

Christian Castellanet (Gret)

Cycle des projets, cadre logique et efficacité des interventions de développement

octobre 2003

► Dans un contexte de « fatigue de l'aide », l'aide par projet fait l'objet de nombreuses critiques, en partie justifiées. En normalisant davantage les étapes du « cycle de projet » les bailleurs de fonds ont permis de clarifier la logique interne des actions, mais aussi introduit de nombreux éléments de rigidité, fortement préjudiciables à la qualité et l'efficacité des projets. À partir d'une analyse du cycle des projets, ce texte engage un débat sur les conditions institutionnelles et financières de projets de qualité.

Avant-propos

Des actions de qualité, en matière de développement et de coopération internationale, demandent une capacité à comprendre les situations et les enjeux, et à mettre en œuvre des démarches et méthodes pertinentes. C'est notre ambition, au sein du Groupe Initiatives. À travers différents regards sur nos pratiques, la série Traverses tente de contribuer à la capitalisation d'expérience et à la réflexion méthodologique, avec un accent sur les expériences de terrain.

Le texte que nous vous proposons aujourd'hui est d'une nature différente : Christian Castellanet n'analyse pas une expérience de terrain. Autour du concept de cycle de projets, outil conçu pour améliorer la cohérence et la qualité des interventions, il questionne l'impact des procédures des bailleurs de fonds sur la qualité des actions sur le terrain. L'exigence légitime de rigueur et de cohérence aboutit trop souvent à une rigidification contre-productive, encore plus massive lorsque l'on parle renforcement des capacités et non plus seulement investissements. Le durcissement actuel des procédures financières conduit parfois à l'asphyxie. Opérateurs du Nord et du Sud, et techniciens des bailleurs de fonds en font souvent l'expérience. Pourtant, ces réalités sont rarement posées et débattues, les bailleurs de fonds sont souvent des « acteurs invisibles » des projets, alors même qu'ils les conditionnent fortement par leurs règles, procédures, priorités, quand ils ne les orientent pas en pratique, en se substituant à la maîtrise d'ouvrage nationale.

Dans une phase de questionnement sur l'aide et son efficacité, il semble utile d'ouvrir un débat sur ces questions, entre bailleurs et opérateurs, pour trouver les moyens de concilier la transparence et la lisibilité des actions avec la souplesse nécessaire, et de sortir des pièges récurrents des cycles triannuels et de l'incohérence qu'ils produisent. C'est l'ambition de ce texte qui, en fonction de vos réactions et suggestions, pourra se poursuivre par des études de cas, un groupe de travail, un forum électronique, etc.

Le Comité éditorial de Traverses (gi@globenet.org)

Introduction

Pour un dialogue avec les bailleurs autour de l'efficacité de l'aide

Le texte qui suit est l'ébauche d'une réflexion sur les outils de **l'Aide par projets**, centrée sur les procédures de gestion du cycle des projets (GCP), et en particulier sur l'utilisation de l'outil « cadre logique ». Ces procédures, qui se sont généralisées depuis dix ans, permettent-elles d'améliorer la qualité des projets, donc leur efficacité en terme de développement, ou sont-elles une « lubie » de plus des bailleurs de fonds¹ ? Sont-elles toujours adaptées, quels que soient le type de projet et le secteur d'intervention ? Quelles sont leurs forces et leurs faiblesses, comment peut-on les améliorer ?

La question de **l'amélioration de l'efficacité des projets** n'est qu'un **des éléments** d'une réflexion plus générale sur **l'efficacité de l'aide en général**. Ceci, pour deux raisons essentielles : d'une part, l'aide prend des formes diverses, dont l'aide par projet n'est qu'une modalité, d'ailleurs contestée par certains. D'autre part, parce qu'une addition de projets sectoriels réussis ne garantit pas que leur somme se traduise par le développement durable d'un secteur de l'économie ou d'un pays, chaque projet produisant des externalités rarement prises en compte dans son évaluation, et qui ne peuvent être appréhendées qu'au niveau national ou global. Un exemple cité par Naudet (1999) : pour « réussir » dans leurs objectifs spécifiques, les projets ont fréquemment tendance à débaucher les cadres les plus compétents de l'administration. Ceci pourrait être bénéfique si cela restait des cas isolés permettant à ces cadres d'acquérir de l'expérience avant de retourner en poste ; mais si cinquante projets opèrent simultanément de la même manière, que reste-t-il de la capacité à former des administrations compétentes et fortes ? La question de l'efficacité globale de l'aide demande donc d'intégrer une réflexion beaucoup plus « macro ».

En revanche, il nous semble dangereux de ne raisonner qu'au niveau « macro » comme le font certains travaux sur l'efficacité de l'aide qui se basent exclusivement sur une approche économétrique (par exemple, Collier et Dollar, 2001). Cela revient à dire que, d'une part, le développement se résume à la croissance économique, et

¹ C'est le titre d'un manuel de l'Union européenne : *La gestion du cycle de projet : encore une nouvelle lubie ?*, Helpdesk CGP, DG 8, 1993.

d'autre part l'économie d'un pays est une « boîte noire » dans laquelle on est incapable de distinguer des projets ou des investissements qui ont donné de bons résultats et d'autres qui ont échoué. L'expérience commune montre cependant que la distinction existe de manière manifeste ; s'il n'est pas toujours possible de s'entendre sur les projets considérés comme réussis et d'évaluer de manière précise leur impact sur le développement national, il est par contre habituellement facile de s'accorder sur les cas d'échecs, d'éléphants blancs ou de programmes qui se sont perdus dans la bureaucratie ou les détournements divers. Et pourtant... ils continuent, contribuant à gaspiller l'argent des contribuables du Nord et des citoyens du Sud, à aggraver les dettes des PVD, et à réduire l'efficacité globale et « macro-économique » de l'aide.

Nous pensons donc qu'il faut arriver à intégrer le micro et la macro dans la réflexion sur l'efficacité de l'aide. Nous abordons ici cette question par l'angle micro, que nous connaissons bien en tant qu'opérateurs de projets menant une réflexion critique sur les méthodes d'intervention, mais cela ne signifie en rien que nous ne sommes pas prêts à participer à un débat plus global sur l'efficacité de l'aide et sur les autres formes qu'elle peut prendre en dehors de l'« aide par projets » (aide budgétaire, fonds d'investissements sectoriels, etc.).

LA CRISE DE L'AIDE ET LA REFORME DES PROCEDURES DE GESTION DES FONDS

La crise de l'aide au développement

L'ensemble du secteur de la coopération au développement est aujourd'hui en crise. Crise externe, d'une part, dans la mesure où les citoyens des pays développés sont de plus en plus sceptiques sur l'efficacité de cette coopération internationale. La critique va des positions les plus ultra-libérales, comme celle de Guy Sorman « la seule mesure qui puisse aider les PVD, c'est la libéralisation totale des marchés mondiaux », et que « toutes les autres formes d'aide n'aboutissent qu'à engraisser des potentats locaux et des bureaucrates internationaux incompetents », jusqu'au « on a vraiment besoin d'aider tous ces pays, mais on a l'impression que leur situation a plutôt empiré depuis 30 ans, malgré (ou à cause de ?) toute l'aide qu'on leur a donné ». Cela se traduit par une certaine réorientation (en France du moins) des campagnes de collecte ; les dons se dirigent aujourd'hui en priorité vers les maladies rares (surtout infantiles), vers la solidarité envers les exclus d'ici (il est vrai que la crise de l'exclusion en France s'est nettement aggravée ces dernières années), en second lieu vers « l'urgence humanitaire », les projets de développement internationaux, moins médiatiques, ayant moins de succès.

La baisse des budgets publics de coopération ne rencontre dans ces conditions guère de résistance dans l'opinion publique, ni chez les élus qui ne sont guère prêts à défendre une cause qui leur semble peu mobilisatrice. Cependant, il faut remar-

quer que le public est moins hostile que les médias ou les hommes politiques ne le laissent entendre : des enquêtes d'opinion récentes montrent qu'une grande majorité des citoyens (78 %) souhaitent que la France augmente son budget de coopération afin de rattraper, voire dépasser, l'objectif de 0,7 % du PIB². En définitive, l'opinion publique reconnaît la nécessité et l'importance de la solidarité internationale, mais s'interroge sur l'efficacité des efforts consentis et réclame des résultats plus tangibles.

Cette crise interne (certains préfèrent parler de « fatigue de l'aide ») se traduit par le blocage ou un manque de motivation des institutions de coopération. Crise surtout morale et intellectuelle, on a l'impression d'avoir tout essayé en matière de coopération, en Afrique en particulier, et malgré les modes successives (hier l'appui à la société civile et aux organisations paysannes, aujourd'hui la gouvernance, la lutte contre la pauvreté), beaucoup doutent et s'interrogent. On ne peut mieux traduire ce désarroi que par la question posée par le secrétaire du haut Conseil à la Coopération internationale³ dans le journal *Libération* : le HCCI a fait la preuve de la pertinence de ses critiques par rapport à la Coopération française, mais est-il capable de présenter des propositions claires et concrètes pour « une autre coopération » ?

L'aide par projet : une modalité critiquée mais qui reste incontournable

L'aide internationale peut prendre de nombreuses formes, qui vont de l'aide budgétaire (versée directement aux gouvernements) à l'aide par projets, dont une partie échappe totalement aux gouvernements, en passant par diverses formes de fonds sectoriels cogérés par les bailleurs et les ministères, et par la distribution d'aliments et de matériel dans le cadre des aides d'urgence. Il y a un débat important actuellement sur la meilleure forme que l'aide doit prendre pour améliorer son efficacité, en particulier en matière d'appropriation des politiques et stratégies proposées par les bénéficiaires et par les États en particulier. On trouve un exemple de cette réflexion chez Naudet (1999). Cette discussion va souvent de pair avec une critique de l'aide par projets, critique déjà ancienne (Lecomte 1986) mais qui a pris de l'ampleur récemment. On reproche aux projets le fait qu'ils sont conçus avant tout pour satisfaire les exigences des agences d'aide, qu'ils sont rigides, qu'ils ont des durées limitées et qu'ils ne favorisent pas le développement de compétences locales. Du fait de la concurrence des agences d'aide, ils rentrent souvent en contradiction et privilégient les résultats immédiats « visibles » sur ceux du long terme.

Combien d'infrastructures et d'équipes que les États sont incapables d'entretenir ? Combien de routes réhabilitées successivement et par des bailleurs différents ? Certains bailleurs prônent aujourd'hui la mise en place de « plans d'investissement sectoriels » gérés par un ministère et appuyés par un fonds multi-

² Sondage BVA/CCFD, septembre 2001.

³ Bianco J.-L., « Démocratiser la coopération », *Libération* du 20 avril 2000.

donateurs, mais le scepticisme reste grand quant à la capacité des gouvernements des PMA à administrer effectivement de tels programmes.

Parallèlement, il y a également un débat de fonds sur les objectifs de l'aide publique, avec une tendance du côté des néo-libéraux à affirmer que l'aide publique ne doit pas s'occuper de développement économique - qui doit être le domaine du secteur privé, des banques et des investisseurs transnationaux⁴ - mais se cantonner à renforcer les fonctions régaliennes de l'État (sécurité, santé, justice, éducation, monnaie) ou à intervenir dans le secteur « social » dans le cadre de « la lutte contre la pauvreté ». Le terme de « coopération au développement » est donc progressivement mis au rencard au profit de « la lutte contre la pauvreté ».

