

La gestion des projets d'aide au développement : historique, bilan et perspective[#]

Lavagnon A. Ika^{*}

Résumé

Le développement international fait l'objet de recherche depuis une cinquantaine d'années. La plupart des auteurs s'accordent sur l'échec global des projets d'aide au développement (PAD), même si des résultats sont parfois encourageants. Le taux d'échec très élevé de ces projets force à la réflexion. Sans pour autant opposer à l'optimisme exagéré du passé, un pessimisme de circonstance, cet article propose de réconcilier l'avenir de la gestion des projets de développement avec le présent, en gardant à l'esprit les défis du 21^{ème} siècle auxquels les peuples de l'opulence et ceux de la pauvreté devront faire face ensemble. Il appelle à une meilleure gestion des projets de développement à l'intérieur d'un cadre conceptuel qui permet d'en évaluer le succès.

Mots-clé: Développement, aide, gestion des projets.

The management of development assistance projects: past, present and future

Summary

International development has been an active research field for almost fifty years. Most authors agree on the overall failure of development assistance projects (DAP), even though some results may be encouraging. The high failure rate of these projects requires reflection. Far from opposing a pessimistic take to the exaggerated optimism of the past, this paper attempts to reconcile the future of the management of development projects with their present, bearing in mind the 21st century challenges that both affluent and poor countries have to face together. The paper calls for a better management of development projects within a conceptual framework that allows the monitoring of its success.

Keywords: Development, aid, project management.

[#] Cet article a été présenté pour une bonne partie aux Cinquièmes journées internationales des sciences de gestion, un congrès organisé par l'Association tunisienne des sciences de gestion (ATSG) à Tabarka en Tunisie du 10 au 12 mars 2005 (http://www.atsg.org.tn/atsg_2005)

^{*} Université du Québec en Outaouais, C. P. 1250, succ. B, Gatineau (Québec) J8X 3X7; Fax : (819) 773-1747; lavagnon.ika@uqo.ca.

1. Introduction

Pas de développement sans projets. Sans euphémisme, cette idée est une banalité dans les pays pauvres tant l'expérience de leur développement s'éclaire avant tout par l'histoire singulière de leurs projets. Le développement des pays pauvres est, de toute évidence, volontaire, organisé, totalisant, technocratique (Freud, 1988, p. 65) et l'instrument-projet reste le véhicule privilégié de l'aide internationale au développement (Rondinelli, 1976; Crawford et Bryce, 2003).

L'aide au développement est un apport de ressources supplémentaires pour faire face aux besoins d'investissement nécessaire, permettre aux pays pauvres de combler leur retard technique et aussi suppléer l'épargne nationale insuffisante des pays pauvres. Il s'agit, en fait, de transfert de technologie et d'avance de capitaux. L'histoire récente montre qu'au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, le monde occidental et le monde communiste, à peine sortis du conflit et tout occupés par la reconstruction, découvrent avec stupeur l'existence et même le dénuement inhumain, la misère sordide d'un troisième monde, un monde aux appellations multiples et peu consensuelles : le « Tiers-monde », les « pays sous-développés », les « pays en voie de développement », les « pays en développement », le « Sud », la « Périphérie ». C'est, à tout le moins, autant d'expressions dont l'emploi commode, généralisé, utile et inévitable pour se soustraire à des périphrases compliquées ne cache toutefois pas le caractère partiellement inadéquat, contestable voire même normatif des termes employés. Cette querelle sémantique est peut-être le signe avant-coureur de tant de complexité, d'ambiguïté, d'équivoque, de thèses et d'anti-thèses avec à la clé, des vérités virulentes provisoires énoncées aujourd'hui et prestement contredites ou carrément rejetées le lendemain à propos du développement (de Solages, 1992, pp. 6 et 7).

Le développement reste un rêve, un mythe et plus souvent, ses objectifs semblent s'éloigner les uns des autres, même si l'idée juste et humaniste de l'aide au développement a fait son chemin. De l'aide alimentaire des pays de l'abondance aux pays de la faim, on est passé très rapidement à un mouvement plus profond, plus noble et réfléchi qu'il est intéressant de résumer par le proverbe confucéen : « Si tu donnes à quelqu'un un poisson, il mangera un jour ; si tu lui apprends à pêcher, il mangera toute sa vie » (de Solages, 1992, p. 25). Justement, comment peut-on « apprendre à pêcher » à ces pays « prolétaires¹ » où des millions de gens vivent dans « la pauvreté absolue » selon l'expression consacrée de la Banque mondiale ? L'œuvre est, on ne peut plus titanique et herculéenne mais l'idéal même du développement, le courage, la conviction et la détermination des acteurs de premier plan du développement international vont amener ces administrateurs et haut fonctionnaires tant des peuples de l'opulence que ceux de la misère à se jeter à l'eau et à tenter de relever le défi. L'optimisme, et c'est peu dire, est de mise et les êtres de bonne volonté fondent

¹ Voir P. Moussa, *Les nations prolétaires*, Paris, PUF, 1959.

maints espoirs sur les projets, programmes et *tutti quanti*. Il y a, pense-t-on, un cheminement naturel, obligé du développement et la route pour le mieux-vivre passe par le rattrapage des pays retardataires avec de puissants moyens. Le sous-développement est perçu comme un retard, un retard éminemment technique. Il semble, pour les besoins de la cause, tout à fait justifié de reposer la conception de l'aide et de ses projets sur une doctrine, une théorie linéaire et déterministe de la croissance économique et donc, du développement.

Le résultat est plutôt sans appel : la montagne de l'aide (plus de 50 milliards de dollars US par an) semble avoir, pour l'heure, accouché d'une souris au point que pourfendeurs et défenseurs de l'aide s'affrontent encore sur le terrain des idées. A ce sujet, les propos de de Solages (1992, p. 7) sont des plus éloquents : « Ce résultat paraît n'être conforme ni aux promesses des théoriciens, ni aux intentions affirmées par les discours officiels, ni d'ailleurs à toutes les analyses et à toutes les critiques des milieux tiers-mondistes ». Un autre auteur fait remarquer que « Le Tiers-monde a pu donner, à tort, le sentiment d'une unité, d'une communauté de destin et de problèmes relevant « d'UNE » solution unique, exclusive, miraculeuse » (Zantman, 1990, p.5). L'expérience récente du développement est suffisamment riche de leçons, d'apprentissages ; la moindre des choses serait de reconnaître que les routes du développement sont sinueuses, tortueuses, cahoteuses, plurielles et que l'ethnocentrisme du vocabulaire et le mimétisme du Tiers-monde à l'égard du modèle européen de développement commandent d'utiliser avec discernement et circonspection le terme « aide au développement ». En effet, les pratiques de l'aide ont souvent été liées aux intérêts des pays occidentaux (de Solages, 1992, p. 28).

Quoi qu'il en soit, plusieurs ont écrit sur le développement international et ses projets et les auteurs semblent s'accorder sur l'échec global des projets de développement même si des résultats sont parfois encourageants. « Que ce soit par l'effet direct ou grâce à des retombées non prévues des projets de développement, beaucoup d'hommes vivent mieux » s'empresse de préciser de Solages (1992, p. 593). Un îlot de réussites, d'espoirs dans un océan de fiascos, de déconvenues !

Mais sans pour autant vouloir opposer à l'optimisme exagéré du passé, un pessimisme de circonstance, le taux d'échec très élevé des projets de développement force à la réflexion. On voudrait bien accepter le droit à l'erreur des gestionnaires des projets de développement, ce que le même auteur évoque avec élégance : « Dans toute aventure humaine, malgré les calculs et les dispositifs, malgré les précautions prises, demeure un taux incompressible d'erreurs et d'échecs ; l'aventure du développement ne pouvait, pas plus qu'une autre, éviter tous les échecs. » (de Solages, p. 592). La réalité du sous-développement est têtue et les défis du 21^{ème} siècle (Salmon, 2002) auxquels les peuples de l'opulence et de la pauvreté devront faire face sont multiples : la question démographique, le gap riches / pauvres et l'écart pays riches / pays pauvres, les revers d'une mondialisation à deux vitesses, les problèmes de l'eau, de l'énergie, de la santé, d'écologie, du développement imprévisible des

technologies et de l'urbanisation à outrance. Compte tenu de ces défis du 21^{ème} siècle et en raison de la spécificité et de la complexité des projets de développement, il est opportun de tirer les leçons du passé et de réconcilier l'avenir de la gestion des projets de développement avec le présent pour plus de succès.

