



HAL
open science

Le projet de développement au service de la sécurité alimentaire des consommateurs : pour une approche territoriale

Ghislain Brégeot, Annie Chéneau-Loquay

► To cite this version:

Ghislain Brégeot, Annie Chéneau-Loquay. Le projet de développement au service de la sécurité alimentaire des consommateurs : pour une approche territoriale. François Collart Dutilleul. Penser une démocratie alimentaire (vol. I), Inida (Costa Rica), pp.381, 2013, 9782918382072. hal-00930298

HAL Id: hal-00930298

<https://hal.science/hal-00930298>

Submitted on 14 Jan 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



LE PROJET DE DEVELOPPEMENT AU SERVICE DE LA SECURITE ALIMENTAIRE DES CONSOMMATEURS : POUR UNE APPROCHE TERRITORIALE *

Ghislain BREGEOT,

Directeur de l'Institut de Formation et d'Appui aux Initiatives de développement,
IFAD Aquitaine

et Annie CHENEAU-LOQUAY

Directrice de recherche au CNRS – LAM,
Centre d'études d'Afrique noire de l'Institut d'études politiques de Bordeaux

La sécurité alimentaire repose en partie sur la sécurité du consommateur¹ et sa capacité à consommer, et donc sur son pouvoir d'achat.

Aujourd'hui, une grande partie des interventions réalisées par les acteurs étrangers (ONG et autres acteurs associatifs, Organisations internationales, Coopérations bilatérales, collectivités territoriales) dans les pays en développement est réalisée sous forme d'aide projet. Hors assistances techniques, le financement de projets représente ainsi 37% de l'aide publique au développement (APD) bilatérale française, soit 2 milliards d'euros en 2011². Au niveau mondial, les données de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) indique que plus de 40% de l'aide publique au développement passe par l'aide projet.

La définition du projet est dès lors intéressante à interroger. Pour l'OCDE, « *Un projet est un ensemble d'éléments, d'activités et de produits, convenus avec le pays partenaire, en vue d'atteindre des objectifs et/ou des résultats spécifiques dans un laps de temps et une zone géographique prédéfinis au moyen d'un budget fixé à l'avance. Les projets peuvent différer*

* Cet article a été publié dans *Penser une démocratie alimentaire*, sous la direction de François Collart Dutilleul et Thomas Bréger, éd. Inida, Costa Rica, Volume I, 2013. Le programme Lascaux est un programme européen entant dans le cadre du 7e PCRD - Programme spécifique "IDEES" – ERC (Conseil Européen de la Recherche) – *Grant agreement for Advanced Investigator Grant* (Sciences sociales, 2008). Il porte sur le nouveau droit agroalimentaire européen, examiné à l'aune des problématiques de la sécurité alimentaire, du développement durable et du commerce international. Il est dirigé par François Collart Dutilleul, professeur à l'Université de Nantes et membre de l'Institut universitaire de France (pour plus d'informations, consulter le site de Lascaux : <http://www.droit-aliments-terre.eu/>).

Les recherches menant aux présents résultats ont bénéficié d'un soutien financier du Centre européen de la recherche au titre du septième programme-cadre de la Communauté européenne (7e PC / 2007-2013) en vertu de la convention de subvention CER n° 230400.

¹ « Des politiques non agricoles pour développer la production agricole », G. BREGEOT, in *De la terre aux aliments, des valeurs aux droits*, sous la Direction scientifique du Professeur François COLLART DUTILLEUL, Programme Lascaux, 2011, pp. 433-437.

² Le Ministère des affaires étrangères classe l'aide bilatérale publique au développement en 5 blocs : Financement de projets (37%), Assistance technique (16%), Allègements de dettes (15%), Aide budgétaire (7%), Autres (25%). « Infographie : l'Aide publique au Développement en chiffres », <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/aide-au-developpement-et/dispositifs-et-enjeux-de-l-aide-au/1-aide-publique-au-developpement/article/105794>, consulté le 9 juillet 2013.



considérablement par leurs objectifs, leur complexité, les montants en jeu et leur durée. »³
Pour Europaid, « *un projet est un ensemble d'activités visant à atteindre des objectifs clairement définis, dans des délais donnés et en respectant un budget précis.* »⁴

Le projet se caractérise donc individuellement par un cadre très strict et précis, tant en termes de cibles, que de zone géographique ou de durée.

Il découle de ces définitions que les évaluations de projets se déroulent au regard de ce cadre strict, même si l'analyse de l'impact (une des composantes de l'évaluation) « *doit également répondre à des questions portant sur le ciblage de l'intervention –quelles sont les populations qui ont été concernées-, ses mécanismes –par quels cheminement l'impact s'est-il réalisé- et ses déterminants –qu'est-ce qui explique la présence ou l'absence d'impact selon les contextes et les catégories de bénéficiaires. L'étude d'impact combine donc la mesure rigoureuse des effets de l'intervention sur le bien-être des bénéficiaires, à une compréhension des mécanismes comportementaux et/ou environnementaux liant l'intervention aux changements constatés* »⁵.