Il y a là un débat passionnant - et fondamental - qui mérite d'être approfondi, mais qui dépasse largement le cadre de cet article. Nous avons en effet choisi de nous limiter au cas particulier de l'aide par projets, d'une part parce que c'est celui que nous connaissons mieux ; ensuite, d'un point de vue pragmatique, parce qu'il représente encore une proportion très importante de l'APD⁵ ; et enfin parce que nous pensons que **l'aide par projets, malgré ses limites et ses défauts, peut être un instrument utile de coopération dans certains domaines, et pourrait devenir beaucoup plus efficace si les dispositifs et instruments de gestion de ces projets étaient améliorés.**

Il nous faut à ce point préciser ce que nous entendons par « projets ». Tout d'abord, évitons un malentendu courant : un « projet de développement » n'est pas nécessairement une intervention localisée de terrain portée par un opérateur privé de type ONG ou bureau d'études. On peut faire des projets d'appui à l'éducation publique, des projets d'appui institutionnel ou d'appui à la définition des politiques nationales, voire un projet d'implantation d'une industrie privée ou d'amélioration de la qualité dans une usine automobile. Il y a dans de le domaine de l'APD des grands projets et des petits projets, des projets qui se situent entièrement au niveau des politiques et d'autres au niveau du terrain. Par ailleurs, un projet ne fait pas forcément appel à une structure projet spécialisée (même si c'est le cas le plus courant en matière d'aide au développement). Il peut très bien être mis en œuvre par une organisation préexistante de la société civile, par une entreprise privée, ou par des services gouvernementaux. Ce qui caractérise **le projet**, de notre point de vue, c'est qu'il s'agit d'**un programme d'intervention avec un certain nombre d'activités prévues, avec des objectifs plus ou moins précis, pour une durée donnée, avec un budget déterminé.**

⁴ Ce point de vue est bien résumé par le slogan des États-Unis « Trade not Aid ».

⁵ L'aide par projet représente 65 % de l'APD totale pour l'OCDE en 1998 contre 8 % d'aide programmée, 9 % d'allègement de dette, 6 % d'aide d'urgence (rapport 1999 CAD /OCDE).

Il faut noter à ce sujet que curieusement, si le concept de projet de développement est maintenant mal vu au niveau de la Coopération internationale, il est de plus en plus utilisé par nos propres gouvernements et par l'Europe en particulier, qui préfèrent distribuer des subventions sous forme d'appui à des projets élaborés par des consortium d'acteurs publics et privés que sous forme de subventions de fonctionnement à des organismes publics jugés peu efficaces. Il est également de plus en plus utilisé dans le monde de l'entreprise.

Du point de vue du Gret, nous défendons tout particulièrement l'utilité d'interventions qui permettent **de combiner une approche expérimentale de type « micro » avec une approche plus « macro » au niveau des institutions publiques et des politiques**, des interventions qui permettent de renforcer à la fois la société civile et les États en mettant tous les acteurs en interaction. C'est ce que nous avons dénommé le domaine des **« politiques intermédiaires »** (M. Lévy, 2003). Ces interventions peuvent être constituées par un ou plusieurs projets bien conçus, **à condition toutefois** (et nous reviendrons là-dessus plus tard) d'avoir **la souplesse et la durée nécessaire** pour permettre un véritable processus de coapprentissage et de construction institutionnelle graduelle.

À noter également que la mise en place de **fonds de financement sectoriels** pluriannuels alimentés par divers bailleurs et gérés par les États ne signifie pas que **l'outil projets** ne sera pas utile au niveau national pour gérer les fonds en question. Ces fonds peuvent en effet financer, comme le propose Lecomte, aussi bien des fonds souples, des fonds de soutien des prix, des actions de formation, des prêts, que des projets classiques.

Les réactions des bailleurs

L'une des caractéristiques les plus marquantes des grandes institutions d'aide internationales, c'est l'absence de contre-pouvoirs et de représentation des usagers de l'aide dans ces structures. Quand un ministère de l'Agriculture décide d'une nouvelle politique agricole, il doit tenir compte des Organisations paysannes nationales et de leurs réactions possibles ; quand le ministère de l'Environnement décide d'une directive, il se trouve en butte aux chasseurs ou groupes environnementalistes qui exercent des pressions diverses... La bureaucratie de ces institutions est ainsi ramenée de temps à temps à la dure réalité du « terrain », aux points de vue des usagers citoyens pour lesquels ils travaillent. Rien de tel au siège de la Banque mondiale, de la DG8 ou de l'AFD. D'où une disposition à l'exacerbation des tendances et logiques technocratiques et bureaucratiques qui prennent un poids très important dans ces organisations centralisées. La réforme de la gouvernance de ces institutions mériterait une réflexion en soi, mais ce n'est pas ici notre objet.

Les bailleurs subissent cependant de manière plus ou moins diffuse la pression de l'opinion publique et des hommes politiques qui s'interrogent sur l'utilité et l'efficacité des budgets de coopération internationale et qui s'indignent des divers détournements dont elle fait l'objet. Nous pouvons donc partir de l'hypothèse que **la**

manière dont les fonds de l'aide internationale sont gérés a évolué en fonction d'une logique bureaucratique interne qui prend en compte l'évolution des idées dominantes sur ce qu'est une bonne coopération. Nous allons examiner ces deux aspects de plus près.

- ***La pression des gouvernements et de l'opinion publique***

Les bailleurs sont soumis à des injonctions contradictoires des responsables politiques, relayant eux-mêmes en partie l'opinion publique. Ces injonctions contradictoires sont d'une part « éviter de financer des projets inutiles, et surtout éviter les détournements de fonds publics » ; d'autre part de « limiter le coût de la bureaucratie gestionnaire de l'aide et de ne pas engager de nouveaux fonctionnaires », et en dernier lieu « ne pas faire de la coopération « de substitution » ou « d'abonnement » dans laquelle les mêmes programmes sont reconduits pendant des dizaines d'années, sans aucun changement au niveau national, mais pour le plus grand bénéfice de coopérants inamovibles et de ministres au grand train de vie ».

Il y a donc là un souci légitime de la part des bailleurs de ne pas gaspiller l'argent public et de mieux suivre les nombreux projets dont ils sont responsables, malgré des moyens limités.

- ***La réduction des coûts administratifs***

L'un des critères principaux (et d'ailleurs légitimes) d'évaluation par les politiques - et en définitif par les citoyens - de l'efficacité des agences de coopération étant la minimisation des coûts administratifs par rapport aux sommes déboursées, on aboutit en effet à des situations où deux fonctionnaires sont responsables de l'instruction et du suivi technique de plus de deux cents projets de coopération petits ou moyens (cas par exemple de la ligne « forêt tropicale »), sans aucun moyen d'aller sur le terrain pour les visiter, et donc n'ont comme unique outil de jugement (à part les avis des délégations, elles-mêmes sous-équipées en techniciens compétents et peu en mesure d'aller sur le terrain) que les documents de projets, les rapports fournis par les opérateurs, et quelques rares évaluations externes qui ne sont pas prévues dans la ligne de financement elle-même, et demandent donc des efforts considérables pour les organiser. Il est logique dans ce cadre d'essayer d'améliorer la qualité et la lisibilité des documents projets en leur donnant une structure standard qui répond par avance aux différentes questions que le bailleur peut se poser.

- ***Privilégier les grands projets et les déboursements rapides***

L'autre conséquence de cette recherche de la minimisation des coûts administratifs de l'aide internationale, connue depuis longtemps, c'est la tendance à privilégier systématiquement les grands projets par rapport aux petits, même si l'on sait que les petits projets sont souvent plus efficaces et durables que les grands. C'est ainsi que l'ADB a systématiquement favorisé en Asie la construction ou réhabilitation de grands programmes d'irrigation, tout en sachant pertinemment que les petits périmètres villageois pouvaient donner des résultats plus importants et plus rapides par

dollar investi (Korten, 1980). Il est vrai que cette tendance a été contrecarrée à partir des années 1970 par la critique des grands projets et la défense des technologies appropriées et du développement local, d'où le développement - relatif - des lignes de financement pour les petites actions menées en général par des ONG.

Autre aspect de la culture de l'efficacité promus par les grandes agences internationales, surtout celles qui accordent des prêts : l'importance accordée au bon déboursement des fonds, donc à leur utilisation rapide, exigence qui rentre souvent en contradiction avec le souci d'une appropriation progressive du projet par les acteurs locaux, et d'une manière générale avec le nécessaire respect des « rythmes du développement »⁶.

• ***Le rejet de la coopération de substitution et le retour en force du projet à durée limitée***

Autre critique, celle qui a le plus touché la coopération française traditionnelle : celle de la coopération de substitution, dans laquelle on a parfois continué de financer pendant des dizaines d'années le même type d'activité, qu'il s'agisse de formation ou de développement rural, sans qu'apparaissent des capacités nationales - humaines et financières - de reprise en main des activités engagées. On a parfois stigmatisé les programmes de « coopération-abonnement », renouvelés de manière quasi-automatique et sans évaluation critique.

On peut craindre toutefois d'avoir un peu rapidement jeté le bébé avec l'eau du bain, car cette critique s'est traduite par une obsession des projets strictement limités dans le temps, « avec un début et une fin », en général sur une durée de trois à cinq ans⁷.

En théorie, tout nouveau projet proposé doit démontrer qu'il sera « durable », c'est-à-dire soit qu'il aura eu l'impact désiré en terme de développement dans la période en question, soit qu'il sera pris en charge par les bénéficiaires durant la même période. Personne ne se fait beaucoup d'illusions sur cette durabilité rhétorique, d'où une version officieuse souvent suggérée de cette durabilité : la capacité à attirer d'autres financements durant la période du projet. Le non-renouvellement du projet

⁶ Lecomte en donne un bon exemple dans le cas d'un projet d'appui aux artisans appuyé par le BIT à Kigali, qui a dû résister aux pressions visant à dépenser l'argent au plus vite en début de projet, pour se trouver ensuite submergé par la demande en fin de projet, car il avait entre-temps favorisé la création de groupements qui se multipliaient rapidement (p 102).

⁷ Il est intéressant de noter que ce retour en force de la « coopération par projets à durée limitée » en France et en Europe coïncide avec un retour de pendule récent du côté de la Banque mondiale qui avait favorisé cette approche, mais qui aujourd'hui par la bouche de son président, J. Wolfensohn, prône le développement d'une aide par programmes de longue durée (20 ans) négociée avec les gouvernements et la société civile des pays pilotes, à partir justement du constat de l'incohérence et de la faible efficacité de l'aide par projets ponctuels (« L'autre crise », discours du 6 octobre 1998 devant le conseil des gouverneurs).

