleurs sociaux, par exemple, ont été amenés à adapter leurs savoirs et savoir-faire aux nouvelles nécessités des politiques urbaines. Ils ont dû se familiariser avec les procédures de concertation pour des réhabilitations et apprendre à travailler avec des acteurs qu'ils ne connaissaient pas véritablement. On compte également un certain nombre d'élus qui ont tenté de s'approprier des compétences transversales. Ceux qui se sont vus donner la compétence de « politique de la ville » ou de « revitalisation des quartiers dégradés », notamment, ont été amenés à se familiariser avec des procédures spécifiques mais également à négocier avec des interlocuteurs institutionnels diversifiés.

Malgré ces profils mixtes, l'approche globale demeure une injonction ou un objet de rhétorique, plutôt qu'une réalité tangible. Énoncer le fait que les

14. Gaudin Jean-Pierre, « Politiques urbaines et négociations territoriales : quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? », *Revue française de science politique*, 45 (1), février 1995, p. 31-56.

15. Au regard de ces évolutions, il sera particulièrement intéressant de suivre la position de l'État sur les contrats de ville du XI^e Plan, celui-ci semblant afficher une intransigeance plus grande : « L'État ne signera aucun contrat de ville dans lequel les modalités de participation des habitants n'auront pas été clairement explicitées » (Bartolone Claude, « Lutter ensemble contre les inégalités urbaines », *Lettre de la DIV*, n° 47, mai/juin 1999, Supplément, p. 1).

16. Il est d'ailleurs significatif que ce soit souvent à 1971, année où se tenait un Colloque rassemblant le directeur de l'Action sociale du ministère des Affaires sociales et le directeur de la Construction du ministère de l'Équipement, que l'on fasse remonter les racines de la politique de la ville. Cette rencontre est tout à fait emblématique d'une nouvelle façon d'appréhender problèmes « sociaux » et « urbains » comme interdépendants.

17. Estèbe Philippe, (1991), « Les états d'âme d'un chef de projet », in J. Donzelot (dir.), *Face à l'exclusion, le modèle français*, Paris, Esprit, p. 41-57.

problèmes urbains sont désormais « globaux » ne garantissent en rien la mise en place de liens de coopération entre des acteurs n'ayant pas l'habitude de travailler ensemble. Surtout, l'appartenance à des métiers spécifiques continue d'inspirer des appréhensions différentes de la réalité urbaine. À ceux qui estiment que les problèmes de la ville doivent d'abord être référés à des causes de nature urbanistique s'opposent ceux qui considèrent qu'il s'agit principalement d'enjeux de nature économique, sociale et culturelle¹⁸. Les variations d'orientation dans la politique de la ville procèdent très directement de ces différences d'inspiration. Si, en 1996, il semble que c'étaient les dimensions à la fois économique et sécuritaire du problème qui se voyaient désigner comme les leviers d'action privilégiés, les mesures retenues en 1999 annoncent une inflexion partielle, en replaçant la dimension urbaine au centre du traitement des quartiers.

Ces oppositions se traduisent de différentes façons localement. À Montpellier par exemple, la tradition d'intervention de la municipalité selon une logique de grands projets amène les responsables municipaux à retenir le service d'aménagement de la municipalité comme maître d'œuvre du contrat de ville du XIe Plan. Mais les fonctionnaires ainsi choisis ne connaissent ni les procédures spécifiques de la politique de la ville, ni les autres dimensions constitutives du contrat de ville (le social, le culturel et l'économique principalement). Le chef de projet (qui est directeur du service d'aménagement) se retrouve en conséquence marginalisé par les autres services de la municipalité, qui ne lui reconnaissent pas de savoir-faire particulier. De façon plus générale, une critique est adressée aux chefs de projet « urbains » par les travailleurs sociaux : quoi qu'ils en disent, ils manifestent une compétence urbaine plus que sociale. Comme nous le confiait une assistante sociale à propos d'un chef de projet : « C'est sûr, il nous fait tout son discours sur la globalité, mais bon... On le voit bien, là où il prend son pied, c'est quand il nous présente un beau plan, bien construit »¹⁹. Dans d'autres cas, c'est l'inverse qui s'est produit : le choix d'un chef de projet, anciennement responsable d'un service social, a pu miner sa légitimité à intervenir sur les questions urbaines. C'est ainsi que dans deux villes de l'agglomération bordelaise, les chefs de projet n'ont pas véritablement la maîtrise des opérations d'aménagement ou de réhabilitation dans les sites précarisés, en raison de l'emprise des services techniques sur ces questions. Les demandes d'informations ou de consultation émanant des services « politique de la ville » restent sans réponse de la part de chefs de service soucieux de conserver la maîtrise de ce qu'ils considèrent être des compétences privilégiées. Dans des cas extrêmes, les différences de logique entre le social et l'urbain ont même pu conduire à une reconnaissance officielle de la disjonction entre ces deux secteurs. En 1996, la réha-

