AFFRONTER L'INCERTITUDE ?

Les projets de développement à contre-courant
de la « révolution du management de projet »*

Philippe Lavigne Delville**

À la mémoire de Jean Le Bissonnais,
ancien Président de l'AFITEP.

Les projets de développement en Afrique ont des objectifs de plus en plus sociaux et institutionnels. Pourtant, leur management connaît une bureaucratisation croissante. Ce paradoxe est d'autant plus frappant que cette évolution est à contre-courant de celle de la conduite de projet dans les pays industrialisés. Là, la prise en compte de l'incertitude inhérente à l'activité projet et de la multiplicité des parties prenantes a amené à mettre en question les processus normalisés au profit de processus de construction d'une action collective. Ce qui interroge les logiques institutionnelles des institutions d'aide, entre contradictions de l'intervention sociale et contradictions des situations d'aide.

Mots clés : Projets de développement, cycle de projet, management de projets, bureaucratisation, incertitude.

Analysant les conceptions sous-jacentes au cadre logique, référence de plus en plus incontournable pour les institutions d'aide, Giovalucchi et Olivier de Sardan (Giovalucchi, Olivier de Sardan, 2009, p. 383) considèrent qu'elles relèvent d'une « épistémologie positiviste largement dépassée ». De fait, le modèle causal linéaire, qui fait un lien direct entre des actions et des impacts, est remis en cause de longue date dans les sciences sociales et dans les analyses de l'action publique : « la gestion

* Cet article est issu du projet ANR-APPI « Production et institutionnalisation de l'action publique ». Je remercie Frédéric Ceuppens, François Doligez, Jean-Pierre Jacob, Laetitia Morlat, Jean-Pierre Olivier de Sardan et les relecteurs anonymes pour leurs commentaires sur les premières versions de ce texte.

** IRD (UMR GRED)/Lasdel, philippe.lavignedelville@ird.fr

publique plus que toute autre doit se méfier d'une pensée qui ne serait que celle des programmes, des objectifs, des cibles et de la stratégie. Dans les contextes d'incertitude marquée, il est souvent préférable de se fier plus à la rétroaction qu'à la programmation » (Duran, 2010 (1999), p. 188).

La persistance, et même le renforcement, d'un tel modèle mécaniste dans la conception et le management des projets de développement¹ est d'autant plus paradoxal qu'il est en contradiction complète avec les leçons du management de projet dans les pays industrialisés, tant pour les projets d'innovation industrielle que pour les projets de développement urbain. En effet, contre les modèles mécanistes antérieurs, « l'incertitude qui accompagne inévitablement une démarche consistant à structurer une réalité à venir » (Garel, 2003, p. 5) a provoqué dans les années 1990 une « révision déchirante du modèle classique » (*idem*, p. 200) de management des projets.

En prenant pour trame la question de l'incertitude² et de sa prise en compte, cet article commence par décrire les évolutions des dispositifs des projets de développement (première partie), approfondit ce paradoxe à partir de la lecture de trois ouvrages (deuxième partie) et en analyse les causes, entre contradictions de l'intervention sociale et contradictions du système d'aide (troisième partie).

GÉRER BUREAUCRATIQUEMENT LE SOCIAL : MUTATIONS ET CONTRADICTIONS DES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT CONTEMPORAINS EN AFRIQUE DE L'OUEST

Historiquement, les projets de développement sont la forme qu'a prise l'action publique dans les colonies au milieu du xx^e siècle. Inspirés à la fois des projets industriels et des projets de développement régional type « Tennessee Valley Authority » aux États-Unis, ils relevaient à des degrés variables de ce que James Scott (1998) appelle le « haut modernisme », mélange de volontarisme étatique et de mythe d'ingénieurs voulant transformer des réalités physiques et sociales complexes méconnues et méprisées, dans une logique de simplification et de normalisation, peu ou pas régulé par la sanction du réel dans les situations

1. Je m'intéresse ici aux « projets » comme mobilisation de moyens, sur une durée limitée, en vue d'atteindre des objectifs donnés, et non au fonctionnement courant des administrations et services publics. Pour les besoins de l'analyse, je me fonde sur un archétype des projets de développement, celui des projets financés par les institutions bi- ou multilatérales, sur une logique de mise en concurrence, soit par appel d'offres, soit par appel à proposition. Il faudrait évidemment nuancer l'analyse selon les bailleurs de fonds ou les secteurs. L'évolution récente des dispositifs d'aide vers l'aide programme déplace en partie le questionnement, dans le sens où l'intervention de développement passe davantage par l'administration, mais ne supprime pas les incertitudes inhérentes à la mise en œuvre de l'action publique (Hassenteufel, 2009, chap. 4, pp. 83-102 ; Pressman, Wildavsky, 1984 (1973)), quoique prétendent les promoteurs du « *New Public Management* ».

2. On pourrait affiner en distinguant risque, incertitude, aléas, imprévus (Le Bissonnais, 2003).

autoritaires (coloniales, postcoloniales ou soviétiques)³. Les échecs de ces grands projets et leur coût pour les finances publiques ont induit leur disparition ou leur restructuration drastique dans les années 1980. Parallèlement, les ONG se sont multipliées et ont mis en avant le « *small is beautiful* » ; le thème de la participation⁴ est devenu hégémonique, avec le plus souvent des acceptions largement instrumentales.

