

CHEF DE PROJET DE DÉVELOPPEMENT : DU PROMOTEUR D' ACTIONS À L'ORGANISATEUR SOCIAL ET INSTITUTIONNEL

LES CHEFS DE PROJET sont amenés à mettre en œuvre une multitude de compétences : réalisation de diagnostics, élaboration de programmes, animation de réunions, négociations institutionnelles, montage de dossiers administratifs et financiers, mobilisation des acteurs, encadrement d'une équipe, etc. Il s'agit là d'une nébuleuse de savoir-faire qui s'acquiert le plus souvent à travers la pratique, dont la cohérence est souvent fragile. Comme c'est une fonction relativement récente, elle est faiblement codifiée, absolument pas stabilisée. Dans une culture fortement hiérarchisée et cloisonnée, encore très marquée par le modèle taylorien de division du travail, sa légitimité n'est pas assurée, puisqu'elle a pour vocation d'organiser la coopération entre des acteurs intervenant dans différents secteurs et occupant différentes positions hiérarchiques.

La question des compétences des chefs de projet renvoie par ailleurs largement à la conception du développement à laquelle ils adhèrent, celle-ci étant souvent implicite et peu clarifiée, car elle repose sur leurs convictions et leur culture, lesquelles dépendent de leur formation initiale et de leur expérience autant personnelle que professionnelle. Il existe du coup une certaine confusion entre les responsabilités professionnelles, les postures militantes et les réactions personnelles.

Ceci a conduit à une interprétation restrictive du développement social, en terme essentiellement de développement de l'action sociale et culturelle dans un premier temps, avec une adhésion au soutien des habitants, souvent contre les institutions, car les chefs de projet étaient marqués par leur expérience généralement fondée sur le travail social. Nous avons assisté depuis quelques années à un basculement de la conception du développement social vers l'aménagement urbain et le développement économique (mais à un moindre degré) en raison de l'évolution des politiques et des procédures, et à une certaine hybridation de ces différentes mamelles auxquelles se nourrissent ces conceptions, ces strates se superposant et finissant par se mêler.

Alors que le développement a une vocation transversale et intersectorielle, on peut remarquer que ces conceptions ne se sont pas toujours dégagées des approches thématiques, faute d'être fondées sur une problématique précise et une clarification des enjeux. Ceci explique sans doute la profusion des actions de diverses natures, souvent judicieuses, qui

composent les programmes de développement, sans que l'on puisse toujours cerner ce qui les fonde et leur cohérence, ainsi que les perspectives de transformation qu'elles ouvrent.

DÉFINIR D'ABORD UNE STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT ET MOBILISER LES PROCÉDURES ENSUITE

On nous rétorquera que l'action des chefs de projet est tributaire des procédures dans lesquelles elle s'inscrit et des moyens financiers dont ils disposent. C'est là où le bât blesse : en l'absence de problématique de développement solidement étayée, leurs promoteurs sont conduits à se rabattre sur l'utilisation la plus efficace possible des moyens et des procédures, lesquels finissent effectivement par structurer leur action. Comme pour la plupart des organisations, l'utilisation des moyens se substitue aux fins, devient la finalité de l'action et les réalisations constituent dès lors l'objectif majeur. Ceci est bien entendu renforcé par l'impatience des responsables politiques à voir se concrétiser rapidement les investissements qu'ils engagent. Sans nier ces contraintes, nous sommes persuadés qu'une stratégie de développement fondée sur une problématique solidement étayée permet de construire des orientations claires, à partir desquelles on choisit les moyens nécessaires à leur réalisation, en considérant toujours les procédures comme une caisse à outils dans laquelle on puise en fonction des objectifs que l'on se donne.

Ceci nécessite de tenir compte des contraintes inhérentes aux moyens disponibles, mais il nous semble que la panoplie des outils existant est désormais suffisamment large pour que chacun trouve ce dont il a besoin.

Malgré le caractère normatif et contraignant des procédures, nous constatons qu'en réalité elles sont souvent utilisées par les acteurs pour réaliser des projets qui leur tiennent à cœur, correspondant d'abord à leurs intérêts, leur culture et leurs compétences. Ils parviennent assez bien à s'en saisir pour poursuivre les visées de leur propre organisation, indépendamment des finalités que ces programmes sont censés promouvoir.