bilitation d'une tour dans une ville de l'agglomération bordelaise a donné lieu à une concertation et un travail de collecte de données ponctués par des réunions de travail présidées par le maire. Une telle opération



La ville, un chantier aux multiples structures.

constitue, selon la chef de projet de l'époque, une opération typique de transversalité territorialisée, rendant particulièrement pertinent le rôle d'une équipe de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale. Mais, lors d'une réunion de juillet 1996 précisant les modalités de cette

18. On a un bon exemple de cette divergence d'appréciation dans un débat entre François Dubet et Roland Castro (« Vaincre les douze peurs de l'an 2000 », *Le Nouvel Observateur*, Hors Série n° 14, 1992). À la différence de R. Castro, qui insistait sur les causes urbanistiques de l'exclusion, F. Dubet soulignait que « la crise des banlieues est davantage un problème social qu'urbain. Dans ces lieux de stockage des sans-emploi, des laissés pour compte, se reconstitue un mode de vie coupé de la société, avec ses gangs, son insécurité, son contrôle ethnique. » (p. 35).

19. Il faut également faire part d'un reproche exprimé de façon récurrente par certains praticiens du social à l'égard des élus : ces derniers s'engageraient plus spontanément dans des opérations d'amélioration des bâtiments ou d'aménagement des espaces publics que dans des actions d'animation ou de prévention. Sans doute parce que « la visibilité des actions », écrit J.-M. Stébé, « peut leur sembler nécessaire pour une justification des dépenses des deniers publics [...] et une légitimation de leur mandat » (*La réhabilitation de l'habitat social en France*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1995, p. 101).

réhabilitation, le maire nomme le service urbanisme responsable de la dimension technique du projet et le service social responsable de l'accompagnement social. Autrement dit, le choix opéré par le maire conduit à un retour à des services « hard », sectoriels, plutôt qu'à la consolidation de la chef de projet dans la conduite des actions de développement social urbain. L'ensemble de ces clivages illustre la perdurance de raisonnements où approches « sociale » et « urbaine » demeurent cloisonnées. Comme l'écrit Michel Bonetti, « il est rare que l'on conçoive des réhabilitations comme des supports pour favoriser de nouvelles formes de relations entre les habitants [...] ou bien que l'action sociale vise à développer de nouveaux modes d'appropriation de l'espace »²⁰.

Le territoire comme objet de tensions

En tant qu'intermédiaire, le chef de projet est censé se poser en tiers neutre dans une situation de conflit afin de faciliter l'obtention d'un accord entre les parties. Il n'impose pas une solution, mais aide les parties à parvenir à un point d'entente collectivement accepté. Il est ainsi courant de voir définies les nouvelles professions de l'urbain comme des facilitateurs de négociation entre des institutions porteuses de cultures d'action différentes et des opérateurs aux statuts diversifiés. Du fait de leur position nodale, de leur « habileté », elles seraient en mesure d'introduire une médiation, voire d'arbitrer, entre des logiques d'intervention différenciées²¹. S'il arrive que les agents de développement et chefs de projet puissent jouer ce rôle d'intercesseur, nos observations nous conduisent à des conclusions un peu plus mesurées sur l'éventuelle harmonisation des relations qu'ils permettraient.