À partir des années 1980, les bailleurs de fonds abandonnent les infrastructures lourdes, au profit de projets baptisés, selon les époques, gestion de terroirs, développement local, appui à la décentralisation, etc. Tout en conservant une vision de modernisation (équipement et infrastructures, mais aussi changement institutionnel), ces projets ont des objectifs principalement d'ordre social, politique ou institutionnel (le genre, la démocratisation, la bonne gouvernance, la décentralisation, etc.), autant sinon plus que techniques, censés être atteints à travers des actions d'équipement local ou de renforcement institutionnel. Les bailleurs de fonds sortent les projets de l'administration et, théoriquement pour assurer une meilleure efficacité, les confient à des Unités de gestion de projets ou à des ONG. Les calculs économiques de taux de rentabilité disparaissent, mais pas les modes de conception des projets, qui restent sous-traités à des bureaux d'études censés concevoir de façon rationnelle des objectifs, et définir les activités et la programmation correspondante. L'accent mis sur le renforcement de capacités et l'institutionnel ne marque ainsi pas de rupture radicale, à partir du moment où ces dimensions sont elles-mêmes prises de façon technicisée et dépolitisée. Les institutions d'aide cherchent à « rendre technique la gestion des sociétés » (« *Rendering Society Technical* » : Li, 2011), à travers une ingénierie sociale et institutionnelle qui demeure fondamentalement fonctionnaliste et qui cherche « des problèmes aux solutions » (Naudet, 1999) dont elle pense disposer. Mettant en œuvre des projets plus gros, participant de l'évolution des cultures professionnelles au sein du système d'aide, les ONG, en tout cas celles qui mobilisent des fonds publics et sont donc soumises à ces procédures, s'inscrivent bon gré mal gré dans cette tendance, à travers une professionnalisation ambiguë où la maîtrise des procédures tend à l'emporter sur l'ancrage terrain (Freyss, 2004).

Dans un contexte de profonds changements institutionnels (décentralisation) et de multiplication des intervenants (ONG nationales et internationales, organisations paysannes, bureaux d'études nationaux, etc.), on assiste à une double complexification des procédures de conception et de mise en œuvre des projets :

- pour garder un contrôle sur des actions de plus en plus complexes et sur l'utilisation de leurs financements, les bailleurs de fonds multiplient les outils

3. Le projet étudié par Ferguson (Ferguson, 1990) au Lesotho en est un exemple tardif, mais il a aussi existé des tentatives pour mettre le développement agricole au service des dynamiques paysannes (Richards, 1985).

4. Sur la récurrence de la participation dans le « populisme bureaucratique » du développement, cf. Chauveau, 1994.

et les procédures, tant en amont (cadre logique⁵, définition d'objectifs précis, programmation *ex ante*) qu'en cours de projet (programmes d'activités annuels à faire valider par un comité de pilotage, procédures de sélection des réalisations, procédures de passation de marchés, règles strictes de suivi comptable, etc.). Cela réduit la nécessaire souplesse et impose sa propre rigidité à l'ensemble des acteurs parties prenantes (cf. Naudet, 1999) ;

- dans l'objectif de prendre en compte les critiques sur les projets intégrés, qui concentraient le pouvoir de décision, le pouvoir financier et le pouvoir technique entre les mains des équipes projets, les modes d'organisation des projets sont revus au profit de logiques de « faire faire » et de subvention de projets locaux, ce qui induit une complexification forte des montages institutionnels, avec de multiples partenaires à coordonner, de nouvelles procédures contractuelles et de nouvelles incertitudes contractuelles et institutionnelles.

Le paradoxe est que ce double renforcement des procédures s'applique à des projets de plus en plus « sociaux », de plus en plus « pluri-acteurs », qui devraient par nature faire l'objet d'une plus grande souplesse. Plus encore que les projets d'infrastructure, les projets de développement social sont en effet soumis à de nombreuses incertitudes. Ils voient se confronter logiques et représentations (Olivier de Sardan, 1995), ont de nombreux enjeux politiques, économiques et sociaux dans les arènes locales et ne peuvent être mis en œuvre que s'ils suscitent l'adhésion des acteurs concernés, s'ils arrivent à négocier des soutiens politiques locaux. Ils sont soumis aux risques d'instrumentalisation politique et de détournement. « Interventions dans des systèmes dynamiques » (Elwert, Bierschenk, 1988), ils doivent, pour exister et atteindre leurs objectifs, gérer ces logiques d'intérêt et ces attentes multiples, trop fortes ou pas assez selon les cas, en plus de multiples problèmes techniques non résolus, d'aléas de financement, de retournements politiques, etc. Bref, affronter l'incertitude et faire avec elle.

L'INCERTITUDE COMME CARACTÉRISTIQUE STRUCTURELLE DU MANAGEMENT DE PROJET

Qu'ils soient industriels ou de développement, les projets ne sont jamais des processus parfaitement maîtrisés et planifiés.

5. Mis au point par l'USAID dans les années 1960 à partir du management de projets industriels, le cadre logique se diffuse progressivement dans les institutions d'aide au cours des années 1990 (Biggs, Smith, 2003, pp. 1744-1745).

L'illusion de la maîtrise des processus dans les projets de développement : un constat ancien

Étudiant une série de projets de développement industriel ou régional, Albert Hirschman (1967) se livrait dès le milieu des années 1960 à une critique dévastatrice du mythe de la planification fondée sur la maîtrise technique et l'analyse coût/bénéfices et plaidait pour une prise en compte de l'incertitude dans les projets de développement. Certains projets « *are poorly described by the word « project » which implies far more certainty and knowledge that is available (...). The term « implementation » understates the complexity of the task of carrying out projects that are affected by a high degree of initial ignorance and uncertainty. Here « project implementation » may often mean in fact a long voyage of discovery in most varied domains, from technology to politics* » (p. 35). Hirschman consacre près du quart de son ouvrage à discuter les différentes sortes d'incertitudes (sur les techniques, sur la demande, qui peut être insuffisante ou en excès, sur la politique, sur les financements, etc.) auxquelles se confrontent les projets et aux façons de les affronter.