(deuxième ou troisième phase) est érigé en dogme par beaucoup de bailleurs ; il faut donc essayer de présenter « autre chose » si l'on veut assurer une continuité de l'action. Le fait de faire comme s'il s'agissait « d'un autre projet » implique que l'on n'a pas à se préoccuper de l'intervalle entre la première et la deuxième phase, ni de l'incertitude créée localement par l'absence de clarté sur l'avenir, et même que l'on encourage des changements d'opérateurs et de partenaires, ce qui ne peut qu'encourager des compétitions malsaines pour récupérer les projets les plus réussis.

- ***La lutte contre la corruption interne de l'aide et les procédures d'appels d'offres***

Dernier aspect de la critique de la coopération traditionnelle, la dénonciation de la corruption chronique dont elle était l'un des vecteurs, qu'il s'agisse de la corruption des administrations du Sud concernées, du détournement des fonds à des usages politiques peu avouables, ou de la corruption interne de l'appareil de coopération du Nord, avec des pratiques de « copinage », de renvoi d'ascenseur, d'attribution automatique de marchés, d'évaluations arrangées, etc. qu'il est inutile de détailler ici.

Cette dénonciation tout à fait légitime elle aussi, a entraîné la généralisation des procédures d'appels d'offres qui permettent en principe de sélectionner les meilleurs opérateurs au meilleur coût pour exécuter des projets donnés. Cette procédure a cependant pour résultat de séparer la responsabilité de la conception de celle de l'exécution d'un projet, avec une perte d'information et de cohérence inévitable entre ces deux phases, et renforce la conception d'un projet « clés en main » où les activités à mener et stratégies d'intervention sont prédéterminées, et où l'exécutant n'a plus théoriquement qu'à les « mettre en œuvre » selon un contrat précis avec l'administration concernée.

Plus grave, ces procédures aboutissent parfois à changer d'opérateur lors d'une deuxième phase du projet, non parce qu'il aurait démontré son inefficacité dans une première phase, mais simplement parce qu'un « mieux-disant » se présente pour le deuxième appel d'offres. Cela équivaut à nier la valeur de l'expérience humaine accumulée par l'opérateur, ainsi qu'à ignorer les liens humains qui se sont établis avec les acteurs locaux, liens qui sont rarement de nature purement contractuelle ou administrative...

- ***Les appels d'offres garantissent-ils la compétence des opérateurs retenus ?***

On peut douter de l'amélioration de la transparence et du recul de la corruption qui résultent des procédures d'appels d'offres ; il est notoire que de nombreux bureaux d'études recourent à des « frais commerciaux spéciaux » pour gagner de tels appels d'offres, ou passent par avance des arrangements avantageux (sur la gestion du projet) avec les administrations concernées. Par ailleurs, la notation des compétences des opérateurs reste très formelle : on compte le nombre de projets réalisés dans un pays donné par exemple, sans considérer si ces projets ont été des réussites ou des échecs patents. De la même manière, les CV des experts proposés sont

jugés sur des critères quantitatifs (nombre d'années d'expérience, niveau de formation, budgets gérés) sans vérification de la compétence réelle ou de l'éthique professionnelle des personnes proposées (nous savons tous qu'il existe dans le milieu quelques escrocs ou caractériels qui ont fait échouer tous les projets auxquels ils ont participé mais qui continuent à sévir grâce à leur beau CV). Quant aux notes méthodologiques, outre le fait qu'il s'agisse souvent d'exercices de style dans lesquels il faut savoir caser à tout prix les mots clés : « participation des bénéficiaires, durabilité, autonomisation des acteurs, prise en compte du genre, renforcement des compétences, etc. », elles sont parfois rédigées par des experts compétents qui ne sont mobilisés que pour la réponse à l'appel d'offres. On peut douter dans ces conditions de la qualité de la sélection des « meilleures réponses ». Encore une fois, s'il s'agit de construire un pont ou de réparer une route, il existe des normes techniques et des critères de qualité qui doivent permettre en effet de départager des offres concurrentes de manière à peu près objective (on l'espère du moins). Les entreprises de travaux publics ont par exemple en France un système de notation professionnelle qui détermine le type de chantiers qu'ils sont capables de gérer.

Lorsqu'il s'agit de mettre en place des programmes de formation ou de développement local, ces critères n'existent pas. En définitive, on en revient à la « renommée » de l'opérateur, qui est sans doute moins subjective qu'on veut bien le dire, à condition de pouvoir s'appuyer sur un « panel » d'avis divers. Il y a en tout cas une réflexion à mener sur la notation des opérateurs de développement et sur les critères des appels d'offres.

- ***La bonne gestion des fonds et l'hégémonie des contrôleurs financiers***

L'obsession de certains bailleurs sur le plan de la « comptabilité » est renforcé par l'influence croissante des contrôleurs financiers dans leurs institutions. Ce qui compte, ce n'est pas de démontrer qu'un projet a eu des résultats tangibles pour les paysans ou les pêcheurs, c'est de prouver que toutes les factures sont conformes et que tous les achats ont fait l'objet de « règles de mise en concurrence » afin d'éviter à tout prix les « différences de prix inexplicables ». La conséquence de cette obsession, c'est qu'on consacre tous les moyens du bailleur et de l'assistance technique au contrôle des dépenses, au détriment évidemment de la qualité effective du travail réalisé. Pour éviter un surcoût de 20 % sur les factures de réparation, on est prêt à mettre en place tout un appareil de contrôle financier et comptable qui coûte non pas 20 % mais 50 ou 200 % des coûts en question (et qui de surcroît risque d'avoir bien du mal à faire disparaître des pratiques de « commission » profondément enracinées dans la culture locale), et surtout qui peut provoquer des retards parfois importants - et fort coûteux - dans l'exécution des projets⁸. On peut appeler tout cela du

⁸ Lorsqu'un chef de projet expatrié qui coûte 8 000 € par mois doit passer la moitié de son temps durant un an à organiser les appels d'offres pour des achats et services qui coûtent en tout 100 000 €, on peut fortement douter de la rationalité économique de ce travail, qui coûte 48 000 € au bailleur (sans

« fondamentalisme de la bonne gouvernance ». Il est plus que temps de revenir à un peu de bon sens sur ce point, et de remettre les contrôleurs financiers à leur place légitime !

L'autre option, dans une optique libérale, est de passer à la « rémunération aux résultats » des opérateurs, en éliminant toute comptabilité détaillée. Encore une fois, c'est peut-être possible lors de la construction de ponts ou d'aéroports, mais on s'inquiète beaucoup plus de l'idée de la rémunération d'une équipe de développement agricole en fonction du nombre de paysans touchés ou même d'une augmentation de production agricole... Il est tellement facile en effet de « faire du chiffre » au détriment de la qualité ou de la durabilité des résultats, comme ce projet qui a résolu le problème de la participation des populations en payant grassement les paysans pour qu'ils participent aux réunions de planification communautaires !

LA GESTION DU CYCLE DES PROJETS ET LE CADRE LOGIQUE

L'adoption de la gestion du cycle des projets et du cadre logique par les bailleurs

En réaction aux critiques et aux pressions précédentes, les bailleurs ont mis en place des procédures de plus en plus élaborées visant à améliorer la sélection, le suivi et l'évaluation centralisée des projets afin d'améliorer leur efficacité générale. C'est notamment l'objet de la méthode du « cycle de gestion des projets » que nous allons maintenant détailler.

Au cours des quinze dernières années, les principaux bailleurs de fonds de la coopération internationale (tout d'abord la Banque mondiale, suivie par l'UE puis le MAE) ont accordé de plus en plus d'importance à la standardisation du « cycle des projets », basé en particulier sur l'utilisation généralisée du « cadre logique ». Dans le cas de l'UE, que nous avons plus particulièrement étudié, l'adoption de la « Gestion du cycle des projets » a été introduite au début des années 1990, à la suite d'une évaluation critique de l'efficacité de l'aide internationale menée par le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE vers la fin des années 1980⁹. Cette évaluation notait que **beaucoup de projets de développement péchaient par manque de préparation, manquaient souvent de pertinence, ne prenaient pas suffisamment en compte les risques de l'environnement, et ne profitaient pas de l'expérience des échecs et erreurs des projets antérieurs.** À partir de cette

compter le coût de sa propre administration qui suit les appels d'offres en question, donne sa non-objection, etc.) pour économiser au mieux 20 % des 100 000 Euros en question... Par ailleurs, les délais encourus empêchent de réagir correctement à certaines urgences et pénalisent la crédibilité et la qualité du projet dans son ensemble.

⁹ Réf. : ITAD/PARTICIP, *Gestion du cycle de projet ; guide récapitulatif des formations*, UE/Europaid, février 2001.

constatation qui ne peut que faire consensus dans le milieu du développement, le remède proposé a consisté en fait à « resserrer les boulons » au niveau des procédures de sélection et de suivi des projets par les bailleurs grâce à la généralisation de l'utilisation de la Gestion du cycle des projets et du cadre logique comme outil privilégié d'amélioration de la qualité des projets de développement.

On remarquera au passage que ce choix est loin d'être neutre, même s'il est présenté comme évident par ses promoteurs. D'autant que l'« aide par projet » a fait l'objet de vives critiques dans la même période et au sein des mêmes institutions (en particulier de B. Lecomte, 1986). Une analyse plus approfondie du « pourquoi » de la faillite de nombreux projets aurait sans doute suggéré d'autres pistes d'amélioration de l'efficacité de l'aide, par exemple la mise en place d'un système de « notation professionnelle » des opérateurs sur la base de leurs performances antérieures (qui se rapprocherait de notre idée d'une charte de qualité), la mise en place d'outils financiers conséquents pour améliorer la préparation de projets (comme par exemple le Fonds d'Étude Préalable), éventuellement cogérés avec les ONG ou les autres opérateurs, ou le développement de programmes d'investissements publics de longue durée comme cités précédemment, et qui étaient proposés par Lecomte sous le nom « d'accords cadres » négociés pour 10 à 20 ans. Nous reviendrons sur ce point ultérieurement.

Les objectifs de la gestion du cycle des projets

Les bailleurs ont adopté la « Gestion du cycle des projets » (GCP) avec les hypothèses suivantes :

« La GCP oblige les professionnels de la conception de projets à se concentrer sur les besoins réels des bénéficiaires en exigeant une évaluation détaillée de la situation existante et en appliquant la méthode du cadre logique (...). L'atout de la GCP réside dans le fait que les documents de projet sont rédigés selon un format normalisé abordant tous les points pertinents, y compris les hypothèses sur lesquelles repose le projet (...) Ce système rend clairs et visibles le concept du projet et le contexte dans lequel il fonctionne, et permet ainsi un meilleur suivi et une meilleure évaluation »¹⁰.

Nous ne rentrerons pas ici dans une description détaillée de cette fameuse GCP, qui sortirait du cadre de cet article, et pour laquelle nous renvoyons le lecteur à des manuels spécialisés comme celui de l'UE cité plus haut. En quelques mots, on peut dire que le cycle du projet comprend cinq ou six étapes (selon les bailleurs) : **Programmation - Identification / Instruction - Faisabilité / Financement / Mise en œuvre / Évaluation**. La programmation vise en fait à déterminer les priorités thématiques et géographiques d'une ligne de financement donné, elle est du ressort de

¹⁰ *La gestion du cycle de projet : encore une nouvelle lubie ?* Helpdesk CGP, DG 8, 1993. Les italiques sont de moi.

négociations intergouvernementales. Lors de l'identification, puis de l'instruction/faisabilité, le projet est progressivement élaboré, en principe avec la participation des futurs bénéficiaires et des diverses parties prenantes, autour du cadre logique. Ce même cadre logique sert de base ensuite à la notation du projet avant décision de financement, aux rapports d'activités et au suivi du projet, ainsi qu'à son évaluation intermédiaire ou finale. Le cadre logique est donc bien l'élément central de la méthode de gestion du cycle de projet.