Le présent article fait l'historique du développement avant d'aborder la question du succès ou de l'efficacité des projets d'aide au développement. Il invite à une meilleure gestion des projets de développement tout en appelant à leur cohérence et à leur harmonisation

2. Historique de la gestion de projets de développement international

L'échec des fameux projets à long terme de développement international, qui relèvent du rêve de briser la pauvreté, est sans aucun doute patent. L'exposé des réalisations de développement telles qu'on les avait conçues et voulues dès le début de l'aide est toutefois nécessaire pour capter le profil qu'offrent les pays en développement aujourd'hui (de Solages (1992, p. 597). Comme projets et développement international sont inséparables, faire l'historique de la gestion des projets de développement international, c'est tracer l'histoire du développement international, préciser les sources du concept et le modèle de développement. A toutes fins pratiques, pour ne pas réinventer la roue, l'ossature et la substance de ce retour sur le passé font hommage à l'effort de synthèse de Latouche (1988), de de Solages (1992) et de Noël (1997). Pour Noël (1997, p. 8), « L'emploi fréquent et pour ainsi dire passe-partout de cette appellation [développement] demande de préciser le cheminement historique de ce vocable, depuis ses origines jusqu'à la formidable fortune qui est la sienne aujourd'hui ».

Sources du concept de développement

La source principale serait, dans la tradition grecque, le courant de pensée personnifié par Aristote et qui reposait sur la connaissance du monde et l'élucidation des lois sans pour autant chercher à modifier l'ordre naturel des choses, c'est-à-dire la dialectique entre l'homme et la nature ou les dieux. La source concurrente est dans la tradition judéo-chrétienne, notamment dans la Genèse où Dieu, le Créateur donne pouvoir à l'homme de dominer la création, ce qui va expliquer l'élan des navigateurs européens dans leur mission civilisatrice et rédemptrice dans le reste du monde. Si l'Antiquité est donc un moment important dans l'évolution du vocable de développement, le siècle des Lumières au 18^{ème} siècle et l'« économisme » du 20^{ème} siècle sont les deux autres moments.

Avec les inventions et les découvertes de toutes sortes qui caractérisent le siècle des Lumières, la notion de progrès à connotation plus technique et sociale prend le pas sur la question de perfection qui renvoie plus à l'individualité. L'homme pourra désormais dépasser l'obscurantisme et la superstition et se défaire d'une conception religieuse de la société fondée sur la dévotion et la croyance en un

Dieu transcendant, pour penser le monde et mettre à profit les instruments que la Nature met à sa disposition. Le progrès est désormais un but en soi (Latouche, 1988, p. 49) et cette idéologie marque l'histoire de l'Europe et de l'Amérique du Nord.

Le terme de développement est apparu récemment dans l'univers économique, après un détour par le darwinisme social (inspiré de la thèse évolutionniste du biologiste Charles Darwin). Il a fallu attendre 1968 pour que les premiers dictionnaires d'économie de langue française en fassent mention (Latouche, 1988, p. 49). Le mot « développement » signifie alors « niveau de vie élevé et accès au bien-être pour tous » (Latouche, 1988, p. 54) et désigne l'accroissement quantitatif de la richesse d'un pays, ce qui fait du produit intérieur brut son étalon de mesure.

Dans l'entre-deux guerres, la notion de développement prend pourtant un sens plus politique et social qu'économique, alors que les peuples « développés », plus précisément « civilisés », sont investis, par le Pacte de la Société des Nations empreint de la philosophie du président américain Wilson Woodrow, d'une mission sacrée de civilisation à titre de « tuteurs » des pays qui le sont moins. Avec la Grande Dépression des économies occidentales en 1929, la notion de développement prend également une connotation socio-économique, les pays « civilisés » devant chercher à « remédier à l'extrême indigence des populations indigènes ». Transports et distribution défectueux, problèmes d'hygiène sérieux, ignorance profonde des femmes en ce qui concerne les soins aux enfants, croyance en la superstition, obscurantisme sont autant de tares qui minaient déjà le développement des pays pauvres, comme le rapporte un mémorandum de 1938 de la SDN, Société des Nations (Latouche, 1988, p. 45).

À la fin de la Deuxième Guerre mondiale et plus précisément en juillet 1944, les Alliés vainqueurs de l'Allemagne nazie en 1942 à l'issue de la bataille de Stalingrad, vont conclure les accords de Bretton Woods qui scellent la création, dans cette petite ville du New Jersey, du FMI (Fonds monétaire international) et de la Banque mondiale (Banque internationale pour la reconstruction et le développement, BIRD). Le 26 juin 1945, la signature de la *Charte des Nations unies* à San Francisco par 52 pays développés (pas un seul pays du Tiers-monde!), porte en elle la grande idée du développement, les conditions de stabilité, de bien être, l'amitié et la coopération entre les nations, le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes. Réaliser la coopération internationale passe, on l'aura compris, par la création des agences spécialisées des Nations Unies : PNUD, ONUDI, UNESCO, UNICEF (ou FISE), FAO, OMS, OACI², etc.

² PNUD (Programmes des Nations unies pour le développement), ONUDI (Organisation des Nations unies pour le développement industriel), UNESCO (United nations educational, scientific and cultural organisation), UNICEF ou FISE (United nations international children's emergency fund ou Fonds des Nations unies de secours d'urgence à l'enfance), FAO (Food and agriculture organisation), OMS (Organisation mondiale de la santé), OACI (Organisation de l'aviation civile internationale)

À l'heure où la « guerre froide » sévit et que deux mondes rivaux (l'un libre, capitaliste et occidental, et l'autre, totalitariste, communiste et oriental) s'affrontent à fleurets mouchetés, de nouveaux pays récemment devenus indépendants tels l'Inde et le Pakistan (1947), la Chine (1949), le Viêt-Nam (1954) accèdent à l'échiquier mondial. Le mouvement des pays non-alignés (29 pays afro-asiatiques) prend naissance à Bandoung en Indonésie en avril 1955 et consacre l'existence d'un troisième monde, en fait premier en chronologie (Sauvy, 1952)³ des pays « sous développés » ou encore de façon plus convenable et plus courte que « pays en voie de développement », le Tiers-monde. Premier à avoir utilisé l'expression, Sauvy (1952) écrit : « Car enfin, ce tiers monde, ignoré, exploité, comme le tiers état, veut, lui aussi, être quelque chose. ». L'ONU va donc passer de 52 membres en 1945 à 121 en 1965 mais malheureusement le Tiers-monde va plutôt jouer à un jeu de balancier entre les deux autres mondes, entre les deux idéologies concurrentes, pour ainsi dire entre le marteau et l'enclume, avec un certain penchant pour le communisme et ses vertus d'équité.

Dans pareil contexte, l'aide au développement devient sans aucun doute un moyen efficace pour les pays développés d'élargir leur zone d'influence à l'international par des prêts ou des dons et de s'attirer plein de faveurs en retour. Également, avec la prospérité sans précédent que connaît l'Occident à l'époque, il est raisonnable de penser que le retard économique et technique des pays pauvres va s'estomper si l'on y met les moyens qu'il faut. C'est aussi l'opinion des élites de ces nouveaux pays avec les espoirs qu'ils fondent dans l'indépendance politique et l'indépendance économique subséquente. Avec la « décennie du développement décrétée » par l'ONU dans les années 1960, les pays occidentaux et le Japon vont se doter d'un organisme de développement international. C'est le cas de l'USAID (United States Agency for International Development), du ministère français de la Coopération, de l'agence de coopération allemande GTZ (Gesellschaft für technische Zusammenarbeit) et de l'Agence canadienne de développement internationale (ACDI), pour ne citer que ces exemples. De même, on assiste à la création des banques régionales de développement pour financer les projets de développement : en 1959, la BID (Banque interaméricaine de développement); en 1963, la BAD (Banque africaine de développement) et en 1967, la BAsD (Banque asiatique de développement).

La Banque mondiale va commencer par accorder des prêts au pays en développement dès 1948, un an seulement après avoir consenti ses prêts aux pays européens. Elle va créer l'AID (Association internationale de développement), pour accorder aux pays défavorisés des prêts à des conditions extrêmement favorables. Dans le sillage des institutions publiques, les ONG (organisations non gouvernementales) prennent place.

³ Alfred Sauvy, « Trois mondes, une planète », *L'Observateur*, 14 Août 1952.

Cependant l'échec des projets de développement international va ruiner tous ces grands espoirs. Une attitude responsable serait d'interroger le réalisme et la légitimité de ces objectifs et de tenter de dresser un bilan de la gestion des projets et de l'aide au développement international.