Néanmoins, la lecture de documents d'évaluation révèle que l'analyse se limite souvent à la comparaison par rapport aux objectifs généraux et spécifiques des projets évalués, éléments obligatoires et imposés dans la construction du « cadre logique » du projet. Des évaluations plus globales ne permettent pas non plus d'apporter un éclairage plus large. Par exemple, « *les impacts finaux de l'ER – électrification rurale – sur le bien-être des ménages restent au final mal connus et le plus souvent spéculés* »⁶. Toutes les évaluations se font au regard de critères (impact, pertinence, efficacité, efficience, durabilité) qui situent les résultats du projet par rapport à ces objectifs.

Or cette analyse s'avère insuffisante au regard d'intérêts « annexes » que sont les objectifs de lutte contre la pauvreté, la sécurité alimentaire⁷. Chaque projet se définissant notamment par les moyens qu'il apporte sur une certaine durée, on peut s'interroger sur ces deux dimensions inhérentes à la logique projet : comment sont utilisées les sommes allouées au projet ? Que peut-il se passer à la « fin » du projet ?

Sur le premier aspect, une analyse comptable des dépenses pourrait être effectuée afin de déterminer la destination des moyens financiers. De nombreuses études ont été réalisées pour mettre en évidence le rôle de « l'aide liée », ces moyens financiers engagés par les bailleurs de fonds, qui en retour, exigent que certains achats soient effectués auprès d'entreprises de leur pays. Cette « aide liée » a souvent été remise en cause pour dénoncer

³ Directives convergées pour l'établissement des rapports statistiques du système de notification des pays créanciers (SNPC) et du questionnaire annuel du CAD, OCDE, juin 2013, p. 49 - <http://www.oecd.org/fr/cad/stats/documentupload/DCD-DAC%282013%2915-FINAL-FRE.pdf>, consulté le 9 juillet 2013.

⁴ http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/project-approach/index_fr.htm, consulté le 9 juillet 2013.

⁵ <http://www.afd.fr/home/recherche/evaluation-capitalisation/Evaluation-impacts/concept-definition>, consulté le 9 juillet 2013.

⁶ Études d'impact des programmes d'électrification rurale en Afrique subsaharienne – Série Analyse d'impact n°3, AFD, 2010, p. 20.

⁷ Ces intérêts annexes sont pourtant souvent énoncés comme les objectifs généraux des projets, justifiant leurs raisons d'être.



l'influence des politiques étrangères. Mais on s'est peu intéressé à l'impact financier du projet sur le territoire où il se situe : quels acteurs en bénéficient ? Une étude de l'OCDE révèle cette absence de pratiques d'analyses de l'aide déliée : « *L'étude a remarqué qu'il existe peu d'analyses formelles de la pratique des donneurs dans les pays bénéficiaires et des conséquences réelles du processus de déliement au niveau des pays* »⁸.

Parmi les premiers bénéficiaires des moyens financiers des projets, il y a naturellement les employés de la structure. Plusieurs auteurs ont montré qu'il existe, sur cet aspect, une véritable économie de l'emploi dans les projets. Les employés (cadres, techniciens ou assistants) bénéficient d'abord des projets par le salaire qu'ils en retirent. Leur stratégie consiste alors à passer d'un projet à l'autre lorsque la fin d'un projet arrive afin de garantir leur revenu, et souvent celui d'une famille plus ou moins élargie. Le projet est également source de revenus tout au long du projet pour ceux qui vendent des consommables (essence...) ou des services (réparation, entretien de matériel...). Pour ces marchands de biens et services, le projet ne constitue pas l'essentiel de leur activité, mais il contribue au maintien ou au développement de ces activités. Les projets exigent souvent des bâtiments (bureaux, lieux de stockage, habitations) pour leur fonctionnement ; parfois, l'un des objectifs spécifiques du projet est la construction de bâtiments dans le cadre de ses activités (écoles, lieux de santé...). Dans le premier cas, il s'agit de ressources financières de court terme qui peuvent être injectées dans le circuit local ; dans le second, il s'agit de moyen terme (durée du projet). Pour les locaux du projet, comme pour les habitations, il peut aussi s'agir de mise à disposition ou de locations. Dans ce dernier cas, cela crée une source régulière de revenu pour le propriétaire. On voit donc, à travers ces quelques exemples, que les revenus supplémentaires apportés par le projet sont très variés, tant dans leur origine que dans leur durée, mais très rarement quantifiés... , alors qu'ils représentent une part non négligeable de la plupart des projets, et tout ceci forme dans un vaste système du local au global.