Dans les différentes controverses qui émergent, l'offre de négociation qu'ils apportent peut échouer pour deux raisons différentes : le positionnement même des chefs de projet ou la force du clivage. Les chefs de projet et agents de développement local, d'abord, sont souvent perçus comme étant des acteurs appartenant à une institution spécifique, la municipalité. Ils sont de ce fait souvent assimilés à l'action de la municipalité, à ses intérêts, à sa logique d'intervention. Cette identité attribuée de l'extérieur coïncide d'ailleurs fréquemment avec l'image qu'ils ont d'eux-mêmes. Aussi, leur activité d'intermédiation, d'arbitrage, risque toujours de les faire apparaître comme partisans. Les difficultés des professionnels de la ville résultent également du caractère structurel des conflits qu'ils sont censés régler. Dans de nombreux cas, les controverses traduisent des systèmes de croyances et de représentations clairement opposés. La faible intégration des projets institutionnels, la concurrence associative, les constructions différenciées du quartier traduisent des logiques d'action structurellement

divergentes. À Montpellier par exemple, deux associations de quartier, positionnées sur des lignes d'action similaires (actions éducatives et d'animation en direction de la jeunesse) s'affrontent brutalement sur leurs légitimités respectives à agir – au regard de la durée de leur implantation dans le quartier, de l'origine ethnique de leurs leaders et de la compétence de leurs animateurs. Dans cette situation de conflit, l'agent de développement tente d'introduire une médiation afin de faciliter la passation d'un accord entre les parties. Essayant de s'interposer entre les deux associations en conflit, l'agent de développement local, qui dispose d'une légitimité incontestée sur le quartier – il connaît personnellement les responsables associatifs et a aidé la première association à se mettre en place – mobilise toute une série d'outils (solicitation de partenaires extérieurs au quartier, mise en place de réunions de concertation, ...). Mais l'historique des relations entre ces deux associations est celle des malentendus et des rumeurs. Surtout, dans son offre de médiation, l'agent de développement n'a finalement que peu de ressources. Il ne dispose pas véritablement de crédits monétaires (dont la distribution lui échappe pour partie, au profit d'autres acteurs de la municipalité), mais surtout manque de soutien institutionnel. Si les réunions dont il a eu l'initiative ont lieu avec l'accord de sa hiérarchie, il n'est pas le porteur d'une « parole d'institution » au cours de ces réunions ou de ces rencontres informelles. Significativement, la situation, après plusieurs mois d'incertitude, sera tranchée par le nouveau conseiller général du canton (et conseiller municipal habitant le quartier) qui discrédite publiquement l'une des deux associations.

Ces dernières années ont, en outre, été le théâtre d'une démultiplication des acteurs du social urbain. L'Éducation nationale, mais aussi les caisses d'allocations familiales, les délégations régionales du Fonds d'action sociale, les préfetures, les conseils généraux, ont créé des fonctions spécifiques, dont les fiches de postes ressemblent beaucoup à celles des chefs de projet. Sous des titres divers – conseiller technique, chargé de mission, référent, coordonnateur – ont donc fleuri des missions qui viennent relayer, compléter mais aussi concurrencer les postes de chefs de projet. L'exemple des relations avec les coordinateurs scolaires est emblématique de ces relations d'association-rivalité. Plusieurs projets d'action sociale territorialisés reposant sur ces deux dimensions (social et scolaire) ont pu ainsi échouer en raison de modes de construction de la réa-

20. Bonetti Michel, (1995), « La reconstruction de l'espace public », *Les annales de la recherche urbaine*, n° 68-69, p. 18.

21. Ce rôle se rapproche de la fonction d'intermédiaire (*broker*) évoquée dans certaines analyses de politiques publiques (cf. notamment Sabatier Paul A. et Jenkins-Smith H.C., (1993), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. Boulder (Col), Westview Press).

lité en définitive antagoniques : alors que les uns comp-
taient utiliser l'action pour *intégrer l'école au quartier*,
les autres comptaient sur cette action pour permettre à
l'école de *déborder dans le quartier*. Cet exemple de
tension portant sur le social-scolaire pourrait être
décliné en une multiplicité de dimensions (social-cul-
turel, social-sécurité,...) où des modes de probléma-
tisation différenciés de la réalité continuent d'imprégner
les raisonnements des acteurs. Il existe toutefois entre
ces nouveaux métiers un consensus de nature métho-
dologique (sur la nécessité de construire des projets, de
mener des diagnostics, de développer des partenariats
interinstitutionnels). Mais si ces acteurs partagent des
références d'action, ils se trouvent en situation de
concurrence dans la conduite de l'action territoriali-
sée. Ils promeuvent des dispositifs qui s'enchevêtrent,
se chevauchent et dont la définition des frontières res-
pectives fait l'objet de négociations constantes.