Or, les concepteurs des projets tendent à les sous-estimer ou à les occulter et à donner une illusion de maîtrise. Certes, nous dit Hirschman, si on devait attendre de tout connaître avant de s'engager, ou identifier tous les risques possibles, on ne ferait pas de projet. Dans les phases de conception, la sous-estimation des incertitudes et des risques est une façon pour les planificateurs de présenter des projets faussement simples et faciles pour gagner des supports politiques et financiers⁶. En cours de mise en œuvre, les problèmes rencontrés stimulent la créativité et la recherche de solutions, à condition qu'ils ne viennent pas trop tôt, au risque de faire renoncer au projet, et que les institutions porteuses soient incitées à se battre pour les résoudre.

Mais la conception et le management de projets gagneraient à reconnaître le caractère structurel de l'incertitude et du risque. En amont, il s'agit d'identifier au préalable les principales sources d'incertitude, en caractérisant la nature du projet ; en discutant les choix opérés en termes de standardisation (« *trait-making* ») ou d'ancrage local (« *trait-taking* ») ; en arbitrant les choix institutionnels pour conjuguer ancrage local et efficacité ; en tentant d'explicitier ce qui est connu et ce qui ne l'est pas dans les multiples innovations nécessaires et en prenant au sérieux le besoin d'expérimentation sur les aspects non maîtrisés ou nouveaux.

« *All projects are problem-ridden. The only valid distinction appears to be between those that are more or less successful in overcoming their troubles and those that are not* » (p. 3). En cours de route, conduire un projet consiste à piloter ces « voyages de découverte », à s'adapter à des contextes toujours en partie

6. Hirschman décrit longuement les multiples façons de présenter un projet aléatoire ou flou comme s'il était clair et structuré...

spécifiques, à expérimenter, à tenter de résoudre les problèmes rencontrés, à gérer le rapport entre offre et demande dans le phasage du projet, à essayer d'éviter les risques de récupération politique, de corruption trop forte ou de rupture de financement. Sans oublier le travail nécessaire pour recruter et maintenir les soutiens politiques : « *the erection of a « mutually supporting » complex is going to be a rather more risky affair that its advocates have realized* » (p. 75).

Traitement de l'incertitude et conduite de processus pluri-acteurs : les mutations du management de projet dans les pays industrialisés

La culture du management de projet est directement issue des projets publics des années 1930 à 1950 (Garel, 2003), puis des projets militaires et spatiaux des États-Unis dans les années 1960 et 1970 (Jolivet, 1998). Dans les pays industrialisés, elle a connu des mutations radicales au cours des deux dernières décennies, du fait de nouvelles demandes et configurations institutionnelles, et d'un rapport différent à l'incertitude.

Les mutations de la conception des innovations industrielles

Dans les années 1970, les modèles de management de développement technologique s'ordonnent « autour d'un cycle de développement standard, calendrier type instaurant, mois par mois, les étapes que doit suivre un projet (...). La progression d'un projet sur ce calendrier est jalonnée par une succession de revues où la collectivité des dirigeants de l'entreprise doit évaluer et orienter son évolution. (...) on assiste ainsi à un impressionnant processus de rationalisation et de formalisation des décisions » (Garel, 2003, p. 175). De nombreux outils (PERT, GANTT, etc.), développés parfois des décennies avant, se généralisent.

Cette logique est remise en cause dans les années 1980. Divers bilans de projets industriels montrent que les plus grandes réussites, en termes de vitesse de réalisation, de maîtrise des coûts et des techniques, n'ont pas été menées « selon les canons des méthodologies projet traditionnelles, mettant l'accent sur l'explicitation poussée des procédures, la complexification des systèmes de *reporting*, le jalonnement strictement séquentiel des étapes » (*idem*, p. 199). « Contrairement à la tendance dominante qui est de rechercher plus d'efficacité par l'emploi d'outils de plus en plus sophistiqués, il a été établi que les variables les plus actives sont liées pour l'essentiel à des facteurs d'organisation et de communication » (*idem*, p. 108, citation de Couillard, Navarre, 1993).

De plus, dans un contexte de plus en plus compétitif, où la durée de vie des produits se réduit, il faut à la fois réduire les délais de conception des produits et mieux maîtriser leur coût (Midler, 2004 (1998)). Pour cela, le modèle linéaire (du bureau d'études vers la fabrication puis le marketing) est remis en cause au profit d'une « ingénierie concourante » qui mobilise en parallèle les différents métiers autour d'un processus de conception itératif.

Le rôle du chef de projet se transforme profondément. « Le problème de l'acteur projet n'est pas de faire par lui-même le projet dont il a la responsabilité ; il n'en a manifestement pas les moyens. Son rôle est de parvenir à influencer judicieusement ceux qui vont en être les acteurs directs » (Destors, Le Bissonnais, 2003, p. 65). Le « chef de projet paresseux mais gagnant » (*idem*) est avant tout un animateur de travail en réseau. Puisque le futur est incertain, « l'art du projet implique de susciter les échanges entre tous ceux qu'on a réussi à enrôler, afin de multiplier l'exploration des combinaisons, rechercher les compromis originaux, les points d'accord possibles » (Midler, 2004, p. 68).