Le cadre logique

Le cadre logique impose au concepteur du projet d'identifier les objectifs spécifiques du projet, de quantifier les résultats attendus pour chacun de ces objectifs, de lister les activités nécessaires pour y parvenir, et enfin de proposer des indicateurs de réalisation desdites activités ainsi que des indicateurs d'impact concernant les résultats attendus.

Il doit également lister les hypothèses sur lesquelles reposent la bonne marche du projet, en particulier celles liées aux facteurs dits « externes », dans lesquelles on fait rentrer les politiques publiques, la motivation des bénéficiaires, la viabilité économique du projet lui-même, etc.

La méthode du cadre logique est centrée sur l'idée qu'**une meilleure préparation des projets** (identification, faisabilité et sélection) doit permettre de proposer une **planification détaillée** des activités proposées avec leur coût et leurs résultats attendus, pour la durée du projet. Le suivi est ensuite grandement facilité, puisqu'il n'y a plus qu'à vérifier que les activités se déroulent conformément aux prévisions, et dans le cas contraire, de prendre des mesures correctives, exactement comme un architecte vérifie lors de visites de chantier l'avancement d'une construction.

C'est ce qu'on peut donc appeler des **projets clés en main**, ou « plans d'architecte » (**blueprint**)¹¹, par analogie avec la méthode de planification et de construction d'une maison ou d'un pont, dont s'inspire d'ailleurs largement le vocabulaire de la projétologie francophone (maître d'œuvre, maître d'ouvrage, opérateur...).

Les avantages du cadre logique

- **Pour les bailleurs : un gain de productivité et d'objectivité**

Du point de vue des bailleurs, l'objectif de cette formalisation est clairement de **faciliter le suivi et l'évaluation des projets**, qu'il s'agisse d'évaluation préalable « *ex ante* » (décision de financer ou non le projet) ou d'évaluation en cours d'exécution (*via* les rapports d'activités en particulier) ou d'évaluation finale « *ex*

¹¹ L'un des premiers auteurs à avoir utilisé cette analogie est David Korten, cité plus bas.

post ». Les critères d'évaluation sont eux-mêmes standardisés dans cette approche, en distinguant entre les fameux (et barbares) « efficacité, efficacité et efficacité ».

Le cadre logique présente dans ce contexte **un outil pratique et apparemment objectif** pour évaluer ou faire évaluer dans un minimum de temps des projets éloignés, dont on ne connaît pas bien le contexte, les contradictions, etc. Inutile de relire des documents de projets et rapports longs et touffus, il suffit de cocher en face de chaque « indicateur de résultats attendus » les résultats annoncés dans le rapport d'activité. Il y a là une source de **gain de temps et de productivité** au niveau des **agences d'aide**. Or, nous l'avons vu, c'est un aspect important pour les gestionnaires de l'aide, soumis aux injonctions contradictoires des politiques afin de réduire les coûts de suivi et gestion des projets, tout en améliorant leur qualité.

Le risque existe évidemment - surtout si l'on ne réalise plus de mission de suivi sur le terrain, toujours dans le même souci d'économie - de s'appuyer sur des informations fantaisistes fournies par les opérateurs eux-mêmes, d'obtenir des résultats de façade conformes aux prévisions initiales aux prix de pratique qui concernent plus la production de décors cinématographiques que le travail de développement, etc. Nous y reviendrons plus bas.

- **Des projets mieux conçus, plus clairs et cohérents**

Reconnaissons-le d'emblée, un des avantages principaux du cadre logique consiste à obliger le concepteur d'une action de développement à **clarifier ses propres objectifs, ses hypothèses et son mode de travail**. Trop souvent, dans le cas des projets présentés par des ONG en particulier, ces objectifs sont soit « implicites » soit carrément flous, le concepteur se considérant comme « le plus compétent » pour décider de l'utilisation des ressources obtenues une fois l'approbation du projet assurée.

Certaines ONG, en particulier dites « de base », considèrent le document-projet comme une formalité purement bureaucratique par laquelle il faut passer pour obtenir des fonds, mais n'ayant aucun rapport ou qu'un rapport lointain avec l'utilisation ultérieure de ces fonds. Bien entendu, le bailleur peut souhaiter fournir un appui « structurel » à une organisation donnée pour diverses raisons, mais il serait plus honnête alors de le faire sans demander un document de projet purement virtuel et hypocrite. Avec ou sans cadre logique, ces projets sont voués à l'échec... du moins d'un point de vue externe.

Pour revenir au cas plus général où il y a bien un « projet » conçu par un promoteur précis, et où c'est plutôt l'implicite qui empêche une définition claire des objectifs, il faut reconnaître que le **passage au cadre logique est un exercice douloureux** et parfois même pénible, mais qui peut être **salutaire**. Car il **oblige justement à formuler et à expliciter** ce qui paraît localement **évident** (mais qui ne l'est pas forcément pour tout le monde), à réfléchir aux stratégies d'après-projet, **à se fixer des objectifs réalistes** sur le plan quantitatif, ce qui peut permettre (par exemple) d'éviter ensuite une dispersion trop importante des activités.

Il a également l'avantage fondamental, dès lors que ce projet est conçu dans le cadre d'un **partenariat** avec une ou plusieurs institutions locales, de **clarifier les objectifs du projet aux yeux de ces partenaires** et de préciser **leurs obligations et responsabilités dans ce cadre** ; la même chose s'applique aux **salariés du projet**, qui n'ont pas toujours la chance ou l'opportunité de partager la vision du concepteur du projet.

- **L'évaluation systématique (ex post) des projets**

Le CGP introduit la nouveauté d'une évaluation externe plus ou moins systématique des projets afin de pouvoir en tirer des leçons pour les projets futurs. De plus, il est demandé que ces évaluations prennent en compte l'opinion des bénéficiaires théoriques du projet. Cela représente donc en principe un avantage appréciable par rapport aux anciennes méthodes. À ce titre, le CGP devrait se montrer un peu plus efficient. La grande question, c'est comment (et par qui ?) les leçons de ces évaluations sont-elles valorisées ?

En pratique, la prise en compte des leçons de l'évaluation ne se conçoit implicitement dans ce système qu'au niveau central des agences d'aide¹². La participation des autres « parties prenantes du système d'aide » reste en fait assez limitée. C'est bien la caractéristique d'un système centralisé axé sur une technocratie qui, au fond, se substitue aux États pour ce qui est de la gestion de l'aide.

Sans nier l'utilité et l'importance de la prise en compte des leçons de l'évaluation par les bailleurs (qui se traduisent souvent par des listes de « *best practices* » sur lesquelles il y aurait beaucoup à dire), on peut se demander si les organisations locales ne sont pas en mesure de tirer elles aussi de nombreux enseignements utiles des projets auxquels elles sont associées ou qu'elles exécutent, enseignements sans doute différents mais plus profondément enracinés dans la réalité et la culture locale, et pourtant plus utiles à une réorientation des programmes de développement au niveau local.

Au fond, dès lors qu'on se situe dans une philosophie de l'apprentissage collectif, il faut imaginer des systèmes de suivi-évaluation-capitalisation qui permettent à toutes les « parties prenantes » d'apprendre dans leurs domaines respectifs, en encourageant aussi la communication entre les différentes institutions concernées afin d'améliorer les procédures, prenant en compte les contraintes et objectifs des uns et des autres (cf. Neu, 2001).

¹² On remarque toutefois que dans le manuel cité pour l'Union européenne, la question de savoir à quel moment du cycle on doit incorporer les résultats des évaluations précédentes est laissée en suspens... S'agit-il d'une omission involontaire ou faut-il le lier au fait que le système de gestion de l'aide est encore en construction, comme nous en avertissent les auteurs ?

Les inconvénients du cadre logique

- **Rigidité et manque de flexibilité**

Bien que les manuels de GCP s'en défendent, le cadre logique offre dans la pratique **peu de flexibilité dans la phase de mise en œuvre du projet** proprement dite. Le guide récapitulatif de 2001 déjà cité déclare (après 40 pages détaillant comment planifier minutieusement les activités, en fonction de l'arbre des objectifs attendus, des contraintes, etc.) : « Le cadre logique ne doit pas être vu comme un simple jeu de procédures mécanistes, mais comme une aide à la réflexion. Il faut le voir comme un outil dynamique, qui doit être revu et corrigé au fil de l'évolution du projet et des circonstances, un instrument servant à structurer et à orienter la planification et la budgétisation des projets, et non comme un canevas rigide et contraignant ».

On peut craindre cependant que cela ne reste qu'une déclaration de principe, voire purement rhétorique, lorsqu'on observe que dans le même manuel, **pas un mot n'est dit sur la révision du cadre logique** dans le chapitre qui traite du **suivi de la mise en œuvre des projets** (qui ne fait d'ailleurs que 7 pages sur 78 !). Dans la réalité, une fois un projet approuvé, on ne sait généralement pas **qui est habilité à revoir le cadre logique** initialement approuvé. Chacun se renvoie la balle ; d'autant que ce n'est généralement pas prévu dans les contrats d'opérateur. Lors d'une évaluation *ex-post* du projet, l'évaluateur peut donc choisir d'ignorer tout simplement les modifications apportées au cadre logique et aux résultats attendus, même si elles ont fait l'objet d'échanges avec les services techniques, tout comme il peut au contraire valoriser la capacité d'adaptation du projet à un environnement changeant ; on est là dans le domaine de l'arbitraire.

- **Inadaptation de la planification rigide aux projets ayant une forte composante de changement social**

Autant l'on peut soutenir que la GCP, basée sur l'élaboration à partir du cadre logique d'un **chronogramme d'exécution et budget prévisionnel détaillé** (qui rappelle beaucoup la méthode PERT développée dans l'industrie dans les années 1950) **est adaptée** et a fait ses preuves **lorsqu'il s'agit effectivement de construire un bâtiment ou une route** - dans la mesure où l'ordre des opérations à réaliser est plus ou moins fixé d'avance et logiquement séquencé (on ne peut guère construire le toit avant les fondations, etc.) et où les aléas externes sont relativement réduits et contrôlables (on sait contrôler la qualité du béton qu'on va utiliser) - autant l'on sait par avance qu'elle n'est **pas bien adaptée** dès qu'on aborde une intervention de **changement social** et de **renforcement des capacités** ; en matière de formation classique, on sait depuis fort longtemps qu'une bonne pédagogie est adaptative et basée sur le dialogue et le *feed back*. En matière d'« intervention sociale », il n'est pas nécessaire de démontrer, on l'espère, qu'il est fort rare de disposer de recettes sûres et infaillibles permettant d'encourager un groupe humain quel qu'il soit à changer de comportement, qu'il s'agisse d'abandonner le tabac, de lutter contre le Sida,

de s'organiser en coopératives ou de décider des règles de gestion d'un périmètre irrigué.