3. L'efficacité des projets et de l'aide au développement international : les raisons de l'échec

La littérature de l'aide au développement foisonne de textes sur l'efficacité de l'aide au développement. Les auteurs étudient le sujet, soit d'un point de vue macroéconomique, en analysant les effets de l'aide sur la croissance économique par exemple, soit d'un point de vue microéconomique, en analysant les résultats des projets (Hermes et Lensink, 2001). Pour Lancaster (1999), deux questions essentielles se posent : l'aide au développement a-t-elle été efficace dans la promotion du développement ? Les projets et programmes d'aide au développement ont-ils atteint leurs objectifs spécifiques ? Pour nous également, l'une ne va pas sans l'autre, bien que l'accent soit sur la dernière⁴. En effet, aborder la question de l'efficacité des projets d'aide au développement international, c'est voir si les objectifs spécifiques des projets ou programmes ont été atteints et si leur but ou finalité (développement) a été réalisé. Que dire brièvement de l'efficacité de l'aide au développement si l'on s'en tient à la première question ?

3.1 L'efficacité de l'aide au développement

Le rapport de la Banque mondiale (1998) y apporte une réponse très claire : la relation entre l'aide au développement et la croissance économique est loin d'être systématique et elle n'est positive que lorsque les pays en développement mettent en place une politique économique saine dans un contexte de « bonne » gouvernance. Certes les avis restent partagés sur la relation entre l'aide au développement et la croissance économique et le paradoxe micro-macro en matière d'efficacité (les résultats des projets indiquent des effets positifs alors que les études macro ne suggèrent pas un effet positif de l'aide) que certains avancent est loin d'exister pour d'autres (Hermes et Lensink, 2001). A ce sujet le propos de Freud (1988, p. 5) est révélateur :

L'optimisme est à la mode, les publications officielles de toutes origines annoncent que les projets du développement mis en œuvre par les aides extérieures sont des réussites. On pourrait s'étonner, à juste titre, de l'incohérence de ces résultats, car, si les projets de développement sont efficaces, comment se fait-il que les pays

⁴ Il est important de préciser ici que le point focal de ce papier n'est pas l'efficacité de l'aide au développement mais plutôt la bonne gestion des projets. Voilà pourquoi nous ne discuterons pas ici toutes les préoccupations en matière d'efficacité de l'aide comme les notions d'aide liée, d'aide affectée ou même de fongibilité. Quand nous parlerons, par exemple, de fongibilité dans ce papier, ce sera en référence essentiellement aux projets.

intéressés soient dans une situation économique catastrophique ?

L'Afrique, plus particulièrement l'Afrique subsaharienne, est la région qui reçoit le plus d'aide au développement. Pourtant sa croissance économique reste très décevante. Bien que l'aide au développement ait connu une croissance rapide depuis la fin des années 1970, un pic au début des années 1990 et soit en baisse depuis lors, il n'en demeure pas moins que le rapport de l'aide au PIB (produit intérieur brut) a été, en moyenne, de plus de 5% pendant plus de deux décennies (Lancaster, 1999). Il faudrait bien sûr éviter le piège de l'amalgame et reconnaître le progrès social réalisé depuis plus de quatre décennies avec l'augmentation de l'espérance de vie, le niveau d'alphabétisation même si, récemment, du terrain a été perdu en matière d'éducation et de santé. Le problème, c'est la croissance économique faible qui risque d'entraver le peu de progrès social réalisé (Lancaster, 1999).

Le phénomène de la dépendance des pays africains vis-à-vis de l'aide au développement se fait ressentir et une mentalité d'éternel assisté s'observe de plus en plus. La dépendance, de l'avis des experts, n'est pas une chose mauvaise en soi pour autant que l'aide soit efficace. Cependant, elle pose le problème de la responsabilité et de la capacité des pays africains à prendre leur destinée en main. L'aide au développement a malheureusement une fonction symbolique : elle est souvent perçue comme un signe d'approbation des donateurs pour l'action gouvernementale des bénéficiaires; en ce sens, elle peut renforcer la légitimité politique des gouvernements et l'ancien président du Zaïre, Mobutu, l'aura si bien compris qu'il demandait de l'aide aux États-Unis, comme il le faisait avec la France et la Belgique, alors même qu'il n'en avait pas besoin (Lancaster, 1999). Plus de quarante agences d'aides indépendantes sans oublier des centaines d'ONG aux objectifs différents opèrent en Afrique avec la même exigence : imposer l'assistance technique presque toujours des expatriés ; il n'est donc pas surprenant que les agences gouvernementales, fussent-elles fortes, en prennent un coup, encore que peu d'entre elles répondent à ce critère (Lancaster, 1999).

3.1.1 Pas d'aide sans sacrifice : du critère de conditionnalité au principe de sélectivité

Il est fréquent d'entendre dire que les pays en développement ne doivent pas vivre au-dessus de leurs moyens et qu'ils ont l'obligation de se « serrer la ceinture ». C'est du moins le credo des institutions de Bretton Woods. Pas d'aide sans sacrifice, en anglais, *no pain, no aid* (Graham et O'Hanlon, 1997), c'est une antienne et une rengaine qui reviennent sans cesse dans les milieux de l'aide au développement. C'est dire que l'octroi de l'aide est soumis au critère de conditionnalité, c'est-à-dire au respect d'un certain nombre de conditions et l'idée repose sur la conviction que les pays bénéficiaires de l'aide prendraient les mesures pour accroître les chances de réaliser le développement. En d'autres termes, le critère de conditionnalité devrait augmenter l'efficacité de l'aide (Hermes et Lensink, 2001). Toujours selon les mêmes auteurs, le critère de

conditionnalité n'est pas exempt de critique, tout au moins sur la nature des conditions et leur nombre impressionnant, depuis les PAS (programmes d'ajustement structurel) des années 1980 du FMI et de la Banque mondiale. Sans pour autant changer de paradigme dans l'allocation de l'aide au développement (Hermès et Lensink, 2001), la Banque mondiale (1998) va alléger, voire même abandonner dans certains cas le critère de conditionnalité au profit du critère de sélectivité pour plus d'efficacité. En fait, elle va accorder l'aide seulement aux pays qui adoptent des politiques fiscales, monétaires et commerciales plutôt « bonnes ». Cependant, le concept de bonne gouvernance, cher aux économistes en développement depuis les années 1990, n'est clair ni dans sa définition ni dans son application. Les critères pour l'évaluer sont loin d'être explicites et son universalité est *a priori* douteuse. Parlant de critères, notons « le consensus de Washington » qui porte sur les exigences de stabilité économique à savoir le contrôle de l'inflation, la réduction des déficits fiscaux et le libre-échange. De plus, la transparence, l'imputabilité et la participation de la société civile à la prise des décisions politiques sont aussi à considérer. Comme le souligne Lancaster (1999), des remèdes de charlatan comme la sélectivité, l'appropriation ou prise en charge (*ownership*) et l'exigence de plus d'aide sont non seulement inadéquats mais également contradictoires.

Le critère de sélectivité pose problème. Les donateurs, que ce soit les agences d'aide ou les pays développés ont des fonctions d'objectifs différentes (Hermès et Lensink, 2001). Ils continuent de fournir l'aide pour des buts autres que le développement. Aux États-Unis, les questions de sécurité nationale influencent fortement et plus souvent l'octroi de l'aide, à telle enseigne que l'instabilité au Moyen-Orient par exemple, a fait d'Israël, de l'Égypte et de la Jordanie les plus grands bénéficiaires de l'aide (Osborne, 2002). Très récemment, il n'a pas été question de critère de bonne gouvernance pour financer l'Afghanistan et l'Irak. En France, le souci de maintenir les sphères d'influence telles l'Afrique de l'Ouest est le premier critère pour accorder l'aide et le deuxième, c'est de l'accorder aux pays qui entretiennent de grandes relations commerciales avec la France. Il en va de même pour le Japon qui, pour sa part, a, par le passé, lié l'octroi de l'aide aux importations de produits japonais. C'est ce qui fait dire à Osborne (2002, p. 307) que si l'aide n'est pas explicitement donnée pour accroître la croissance économique, il n'est peut-être pas surprenant qu'elle soit inefficace. Aussi, la Banque mondiale a-t-elle intérêt à accorder des prêts sinon elle n'aurait plus de raison d'être et il y a plus d'incitatifs à donner des prêts qu'à faire respecter les conditions (Graham et O'Hanlon, 1997).

Par ailleurs, si le critère de sélectivité par excellence, la bonne gouvernance, devrait être rigoureusement appliqué, il est raisonnable de penser que très peu de pays pourraient remplir les conditions et que l'aide au développement, qui n'a de cesse de baisser (Osborne, 2002) chuterait drastiquement et peut-être encouragerait plus l'objectif du développement à long terme (Lancaster, 1999). Sur la base du principe de sélectivité et du critère de bonne gouvernance, la Hollande n'a-t-elle pas réduit le nombre de pays bénéficiaires de l'aide au

développement de 100 à moins de 20 (Hermes et Lensink, 2001)? Selon ces derniers, l'allocation de l'aide devrait plutôt promouvoir la capacité des bénéficiaires à développer de bonnes politiques.