L'ingénierie concourante « cherche à anticiper au maximum les questions qui, traditionnellement, ne sont abordées qu'en fin de parcours, afin d'éviter les remises en causes tardives » (*idem*, p. 40). Un des problèmes du modèle hiérarchique des années 1970 était en effet l'inertie de leurs dispositifs de pilotage. « Plus tardive est la détection d'un problème, plus long est le délai d'élaboration d'une solution, et moins grands seront les degrés de liberté disponibles pour le résoudre efficacement et à moindre coût » (*ibid.*, p. 100). Avec un pilotage centralisé, un reporting bi-annuel à la direction de l'entreprise, il pouvait se passer de 2 à 6 mois entre le recueil de données sur un problème et la décision correspondante. « Le système fonctionnait davantage comme une chambre d'enregistrement des dérives que comme un dispositif efficace pour les prévenir » (*ibid.*, p. 101). Les révolutions contemporaines du management de projet industriel renvoient au contraire à des dispositifs actifs d'exploration des possibles puis de mise au point, intégrant « l'inevitable incertitude qui entoure toute activité de création » (*ibid.*, p. 73).

L'émergence de spécialistes du management de projet maîtrisant des outils standardisés laisse donc Midler sceptique : cela tend « à introduire de la standardisation, alors que l'art du projet est de faire du sur-mesure à partir de l'objectif à atteindre, des caractéristiques propres au secteur où se déroule le projet » (*ibid.*, p. 117). Parler de « démarches » et de « méthodes » de management de projet n'est pour autant pas absurde, « si l'on adopte une vision différente de ce que sont une méthode ou un modèle ; une vision où l'incertitude, l'aléa et la subjectivité n'interviennent pas comme des pollutions du raisonnement, mais comme des variables cruciales à intégrer » (*ibid.*, p. 53).

Grands projets urbains et planification itérative pluri-acteurs en Europe

La gestion urbaine a connu une révolution parallèle en Europe dans les années 1980 (Pinson, 2009). « Là où les services de l'État procédaient à une programmation à long terme des aménagements fondée sur une activité de prévision sûre d'elle-même, les élus et urbanistes des villes tendent à agir par touches successives, à intégrer les incertitudes, à planifier de manière plus pragmatique en intégrant les aléas et les opportunités » (*idem*, p. 11). Dans un contexte de pluralité d'acteurs et de dispersion des ressources, « aucun acteur n'a la capacité de mobiliser et de mettre

en ordre les autres acteurs en fonction de ses propres objectifs et de réduire ainsi les processus d'action publique à des processus linéaires et prévisibles » (*ibid.*, p. 313). Les élites urbaines sont donc amenées à concevoir autrement le développement urbain, sous forme d'un méta-projet, vision globale qui se concrétise dans le temps en même temps qu'elle évolue à travers les différents projets ponctuels menés par différents acteurs publics ou privés dans une conception souple et itérative de l'action publique.

Au travers d'histoires spécifiques (Marseille, Nantes, Venise, Turin, Manchester), Pinson identifie des logiques communes. L'enjeu premier est de constituer une capacité d'action collective, qui « dépend désormais de la capacité à mobiliser en permanence les acteurs, groupes et institutions qui composent la ville et à articuler leurs ressources » (*ibid.*, p. 15). Construire des systèmes d'acteurs pérennes devient, dans les projets, un objectif aussi important que les objectifs plus opérationnels. Cela aboutit à une conception négociée et incrémentale de l'action publique, où l'administration municipale ne prétend plus avoir le monopole de la définition de l'intérêt général, tout en tentant d'assurer une cohérence des choix : « il s'agit désormais de construire des orientations d'action, des visions d'ensemble qui auront fait l'objet d'un consensus au fil de processus interactifs, itératifs, d'ajustements mutuels entre les acteurs impliqués. Le projet ne tire pas sa force de la validité scientifique des dispositions qu'il comporte mais du caractère partagé des orientations qu'il esquisse. Son efficacité est cognitive et politique davantage que juridique » (*ibid.*, p. 163). Sans que l'acteur urbain perde toute capacité de régulation, « les choix qui constituent le projet apparaissent comme les produits de processus d'interactions, d'ajustements entre acteurs et groupes qui rendent difficile leur imputation et risquent de transformer les intentions initiales de cet acteur » (*ibid.*, p. 17).

L'ampleur des incertitudes, « incertitudes quant aux contextes d'action, incertitudes quant aux ressources disponibles » induit une tension structurelle entre le besoin de fixer des orientations et le caractère fragile de celles-ci. Mais ceci ne débouche pourtant pas nécessairement sur une fragmentation des systèmes d'acteurs urbains et une dispersion des ressources et des initiatives. Il semble, à l'inverse, « qu'elle suscite des initiatives consistant à réduire les incertitudes par une activité collective de construction des problèmes, d'élaboration des solutions collectives et d'articulation des ressources » (*ibid.*, p. 164). En effet, dans un contexte d'incertitude et de rationalité limitée, les choix valides sont ceux dont la construction a permis de stabiliser les structures d'interaction, de créer des routines de coopération et des normes communes (*ibid.*, p. 170).

Dans ces logiques, il n'y a pas de séparation nette entre phase de conception et de réalisation : « la prise en compte des incertitudes conduit généralement les porteurs de projets à concevoir des dispositifs d'action organisant une itération

Les projets de développement à contre-courant de la « révolution du management de projet »

constante entre les phases de définition des problèmes, d'identification des ressources, de décision, de mise en œuvre et d'évaluation » (*ibid.*, p. 14).