Même dans les milieux de l'industrie, on a constaté depuis longtemps les limites du taylorisme et des méthodes de planification détaillée du type PERT, pour redécouvrir les mérites de la flexibilité et de l'organisation du travail en petit groupes décentralisés et relativement autonomes, faisant appel aux initiatives et aux idées des salariés ! Même dans un environnement relativement fixe et prévisible, comme celui des grands ateliers, il y a trop de facteurs d'incertitude et de variation pour qu'une planification rigide soit efficace¹³. Mais c'est pourtant le moment que les bailleurs choisissent pour remettre la planification centralisée à la mode dans le secteur de l'aide au développement !

Il se trouve que dans pratiquement **tous les projets et programmes de développement ruraux ou urbains**, destinés à améliorer le niveau de vie des populations « pauvres » ou « marginalisées » et à lutter contre les exclusions et les inégalités, **il y a une composante de changement social importante**. C'est d'ailleurs sans doute l'une des principales leçons qu'on peut tirer des essais de diffusion de technologies appropriées, dont le Gret a été l'un des avocats : il est fort rare qu'on puisse obtenir des impacts importants et durables en matière de développement par la simple diffusion de technologies, ou même par fourniture de crédit ou d'infrastructures adaptées. Qu'il s'agisse de projets productifs et d'amélioration des revenus, de programmes d'organisation des usagers des services publics ou a *fortiori* d'appui aux organisations locales et à l'élaboration de nouvelles politiques, la dimension du changement social est toujours essentielle. Les interventions portant sur **les techniques et les pratiques** doivent toujours s'insérer dans un cadre de changement social plus large, impliquant **l'organisation des acteurs locaux, l'émergence de nouvelles institutions**, de nouvelles régulations, et **les apprentissages collectifs et individuels**. Et il ne s'agit pas seulement là de « facteurs externes » qu'il faudrait prendre en compte à titre d'hypothèses ou de risques, mais bien souvent de l'objet même de nos projets, qui intègrent dans leurs objectifs non seulement des réalisations concrètes et « objectivement vérifiables », mais également des changements sociaux tout aussi réels et importants, mais beaucoup plus difficilement quantifiables.

Et pourtant, on s'obstine à appliquer aux interventions de développement les méthodes de planification et de suivi de la construction de ponts ! Il y a là un paradoxe qu'on ne soulignera jamais assez. Les exemples utilisés dans les manuels de gestion des cycles des projets sont à cet égard révélateurs : le cadre logique est appli-

¹³ Crozier a démontré magnifiquement que même dans une usine de fabrication de cigarettes, produit pourtant on ne peut plus standardisé, les ouvriers et techniciens disposent de marges de manœuvre non négligeables pour ralentir la production ou au contraire l'accélérer, selon qu'ils décident de collaborer ou au contraire de s'en tenir à la lettre du règlement.

qué de manière rigide et mécanique à des problèmes de mise en place d'infrastructures et de construction de systèmes d'irrigation ; c'est évidemment plus facile que de « mettre en cadre » des programmes d'appui à la diversification agricole et à l'organisation des agriculteurs, ou d'appui à la gestion locale des ressources naturelles !

Pour expliquer comment préparer un calendrier de réalisation, on n'hésite d'ailleurs pas à utiliser carrément (et naïvement ?) l'exemple d'une construction de maison : « la construction d'une maison consiste en un certain nombre d'activités isolées mais interconnectées... On est obligé de creuser les fondations avant de construire les murs, ... », etc.¹⁴.

- ***Tendance à favoriser une gestion bureaucratique des projets***

Il est évidemment beaucoup **plus facile** d'évaluer la mise en œuvre effective des activités du projet grâce aux « **indicateurs de réalisation** » que de mesurer **son impact final**, qui dépend de nombreux facteurs externes au projet, et n'est pas toujours **facilement mesurable** (en particulier si l'on s'intéresse à l'appropriation par les acteurs locaux, ou aux processus de renforcement des capacités). D'où une certaine tendance (notée par Naudet) à encourager une **gestion bureaucratique** des projets (**on réalise les actions prévues, quel que soit le contexte**, ou l'on s'en tient **aux procédures officielles**) plutôt qu'une gestion par les résultats (on privilégie l'obtention de résultats même s'ils ne sont pas facilement mesurables). Ceci rejoint notre critique du manque de flexibilité. Tendance également à « **minimiser les risques** » en privilégiant des modes de gestion contrôlés (**l'outil projet**) sur des pratiques de **partage des décisions et des pouvoirs** (partenariat, délégation) dont le résultat est évidemment moins connu d'avance, même si à long terme il semble indispensable à tous dans une optique d'autonomisation et de responsabilisation des acteurs locaux et nationaux.

- ***La participation des bénéficiaires lors de l'élaboration des projets : un souhait pieux, de toute façon insuffisant***

Il y a un fossé énorme entre les intentions et principes affichés par les promoteurs de la GCP et la réalité de la gestion des projets en matière de participation. Sur le plan des principes, il est affirmé que : « l'expérience des principaux bailleurs montre que trop de décisions concernant des projets ont été prises sans concertation suffisante avec les bénéficiaires et parties prenantes et sans toutes les informations nécessaires. L'objet du cycle de projet est d'assurer que les décisions soient prises par les parties prenantes et reposent sur des informations suffisantes et pertinentes ».

¹⁴ Réf. : ITAD/PARTICIP, *Gestion du cycle de projet : guide récapitulatif des formations*, UE/Europaid, février 2001

Sur le plan de la méthode, le manuel cité suggère que cette consultation des parties prenantes soit réalisée **lors de l'identification du projet**, afin qu'elles puissent participer à la définition des problèmes à résoudre, des objectifs spécifiques proposés pour le projet et de la stratégie à suivre. Cette consultation s'inspire visiblement des méthodes de type Zop ou Pipo, avec construction d'arbres de problèmes, et analyse des « forces, faiblesses et opportunités ». On ne voit guère apparaître par la suite les parties prenantes dans les autres étapes du cycle de projet.

On peut se demander d'ailleurs **sur quelle base les évaluateurs chargés d'évaluer la qualité du projet** peuvent effectivement **vérifier si les utilisateurs ont été effectivement associés à la préparation** de ce projet ? Cette question ne fait d'ailleurs pas partie de la check-list proposée pour les projets d'Europaid, alors même qu'on nous avait annoncé auparavant que c'était une des raisons d'être de la nouvelle approche ! C'est assez révélateur... En fait, **les agences d'aide ne se sont pas donné les moyens** de garantir que la préparation des projets a effectivement associé les futurs bénéficiaires, sans même parler de leur exécution ! Il est vrai que tout cela aurait des incidences en terme d'organisation des agences, et un coût non négligeable qu'elles ne sont pas prêtes dans l'ensemble à assumer.

Les bailleurs offrent en effet rarement la possibilité de financer **une phase préparatoire conséquente** ; soit on part du principe qu'elle sera autofinancée par les opérateurs (cas général des projets ONG), soit on confie cette phase préparatoire à des experts sélectionnés ; dans ce dernier cas, l'organisation et **la brièveté des missions de faisabilité** laissent **peu de place à une réelle participation** des acteurs locaux qui sont au mieux consultés mais jamais associés aux choix proposés, ce qui supposerait de pouvoir effectuer **plusieurs allers-retours**, de laisser le temps à la maturation des points de vue, voire à leur début d'organisation, etc.

Dans tous les cas de figure, il n'en reste pas moins qu'une participation qui resterait limitée à la conception des projets, même si elle était bien assurée, serait de toute façon insuffisante pour assurer l'appropriation effective des projets par les bénéficiaires, dans un processus d'apprentissage réciproque qui a surtout lieu au cours de la mise en œuvre effective du projet en question.

- **Participation, appropriation et planification rigide**

Il y a de notre point de vue **une contradiction profonde** entre le souhait réaffirmé par les bailleurs d'assurer une **réelle participation des bénéficiaires** à la mise en œuvre des projets et la **rigidité introduite par le cadre logique** des projets. En effet, même si le projet n'a qu'une durée limitée, il est presque inévitable que des ajustements et des changements de stratégie soient souhaités par les bénéficiaires, soit parce que leur environnement a changé entre l'identification du projet et le moment de sa mise en œuvre, soit tout simplement parce qu'ils n'avaient pas une idée claire des enjeux et des possibilités lorsque ce projet a été élaboré, et que c'est en commençant à le mettre en œuvre qu'ils perçoivent mieux ses enjeux et les possibilités qu'il offre. **Aucun diagnostic préalable**, aussi « participatif » soit-il, **ne peut**

garantir que le projet répondra vraiment aux besoins et intérêts des bénéficiaires. Toutes les analyses menées sur la participation dans les projets de développement (cf. notamment Lavigne Delville et Mathieu, 2000) démontrent abondamment que **le diagnostic participatif ne peut être qu'un premier outil** visant à intégrer les points de vue des acteurs locaux dans l'élaboration d'un projet, il ne peut en aucun cas être le seul ; mais ce n'est qu'en offrant aux acteurs locaux **un réel pouvoir dans les décisions du projet** en cours d'exécution, donc **dans sa programmation**, sa détermination de priorité, **l'allocation de ses ressources**, qu'on peut assurer une réelle participation au projet et qu'on peut favoriser **son appropriation par ces acteurs locaux**. Cela suppose donc **d'accepter une possible remise en cause de la stratégie du projet, donc de son « cadre logique », de son chronogramme, voire même de ses objectifs spécifiques...** Tout cela est pratiquement incompatible avec la pratique des projets « préplanifiés » avec des objectifs et des résultats contractuels attendus non négociables.

Des projets à durée limitée, en contradiction avec les rythmes du développement

Bien que cela ne soit pas explicitement affirmé comme un objectif de la GCP ou des cadres logiques, l'approche GCP favorise nettement dans la pratique **des projets « à durée limitée, ayant un début et une fin »**.

L'immense majorité des interventions de développement a pour objectif explicite ou implicite **le renforcement des capacités**, qu'il s'agisse de formation des individus eux-mêmes ou de renforcement d'organisations locales ou nationales, afin de les rendre capables de prendre en charge des fonctions d'intérêt collectif indispensables au développement. Dans la formation individuelle, on vise en général la formation d'acteurs locaux (par exemple des paysans, les citoyens d'un quartier, etc., mais aussi la formation des cadres nationaux qui seront à terme responsables de poursuivre et démultiplier le processus). Cette formation suppose en général d'être capable de **programmer dans la durée** des parcours professionnels alternant apprentissage sur le terrain, compléments de formation professionnelle et académique, prise en charge progressive de responsabilités, etc. Il est intéressant de noter à cet égard que les compagnies multinationales qui implantent des filiales locales et sont confrontées à ce même problème planifient en général la formation de leur personnel national sur une dizaine d'années, temps nécessaire pour substituer les cadres expatriés de départ par des nationaux. Il est la plupart du temps illusoire de prétendre **former des cadres nationaux en trois ans** (à moins bien sûr de ne viser que l'acquisition d'une compétence technique nouvelle très précise) ; il faut disposer au moins d'une dizaine d'années et d'une bonne combinaison d'activités de terrain proprement dite et de budgets de formation plus classiques.