Le critère de prise en charge (*ownership*) des réformes par les pays bénéficiaires est un concept qui pose plus de problème qu'il n'en résout (Lancaster, 1999). On voudrait que les pays aient la volonté politique d'entreprendre les réformes, la capacité de les engager et de les réussir, les moyens de financer leur quote-part aux projets et programmes d'aide et qu'ils puissent également avoir la capacité de gestion des projets, de leurs parties prenantes et de leurs retombées. Mais il n'est pas rare que les pays bénéficiaires et leur société civile ne soient point impliqués dans la préparation des projets et l'élaboration des conditions de l'aide (Hermes et Lensink, 2001). Pour Lancaster (1999), la question importante à laquelle une réponse diligente doit être apportée de la part des donateurs et des bénéficiaires est de savoir quand les premiers devraient pousser à réaliser les projets et programmes et quand les derniers devraient le faire.

Enfin, ce qui semble être le dada de bien des humanistes, c'est l'idée d'augmenter l'aide. Cet avis n'est pas partagé par tout le monde : d'abord, parce que l'aide au développement est un couteau à double tranchant; ensuite, parce qu'en la matière, on pourrait faire plus avec moins si l'on tire les leçons du passé (Lancaster, 1999). A cet égard, Osborne (2002) pense qu'il est temps de repenser l'aide au développement et que le plus important service que les pays riches rendraient aux pays pauvres serait d'ouvrir leurs marchés et de permettre à ceux-ci de faire partie intégrante de l'économie globale.

Certes ces quelques éléments d'appréciation ne sauraient suffire pour épuiser la délicate question de l'efficacité de l'aide au développement mais pour les fins de la présente discussion qui porte surtout sur la gestion des projets, ils éclairent suffisamment. Le débat sur la validité des projets comme vecteurs du développement⁵ continue mais les projets restent des instruments de choix pour les faiseurs de politiques. Qu'en est-il de l'efficacité des projets ?

3.1.2 L'efficacité des projets d'aide au développement

Que dire de l'efficacité des projets d'aide au développement si l'on tente de répondre à la deuxième question de Lancaster (1999) ? Poser le problème de l'efficacité des projets d'aide au développement, c'est se demander si les projets d'aide au développement « font les bonnes choses » en matière de développement. Mais avant d'aborder le sujet proprement dit, il convient de se demander si l'aide au développement finance les bons projets, c'est-à-dire les projets auxquels elle est destinée; d'où la question de la fongibilité de l'aide.

⁵ Ce débat, quoique très important, dépasse le cadre de cet article qui se penche sur les projets eux-mêmes, c'est-à-dire, s'intéresse plus au contenu qu'au contenant de l'aide au développement.

a) Le problème de la fongibilité de l'aide

Etant donné qu'il est difficile, en raison de la complexité du développement, de dire que le donateur ou le bénéficiaire a raison quant aux objectifs à promouvoir, la fongibilité de l'aide n'est pas en soi regrettable. Cependant, elle pose problème dans la mesure où elle peut saper les objectifs et les intentions des donateurs (Hermes et Lensink, 2001). Il faut bien admettre qu'une bonne part de l'aide au développement en Afrique est fongible, c'est-à-dire détournée de l'objectif initial sans pour autant être simplement détournée à des fins de corruption, particulièrement pour les projets dans les domaines de la santé, de l'industrie, de l'énergie, des transports et des communications. Et c'est l'aide à l'éducation qui est le moins fongible (Lancaster, 1999). Compte tenu de cette situation, on peut se demander si l'évaluation des projets d'aide au développement en vaut la peine. À ce sujet, la raison fondamentale pour laquelle la fongibilité de l'aide ne saurait empêcher l'évaluation de l'efficacité de l'aide reste que le gouvernement du pays pauvre a beau financer le bon projet selon les donateurs, il reste qu'il est conçu, planifié et réalisé tel que proposé par ceux-ci (Lancaster, 1999). De toute façon, les évaluations des donateurs sur l'efficacité des projets d'aide au développement en Afrique révèlent leur piètre performance avec un taux d'échec très élevé.

b) Les raisons de l'échec des projets d'aide au développement : une multitude de facteurs

Face à la déception et à la désillusion des acteurs du développement international, des interprétations empreintes de présupposés de toutes sortes existent. La complexité de la question fait que les uns et les autres ont sans doute un peu raison et tout autant un peu tort (Noël, 1997, p. 19). Seule certitude : la réalité du « sous-développement » est toujours là dans des pays en proie à une expansion démographique et comme le dit si bien Noël (1997, p. 19), « Il n'est certainement ni bon, ni sain pour ce premier monde [le monde dit développé] de laisser une part toujours croissante de l'humanité dans les conditions de dénuement matériel, sinon moral, qui sont les siennes. ».

La démographie est, sans nul doute, pesante, la géographie des pays pauvres n'est pas clémente, l'histoire non plus n'a été généreuse, le cadre institutionnel est plutôt handicapant et jeune, le modèle de développement illusoire et inadéquat, une responsabilité des élites de ces pays, loin d'être mince.

Géographie et histoire

Le facteur géographique n'est certainement pas négligeable dans la mesure où les zones défavorisées de la planète se situent entre les deux tropiques (Cancer, Capricorne), de part et d'autre de l'Equateur. Des conditions climatiques extrêmes, existence de grands déserts, force des précipitations, agriculture de subsistance incapable de subvenir aux besoins de la population, rareté des

ressources naturelles ou prédominance de l'une ou l'autre, soumission aux variations du marché sans une perspective de planification des revenus à longs termes, enclavement de certains avec pour conséquence un retard dans les échanges, faible qualité et fragilité des sols hormis quelques exceptions sont autant de situations qui frappent ces pays.

Sur le plan historique, l'Afrique noire a souffert d'une calamité comme la traite négrière, à partir du 16^{ème} siècle, dont l'histoire reste encore à écrire, et les conséquences à mesurer (Noël, 1997, p. 21). La colonisation dont le triple objectif est d'exploiter les richesses naturelles des pays, trouver des débouchés pour les produits manufacturés des colons et contrer les visées expansionnistes de voisins entreprenants a duré environ un siècle. Les soleils des indépendances tombées sur l'Afrique comme une nuée de sauterelles, pour reprendre l'expression d'Ahmadou Kourouma (1968) n'ont pas tenu leur promesse, malgré le retour de l'autonomie politique.

Contexte institutionnel et poids du nombre

Le contexte institutionnel est aussi à prendre en compte pour évaluer les résultats des projets de développement. Avec un peu plus de quarante ans d'ancienneté, les institutions sont jeunes et vulnérables au clientélisme, à la gabegie, à la corruption, au clanisme et au népotisme. Le secteur privé est peu développé compte tenu de l'absence de la thésaurisation et de la faiblesse des capacités de capitalisation. Ce qui, comme le souligne Noël (1997, p. 23) fait bien l'affaire de la classe politique.

Justement, il ne faudrait ni édulcorer, ni occulter la responsabilité des élites politiques. Si à l'heure de la guerre froide, la pratique de faire monter la surenchère pour s'attirer les bonnes grâces des grandes puissances ou du « Faites quelque chose pour me retenir, sinon je deviens communiste ! » (Kabou, 1991) a entamé la crédibilité politique des pays pauvres. Ce dernier auteur est allé jusqu'à se poser la question : « *Et si l'Afrique refusait le développement?* » et a, dans un style imagé et mordant, apporté une réponse affirmative. Pour elle, les élites de ces pays font une vaste supercherie, en refusant le progrès, pour préserver une prétendue authenticité de l'Afrique et les valeurs dont elles seules seraient dépositaires et garantes dans le dessein d'en faire partage avec l'Occident capitaliste. C'est un fait également que face au peu de ressources disponibles pour financer les projets, ces derniers sont en concurrence et les critères de sélection ne sont guère évidents ni pertinents (Noël, 1997, p. 32). Des considérations de petite politique ou plutôt culturelles sont également à déplorer. Le régionalisme fait en sorte que les cadres rivalisent pour savoir où va se déposer la manne provenant du projet. Et comme le souligne cet auteur, « Utile rappel sur la nature du pouvoir : celui-ci s'interroge rarement sur lui-même et ne se partage pas aisément, pas plus sous les tropiques qu'ailleurs » (Noël, 1997, p. 28).

A tous ces facteurs, il faut ajouter le poids du nombre, c'est-à-dire, la

démographie, problème éminent et récurrent et l'inadéquation du modèle de développement.