RETOUR SUR LE PARADOXE DES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT

Des évolutions à contre-courant de la révolution du management de projets

« L'activité projet est profondément marquée par cette dialectique entre la connaissance et l'action » (Garel, 2003, p. 13). Les démarches normées et rigides, fondées sur une hypothèse de maîtrise complète des processus, ne peuvent fonctionner, ou seulement dans des projets très normés, répétitifs, indépendants des contextes de mise en œuvre, ce qui est finalement l'exception. « Une des raisons qui explique l'inefficacité de ces méthodologies de gestion est que le système de gestion (ou plutôt de contrôle) est bâti sur les connaissances initiales du projet et qu'il en ignore l'inconnu, lequel inconnu va se révéler au fur et à mesure de son développement » (Jolivet, 1998, p. 25). Dès lors, « ces méthodologies constituent un système de contrôle qui constate les dérapages mais ne les évite pas » (*idem*)⁷.

Or, alors même qu'ils cumulent les sources d'incertitudes, du fait de leurs finalités et de montages institutionnels complexes, les projets de développement, loin de suivre la révolution des projets industriels ou urbains, sont soumis, comme on l'a vu, à une normalisation croissante et à un durcissement des procédures. Mettant l'accent sur la cohérence interne (entre objectifs, activités et résultats attendus), le raisonnement du cycle de projet suppose que les interactions avec le contexte et les acteurs jouent principalement en amont, en termes de pertinence du projet, et que, une fois ces objectifs définis de façon logique à partir d'un diagnostic « rationnel », il suffit de dérouler les activités prévues pour atteindre les résultats attendus, sans besoin d'interaction permanente et d'ajustements avec des réalités toujours plus complexes et des acteurs toujours plus imprévisibles qu'on le pense. En cours de projet, l'atteinte des objectifs est censée être garantie par un contrôle renforcé sur le respect des activités prévues et des budgets, rendant encore plus difficile la prise en compte du réel et l'adaptation à des réalités complexes, mouvantes et jamais totalement maîtrisées. La logique de mise en concurrence accentue la séparation entre les phases de conception et de mise en œuvre. Les bureaux d'études ou ONG chargées de l'exécution doivent mettre en œuvre un programme prédéfini, auquel ils se sont engagés contractuellement, le plus souvent sans connaissance des situations locales, et où les ajustements demandent des avenants complexes à

7. « Seuls 16 % des projets de développement de logiciels aux États-Unis respectent leurs engagements initiaux en matière de délais et de budget (...). Sur 9 études de cas de gros projets, on a observé des dérives moyennes de 40 % en coût et 80 % d'échecs commerciaux pour les projets de nouveaux produits » (Garel, 2003, p. 101).

négocier. La faible durée des financements induit une temporalité contradictoire avec les processus de construction de réseaux d'acteurs, amène à avancer à marche forcée ou à « acheter » la participation des acteurs locaux pour pouvoir montrer des résultats satisfaisants en apparence, mais largement factices ou fragiles. Loin d'assurer une continuité, une éventuelle nouvelle phase démarre plusieurs mois après, le plus souvent avec de nouveaux objectifs, de nouvelles équipes, faisant repartir à zéro l'ébauche de réseau d'acteurs qui s'était éventuellement constitué, ce qui, de plus, ne peut qu'accroître la méfiance des acteurs et des institutions locales et les stratégies opportunistes vis-à-vis des projets.

Pourtant, les leçons du management de projet sont sans appel : « on ne peut séparer le processus de formulation du problème du processus de sa résolution ; (...) le travail séquentiel [séparant la conception, la mise au point expérimentale puis la diffusion] conduit à des remises en cause lourdes (...) ; l'engagement du projet de façon irréversible intervient beaucoup trop tôt » (Jolivet, 1998, pp. 20-21) et ne permet pas un ajustement réciproque, ni la négociation d'une vision partagée entre les acteurs partie prenante, préalable indispensable à une action collective. Elle oblige à définir les objectifs beaucoup trop tôt et enferme dans des sentiers de dépendance, d'autant plus difficiles à corriger que les ajustements dans la mise en œuvre sont eux-mêmes rendus complexes par les procédures contractuelles. Elle accroît l'irresponsabilité, puisque chacun peut aisément reporter sur l'autre la responsabilité des difficultés et revendiquer à son crédit les réussites (Biggs, Smith, 2003, p. 1747).

Contradictions de l'intervention sociale, contradictions de l'aide

Ces constats ne sont pas nouveaux. De nombreuses critiques internes à l'aide ont, de longue date, souligné les contradictions des démarches projet « *blue-print* » et mis en avant l'importance de processus d'accompagnement de dynamiques et d'apprentissages (par exemple Korten, 1980 ; Lecomte, 1986). La socio-anthropologie du développement montre que l'existence d'écarts, de dérives, entre ce qui est prévu et ce qui est réalisé est sociologiquement normal (Olivier de Sardan, 1995). Analysant la littérature sur le PCM (*project cycle management*), Biggs et Smith (2003, p. 1746) soulignent que les critiques de cette conception sont aussi anciennes que l'outil, et que, même si un objectif d'apprentissage est mis en avant, en pratique, « *the normative PCM manuals appear remarkably robust against such learning* » (*idem*, p. 1743). De fait, comme pour les projets industriels, nombre d'études montrent que les projets les plus réussis doivent peu au PCM (*idem*, p. 1747).

Il faut donc expliquer la permanence de cette conception mécaniste, malgré la récurrence des échecs et effets pervers, ainsi que des critiques, tant internes qu'externes au système d'aide. Un premier niveau d'explication est que le caractère incertain, expérimental, processuel, des actions est systématiquement

sous-estimé, voire nié, au profit d'une illusion de maîtrise et de reproduction de techniques et de savoir-faire éprouvés. Illusion issue des postulats positivistes sur l'action sociale autant que de l'histoire du management de projet, illusion liée à la formation technique des développeurs, illusion sincère peut-être pour certains acteurs loin du terrain. Mais aussi illusion entretenue, tant de la part des concepteurs que des décideurs, pour faciliter la décision de financement – Hirschman l'avait déjà souligné – et entretenir la machinerie de l'aide.