Même chose en ce qui concerne **l'appui aux institutions**. Les évolutions sont lentes et progressives, la confiance se construit petit à petit, et donc, à moins de se situer dans le cadre exceptionnel d'intervention en réponse à une volonté de réforme radicale, impulsée par des responsables politiques forts et stables, l'efficacité de

l'intervention suppose la durée et des démarches progressives plutôt que des interventions massives sans lendemain. Nous insistons ici sur le fait que nous ne considérons pas comme pertinente la dichotomie entre « projets de développement » qui seraient situés « sur le terrain », au niveau local, et « appui aux politiques publiques » qui se situerait au niveau des gouvernements. Il y a de mon point de vue des projets d'appui aux politiques publiques comme il y a des projets de terrain, les deux sont utiles et peuvent se renforcer mutuellement. Les bons projets de développement supposent une articulation croissante entre les innovations techniques et sociales développées localement, et les évolutions des politiques au niveau national.

Dans ce contexte, prétendre que **les projets de développement, quels que soient les secteurs d'intervention, doivent donner des résultats durables dans une durée limitée de 3 à 5 ans, et ne doivent pas, sauf exception, être prolongés, relève de la myopie ou de l'hypocrisie.** C'est pourtant ce qui est affirmé par certains responsables des bailleurs de fonds, ou explicitement formulé sur certaines lignes de financement.

Dans d'autres cas, les bailleurs admettent qu'un projet donné peut être suivi par un autre projet qui assurera la continuité des actions entreprises et la diffusion des résultats du premier à une autre échelle ; il faut cependant surtout se garder de parler de « nouvelle phase » ou d'extension du projet. Il doit être présenté comme un « nouveau » projet. Sur le plan logique, cela a évidemment l'avantage de « remettre les pendules à zéro » et de considérer que, puisque la situation de départ de cette nouvelle phase est différente (du moins on le souhaite...) de ce qu'elle était au début du premier projet, on a bien affaire à un nouveau projet, avec une nouvelle stratégie, de nouveaux objectifs spécifiques, etc.

Autre avantage, moins ouvertement formulé sans doute, mais tout aussi important, c'est qu'il délie le bailleur de toute obligation vis-à-vis de la suite éventuelle du projet ; certes, un projet peut être stoppé ou non-renouvelé en cas d'évaluation négative, ou confié à un autre opérateur, mais c'est toujours une procédure lourde et douloureuse. En inversant « la charge de la preuve », la fiction du « nouveau projet » facilite beaucoup ces décisions de non-renouvellement.

Par contre, dans la pratique, cette obligation de présentation d'un nouveau projet se traduit par des ruptures de continuité importantes, avec une procédure d'instruction du nouveau projet lourde et coûteuse (parfois obligation de refaire une étude de faisabilité après une évaluation de la phase précédente), des délais souvent supérieurs à un an entre l'arrêt d'un projet donné et sa phase suivante, et quelquefois (dans le cas des procédures d'appel d'offres) par un changement d'opérateur aléatoire. Il est évident que cela se traduit par une perte de compétences et d'expériences importantes, et par la rupture des relations établies entre les différents

partenaires du projet, la perte de confiance, etc. Ce n'est pas du tout idéal du point de vue de l'efficacité globale de l'intervention, c'est le moins qu'on puisse dire¹⁵.

QUELLES ALTERNATIVES A LA GCP ?

Nous avons vu que la méthode GCP répond à des préoccupations légitimes des bailleurs et de l'opinion publique, visant à améliorer l'efficacité et la transparence de l'aide par projets. Des progrès incontestables ont été réalisés, notamment en matière de formulation et de sélection des projets, grâce en particulier à la généralisation du « cadre logique ». Par contre, cette méthode ne résout pas les problèmes inhérents de « l'aide par projet », et elle tend même à les aggraver en termes de rigidité d'exécution, de bureaucratisation des décisions, et surtout d'incompatibilité avec les processus d'apprentissage collectifs basés sur les essais-erreurs et ancrés dans la durée. Peut-on améliorer la GCP ou lui proposer des alternatives, sur la base d'une réflexion sur les processus de développement ? C'est ce que nous allons discuter dans les paragraphes suivants, en partant de deux propositions alternatives : l'approche du « co-apprentissage progressif » basée sur Korten, et celle des « programmes d'investissements sectoriels » défendue par Naudet. En conclusion, nous discuterons de quelques pistes de travail et de dialogue avec les bailleurs.

L'approche du co-apprentissage progressif

Lorsqu'on réfléchit, à partir d'expériences concrètes ou d'évaluations plus systématiques comme celle de Korten¹⁶ (1980), aux **caractéristiques des projets de développement qui ont donné de bons résultats**, c'est-à-dire qui ont abouti à des changements économiques et sociaux durables pour les populations rurales ou urbaines marginalisées, on arrive aux résultats suivants : ces projets sont **petits au départ, démarrent souvent lentement, se développent ensuite progressivement et finissent par se généraliser en s'institutionnalisant**. Ils impliquent des **coûts de formation et de suivi importants**, privilégient **le renforcement des ca-**

¹⁵ Un bailleur m'a cependant un jour fait l'éloge de ces ruptures de continuité en me faisant remarquer que c'était une bonne manière pour lui de trier les initiatives « durables » (il voulait dire sans doute les équipes de terrain résistantes et obstinées, ou celles qui avaient été assez malignes pour diversifier leurs bailleurs) de celles qui étaient « opportunistes » ; conception intéressante de la « *survival of the fittest* ».

¹⁶ Il s'agit d'une réflexion déjà ancienne, mais qui reste à notre avis très pertinente. Korten travaillait pour la fondation Ford en Asie. Il a analysé dans l'article cité cinq réussites en matière de développement rural dans cette région, ayant comme caractéristique commune d'avoir commencé à petite échelle et de s'être ensuite développé au niveau national. Il a trouvé que toutes ces réussites procédaient d'une approche progressive de l'apprentissage, qu'il a comparée à l'approche projet appuyée par les grands bailleurs (Banque mondiale, ADB) de la région. À noter cependant que l'un des projets cités, celui de l'office de l'irrigation des Philippines, a été mené en partenariat avec l'État dès le départ.

pacités locales. Ils procèdent **par essai-erreur, sont flexibles et adaptatifs.** Leur planification implique de manière croissante les acteurs locaux¹⁷.

- **La participation des acteurs**

La seule manière d'assurer effectivement une participation effective des acteurs locaux à la mise en œuvre d'un projet, c'est soit de leur donner « carte blanche » en leur confiant entièrement la gestion des financements (c'est ce que fait un certain nombre d'ONG de financement du Nord), mais on court alors des risques sérieux d'appropriation par des « courtiers » locaux ou par des minorités intéressées, et l'on perd tout contrôle sur son utilisation et ses finalités ; soit de prévoir des mécanismes de négociation internes au projet entre ces acteurs locaux et les opérateurs chargés de son exécution, associant si possible les maîtres d'ouvrages nationaux et les bailleurs, et débouchant sur la possibilité de **redéfinitions du contenu du projet et de son cadre logique en cours d'exécution.**

- **L'approche essai-erreur**

Il faut affirmer avec force que le développement n'est pas une science exacte, pas plus d'ailleurs que l'ensemble des interventions visant le changement social dans nos pays dits développés, qu'ils s'agisse de lutte contre l'exclusion et le chômage, contre le racisme, ou d'intégration par l'école. Les possibilités d'erreur dans le montage d'une intervention sont donc élevées, même si l'on fait appel aux meilleurs experts, et même si l'on associe les futurs bénéficiaires à la conception du projet. Il faut donc accepter le droit à l'erreur, et même affirmer l'utilité de l'erreur, au lieu d'en faire un sous-produit honteux et indésirable des politiques de coopération. L'erreur est utile si elle nous permet d'apprendre et de revoir nos méthodes et nos hypothèses. Elle est inutile et dangereuse si on en fait un synonyme d'échec honteux, si on la cache, si on n'essaye pas d'en comprendre les causes, et si on ne prend pas les précautions nécessaires pour que les acteurs locaux ne soient pas victimes de cette erreur.

Cette analyse amène assez logiquement à prioriser une approche expérimentale et évolutive des interventions de développement ; il est en effet dangereux de financer des grands projets de but en blanc, sans les avoir expérimentés au préalable à petite échelle. Il est donc souhaitable d'appuyer un certain nombre de petites interventions, portées par des acteurs divers, afin de repérer celles qui « marchent bien » et de leur donner les moyens d'une croissance progressive ; par contre, il faut disposer de bons moyens d'évaluation externe pour ne pas prolonger inutilement des expériences qui n'ont pas donné de résultats, qui se trouvent dans des contradictions insurmontables, etc.¹⁸.

¹⁷ Voir en annexe une fiche résumant l'analyse de Korten.

¹⁸ D'après Korten, la croissance des interventions qui deviennent des succès peut être représentée par une courbe en S caractéristique de l'apprentissage collectif :

Notons encore que le fait de « commencer petit » ne signifie pas nécessairement « commencer à la base » ; on peut initier un programme de réforme administrative en l'expérimentant sur une unité pilote. On peut également tester une nouvelle politique de vulgarisation dans un district donné¹⁹ avant de l'étendre à une plus grande échelle. Par contre, ce qui est toujours risqué, c'est de décider qu'on va investir d'un seul coup 30 millions de dollars dans une « nouvelle politique forestière » sortie de la tête des experts et dans le meilleur des cas d'un ou deux fonctionnaires nationaux brillants mais isolés.

• **Suivi-évaluation externe et qualité des projets/programmes**

Le corollaire d'une approche basée sur l'apprentissage, et la méthode essai-erreur, c'est qu'il faut prévoir des moyens relativement importants pour le suivi et l'évaluation externe des projets financés. Korten observait, d'après l'expérience de la Fondation Ford, qu'il faudrait allouer de l'ordre de 20 % du personnel des agences d'aide au suivi-évaluation direct des projets. En contrepartie, les moyens consacrés à des études préalables et de faisabilité sont plus réduits que dans l'approche GCP. Cela rejoint les estimations de J.-L. Vielajus²⁰ sur les montants nécessaires à l'accompagnement des projets de développement local basés sur des fonds de microprojets (de l'ordre de 30 % des fonds distribués), qui pourrait être considéré comme un cas particulier de l'approche du développement par l'apprentissage.

Combien cela coûte-t-il ?

Ces sommes peuvent paraître élevées ; elles s'expliquent en partie par le fait que la philosophie de l'apprentissage suppose qu'on puisse financer une multitude de petites initiatives, sans être trop regardant sur la rigueur des projets proposés, mais qu'en contrepartie elles fassent toutes²¹ l'objet d'une évaluation externe avant le

- la première phase (expérimentation) consiste à « apprendre à être effectif » : il s'agit d'arriver à mettre au point une méthode d'intervention qui arrive aux résultats souhaités, sans trop se préoccuper des coûts ni de l'échelle ;

- la deuxième phase (rationalisation) a pour objectif « d'apprendre à être efficace », c'est-à-dire d'améliorer l'organisation et les procédures pour réduire au maximum les coûts d'intervention ;

- la troisième phase (expansion) a pour objectif d'apprendre à développer le programme. Il s'agit de former de nouvelles ressources humaines pour étendre le programme géographiquement et d'assurer la croissance de ou des organisations concernées.