L'angélisme du modèle de développement

Pour Noël (1997, p. 25), l'irréalisme des attentes en matière de développement international n'est plus à démontrer, la fragilité des présupposés sur lesquels les actions de développement se fondaient ne fait pas de doute et l'angélisme des théories du développement économique laisse parfois pantois. Son argumentaire est très simple. Malgré la bonne foi et peut-être un certain humanisme des agences de développement international, il serait utopique d'espérer qu'un pays aussi immense que diversifié du point de vue linguistique que le Zaïre (actuelle République démocratique du Congo), avec seulement dix diplômés de l'enseignement supérieur, dont aucun ingénieur, en 1960, puisse arriver en trois décennies à un niveau de développement « acceptable ». En effet, dans des conditions extrêmement favorables, il faudrait environ en moyenne 15 à 25 ans, dans les entreprises occidentales, pour faire d'un diplômé de l'enseignement supérieur, un cadre compétent. L'auteur va même jusqu'à se demander si l'Occident n'a pas voulu se donner bonne conscience en raison des méfaits de l'esclavage et de la colonisation. Que dire des théories du développement économique?

Le propre d'une théorie du développement économique⁶, c'est d'apporter des réponses à des questions sur le développement, dans une perspective historique. Pourquoi le développement a été, à un moment donné, une réalité dans certains pays alors que le sous-développement persiste dans d'autres ? Pourquoi certains espaces économiques, que ce soit des régions, des pays ou des continents, ont affiché une croissance économique soutenue à telle période? Sachant que la croissance économique est la création de valeur ou de richesse et que c'est la cohérence et la combinaison des structures productives, institutionnelles, sociales ou encore mentales qui sont à l'origine du « développement économique » et du « bien-être » (Carluer, 2002, p. 10), les théoriciens du développement économique vont proposer, entre autres, une théorie des étapes ou des stades. L'idée sous-jacente est que « L'histoire économique est conçue comme une succession de stades de plus en plus complexes » (Carluer, 2002, p. 19). Cette idée, même si elle existait déjà à l'Antiquité avec Dicéarque de Messène⁷, disciple d'Aristote, va prendre corps, dans la seconde moitié du 19^{ème} siècle, avec l'École historique allemande et surtout s'imposer avec le modèle de Rostow⁸ (1963) sur les étapes de la croissance économique, qui est peut-être le

⁶ À propos des théories du développement économique, consulter Carluer, F. (2002) ; sur l'économie de développement et ses perspectives, voir Meier et Stiglitz (2002) et pour une bonne discussion des théories du sous-développement et des stratégies de développement, lire Zantman (1990, pp. 298-346).

⁷ Dicéarque de Messène (vers 320 avant J.-C.) dissocie l'état de nature, le stade pastoral et la condition de laboureur (Carluer, 2002, p. 18).

⁸ Walt Whitman Rostow (1963). *Les étapes de la croissance économique*, L'histoire immédiate, Paris, Seuil, 201 p.

plus célèbre.

Fort de l'histoire des pays occidentaux aux 19^{ème} et 20^{ème} siècles, Rostow, professeur d'économie politique à l'Université Harvard et ancien conseiller spécial à la Maison Blanche de 1961 à 1968, suggère une classification à cinq phases ou stades pour caractériser leur développement économique : la société traditionnelle, les conditions préalables au démarrage, le démarrage ou « *take off* », la marche vers la maturité et la consommation de masse. Pour Rostow, la croissance est liée à l'industrialisation et elle suit un processus unique. L'industrialisation est à l'origine de la croissance, le moteur de la croissance est le progrès technique et scientifique et l'aboutissement en est la société d'abondance et de consommation.

Les pays en développement sont appelés à suivre cette voie ; les caractéristiques de toutes les sociétés sont les mêmes à chacun des stades de la modernisation et les mêmes politiques de développement devraient s'imposer. Pour bien des économistes, il ne reste plus qu'à réunir les conditions du décollage qu'ils interprètent comme des moyens financiers et des techniques que les pays industriels vont fournir au Tiers-monde pour le conduire au développement. L'aide au développement devrait permettre le libre-échange, dogme de la vie économique du monde capitaliste et en s'industrialisant, en augmentant leur production, en prenant une part active au commerce mondial, les pays en développement vont prendre place peu à peu dans le groupe des pays développés. La croissance, du moins d'après ce qu'enseigne la doctrine classique du développement, tendrait à réduire les inégalités entre classes et les inégalités entre nations (de Solages, 1992, p 31).

Le reproche que l'on fait notamment à Rostow, c'est qu'en plus des lacunes sur le plan de la mesure statistique qui affaiblissent le critère de démarcation entre les stades, il n'est pas possible de mettre en lumière les relations analytiques entre deux phases consécutives, c'est-à-dire « les processus qui conduisent l'étape précédente à sa fin et permettent le déroulement de l'étape considérée » (Kuznets, 1972, p. 247, cité par Carlier, 2002, p. 27). Ce qui pose le plus problème reste, sans doute, la question de l'existence des conditions préalables. C'est ce qui faisait dire à Hirschman (1964, pp. 21-22, cité par Carlier, 2002, p. 27) que : « Pas plus qu'il n'existe un ensemble donné de « conditions préalables » du développement économique, il n'est pas possible de définir un nombre déterminé de caractéristiques du retard ».

Fait étonnant, alors même que depuis les travaux de l'École historique allemande, l'on sait que le développement économique n'est pas un processus linéaire, uniforme ou encore irréversible, et mieux, que les nations ne passent pas par tous les stades, les économistes des banques de développement ont tout de même cru avoir trouvé le « modèle ». Les mots de Noël (1997, p. 26) en disent long sur une telle attitude : « Le raisonnement tient en peu de mots : « Faites comme nous [Européens et Nord-américains] avons fait et, au bout, vous aurez la société d'abondance et le bonheur. » Toutes choses étant égales par

ailleurs, cette démonstration s'apparente à l'étonnement ingénu du millionnaire qui s'aperçoit qu'il existe des pauvres autour de lui et leur demande : « Pourquoi ne faites-vous donc pas comme moi ? », ajoute le même auteur. Si l'on peut valablement dire que le modèle économique de développement a sérieusement péché, faute d'adéquation, les problèmes de gestion des projets d'aide n'ont pas non plus facilité la tâche.

L'acuité des problèmes de gestion des projets d'aide

Les problèmes de gestion des projets d'aide au développement dans les pays en développement sont nombreux, qui expliquent le taux d'échec élevé des projets de développement (Rondinelli, 1976; Youker, 1992 et 1999). La conception de ces projets pose d'énormes difficultés et fait l'objet de critique. C'est une pratique courante de la Banque mondiale d'évaluer les chances de succès des projets, mais il faut bien admettre que l'accent est très faiblement porté, tout au moins de façon institutionnelle, sur « la personnalité » des projets, leurs risques, les analyses de parties prenantes et leur capacité à résister au changement (Jenkins, 1997). Très peu de projets étant bien conçus, il est raisonnable que le développement soit compromis (Rondinelli, 1976). Ce qui pose le plus problème, ce n'est pas les petits projets ou les projets « durs » (en construction, par exemple), mais plutôt des projets de moyenne ou grande envergure et les projets « mous » comme l'éducation (Stuckenbruck et Zomorrodian, 1987; Youker, 1999). Si l'on s'en tient aux évaluations menées par la Banque mondiale, l'on peut retenir avec Youker (1999) les problèmes ci-après :

- Le manque de consensus sur les objectifs entre les parties prenantes et l'équipe de gestion de projet;
- Une détermination insuffisante des parties prenantes;
- L'absence de planification opérationnelle détaillée lot par lot;
- Un flou dans la chaîne d'autorité, les coordonnateurs de projets n'étant pas assez autonomes des institutions et de la hiérarchie institutionnelle locale;
- La rareté des ressources humaines et matérielles;
- Un faible niveau de « feedback » et l'absence de mécanismes de contrôle et de détection des problèmes;
- Une analyse des risques insuffisante et l'absence de mesures de contingence;
- Une bureaucratie administrative nationale tatillonne et des processus de gestion de projet codifiés par le bailleur de fonds qui ralentissent l'exécution des tâches.

L'une des leçons les plus significatives sur les facteurs critiques de succès des projets d'aide au développement est que l'essentiel des problèmes de gestion de projet portent sur l'environnement général des projets et échappent au contrôle du gestionnaire de projet (Youker, 1992). D'où la nécessité d'une bonne gestion de l'environnement de tels projets. C'est pourquoi, certains ont insisté sur le

besoin d'appliquer les principes de gestion efficace de projet (Youker, 1999). Une chose est sûre, la gestion de projet est prometteuse pour les pays en développement et Stuckenbruck et Zomoroodian (1987) vont en vanter les mérites et les avantages même s'ils reconnaissent que la gestion de projet n'est pas une panacée. Si les auteurs conviennent de l'importance et de la pertinence de la gestion de projet, ils recommandent toutefois fortement de prendre en compte la culture et de ne pas adopter aveuglément les concepts, les outils et techniques de gestion de projet (Stuckenbruck et Zomoroodian, 1987; Rondinelli, 1976).