Pour pouvoir tenir la ligne de conduite évoquée précédemment, il faut que ces visées soient claires pour tous les acteurs, à commencer par le chef de projet lui-même (ce qui n'est pas toujours le cas) et qu'il soit parvenu à les faire...



- ... partager par les principaux responsables, ce qui exige un travail d'acculturation et de négociation institutionnelle et politique, car le chef de projet n'a aucune légitimité à orienter et porter les transformations d'une situation économique et sociale. Son rôle consiste à construire des propositions d'orientation avec les usagers et les acteurs, et à les soumettre aux responsables pour validation. Cette validation constitue la seule source de légitimité sur laquelle il pourra s'appuyer pour organiser la mise en œuvre de ces orientations, ce qui constitue sa principale responsabilité. **C'est une erreur stratégique fondamentale que de croire que la légitimité sera acquise en se précipitant dans la réalisation d'actions, car celle-ci se heurtera au déficit de légitimité « politique ».**

ÉTABLIR UNE ANALYSE SOCIOLOGIQUE SÉRIEUSE DES DYNAMIQUES SOCIALES ET DES ATTENTES DE LA MAJORITÉ DES HABITANTS

Il nous faut revenir aux conceptions du développement qui sont sous-tendues par notre culture, mais aussi par les compétences des chefs de projet. Souvent les actions réalisées font l'impasse sur trois facteurs clés :

- l'analyse des dynamiques sociales et des attentes de la majorité des habitants, des problèmes et des potentialités du territoire concerné et de ses occupants,
- l'identification des perspectives d'avenir à moyen terme de ces territoires,
- l'adaptation des organisations et la qualification de leurs agents en vue de mettre en œuvre ces perspectives.

Je suis frappé de constater que les programmes de développement sont rarement mis en œuvre à partir d'une analyse sociologique sérieuse des dynamiques sociales et des attentes de la majorité des habitants. Quand ces analyses existent, les acteurs ont d'ailleurs du mal à s'en servir et elles fondent rarement leurs projets. **Les diagnostics** des situations sociales **se limitent souvent à des enquêtes sociales présentant les caractéristiques socio-économiques des habitants, et reposent sur les représentations qu'en ont les acteurs.** Or les recherches que nous avons menées montrent que ces représentations sont généralement très décalées par rapport à la réalité qui se dégage des enquêtes sociologiques, car elles sont construites à partir des activités que déploient ces acteurs et des relations qu'ils entretiennent avec une clientèle particulière.

De ce fait les actions construites à partir de ces connaissances touchent rarement la majorité des habitants. C'est ainsi que l'insécurité ou le vandalisme et l'isolement social qui frappent les populations fragiles font rarement l'objet d'une véritable stratégie, alors que ce sont souvent les problèmes majeurs que subit la majorité de la population.

Plus fondamentalement, la reconstitution des liens sociaux et la régulation des conflits de voisinage qui structurent l'ensemble de la vie sociale sont rarement posés comme des enjeux fondamentaux, même s'ils font l'objet d'actions ponctuelles. Notamment la régulation des tensions entre les jeunes et les adultes qui minent le fonctionnement des quartiers d'habitat social font rarement l'objet d'un travail spécifique, chaque catégorie d'acteur estimant que ça n'est pas son rôle, les animateurs ou les éducateurs se rabattant sur des actions en direction des jeunes.

Un véritable diagnostic doit aboutir à une compréhension fine de ce qui fonde la dégradation de la vie sociale, mais aussi des capacités et des potentialités dont disposent les habitants et les organisations intervenant dans le site concerné pour faire face à ces difficultés. Ce diagnostic doit permettre d'identifier ce que peuvent être les perspectives de devenir à moyen terme de chaque territoire, en fonction des difficultés qui le traversent, des potentialités dont il dispose et des moyens que l'on est en mesure de mobiliser. **Le développement c'est d'abord le développement des capacités potentielles que recèle une situation en vue d'orienter son devenir.** C'est sur le dégagement de perspectives, à la fois ambitieuses et réalistes, que l'on peut fonder un projet de développement et éviter l'essoufflement.