Un second niveau mis en avant par Giovalucchi et Olivier de Sardan (2009, p. 401) est l'absence de confiance entre les parties prenantes. Effectivement, l'enjeu de la confiance au sein du système d'acteurs est souligné tant par Midler que par Pinson. Et c'est peu dire qu'elle ne va pas de soi au sein de la coopération internationale : chacun doute des intentions de l'autre et a peur des instrumentalisation ; les bailleurs de fonds n'ont guère confiance dans leurs partenaires nationaux⁸, tant étatiques que non gouvernementaux, ils s'appuient sur des consultants qu'ils recrutent et sont responsables d'abord devant eux et multiplient les formes de contrôle, financier en particulier, tout en laissant se développer d'autres sources de rente ; se sentant dépossédés de la maîtrise des choix, les acteurs nationaux renoncent à être force de proposition et se réfugient dans des stratégies opportunistes d'instrumentalisation de l'aide (Lavigne Delville, Abdelkader, 2010). Les contradictions inhérentes à l'aide internationale, les rapports complexes qui se nouent dans la relation d'aide, les logiques d'instrumentation de l'aide, la fréquence des détournements (elle-même résultant pour partie de cette dépossession) expliquent pour une part cette volonté de contrôle des bailleurs de fonds⁹, qui contribue pourtant à accroître le cercle vicieux de la dépendance à l'aide.

En amont de ces deux explications, une raison plus fondamentale de ce paradoxe tient aux configurations d'acteurs (financeurs, décideurs, bénéficiaires/utilisateurs, équipes projet, etc.) au sein des projets de développement, et à la question du pilotage et de la régulation des processus d'intervention sociale. Tant dans les projets industriels que dans les projets urbains que nous avons étudiés, les acteurs à l'origine des dispositifs projet les financent, totalement ou en partie, et ont un intérêt direct dans la réussite de processus qu'ils initient et pilotent en partie. Or, tout comme l'intervention sociale au Nord (de Gaulejac, Bonetti, Fraisse, 1995), les projets de développement au Sud posent des problèmes de régulation de l'offre dans un contexte où il y a déconnexion entre les fournisseurs de ressources (les financeurs) et les utilisateurs des services et où « les relations entre les différents acteurs sont hiérarchiques et linéaires : elles vont des fournisseurs de ressources, qui fixent des

8. Les stratégies de contournement de l'État des années 1980 et 1990 en découlent très directement, cf. Naudet, 1999. Dans plusieurs coopérations, le durcissement des procédures dans la dernière décennie est largement le produit de scandales de détournements.

9. Pour le dilemme entre autonomie et contrôle, cf. Naudet, 1999.

orientations, à la direction [de l'organisme mettant en œuvre le service] qui définit les objectifs, aux producteurs de services qui traitent les utilisateurs comme « objets du service rendu » (*idem*, p. 46).

Fondamentalement, l'intervention sociale suppose la mobilisation de moyens financiers couplés à des visions normatives pour transformer la situation d'acteurs tiers qui n'ont pas les moyens de la transformer eux-mêmes (ou parfois ne le souhaitent pas !). Elle ne relève pas d'une régulation marchande, où le client peut choisir entre des offres différentes, avec des impacts financiers pour ceux dont l'offre n'est pas jugée satisfaisante. « Dès lors que les ressources de l'organisme [produisant le service] ne dépendent pas du choix des clients, leur satisfaction n'est plus un élément déterminant de la production du service. L'essentiel est de trouver des ressources, ce qui dépend principalement de la « qualité » des rapports avec les différents fournisseurs et secondairement de la qualité ou de la quantité du service rendu (...). Le fonctionnement interne [de l'organisme produisant le service] reste surdéterminé par la dépendance par rapport aux fournisseurs de ressources qui conditionnent [s]a survie » (*idem*, p. 47).

Cette contradiction structurelle est dans les pays industrialisés à la base de nombreuses critiques sur les dispositifs d'action sociale ou les projets de développement social urbain, leur inefficacité et leur faible pertinence. L'accent mis sur la mise en concurrence des opérateurs, dans une logique de « *New Public Management* » ne résout pas le problème de l'efficacité des dispositifs, tout en accentuant la précarité et la normalisation de l'action publique. En témoignent les mécanismes européens de financement par projets dont les dispositifs ne sont pas sans rappeler ceux des projets de développement dans les pays du Sud : multiplication de « territoires de projets » sans cohérence administrative ; demandes *ad hoc* en fonction des opportunités de financement ; mobilisation de bureaux d'études ou émergence de bureaucraties locales spécialisés dans le montage de projets et consommant une part non négligeable des ressources apportées ; précarisation de l'action publique due à la faible durée des financements ; fragilisation de la responsabilité des élus dans des dispositifs pluri-acteurs ; et, finalement, fortes interrogations sur l'efficacité de ces modes de financement (Dubois, 2009).

Mais alors que, dans les pays développés, les interactions des usagers avec le système politique, et l'intermédiation d'organisations d'une part, la médiatisation, les évaluations et la recherche d'autre part, assurent un minimum de régulation, les dispositifs d'intervention sociale au Sud que sont les projets de développement souffrent de déconnexions maximales entre source de financement et pouvoirs publics, d'une part, entre financeurs et receveurs, d'autre part, induisant des carences des mécanismes de redevabilité à tous les niveaux.