4. La perspective d'une meilleure gestion des projets

Les heurs et les malheurs de l'aide au développement commandent de porter une attention particulière à ce que l'on pourrait appeler le contenant, c'est-à-dire les projets d'aide. L'instrument-projet malgré sa commodité est-il convenable, approprié et quelle est son efficacité, ses limites et ses alternatives. Cette question à laquelle Lecomte (1986) a tenté de répondre mérite qu'on s'y attarde quelque peu. Sans chercher à faire ici l'impasse sur une question qui de toute façon dépasse le cadre de ce travail, on peut retenir avec Cernea et al. (1998, p. 29) que « malgré les débats réguliers concernant les avantages et les inconvénients des projets en tant qu'instruments de développement, peu de solutions alternatives ont vu le jour. Les projets sont voués à rester un moyen classique de traduire les politiques en actions. ». Mais il importe plus précisément de se demander s'il faut adopter une approche aide budgétaire plutôt qu'une approche aide par projet.

Même si l'on épuisait la question du contenant, il reste que le modèle de management ou de gestion des projets n'est pas exempt de critiques. Les concepts, les outils et techniques de gestion de projet sont le plus souvent fondés sur le principe de la rationalité économique à l'occidentale et sur l'analyse des chaînes moyens-but (*means-end*) L'une des convictions profondes est que le gestionnaire de projet est rationnel dans la résolution des problèmes. Il va de soi que même si les techniques en soi ne sont pas défailtantes, les utiliser dans un contexte culturel africain, par exemple, où le principe de rationalité économique n'est pas fondamental, paraît inapproprié et exposerait à l'échec des projets (Muriithi et Crawford, 2003, p. 311). Or, comme le rappelle si bien Noël (1997, p. 72), la culture est la clé du développement et « [...] la vision occidentale des choses est, au moins numériquement parlant, minoritaire sur la planète », les ressortissants des pays pauvres étant plus nombreux que les occidentaux. Pourtant, c'est avec cet esprit de clocher, c'est-à-dire « cette forme de chauvinisme qui porte beaucoup de gens à ne voir le monde que par leurs propres yeux et selon une perspective locale et limitée » (Adler, 1994, p. 12) que les soi-disant « experts » – tant cette dénomination est usurpée (Noël, 1997, p. 30) – abordent les projets de développement international. Comme le disait ce dernier auteur (p. 26), les agences de développement international ont adopté une vision démiurgique du développement.

L'importance de la culture en milieu de travail est désormais reconnue et des travaux sur des pays d'Orient et d'Occident (Hoftstede, 1980), sur l'Afrique (voir par exemple, Seddon, 1985 et Kiggundu, 1989) le démontrent. C'est pourquoi, les modèles de sélection et de gestion des projets d'aide doivent désormais prendre en compte les aspects sociaux et culturels et évaluer vraiment les avantages des projets pour les populations concernées. Comme le soulignent à juste titre Cernea et al. (1998, p. 41), « l'évaluation de l'acceptabilité culturelle du projet et de la volonté des bénéficiaires de contribuer à son succès doit, dès lors, prendre en considération les valeurs, les coutumes, les croyances et les besoins perçus chez eux ».

Une idée qui fait son chemin en gestion de projet de façon générale mériterait fortement d'être prise en compte en gestion des projets d'aide au développement : repenser le rôle de la gestion de projet, faire participer l'équipe de projet à une démarche d'élucidation des besoins et associer étroitement les bénéficiaires du projet d'aide à l'effort de conception et de planification (Munns et Bjeirmi, 1996). La gestion des parties prenantes est une préoccupation majeure en gestion de projet. Elle l'est encore plus en gestion des projets de développement, compte tenu de la nature même des objectifs de développement, de leur délicatesse et de la multitude des parties prenantes. Comme on peut le voir avec Diallo et Thuillier (2004), les principales parties prenantes, à l'exception des sous-traitants, des bureaux d'études et experts sont au nombre de sept :

- Le coordonnateur de projet lui-même, souvent un fonctionnaire, responsable du volet opérationnel du projet;
- Un chargé de projet (task manager) basé au siège de l'institution multilatérale qui finance, superviseur responsable de la bonne exécution du projet et du respect des procédures de l'agence par la cellule nationale de gestion de projet;
- Un supérieur hiérarchique, souvent un haut fonctionnaire ou le ministre à qui le coordonnateur rend compte localement;
- L'équipe de projet, laquelle est sous la férule du coordonnateur;
- Le comité de pilotage qui constitue une interface avec l'ensemble de l'appareil institutionnel local concerné de près ou de loin par les projets;
- Les bénéficiaires ou clients;
- Le public en général.

Ces acteurs, pourtant importants et critiques pour le succès et l'échec des projets sont, pour la majorité peu influents ou pas toujours consultés ou associés. D'où la nécessité de trouver une formule qui permette une plus grande participation de leur part à l'effort de planification des projets d'aide. Dans le même ordre d'idées, la notion de partenariat adoptée comme mot d'ordre par l'Agence canadienne de développement internationale (ACDI) depuis quelques années, devrait être repensée (Noël, 1997, p.39). Plutôt que de soutenir, conformément au discours officiel des agences, des projets « centrés sur les populations » – ce

qui est le plus souvent le cas des projets sociaux tels que l'éducation, la santé, la nutrition, la planification des naissances, etc. –, il faudra peut-être inverser la démarche classique de conception des projets et « penser d'abord aux populations locales » (Cernea et al., 1998, p. 56). S'il y a plus de participation, il y a une meilleure gestion des projets, plus de qualité d'ensemble des projets dès leur formulation, une plus forte probabilité d'appropriation et de durabilité des résultats des projets et de plus grandes chances de développement. Un écueil à éviter cependant serait de faire de la participation pour de la participation ou de composer, comme dans une solution de facilité, avec la classe moyenne seulement et non les pauvres.

De plus, très peu a été écrit sur la gestion de projets de développement ou de projets tout court à l'intention des gestionnaires de projet du Tiers-monde. Tout au moins pour ce qui concerne l'Afrique, la littérature est plutôt muette sur la façon d'adopter les outils et techniques de gestion de projet importés (Muriithi et Crawford, 2003, p. 313). Il est temps de remédier à cette question. Quels sont les concepts, outils et techniques de gestion de projet disponibles pour les gestionnaires africains des projets d'aide? Quel est leur degré d'application actuelle? Quelle est la force de la relation entre l'utilisation de ces outils et techniques de gestion de projet et le succès des projets d'aide? Voilà des questions qui sont abordées par Ika et al. (2005) et qui apportent des précisions intéressantes.

Il semble y avoir plus de consensus entre les coordonnateurs africains des projets d'aide sur les outils de suivi et évaluation de projet que sur les outils de formulation et de planification. Dans la perception de ces derniers, le recours à des instruments de suivi et évaluation pourrait améliorer les résultats des projets et leur visibilité. Ils semblent plus préoccupés par le succès de la gestion et leur visibilité que par l'impact des projets. Ce qui a amené Diallo et Thuillier (2004) à se demander si les coordonnateurs africains des projets d'aide au développement ne feraient pas obstacle au développement si tant est que l'impact et la durabilité ne seraient pas pour eux un grand souci. Compte tenu de l'importance et de la complexité d'une telle problématique, d'autres études sont plus que jamais nécessaires pour plus de clarté et d'aide aux praticiens.

S'il est une question tout aussi importante, c'est celle de savoir les facteurs de succès des projets d'aide au développement. La littérature au meilleur de notre connaissance semble supposer que ces facteurs de succès sont connus ou implicites. Mais il manque une étude empirique des facteurs de succès des projets d'aide au développement et qui s'appuie sur les facteurs de succès des projets en général. Par exemple, dans un travail qui vise à relever et à comparer les critères de succès, les facteurs clés de succès des projets d'aide au développement selon les agences, qu'elles soient bilatérales ou multilatérales, Ika (2005) déplore le manque d'un outil de notation pratique et de diagnostic fiable et valide, à l'instar du *Project Implementation Profile (PIP)* de Slevin et Pinto (1986) pour les projets de construction par exemple, susceptible de mesurer les points forts et les points faibles de la gestion des projets. S'il existe

un cadre des facteurs clés de réussite à l'ACDI par exemple, ce n'est pas le cas pour la plupart des agences d'aide et le besoin d'une étude de validation scientifique d'un cadre conceptuel des facteurs clés de succès se fait sentir. Mais que savons-nous sur les facteurs de succès en général et en quoi cela pourrait être utile en gestion des projets d'aide ?