À cet égard la position des chefs de projet est révéla-
trice de l'action publique urbaine contemporaine. Des
dispositifs d'action sociale à vocation globalisante se
succèdent, se superposent, se sédimentent. Devant
cette complexité, qui ne peut que les laisser insatis-
faites, les institutions tentent d'inventer d'autres modes
de coordination et des acteurs chargés d'en assurer la
gestion. Seulement, ces acteurs viennent se surajouter
aux dispositifs et acteurs déjà existants... ce qui ne fait
que renforcer, à la façon d'une boucle rétroactive, les
premières segmentations. Autrement dit, tout le
monde prétend coordonner tout le monde sans vouloir
être coordonné par personne²².

L'espace urbain comme sujet de controverses

Ces tensions relatives au croisement entre les com-
pétences sociales et urbaines et à la construction de
coopérations territorialisées trouvent un écho dans le
sens à donner aux formes urbaines elles-mêmes. Un
premier enjeu concerne les choix esthétiques retenus.
Dans un quartier d'habitat social de Pessac est née au
début des années quatre-vingt-dix l'idée d'un chantier
« graf ». Au cours de ce chantier, des jeunes (préalable-
ment formés et encadrés par des professionnels)
devaient peindre sur le sol de la cité un terrain de bas-
ket. Une telle opération, qui nécessitait l'obtention de
financements multiples, a demandé d'abord, et avant
tout, l'accord du bailleur qui est propriétaire du sol et
des murs. Ce dernier est au départ opposé au projet
« graf », dont il juge que la connotation « banlieue » est
trop manifeste, et risque de propager une image néga-
tive du quartier. Suite à une discussion, bailleurs,
jeunes et centre social s'entendent pour la réalisation de
grafs sur le sol (et non pas sur les murs). Ensuite, sur
trois projets proposés par les jeunes et les professionnels
les accompagnant, c'est le plus classique (caractérisé

par la rectitude des lignes) qui se trouve accepté par le
bailleur. Le projet est inscrit au contrat de ville, et le
centre social prend la responsabilité de la maîtrise
d'œuvre de l'opération. La réalisation a lieu au cours
du mois de juillet 1995. Le chantier suscite un certain
enthousiasme collectif autour de l'action entreprise par
les jeunes. Mais, dans leur élan, les jeunes et les profes-
sionnels décident de changer en cours de route le pro-
jet accepté par le bailleur. Estimant que « la rectitude
des lignes du graf correspondait trop à la dureté des
tours », ils réalisent une fresque plus originale (incluant
des zigzags et des couleurs plus vives). Constatant la
tournure prise par le projet, le bailleur demande l'arrêt
des travaux et provoque une réunion de crise. Celle-ci
est l'occasion de certaines montées en généralité, les
uns défendant la légitimité d'inspiration, les autres
insistant sur le profit marchand que le bailleur pourrait
en retirer, le bailleur arguant quant à lui d'une rupture
de contrat. Le conflit s'est alors construit à un double
niveau. D'une part, il a opposé des formes esthétiques
liées à des représentations du territoire (d'un côté, des
jeunes, des professionnels et des travailleurs sociaux
qui défendent des formes innovantes, modernes ; de
l'autre côté, un bailleur qui craint les effets de stigma-
tisation du quartier que de tels choix esthétiques peu-
vent induire). Le second niveau concerne le sens des
mots. Le centre social a accepté de se voir dévolue la
responsabilité de l'opération, en tant que maître
d'œuvre. Mais la signification du terme demeure incer-
taine pour des acteurs encore peu frottés à ces labels de
l'action publique. Au contraire, pour le bailleur, le sens
du terme ne fait guère de doute : le maître d'œuvre est
le responsable juridique du déroulement concret de
l'opération. C'est sur cette ambiguïté que s'est fondée
la négociation sur la conduite de l'opération. Le signi-
fiant « maître d'œuvre » ne recouvrait pas pour chacun
des deux acteurs le même signifié.