Au terme de cette troisième phase, les organisations concernées ont un avenir assuré, soit qu'elles aient atteint leur autosuffisance économique (cas des coopératives laitières indiennes), soit qu'elles soient intégrées dans les politiques publiques (cas du programme d'irrigation communale des Philippines).

¹⁹ C'est d'ailleurs ainsi que procède le ministère de l'Agriculture vietnamien, pour ne citer qu'un exemple concret indépendant des bailleurs.

²⁰ Rapport de mission au Sénégal pour l'UE – Gret, 1999.

²¹ Ou presque toutes, dans la mesure où certains porteurs d'initiatives renoncent d'eux même, en cas d'échec, à demander un renouvellement de leur financement.

passage à une phase suivante, aboutissant à une sélection relativement sévère des programmes qui méritent d'être développés. Par ailleurs, des mécanismes de suivi et d'échanges externes sont mis en place et développés au fur et à mesure que les programmes eux-mêmes se développent.

Une analyse coût/bénéfice

Ces coûts élevés de suivi-évaluation inquiètent les gestionnaires de l'aide publique, qui se préoccupent à juste titre du ratio entre les sommes investies dans les projets et les réalisations effectives sur le terrain. Deux remarques à ce sujet : la première, c'est qu'il faut **prendre avec prudence des indicateurs de style « proportion de l'argent arrivant effectivement au paysan »** souvent mis en avant par les tenants du « populisme basique ». Remarquons simplement que, si comme le dit le proverbe chinois, il vaut mieux apprendre à pêcher que de donner du poisson, l'argent arrivant au paysan dans le cas de la formation peut être zéro alors que **la distribution gratuite de poisson (ou de cannes à pêche) aura toutes les apparences de l'aide efficiente**²². Par contre, la formation de pêcheurs sera très mal notée sur le plan du dollar arrivant dans les mains du paysan²³.

La deuxième remarque, c'est que **l'efficacité de l'aide ne peut évidemment se mesurer que dans la durée et sur l'ensemble d'un dispositif**. Un certain nombre de coûts indirects sont fréquemment oubliés lorsqu'on estime l'efficacité économique des projets : ce sont les coûts de fonctionnement des agences d'aide, notamment les salaires de leurs fonctionnaires ainsi que ceux des organismes de contrôle correspondants. Il faut pouvoir comparer « toutes choses égales par ailleurs ». Mais même en admettant que par principe un dispositif d'appui au développement basé sur l'expérimentation et l'apprentissage progressif suppose des coûts de suivi-évaluation plus élevés, **il y a fort à parier que le surcoût correspondant sera largement compensé par la réduction importante du nombre de grands projets « éléphants blancs »** qui ne laissent d'autres traces après leur départ que de nombreuses carcasses de véhicules 4 x 4, des infrastructures non-entretenuës qu'il faudra réhabiliter après 10 ans, et des comptes en banque confortables en Suisse ou à Miami pour quelques responsables nationaux corrompus. La moralité publique devrait également sortir grandie d'un tel système.

Décentralisation et qualité des évaluations

Il faut noter que la mise en place de tels dispositifs de suivi-évaluation supposent presque automatiquement une certaine décentralisation des agences des bailleurs

²² Surtout si elle est réalisée par une organisation locale bénévole, par exemple les membres du parti au pouvoir !

²³ Dont certains, parmi les plus malins des candidats au poste de « courtier du développement », sauront d'ailleurs se plaindre lors du passage des évaluateurs et des représentants des bailleurs !

de fonds et la constitution de réseaux de compétences locales solides. Pour favoriser les échanges intellectuels au niveau global et éviter la réapparition de « réseaux de copains » plus ou moins discrets, il est cependant utile de maintenir une certaine proportion d'évaluateurs non-nationaux dans les circuits. Vu l'importance que prend l'évaluation dans ce système, il serait souhaitable que des normes professionnelles et éthiques élevées soient établies et garanties par un système adéquat (certification, possibilité de recours légal contre un évaluateur indélicat ?). On en revient à la question des **normes de qualité professionnelle** déjà discutées plus haut pour les opérateurs.

- **L'évaluation et le co-apprentissage**

Entendons-nous bien : lorsque nous parlons de co-apprentissage, il ne s'agit en aucune manière d'un processus de transfert de connaissances ou de formation impulsé par ceux qui savent à destination de ceux qui ne savent pas²⁴. Il s'agit bien du processus par lequel un ensemble d'acteurs sociaux font évoluer progressivement leurs perceptions, leurs connaissances et leurs savoir-faire à partir de l'expérience pratique (d'où l'importance des essais-erreurs), du dialogue, de la négociation, et de l'évaluation croisée de leurs résultats respectifs. Parmi ces acteurs, il faut compter aussi bien les « bénéficiaires » visés par le projet (acteurs locaux, services publics), les « opérateurs » chargés de l'exécuter, que les bailleurs de fonds eux-mêmes. Si l'évaluation formelle n'est pas indispensable à l'apprentissage, elle peut cependant contribuer à accélérer considérablement ces processus d'apprentissage. Peut-on concevoir des méthodes de « coévaluation » qui maximisent ce processus chez les divers partenaires sans tomber dans les enjeux de pouvoir ? Ou doit-on prévoir des ensembles d'évaluations complémentaires destinées aux divers acteurs ? Cela semble constituer un champ de travail important sur le plan méthodologique.

Des programmes d'investissement sectoriels pluriannuels

Une autre approche qui constitue une alternative radicale à l'aide par projets consiste à redonner aux gouvernements le contrôle effectif sur les programmes d'aide en instituant des programmes d'investissements pluriannuels mis en œuvre par les administrations nationales, avec des obligations de résultats et non plus de moyens. Cette approche, défendue par Naudet et Lecomte, mériterait une discussion approfondie ; il est clair qu'il ne s'agit pas de sortir du Charybde de la multiplication de structures-projets au détriment du renforcement des institutions nationales pour retomber dans le Scylla du financement d'administrations pléthoriques et rentières.

²⁴ Le terme d'apprentissage en français a une connotation malheureuse de « formation professionnelle pratique de base ». Nous parlons bien du processus par lequel nous apprenons à partir de nos expériences, aussi bien sur le plan théorique que pratique, indépendamment de notre niveau d'études ou de notre compétence. On peut même dire que l'apprentissage est d'autant plus vigoureux qu'on a une bonne éducation.

Cette discussion sortirait du cadre du présent article, qui souhaite plus modestement se centrer sur l'amélioration des « procédures-projets » existantes. Notons cependant que l'approche « programmes nationaux » ou « accords-cadres » n'est pas contradictoire avec l'approche de l'apprentissage, bien que cette dernière soit beaucoup plus basée sur la société civile. Tout d'abord, comme nous l'avons noté, l'approche programme suppose des conditions de volonté et de cohérence politiques nationales qui ne sont pas toujours remplies, loin de là. Sauf à abandonner toute aide dans les pays qui ne remplissent pas ces conditions (mais ce sont aussi souvent les plus pauvres), le recours à des programmes d'intervention basés sur la société civile restera nécessaire dans de nombreux cas. Ensuite, même dans les cas où des programmes publics importants peuvent être négociés, il semble important de prévoir une participation effective de la société civile, en particulier au niveau de l'expérimentation locale, qui constitue une base très importante d'élaboration et d'adaptation des politiques nationales. Dès lors, une partie des financements de ces programmes pourrait être consacrée à l'appui aux initiatives locales basées sur « l'approche de l'apprentissage », sous la maîtrise d'ouvrage des administrations concernées.

Quelques pistes de travail et de dialogue sur de nouveaux instruments de gestion de l'aide

Il est urgent de démocratiser et d'élargir le débat sur l'efficacité de l'aide si l'on veut traiter sur le fond les interrogations légitimes du public et des gouvernements et sortir de la crise actuelle. Ce débat doit associer l'ensemble des acteurs du système de l'aide internationale, tant il est vrai que la logique d'ensemble de ce système résulte des interactions entre ses diverses parties (bailleurs de fonds, opérateurs, gouvernements, société civile), suivant leurs propres logiques, avec des résultats souvent peu satisfaisants. Là plus qu'ailleurs, l'enfer est pavé de bonnes intentions.

A contrario, et faisant preuve d'un optimisme raisonné, nous pensons que certaines contradictions internes de ce système pourraient être identifiées et résolues par le dialogue éclairé non pas entre les institutions, mais entre des individus motivés et volontaires appartenant à ces diverses institutions.

Pour amorcer ce débat, nous proposons de partir sur un aspect limité mais concret du système de l'aide : celui des outils de gestion du cycle des projets.

À partir de l'analyse qui a été présentée plus haut, on peut proposer quatre pistes de travail et de dialogue possibles avec les bailleurs :

- la première consisterait à **améliorer les procédures existantes d'aide par projet**. C'est peut-être la moins ambitieuse mais la plus réaliste. Comme nous l'avons noté, l'utilisation de la GCP et du cadre logique représente un outil intéressant pour la gestion de projets, à condition de le **rendre effectivement plus flexible** et de garantir une vraie **participation des bénéficiaires dans l'exécution** du projet. On pourrait étudier, avec une agence de gestion de l'aide, comment ses procédu-

res devraient évoluer afin de permettre cette plus grande flexibilité et transparence en cours d'exécution. On peut également réfléchir à des **mécanismes d'évaluation** mieux adaptés, ainsi qu'à la mise en place d'une **notation de qualité professionnelle** des opérateurs ;

- la seconde, sans doute plus complexe à mettre en œuvre, serait le développement de nouvelles lignes d'aide par **projets évolutifs de longue durée**, afin de pouvoir mettre en œuvre dans de bonnes conditions l'approche du coapprentissage progressif. Il faudrait définir les conditions et les critères qui justifieraient la poursuite d'un projet (deuxième phase, troisième phase...) et garantir la continuité nécessaire, d'une part en garantissant que le suivi-évaluation externe nécessaire est en place, d'autre part que les financements peuvent se succéder sans rupture de continuité, ou à défaut que des financements relais peuvent être assurés. Des évaluations systématiques à mi-parcours (ou à 2/3) pourraient permettre à la fois de juger de la pertinence de l'action entreprise, et de proposer le cas échéant des réorientations à court terme et pour la phase suivante ;
- la troisième piste (en fait une variante de la seconde) serait d'imaginer **des programmes nationaux** cogérés par des ONG et des bailleurs, sur la base des principes précédents. Il existe en effet un certain consensus au niveau des bailleurs sur le fait que dans des pays « pauvres et à faible niveau de gouvernance », il est souhaitable de maintenir une aide internationale substantielle, mais sans passer par le gouvernement et en s'appuyant pour l'essentiel sur les ONG, en vue notamment du renforcement de la société civile. On pourrait concevoir dans ce cadre des programmes basés sur l'approche de l'apprentissage, avec la mise en place d'outils de suivi-évaluation nationaux solides et sérieux, s'inspirant par exemple de l'expérience du F3E ;
- la quatrième serait de participer à la conception et à la mise en place **de programmes de développement à long terme** négociés entre les bailleurs et les gouvernements (comme dans le cas du Guatemala cité par Wolfensohn), en collaborant soit dans une partie des activités de mise en œuvre, en contrat avec les gouvernements, soit au dispositif de suivi-évaluation de l'ensemble, soit aux deux.