La question de la détermination des facteurs critiques de succès est loin d'être spécifique à la gestion de projet. Elle plonge ses racines dans la gestion elle-même. Face aux problèmes de qualité, de délai de traitement et de coût causés par l'inflation des demandes d'informations, les spécialistes des systèmes d'information, notamment les chercheurs du Massachusetts Institute of Technology (M.I.T.), se sont lancés, vers la fin des années soixante-dix, dans la démarche de « recherche des facteurs critiques de succès ». Selon Hazebroucq (1993), les pionniers¹ sont Rockart (1979, 1982), Boynton et Zmud (1984). Le premier propose une méthode en trois étapes pour déterminer les facteurs critiques de succès dans le cas de la planification stratégique : déterminer ce qui favorise le succès dans un type d'affaires donné, en mesurer l'importance et réduire leur nombre à une liste de sept à dix facteurs les plus déterminants et enfin trouver des critères de mesure de performance pour chacun des facteurs. Le but visé est de doter les entreprises d'une aptitude à atteindre leurs objectifs. Tel est le message des livres à succès comme *Prix de l'Excellence* de Peters et Waterman (1983) ou encore celui de Archier et Sérieyx (1984).

Compte tenu du caractère singulier et éphémère des projets, en gestion de projet, la démarche de « recherche des facteurs critiques de succès » va tenir compte du cycle de vie des projets. Dans la phase de conception des projets, la mission du projet et l'écoute des clients se révèlent les plus importantes. Dans la phase de planification, les facteurs clés de succès sont la mission du projet, le soutien de la direction générale, l'approbation du client et l'urgence. Dans la phase d'exécution, ce sont la mission du projet, les compétences du chef de projet, la gestion des problèmes, la planification et les échéanciers, les tâches techniques et l'écoute des clients. Enfin, dans la phase de clôture, les facteurs clés de succès des projets sont plutôt les tâches techniques, la mission du projet et l'écoute des clients (Slevin et Pinto, 1986 ; Pinto et Slevin, 1988a, 1988b).

Étant donné que ces facteurs de succès servent à détecter les points forts et les points faibles de la gestion des projets à tout moment et ont l'avantage de marier les facteurs humains à d'autres, plus techniques, le gestionnaire des projets d'aide devrait lui aussi les utiliser comme leviers pour accroître les chances de succès. Pour Clarke (1999), une meilleure utilisation des techniques de gestion de projet et des facteurs de succès peut constituer un moyen pour résoudre les problèmes et augmenter les chances de succès des projets de changement dans

¹ Pourtant, Belassi et Tukul (1996) considèrent que Rubin et Seeling (1967) sont les premiers à avoir introduit le concept de facteurs critiques de succès et d'échec dans leur article : « Experience as a factor in the selection and performance of project managers » *IEEE Trans Eng Management* 14 (3) 131 – 134 où ils étudièrent la relation entre l'expérience du gestionnaire de projet d'une part et le succès ou l'échec du projet d'autre part.

un environnement complexe, instable et imprévisible – ce qui est le cas des projets d'aide au développement.

Enfin, le fossé temporel énorme de cinq à sept ans entre l'idée d'un projet et sa mise en œuvre doit être réduit. Une solution idoine serait d'enclencher le processus plus tôt pour que l'analyse des besoins ne soit décalée.

5. Conclusion

Quatre décennies de développement sont passées. Une nouvelle a commencé. De l'euphorie de la première décennie, de l'enthousiasme des premières années, on est très tôt passé à des désillusions, des déconvenues, des déceptions et l'angélisme du modèle de développement semble plutôt déconcertant. Le sort des peuples de la misère continue de faire couler beaucoup d'encre et de salive; les défenseurs et les pourfendeurs du modèle de développement y vont de toutes les analyses; les uns et les autres ont sans contredit un peu tort et un peu raison. Il est une seule certitude : les peuples de la faim continuent d'avoir faim du développement et les dures conditions de vie d'hier deviennent aujourd'hui insupportables face à tant d'inégalité, d'injustice, alors même que la solidarité, le partage, l'entraide entre les peuples semblent souffrir et que le développement durable lance un défi herculéen au monde. Pays riches et pays pauvres sauront-ils travailler ensemble pour bâtir un monde meilleur, un nouvel ordre mondial ? Le problème semble plus éminemment politique⁹ qu'économique.

Le puits de l'aide au développement que certains comme Jeffrey Sachs du Centre pour le développement international de Harvard et conseiller de Kofi Annan pour les Objectifs du Millénaire de l'ONU qualifient de feu de paille ou de marché de dupes ne devrait pas tarir. L'aide au développement semble plus que jamais nécessaire. Jouer des assonances de slogans emphatiques du genre « La Corrèze avant le Zambèze¹⁰ » ou de façon plus québécoise « l'Abitibi avant l'Éthiopie » (Noël, 1997, p. 35) ou encore « la Russie avant la Tunisie », cela craint pour un monde déjà en proie au terrorisme. Des espoirs comme celui suscité par le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), un projet dont l'incontestable succès d'audience est un paradoxe en raison de sa faible crédibilité (Coussy, 2002) sont permis si la solidarité internationale joue pleinement.

Le bilan de l'aide et des projets de développement est loin d'être satisfaisant. Le succès, la performance des projets, est loin de la coupe aux lèvres. Des projets si intéressants à l'origine, si beaux encore au moment de leur inauguration font très souvent piètre figure à l'heure du bilan et les échecs se sont succédé, faisant de l'Afrique, selon les dires d'un président de la Banque mondiale « un terrain parsemé d'usines en panne » (de Solages, 1992, pp. 200 et 203). Tout ceci

⁹ Lire « Un manifeste-appel de cinquante-deux Prix Nobel » *Le Monde*, 26 juin 1981, cité par de Solages (1992, p.596).

¹⁰ Du journaliste français Raymond Cartier, ancien rédacteur de l'hebdomadaire *Paris-Match*.

soulève maintes questions, dont la suivante lorsqu'on compare la performance des projets de façon générale à celle des projets de développement : « Pourquoi faudrait-il être plus exigeant pour la réalisation des projets de développement international, dont les conditions de réussite sont autrement plus difficiles à réunir ? » (Noël, 1997, p. 37). Il ne faudrait pas se voiler la face : « Des choix inconsidérés ont été faits, des erreurs ont été poursuivies, dont la responsabilité revient aux techniciens, aux hommes d'affaires et aux hommes politiques occidentaux comme aux autorités des pays demandeurs » (de Solages, 1997, p. 209).

Le blâme est partagé mais le passé, s'il est bien appris et compris, peut lever le voile sur les problèmes de gestion des projets, de management et de choix de modèle de développement. Alors et alors seulement, une lueur d'espoir peut renaître pour que le développement naisse du tréfonds des idées, seules gages de la réussite (Meier et Stiglitz, 2001/2002, p.1)¹¹. Il ne s'agit pas d'abandonner le modèle de développement mais de le dépasser, d'en dépasser l'ethnocentrisme, de se défaire du simplisme du « *one best way* », du processus unique et d'insister également sur les aspects humains pour faire face à l'essentiel : livrer un taux de succès plus élevé des projets de développement pour le bien-être des populations concernées.

A cet égard, les perspectives d'une gestion de projet plus efficace pour réconcilier l'avenir avec le présent de la gestion des projets de développement sont aussi un salut. Car,

Aucun échec, aucune difficulté ne doit nous empêcher de chercher à saisir ce qui est autour de nous. C'est en plongeant loin dans les racines du passé, en décelant les courants profonds que nous pouvons, avec le moins d'incertitude, essayer de nous comprendre, de nous protéger et de nous prolonger (Sauvy, 1975, p. 8).

La réflexion sur le contenant de l'aide, l'instrument-projet devra se poursuivre et les conseils de Lecomte (1986) ne devront plus tomber dans les oreilles de sourd :

Passer des projets d'aide à des processus d'appui, c'est d'abord changer d'instruments : abandonner celui qui est connu, commode et simplificateur pour un autre, plus complexe et qui sera à remettre au point en permanence. C'est aussi changer de partenaires : ne plus considérer les acteurs essentiels comme des exécutants et des bénéficiaires, et admettre que la négociation sera élargie et continue. C'est enfin changer d'attitude : laisser l'arrogance de celui qui prévoit le développement et entrer dans une aventure partagée : celle du développement inventé pas à pas par les gens.

¹¹ Meier, G.M. (2001/2002) « Introduction : des idées pour le développement » in Meier et Stiglitz (2002).

Le développement est assurément un projet à long terme et en tant que tel il est, tout au moins dans les pays en développement, planifié et organisé c'est-à-dire qu'il se traduit par un portefeuille de projets ou de programmes. Etant donné que plusieurs chemins mènent au développement, le succès des projets est une condition peut-être suffisante mais pas nécessaire pour le développement. Le succès des projets, c'est soit le succès de la *gestion* de projet (*project management success*) et la réalisation des objectifs du projet, de sa finalité, soit le succès du *produit ou service* (project success) qui découle du projet (de Wit, 1988 ; Baccarini, 1999). Cette distinction très importante en gestion de projet prend toutes ses lettres de noblesse en gestion de projets d'aide : le succès des projets d'aide et le succès de l'aide au développement. Si l'on peut réussir à augmenter le taux de succès des projets d'aide, on aura avancé sur le chemin du développement.