S'APPUYER SUR LES ACTEURS CLÉ DU TERRITOIRE ET TRANSFORMER LES ORGANISATIONS

Parmi les facteurs contribuant à la dégradation des situations sociales, les organisations et les agents intervenant dans le fonctionnement des quartiers jouent un rôle majeur : ils participent à la construction de ces situations, confèrent un statut particulier aux habitants et peuvent favoriser le développement des conflits, même s'ils en ont rarement conscience. Mais ces organisations représentent des moyens d'action essentiels et en agissant sur leurs modes de fonctionnement et d'intervention on peut modifier les dynamiques sociales. Cependant **cela revient à intervenir sur le**

fonctionnement des systèmes de pouvoir et les modes d'organisation, ce qui nécessite des capacités stratégiques de négociation et d'intervention sur le fonctionnement des organisations à partir d'une compréhension de leurs logiques internes, **ce dont ne disposent pas toujours les chefs de projet.** Plus fondamentalement il faut avoir une solide culture d'organisation et une maîtrise des systèmes de gestion, qui est peu répandue dans le champ de l'action publique.

Parmi ces organisations, les **services techniques des villes et les services de gestion de l'habitat** jouent un rôle prépondérant, ils **constituent le « noyau dur » du fonctionnement des quartiers.** Au risque de paraître dévaloriser l'action sociale, celle-ci n'intervient qu'à la périphérie de ce noyau dur, souvent pour atténuer les effets sociaux problématiques qu'il génère. Si on ne change rien aux modes d'attribution des logements, à la gestion des impayés, au traitement des réclamations, à l'entretien des immeubles et des espaces urbains, on risque de s'épuiser en pure perte.

LES COMPÉTENCES NÉCESSAIRES AUX CHEFS DE PROJET

La conception du développement que nous venons d'esquisser nous permet de cerner les compétences majeures que doivent à notre sens mettre en œuvre les chefs de projet. Il s'agit pour eux, à travers une compréhension fine des facteurs qui structurent les dynamiques sociales, qui contribuent à organiser les relations sociales, et notamment du rôle des organisations publiques dans la construction de ces relations, **d'élaborer des visées concernant le devenir potentiel d'un quartier.** Ces visées doivent être ensuite déclinées en priorité sous forme de programme d'intervention sur le fonctionnement interne de ces organisations et sur leurs relations mutuelles et les relations qu'elles entretiennent avec les habitants, pour les amener à orienter leur action afin qu'elles contribuent à mettre en œuvre ces visées. Sachant bien entendu qu'elles ne participeront à la création d'une telle dynamique que si elles ont contribué à l'élaboration de ces visées et que celles-ci ont été validées par leurs dirigeants.

Cette conception du rôle du chef de projet et des compétences qu'il requiert peut paraître technocratique à bien des chefs de projet. En réalité ces démarches organisationnelles doivent être conduites essentiellement avec le souci de la prise en compte des attentes des habitants, de l'amélioration de leurs rapports, en organisant la mise en relation entre les

usagers et le personnel de ces organismes, de manière à ce qu'il s'ouvre progressivement à leurs demandes, qu'il développe une capacité d'écoute et de compréhension de ces demandes, et modifie ses modes d'intervention en conséquence.

C'est en ce sens que **le rôle du chef de projet** nous semble devoir être celui d'un **« organisateur social et institutionnel »** **requérant essentiellement des capacités d'organisation de la mise en scène des relations entre les usagers et les organisations,** des capacités d'action sur les dynamiques sociales en agissant sur le fonctionnement des organisations. Il va sans dire que cela demande d'abord **des capacités d'élaboration de stratégies et de négociation,** en intervenant à la fois auprès des dirigeants et des cadres et jusqu'aux plus modestes agents d'exécution. Cela suppose beaucoup de **rigueur et de doigté** pour acquérir leur confiance, de **capacité d'imagination et de conviction** pour leur suggérer d'autres modes de fonctionnement et faire évoluer progressivement leurs cultures professionnelles.

Il ne faut pas perdre de vue que ces interventions doivent s'inscrire dans un projet et une stratégie d'ensemble, chaque mode d'action constituant un élément d'une déclinaison opérationnelle des visées poursuivies, choisi astucieusement de manière à générer une dynamique de transformation.

Autrement dit, il s'agit de transformer les structures existantes, en élargissant éventuellement leur champ d'action, plutôt que de multiplier les actions et les structures nouvelles qui restent souvent fragiles et ne modifient pas structurellement les modes de gestion antérieurs. Du moins ces actions ou structures nouvelles doivent-elles être pensées en lien avec l'action sur les structures existantes. ■

Michel BONETTI,
sociologue,
directeur de recherche au CSTB