Dès lors, les logiques bureaucratiques des bailleurs, d'un côté, les logiques d'instrumentalisation politique de l'aide, de l'autre, ne font guère face à des

contre-pouvoirs capables de les contenir, elles se renforcent même les unes les autres. Il n'y a pas de sanction par l'efficacité, qui obligerait à faire évoluer les conceptions de projets et leurs modes de management. Les nombreux problèmes rencontrés permettent aisément d'expliquer l'échec, voire de le justifier, et d'éviter la remise en cause des mécanismes eux-mêmes. Le système d'aide est globalement irresponsable (Lavigne Delville, 2000), au sens où ceux qui sont en situation de décision ne sont guère évalués sur la qualité, pour les acteurs à qui elles sont destinées, des actions qu'ils ont financées, supervisées ou mises en œuvre. Les critères principaux de « réussite » du point de vue du fournisseur de ressources sont le taux de décaissement, l'absence de problèmes à gérer, la qualité des comptes-rendus financiers, pas la pertinence des actions sur le terrain et leur impact, ni leurs effets institutionnels de moyen terme.

CONCLUSION

Loin de l'intervention technique gérée de façon centralisée par une administration modernisatrice, qui était le cadre dans lequel les conceptions techniques et mécanistes du management de projet ont été historiquement mis au point, la majorité des projets de développement relève aujourd'hui d'une action pluri-acteurs, mobilisant dans des rapports variés bailleurs de fonds, administrations nationales centrales et déconcentrées, collectivités territoriales, ONG nationales et internationales, organisations locales, etc., avec des objectifs de changement social et institutionnel. Mais loin de prendre acte de ces nouvelles configurations et de leurs implications en termes de dispositifs d'action et de conduite des processus d'intervention, les modes de conception et de gestion de projets continuent à définir des objectifs et à assigner des rôles sur la base d'études courtes de formulation, puis tentent d'organiser le respect de ces engagements par une « hyperprocéduralité » (Courtin, 2011) qui, en pratique, ne sécurise que partiellement les fonds et suscite des effets pervers non négligeables.

L'importation des démarches de « *New Public Management* » (McCourt, Minogue, 2001) renforce cette logique et cette illusion de maîtrise de l'action publique par la normalisation des procédures de mise en œuvre. Certes, « les agences ont besoin de cette stabilité (au moins temporaire) [des objectifs et des dispositifs] parce qu'elles sont des entreprises et des appareils administratifs qui ont des exigences de production, des institutions qui se confrontent constamment à la difficulté du « faire ensemble », avec des objectifs fixés dans le cadre d'échéanciers stricts qui ne peuvent être réalisés que si le consensus quant à ces objectifs n'est pas sans cesse remis en question, que si les rapports entre groupes au sein de l'organisation sont prévisibles » (Jacob, 2000, pp. 18-19). Le détour par l'action sociale ou le financement du développement local en France montre que, fondamentalement, ces contradictions sont inhérentes aux situations d'intervention sociale, lorsqu'il y

a disjonction entre financeurs, bénéficiaires et offreurs de services, et qu'elles sont exacerbées dans les contextes « d'aide ».

Dans les agences d'aide, dans les administrations, dans les ONG, de nombreux acteurs sont de longue date convaincus de la nécessité de conduire et mener les projets de développement comme des processus pluri-acteurs, itératifs et apprenants. Ils arrivent parfois, souvent au prix d'énormes efforts, à mettre un peu de réactivité et de souplesse de pilotage dans les actions qu'ils mènent ou qu'ils supervisent. Il existe, ici ou là, des dispositifs opérationnels qui assument l'incertitude et la nécessité de « voyages de découverte » pour construire des démarches et des interventions faisant sens dans des réalités complexes. De tels dispositifs ne garantissent pas la réussite. Ils ont l'avantage d'être plus réactifs, plus capables d'intégrer l'erreur et l'incertitude. Ils ne refusent pas la formalisation d'objectifs, la programmation, la reddition de comptes, mais le font dans une logique d'apprentissage et de questionnement réciproques. Ils cherchent à faire émerger des réseaux socio-techniques ancrés dans les réalités¹⁰.

De tels projets peuvent être des « expérimentations de politiques » (Rondinelli, 1993), des étapes indispensables pour préparer ou expérimenter l'innovation dans les politiques publiques, préalable à la standardisation de démarches et de méthodes. Mais, ils continuent à relever de conditions institutionnelles « hors normes ». Ils demeureront marginaux tant que les règles de conception et de gestion des projets de développement continueront à relever d'une telle « épistémologie dépassée ».

N'est-il pas temps que les acteurs de l'aide reconnaissent le caractère contingent de l'intervention de développement et fassent, à leur tour, leur « révision déchirante du modèle classique de contrôle des projets » (Midler, 2004) pour assumer le fait qu'ils interviennent dans des systèmes dynamiques et que leur efficacité suppose « une activité collective de construction des problèmes, d'élaboration des solutions collectives et d'articulation des ressources » (Pinson, 2009, p. 164), cherchant à construire « un judicieux équilibre entre deux principes : rechercher les compromis entre les acteurs et accepter, de ce fait, que le projet évolue sous leur pression ; mais d'un autre côté, pouvoir affirmer une identité autonome, pour que le projet ne devienne pas l'otage des stratégies des intervenants » (Midler, 2004, p. 83) ?

10. Pour une lecture des projets de développement comme réseaux socio-techniques, cf. Mosse, 2005 ; Lavigne Delville, 2011.