Or, l'historique de la gestion de projet nous apprend que ce champ professionnel et spécifique est véritablement né dans la période qu'il est d'usage d'appeler la période de l'accélération, c'est-à-dire les années 1960 à 1980. Ce qui coïncide avec les premières décennies de développement. On reconnaît d'ailleurs l'apport du domaine du développement international à la gestion de projet : les études de faisabilité et les évaluations de projets ex post de la Banque mondiale. Compte tenu de la pluridisciplinarité des domaines de la gestion de projet et du développement international, de l'interpénétration ou de l'osmose possible entre les deux, n'est-il pas grand temps d'explorer l'apport potentiel de la gestion de projet au développement international ? Les évolutions récentes de la gestion de projet, désormais discipline à part entière, suggèrent fortement de réfléchir davantage à la contribution de la gestion de projet au développement.

Bibliographie

- Adler, N. J. (1994). *Comportement organisationnel: une approche multiculturelle*, Ottawa, Editions Reynald Goulet inc. Traduit de l'anglais par Jacques Constantin. [International dimensions of organisational behavior, 2ème édition, 1991, PWS-KENT.]
- Archier, G. et Serieyx, H. (1984). *L'entreprise du troisième type*, Seuil.
- Baccarini, D. (1999). The logical framework method for defining project success. *Project Management Journal*, 30 (4), 25-32.
- Belassi, W., Tukel, O.I. (1996). A new framework for determining critical success/failure factors in projects. *International Journal of Project Management*, 14 (3), 141-151.
- Boynton, A. C. et Zmud, R. W. (1984). An assessment of critical success factors, *Sloan Management Review*, 25, 17-27.
- Carluer, F (2002). *Les théories du développement économique*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 136 p.
- Clarke, A. (1999). A practical use of key success factors to improve the effectiveness of project management. *International Journal of Project Management*. 17 (3), 139-145.
- Coussy, J. (2004). Le succès du NEPAD, un paradoxe. *Perspectives internationales*, 5

- (1), Centre d'études internationales et mondialisation. www.ceim.uqam.ca
- Crawford, P. et Bryce, P. (2003). Project monitoring and evaluation: a method for enhancing the efficiency and effectiveness of aid project implementation. *International Journal of Project Management*, 21 (1), 363-373.
- de Solages, O. (1992). *Réussites et déconvenues du développement dans le tiers-monde: esquisse d'un mal-développement*, Paris, L'Harmattan, 623 p.
- de Wit, A. (1988). Measurement of project success. *Project Management Journal*, 6 (3), 164-170.
- Diallo, A., Thuillier, D. (2004). The success dimensions of international development projects: the perceptions of African project coordinators. *International Journal of Project Management*, 22 (1), 19-31.
- Freud, C. (1988). *Quelle coopération ? Un bilan de l'aide au développement*, Paris, Karthala, 270 p.
- Graham, C. et O'Hanlon, M. (1997). Making foreign aid work. *Foreign Affairs*, 76 (4), 96-104.
- Hazebroucq, J-M. (1993). Les facteurs clés de succès dans le management de projets. *Revue Internationale en Management et Gestion de projets*, 27-40
- Hermes, N. et Lensink, R. (2001). Changing the conditions for development aid: a new paradigm? *The Journal of Development Studies*, 37 (6), 1-16.
- Hirschman, A.O. (1964). *Stratégie du développement économique, économie et humanisme, développement et civilisations*, Paris, Les Editions ouvrières, 246p ; 1ère édition en anglais en 1958 : *The strategy of economic development*, New Haven, Yale Studies in Economics, New Haven. Yale University.
- Hofstede G. (1980). *Culture's consequences: international difference in work-related values*, London, Sage.
- Ika, L.A., Diallo, A., Thuillier, D. (2005). *L'effort de planification et le succès des projets d'aide au développement : la perception des coordonnateurs africains*. Actes du congrès de l'Association canadienne des sciences administratives (ASAC), Toronto, 28 au 31 mai 2005.
- Ika, L.A. (2005). *Critères et facteurs clés de succès des projets : un cadre conceptuel pour les professionnels du développement*. Actes du congrès de l'Association canadienne des sciences administratives (ASAC), Toronto, 28 au 31 mai 2005.
- Jenkins, G. P. (1997). Project analysis and the World Bank. *The American Economic Review*, 87 (2), 38-42.
- Kabou, A. (1991). *Et si l'Afrique refusait le développement?*, Paris, L'Harmattan, 207 p.
- Kiggundu, M. N. (1989). *Managing organisations in developing countries*. West Hartford, Conn: Kumarian Press
- Kourouma, A. (1968). *Les soleils des indépendances*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 170 p.
- Kuznets, S. (1972). *Croissance et structures économiques*, Calmann-Lévy.
- Lancaster, C. (1999). Aid effectiveness in Africa: the unfinished agenda. *Journal of African Economies*, 8 (4), 487-503
- Latouche, S. (1988). « Contribution à l'histoire du concept de développement ». Dans Coquery-Vidrovitch, Hemery, D. et Piel, J. (dir.), *Pour une histoire du développement : États, sociétés, développement*, Paris, L'Harmattan, 285 p.

- Lecomte, B. J. (1986). *L'aide par projet : limites et alternatives*, Paris, OCDE
- Meier et Stiglitz (2002). *Aux frontières de l'économie de développement : le futur en perspective*. Traduit de l'anglais par Marc Rozenbaum, Banque Mondiale et les Editions Eska, 452 pages; 1ère édition en anglais en 2001: *Frontiers in development economics: the future in perspective*, The World Bank and Oxford University Press, New York
- Munns, A.K., Bjeirmi, B.F. (1996). The role of project management in achieving project success. *International Journal of Project Management*, 14(2), 81-87.
- Muriithi, N., Crawford, L. (2003). Approaches to project management in Africa: implications for international development projects. *International Journal of Project Management*, 21(1), 309-319.
- Noël, G. (1997). *Le développement international et la gestion de projet*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 302 p.
- Osborne, E. (2002). Rethinking foreign aid. *Cato Journal*, 22(2), 297-316.
- Peters et Waterman, P. (1983). *Le prix de l'excellence*, Inter éditions.
- Pinto, J.K., Slevin DP. (1988a). Project success: definitions and measurement techniques. *Project Management Journal*, 19(1), 67-72.
- Pinto, J.K., Slevin DP. (1988b). Critical success factors across the project life cycle. *Project Management Journal*, 19(3), 67-74.
- Rockart, J.F. (1979). Chief executives define their own data needs, *Harvard Business Review*, March-April.
- Rockart, J. F. (1982). The changing role of the information systems executive: a critical success factors perspective, *Sloan Management Review*, 24.
- Rondinelli, D. A. (1976). Why development projects fail: problems of project management in developing countries. *Project Management Quarterly*, 7 (7), 10-15.
- Rostow, WW. (1963). *Les étapes de la croissance économique, L'histoire immédiate*, Paris, Seuil, 201 p.
- Rubin, I.M. et Seeling, W. (1967). Experience as a factor in the selection and performance of project managers. *IEEE Trans Eng Management*, 14 (3), 131-134.
- Salmon, R. (2002). *21 défis pour le 21ème siècle*, Paris, Economica, 228 p.
- Sauvy, A. (1952). « Trois mondes, une planète », *L'Observateur*, 14 août 1952.
- Sauvy, A. (1975). *La fin des riches*, Paris, Calmann-Lévy, 295 p.
- Seddon, J.W. (1985). The development and indigenisation of third world business: African values in the work place. Dans Hammond, V. (dir.) *Current research in management*, London, Frances Pinter.
- Slevin, D.P. et Pinto, J.K. (1986). The Project Implementation Profile: New Tool for Project Managers. *Project Management Journal*, 17 (4), 57-70.
- Stuckenbruck, L.C. et Zomorodian (1987). Project management: the promise for developing countries. *International Journal of Project Management*, 5 (3), 167-175.
- World Bank (1998). *Assessing aid—what works, what doesn't, and why*, Washington, DC: *The World Bank Policy Research Report*.
- Youker, R. (1992). Managing the international project environment. *International Journal of Project Management*, 10 (4), 219-226.
- Youker, R. (1999). Managing international development project: lessons learned. *Project*

Management Journal, 30 (2), 6-7.

Zantman, A. (1990). *Le tiers-monde : les stratégies de développement à l'épreuve des faits*, Paris, Hatier, 391p.