Une seconde question est relative à la territorialisa-
tion des équipements. Le débat peut s'énoncer ainsi :
faut-il localiser les activités sur le territoire où vivent les
jeunes (au risque de les enfermer sur leur territoire) ; ou
faciliter l'accès à des équipements situés ailleurs (au
risque de rendre plus aléatoire la fréquentation de ces
équipements). Sur cette question, plusieurs théories
sous-jacentes se font face. Ceux qui considèrent qu'il
faut aider (quitte à les obliger...) les jeunes à sortir du
quartier s'opposent à ceux qui estiment que la requali-
fication des quartiers passe par la localisation d'équipe-
ments. Ces débats sont pour partie dépassés, les uns et
les autres reconnaissant le caractère mixte des solutions

22. Un agent de développement local nous a raconté l'anecdote suivante :
lors d'une séance de formation destinée à des intervenants socio-urbains, un
tour de table est effectué. Tous, en annonçant leurs fonctions, se disent
« coordonateurs », seulement quasiment aucun d'entre eux ne se connaissent.
Autant dire, que l'activité de coordination demande encore un effort...

à promouvoir. Deux voies porteuses d'avenir semblent d'ailleurs se dessiner : des solutions flexibles commencent à être promues dans les quartiers, les décideurs font recours à des experts en sciences sociales afin de comprendre les usages sociaux des lieux publics. Malgré tout, il apparaît que les logiques d'exclusion socio-



La ville, un nouveau territoire de mission?

spatiale reposent sur des normes du fonctionnement urbain général (marchés de l'habitat, du travail...) sur lesquelles les nouveaux métiers urbains ne peuvent agir qu'à la marge.

De la difficulté à produire un langage commun

Ces quelques éléments nous permettent de répondre maintenant à la question qui nous semble essentielle lorsqu'on aborde le rôle des chefs de projet sur la scène locale. Ceux-ci ont, en principe, pour fonction de permettre de constituer un langage commun, d'identifier les points de conflits et les possibilités de négociation, de favoriser l'action transversale, de produire des images partagées des problèmes à traiter. Comme le rappellent Michel Bonetti, Michel Conan et Barbara Allen, la construction d'une coopération est conditionnée par « l'apprentissage du travail en commun, et la reconnaissance de la part des acteurs de préoccupations différentes des leurs, voire de conceptions contradictoires »²³. Énoncer des catégories d'action auxquelles s'identifient l'ensemble des acteurs mobilisés dans ces politiques semble une tâche hors de portée des chefs de projet et agents de développement local. S'ils parviennent à construire des rhétoriques unifiantes et légitimantes, ces discours demeurent souvent empreints de généralité et se traduisent difficilement en actes. Trois facteurs structurels pèsent contre la construction d'une image du monde reconnue comme vraie par les autres acteurs : le caractère « situé » de la position du chef de projet ; la difficulté à structurer une méthode d'action ; le caractère fragmentaire des systèmes d'action et de représentations en présence.

Cofinancés par plusieurs institutions, ils sont souvent identifiés à l'une d'entre elles, en l'occurrence la municipalité, ce qui limite considérablement la portée de leur parole. Inclus dans l'administration municipale, dont ils sont, d'ailleurs, souvent issus, ils sont soumis à la surveillance continue des élus. De ce fait, ils n'ont que peu de possibilités de produire un discours, et surtout une pratique, qui puisse les placer dans une position de – relative – neutralité. Ensuite, la définition du problème est elle-même fluide. Le caractère multidimensionnel des problèmes urbains rend la stabilisation d'une méthode d'action extrêmement périlleuse. Confrontés à des problèmes changeants, à des systèmes d'acteurs évolutifs, à des offres de solutions instables, les chefs de projet ne sont pas en mesure d'identifier des définitions globales du problème. L'idée de « partenariat » ou de « diagnostic » se limite bien souvent à une intuition sur ce qu'il conviendrait de faire, plutôt qu'à un raisonnement éprouvé et collectivement accepté sur des modes d'intervention partagés. Lors du Séminaire d'évaluation de la politique de la ville, Christian Bachmann prévenait : « l'idée qu'il faut une approche globale des problèmes et travailler en partenariat n'est pas une méthode mais justement une idée. En terme de technique codifiable, transférable, explicitable, ça ne veut rien dire. »²⁴.