BIBLIOGRAPHIE

- Biggs S., Smith S., 2003, « A Paradox of Learning in Project Cycle Management and the Role of Organizational Culture », *World Development*, vol 31, n° 10, pp. 1743-1757.
- Chauveau J.-P., 1994, « Participation paysanne et populisme bureaucratique. Essai d'histoire et de sociologie de la culture du développement » in Jacob J.-P., Lavigne Delville P. (dir.), *Les associations paysannes en Afrique : organisation et dynamiques*, Paris, Karthala/APAD/IUED, pp. 25-60.
- Couillard J., Navarre C., 1993, « Quels sont les facteurs de succès des projets ? Résultats d'une enquête menée à partir d'un échantillon de projets militaires canadiens », *Gestion 2000*, vol. 2, pp. 167-189.
- Courtin C., 2011, « Les programmes de l'Union européenne vers les sociétés civiles africaines, Idéologie de la transparence et hyperprocéduralité », *Revue Tiers Monde*, n° 205, pp. 117-134.
- de Gaulejac V., Bonetti M., Fraisse J., 1995, *L'ingénierie sociale*, Paris, Syros Alternatives (coll. « Alternatives sociales »).
- Destors M., Le Bissonnais J., 2003, *Le chef de projet paresseux... : mais gagnant !*, Les Ulis, Microsoft Press.
- Dubois J., 2009, *Les politiques publiques territoriales. La gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes (coll. « Res Publica »).
- Duran P., 2010 (1999), *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ.
- Elwert G., Bierschenk T., 1988, « Development Aid as an Intervention in Dynamics Systems », *Sociologia Ruralis*, vol 28, n° 2/3, pp. 99-112.
- Ferguson J., 1990, *The Anti-Politics Machine: 'Development', Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Freyss J., 2004, « La solidarité internationale, une profession ? Ambivalence et ambiguïtés de la professionnalisation », *Revue Tiers Monde*, t. 45, n° 180, pp. 735-772.
- Garel G., 2003, *Le management de projet*, Paris, La Découverte (coll. « Repères »).
- Giovalucchi F., Olivier de Sardan J.-P., 2009, « Planification, gestion et politique dans l'aide au développement : le cadre logique, outil et miroir des développeurs », *Revue Tiers Monde*, t. 50, n° 198, pp. 383-406.
- Hassenteufel P., 2009, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin (coll. « U »).
- Hirschmann A. O., 1967, *Development Projects Observed*, Washington D. C., The Brookings Institution.
- Jacob J.-P., 2000, « Connaissance et développement en Afrique » in Jacob J.-P. (dir.), *Sciences sociales et coopération en Afrique : les rendez-vous manqués*, Paris/Genève, PUF/IUED, pp. 11-30.
- Jolivet F., 1998, « Management de projet : et si on parlait vrai ? », *Gérer et comprendre*, Annales des mines, pp. 19-31.
- Korten D. C., 1980, « Community Organization and Rural Development: A Learning Process Approach », *Public Administration Review*, vol. 40, n° 5, pp. 480-511.
- Lavigne Delville P., 2000, « Impasses cognitives et expertise en sciences sociales : réflexions à propos du développement rural en Afrique » in Jacob J.-P. (dir.), *Sciences sociales et coopération en Afrique : les rendez-vous manqués*, Paris/Genève, PUF/IUED, pp. 69-99.
- Lavigne Delville P., 2011, « Pour une anthropologie symétrique entre "développeurs" et "développés" », *Cahiers d'études africaines*, vol. LI, n° 202-203, Copans J., Freud C. (coord.), dossier « Les sciences sociales au miroir du développement », pp. 491-509.

- Lavigne Delville P., Abdelkader A., 2010, « À cheval donné, on ne regarde pas les dents », *Les mécanismes et les impacts de l'aide vus par des acteurs nigériens*, Niamey, Lasdel (coll. « Études et travaux n° 83), 113 p.
- Le Bissonnais J., 2003, *Management des risques dans la conduite de projets*, Paris, Association française de normalisation.
- Lecomte B., 1986, *L'aide par projets. Limites et alternatives*, Paris, OCDE (coll. « Études du centre de développement de l'OCDE »).
- Li T. M., 2011, « Rendering Society Technical. Government through Community and the Ethnographic Turn at the World Bank in Indonesia » in Mosse D. (dir.), *Adventures in Aidland. The Anthropology of Professionals in International Development*, Londres, Berghahn, pp. 57-79.
- McCourt W., Minogue M. (dir.), 2001, *The Internationalization of Public Management: Reinventing the Third World State*, Edward Elgar Publishing (coll. « New Horizons in Public Policy »).
- Midler C., 2004 (1998), *L'auto qui n'existait pas. Management de projets et transformation de l'entreprise*, Paris, Dunod.
- Mosse D., 2005, *Cultivating Development. An Ethnography of Aid Policy and Practice*, Londres, Pluto Press.
- Naudet D., 1999, *Trouver des problèmes aux solutions. Vingt ans d'aide au Sahel*, Paris, OCDE.
- Olivier de Sardan J.-P., 1995, *Anthropologie et développement. Essai en anthropologie du changement social*, Paris, APAD/Karthala.
- Pinson G., 2009, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po (coll. « Gouvernances »).
- Pressman J. L., Wildavsky A. B., 1984 (1973), *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland: Or, Why it's Amazing that Federal Programs Work at All, this Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by two Sympathetic Observers who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*, Berkeley, University of California Press.
- Richards P., 1985, *Indigenous Agricultural Revolution*, Londres, Hutchinson.
- Rondinelli D. A., 1993, *Development Projects as Policy Experiments: An Adaptive Approach to Development Administration*, Londres, Routledge.
- Scott J. C., 1998, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven/Londres, Yale University Press.