Évidemment, ce n'est pas seulement en repensant et en modifiant, de manière aussi pertinente soit-elle, les procédures de gestion des projets et programmes de coopération qu'on résoudra le problème de l'efficacité de l'aide dans son ensemble. Cependant, cela peut constituer une pierre dans l'édifice d'une nouvelle coopération au développement international. Cela peut surtout redonner de la visibilité à l'utilisation des financements internationaux, contribuer à nourrir un débat public, reconstruire une vision commune aux institutions d'aide. Nous faisons l'hypothèse qu'il existe une convergence d'intérêts de bailleurs, d'opérateurs, de politiques autour de ce débat. Nous espérons trouver des interlocuteurs et des alliés dans les diverses institutions en question, afin de poursuivre cette réflexion en commun.

Bibliographie

Anonyme, *La gestion du cycle de projet : encore une nouvelle lubie ?*, Helpdesk CGP, DG 8, Union européenne, Bruxelles, 1993.

Baum W.C., *Le cycle des projets*, Banque mondiale, Washington, 1994, 26 p.

Collier P. et Dollar D., *Development effectiveness ; What have we learnt ?*, Development Research Group, World Bank, 2001, 35 p.

ITAD/PARTICIP, *Gestion du cycle de projet ; guide récapitulatif des formations*, UE/Europaid, février 2001.

Korten D.-C., « Community Organization and Rural Development : A Learning Process Approach », *Public Administration Review*, septembre-octobre 1980, pp. 480-510.

Lavigne Delville P. et Mathieu M., « Donner corps aux ambitions : le diagnostic participatif comme enjeu de pouvoir et comme processus social », in *Les enquêtes participatives en débat*, Lavigne Delville P., Selamna N. et Mathieu M. (org.), Éditions Karthala/ICRA/Gret, Paris, 2000, pp. 497-536.

Lecomte B.-J., *L'aide par projet. Limites et alternatives*, OCDE, Paris, 1986.

Naudet J.-D., *Trouver des problèmes aux solutions. Vingt ans d'aide au Sahel*, OCDE-Club du Sahel, Paris, 1999.

Neu D., *Évaluer : apprécier la qualité pour faciliter la décision*, Collection Coopérer aujourd'hui n° 21, Gret, Paris, 2001, 91 p.

Wolfensohn J.-D., *L'autre crise*, discours du 6 octobre 1998 devant le Conseil des gouverneurs, Banque mondiale.

Annexe L'approche de l'apprentissage selon Korten (1980)

Si l'on compare selon Korten l'approche du développement « partant de la base » (*bottom up*), centrée sur le développement des capacités locales, à l'approche des bailleurs basés sur des objectifs de volume de déboursement, on peut dresser le tableau suivant :

Approche du co-apprentissage « partant de la base »	Approche des bailleurs pressés de déboursier
Programmes basés sur l'apprentissage et l'expérimentation sociale	Projets d'architectes conçus par des experts
Petits au départ	Grands
Intensifs en main-d'œuvre et suivi administratif	Intensifs en capital et technologies importées
Priorité à l'investissement en formation	Priorité aux infrastructures
Lents à démarrer, longue durée	Rapides (après cependant une phase d'identification souvent longue...)
Développement progressif du programme en volume et impacts (plusieurs phases)	Démarrage immédiat à grande échelle, une seule phase
Partenariat avec les ONG et/ou les organisations locales privilégiées au départ	Partenariat avec les administrations privilégiées
Incorporation des autres partenaires et de l'État lors du processus de démultiplication (« <i>scaling up</i> »)	Instrumentalisation des ONG comme exécutants associés
Participation croissante des acteurs locaux et nationaux à la programmation des activités	Participation souhaitée en théorie lors de l'identification du projet, mais dans la pratique pas garantie
Suivi-évaluation externe essentiel, mais demande de méthodes adaptées	Suivi-évaluation basé sur le plan de départ, les indicateurs, les critères coûts-bénéfices
Planification évolutive	Programmation rigide
Essai-erreur	Cadre logique
Indicateurs d'apprentissage et de construction des capacités	Indicateurs de résultat
Appel à propositions	Appel d'offres
Dispositifs décentralisés	Dispositif centralisé

Coût de la préparation et sélection des projets faibles	Durée et coût de la préparation des projets importants (études de faisabilité)
Coût de suivi-évaluation élevé au départ, demande de dispositifs adaptés	Recherche de minimisation du coût du suivi
Principal risque : détournement par des « courtiers du développement »	Principal risque : non-appropriation du projet qui se décompose après la fin de l'assistance externe

(Inspiré de Korten, 1980)

Aujourd'hui, on peut dire que l'importance de l'approche « *bottom up* » et de l'appui à la société civile a été largement intégrée par la plupart des bailleurs qui ont réagi en développant des guichets ONG d'importance croissante.

Le problème est qu'ils n'ont pas mis en œuvre les dispositifs de suivi-évaluation correspondants, et n'ont pas également (sauf exception) résolu le problème de la progressivité et de la nécessaire durée de ce type d'intervention. On a pu mesurer depuis les risques et effets pervers de la multiplication de micro-projets sans lendemain, portés par des ONG d'origines diverses, pulvérisés sur le territoire, et créant des mécanismes de clientélisme et d'opportunisme facilités par les courtiers du développement.

Par rapport au discours relativement tranché de Korten sur l'opposition entre la société civile et la bureaucratie publique, et sur l'importance du « *bottom up* », nous aurions donc aujourd'hui tendance à adopter une approche plus nuancée qui insiste au contraire sur la nécessaire coopération de la société civile et de l'État, et sur l'importance du coapprentissage (y compris du côté des bailleurs) et de la construction conjointe de nouvelles institutions.

-
- Traverses n° 1** Création, appui, renforcement d'opérateurs intermédiaires. Synthèse du séminaire interne du Gret sur les opérateurs intermédiaires. Par Philippe Lavigne Delville, Gret (décembre 1997).
- Traverses n° 2** Dispositifs d'appui aux petites entreprises en Afrique. Évolution historique et défis actuels. Par Michel Botzung, Gret (avril 1998).
- Traverses n° 3** Institutionnalisation des réseaux d'épargne-crédit : une construction sociale à concevoir. Études de cas en Guinée et au Bénin. Par François Doligez, Iram (janvier 1999).
- Traverses n° 4** Stratégies et instruments du développement à l'échelle locale. Examen comparatif à partir du cas burkinabè. Par Patrick Freudiger, Jean-Pierre Jacob et Jean-David Naudet (février 1999).
- Traverses n° 5** Comment allier efficacité technico-économique et efficacité sociale ? Enseignements d'un projet en santé animale au Cambodge. Par Diane Intartaglia, VSF (juillet 1999).
- Traverses n° 6** Renégocier les règles collectives en irrigation. Autour de l'intervention de Cicda à Urcuqui (Équateur). Par Frédéric Appolin et Xavier Peyrache, Cicda et par Philippe Lavigne Delville, Gret (juillet 1999).
- Traverses n° 7** La coopération décentralisée, légitimer un espace public local au Sud et à l'Est. Par Bernard Husson, Ciedel (juillet 2000).
- Traverses n° 8** Des instances paritaires pour gérer des ressources communes ? Deux expériences de gestion paritaire des ressources pastorales (Tchad oriental, Guinée maritime). Par Véronique Barraud, Sékou Béréte, Diane Intartaglia, VSF (octobre 2000).
- Traverses n° 9** Concessionnaire de réseaux d'adduction d'eau potable, naissance d'un métier. Gestion de réseaux d'adduction d'eau potable en République islamique de Mauritanie. Par Rodolphe Carlier, Gret (avril 2001).
- Traverses n° 10** Les associations villageoises de migrants dans le développement communal : un nécessaire repositionnement ? Élus, associations locales, associations de migrants en région de Kayes (Mali). Par Éric Force, GRDR (octobre 2001).
- Traverses n° 11** Le développement local entre décentralisation et privatisation : réflexions à partir de cinq expériences (Afrique de l'Ouest, Bolivie). Par le Groupe Initiatives [synthèse réalisée par Diane Intartaglia et Annette Corrèze] (janvier 2002).
- Traverses n° 12** Conquérir et consolider le marché du café de qualité, entre dynamiques communautaires et contraintes du marché international. Avancées et défis des coopératives caféières boliviennes. Par Christophe Chauveau, Cicda (décembre 2002).
- Traverses n° 13** Cycle des projets, cadre logique et efficacité des interventions de développement. Par Christian Castellanet, Gret (octobre 2003).

► Comment mettre en œuvre des services durables aux populations ? Comment construire et pérenniser des dispositifs d'appui qui sachent répondre à la demande ? Comment appuyer sans étouffer des organisations locales et des opérateurs techniques ? Quelles méthodes et quels savoir-faire pour que l'idéal d'un développement qui met les populations au cœur de l'intervention ne soit pas qu'un discours incantatoire ?

Longtemps négligées du fait de la polarisation sur les réalisations concrètes, les dimensions institutionnelles du développement apparaissent aujourd'hui comme un enjeu majeur. Loin de l'image idyllique d'un développement consensuel, les opérations de développement suscitent des jeux d'acteurs complexes qu'il faut être capable de comprendre et de prendre en compte. Au-delà des discours et des principes, il faut savoir discuter de la « cuisine » de l'intervention. Au service des intervenants de développement, la série Traverses veut contribuer au débat stratégique et méthodologique sur ces questions, avec une approche transversale aux différents champs d'intervention. Elle accueille des documents de travail, issus de littérature grise ou de capitalisation d'expérience, qui offrent un intérêt particulier en termes d'analyse et/ou de méthode à partir d'expériences de terrain.

► La série Traverses est éditée par le Groupe Initiatives, qui rassemble sept organisations françaises de coopération internationale, partageant une ambition commune pour un développement au service des acteurs locaux, dans une logique de recherche-action et de renforcement institutionnel. Les textes sont choisis et validés par un comité éditorial, composé de représentants des organismes membres du Groupe Initiatives : Myriam Mackiewicz-Houngue (Cicda), Olivier Thomé (Ciedel-Rafod), Sophie Baudriller (Essor), Éric Force (GRDR), Carlos Cubillos (VSF), et animé par Philippe Lavigne Delville (Gret) et François Doligez (Iram).

► Les numéros de Traverses sont diffusés via le site Web du GRET ([http://www.gret.org/liens/groupe Initiatives/Traverses](http://www.gret.org/liens/groupe%20Initiatives/Traverses), ou www.gret.org, ressources en ligne/série Traverses). Ils sont aussi accessibles via les sites de l'Iram (www.iram-fr.org) et de Cicda (www.cicda.org).

 **Groupe**
initiatives

30 rue Sainte-Hélène 69002 Lyon

Tél. 04 72 77 87 50

Fax 04 72 41 99 88

GRET

211-213 rue La Fayette 75010 Paris

Tél. 01 40 05 61 61

Fax 01 40 05 61 10

librairie@gret.org