Enfin, le chef de projet intervient sur des univers qui sont déjà préstructurés. Les nouveaux métiers urbains ne viennent pas façonner une pâte molle, mais essaient d'infléchir des logiques d'action, des systèmes de rôles et des intérêts qui leur préexistent. Bruno Jobert le rappelle : « Plus un domaine sera fragmenté et divisé [...], plus importante et difficile sera la tâche de construire un référentiel articulant ces différentes représentations. Les difficultés de la mise en place des politiques sociales locales sont, en France, un bon exemple des effets d'une forte fragmentation par corps professionnels et par organisations rivales »²⁵. Ainsi quand un chef de projet essaye de promouvoir la logique de « projet », il se trouve confronté aux définitions que les professionnels du social, les leaders associatifs ou les institutions donnent déjà à cette notion. Symbole de la recomposition de l'action publique, la généralisation de la notion de projet traduit en même temps une évo-

23. *Développement social urbain. Stratégies et méthodes*, Paris, L'Harmattan, 1991, p. 141. Ils écrivent également que de la pluralité des conflits peut résulter « une culture collective où chacun apprend à connaître les conceptions et les logiques des autres, noue des relations qui atténuent les oppositions, et progressivement font émerger des manières communes d'appréhender les problèmes » (p. 120).

24. Bachmann Christian, (1992-1993), *Séminaire d'évaluation de la politique de la ville*, p. 114.

25. Jobert Bruno, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 42 (2), avril 1992, p. 223.

lution foncièrement ambiguë car recelant des significations multiples et divergentes, l'usage de signifiants identiques s'accompagnant de signifiés différents. La réflexion que nous avons consacrée aux rapports entre les travailleurs sociaux et cette politique a montré la prégnance des modes d'intervention traditionnels dans le domaine du travail social. À une tradition d'intervention centrée sur le secret, l'inscription dans la durée, les rapports interindividuels professionnalisés, s'oppose peu ou prou une logique d'action fondée sur la publicité des débats, la gestion du moyen terme (voire le court terme), des échanges généralisés entre une multiplicité d'acteurs. Pour les actions de prévention, ou autour de l'école, il est également évident que les acteurs définissent des priorités qui ne s'accordent pas nécessairement. Les appartenances professionnelles et/ou institutionnelles conditionnent des logiques d'action spécifiques, durables, reposant sur un rapport au réel, que les nouvelles professions urbaines ne peuvent infléchir radicalement²⁶.

Une figure désenchantée ou inachevée

L'image de l'activité des chefs de projet qui s'est dessinée ici s'inspire de trois figures, tout en cherchant à dépasser chacune d'elles. Elle se démarque de la réduction du chef de projet à un simple technicien de l'action publique. Ce dernier réduirait son horizon d'action, tant en raison des contraintes institutionnelles que de son itinéraire propre, à la mise en œuvre de procédures et la constitution d'outils opérationnels. Une telle représentation paraît excessivement réductrice puisqu'elle fait fi de toutes les activités de mise en

relation, de négociation, d'argumentation qui continuent de faire le quotidien des chefs de projet. Elle se démarque également de la représentation du chef de projet comme étant investi d'une « mission impossible », condamné à subir les contradictions structurelles de sa fonction sans être capable de créer des marges de manœuvres et de gérer ces antagonismes. Mais la conception du chef de projet ici proposée n'est pas pour autant assimilable à l'image un peu euphorique, et par trop empathique, d'un chef de projet « *deus ex machina* », vecteur de la recombinaison contemporaine d'un nouveau modèle d'action publique. Le regard que nous portons sur ces nouveaux métiers est en cela une vision désenchantée. Le chef de projet n'est ni indépendant, ni déterminant dans les scènes de négociations territorialisées contemporaines. Mais il est cependant l'emblème, en même temps que l'un des vecteurs, d'une transformation des modalités de « gouvernance » contemporaine de l'action publique dans l'espace urbain.*

Jacques de Maillard

26. Cet écart entre les moyens et les objectifs n'est d'ailleurs pas propre à la politique de la ville mais constitue une constante des politiques urbaines. Les formes d'intervention sur la ville se prêtent en effet aux utopies créatrices et aux mots d'ordres révolutionnaires, aux discours fondateurs et incantations volontaristes. Elles illustrent en cela parfaitement le mot d'Apollinaire, cité en conclusion du rapport de Jean-Marie Delarue, « comme la vie est lente, et comme l'espérance est violente ».

* Je remercie Cédric Lefebvre pour une lecture initiale de ce texte.

Jacques de Maillard a soutenu une thèse en science politique sur la municipalisation de la politique de la ville en juin 2000. Il travaille à l'Institut d'études politiques de Bordeaux au sein du Centre d'études et de recherche sur la vie locale. Ses thèmes de recherche couvrent l'émergence de nouveaux métiers et la gestion interinstitutionnelle des « désordres » urbains.
<jmdemaillard@yahoo.com>