Lors d'une évaluation de projets de développement local au Burkina Faso (1998), nous avons fait le constat que, dans le cadre d'actions de construction de bâtiments, les porteurs du projet achetaient le ciment à Ouagadougou et le transportaient avec le véhicule du projet. Le produit était en effet moins cher à la capitale que dans la localité du projet, et donc qu'avec la ligne budgétaire prévue sur l'achat de matériel, il y aurait plus de constructions. La ligne budgétaire d'utilisation du véhicule de projet n'étant pas la même. De ce fait, les commerçants locaux de ciment, pas plus que les transporteurs qui reliaient la localité à la capitale ne bénéficiaient de ce projet qui était pourtant un projet de « développement local » ! Des exemples comme celui-ci sont légions, a fortiori en dehors de la thématique « développement local »

De plus, L'utilisation des fonds des projets est également soumise à des conditions parfois complexes : appels d'offres nationaux ou internationaux, consultation de fournisseurs nationaux ou internationaux, qui peuvent exclure un impact local...

⁸ Piet LANSER, Judith MATHIJSSEN, Elie PARE, Étude thématique – L'efficacité de l'aide non liée en termes de développement : évaluation de la mise en œuvre de la déclaration de Paris et de la recommandation de 2001 du CAD sur le déliement de l'APD aux PMA – Etude du Burkina Faso, 2010, p. 6.

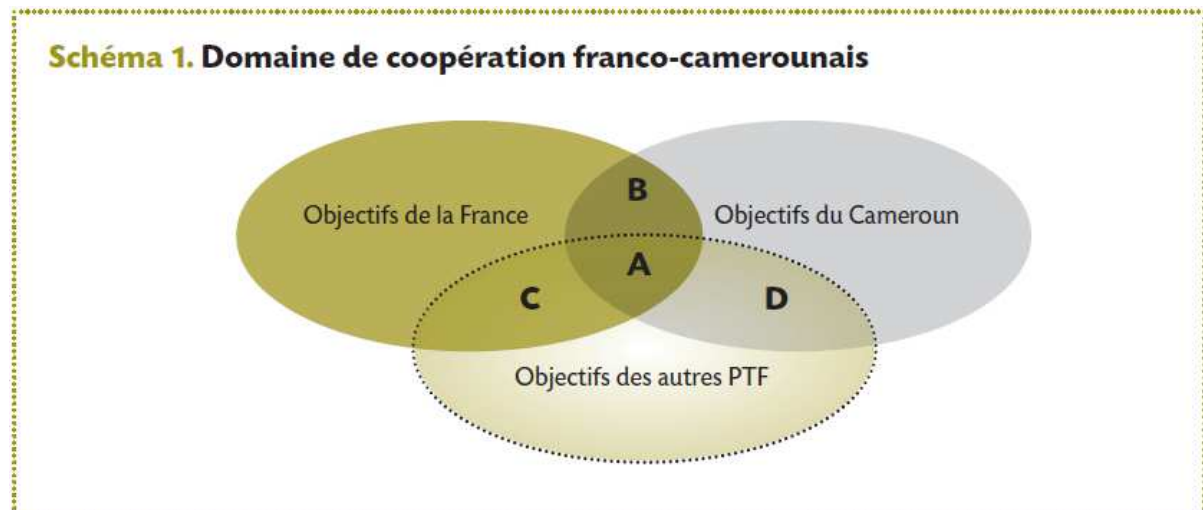


Sur l'aspect temporaire du projet, il convient de s'interroger sur ce que deviennent les dynamiques « hors cadre » générées par les activités du projet ? Si un nouveau projet est mis en œuvre, elles peuvent se poursuivre et se renforcer. Dans le cas contraire, elles peuvent générer des difficultés nouvelles en diminuant les ressources économiques sur le territoire.

Toutefois, il est extrêmement difficile d'avoir une synthèse globale des emplois directs créés par les projets, sur une zone déterminée ou sur un pays... Pour le savoir, il faut analyser les différents projets présents sur une zone, c'est-à-dire avoir accès aux structures porteuses de ces projets et à leurs données.

En effet, même des évaluations sur plusieurs projets ne recherchent pas forcément la cohérence globale entre les projets évalués. Ainsi, une évaluation menée en 2011 par l'Agence Française de Développement (AFD) de 15 projets d'ONG à Madagascar co-financés par l'AFD, recommande certes de « *favoriser la concertation (ONG, bailleurs, pouvoirs publics) pour une meilleure coordination des actions dans les territoires* » ou encore de « *favoriser les rencontres inter-ONG pour diffuser les expériences et savoir-faire et mutualiser les compétences.* »⁹ Cela signifie d'une part que ce n'est pas forcément pratiqué, et d'autre part, et surtout, que le regard est porté uniquement sur les objectifs spécifiques des projets étudiés. Le montant moyen annuel des projets étudiés est d'environ 200.000 euros. Mais rien n'est mentionné sur l'utilisation de ces fonds, en dehors bien sûr des aspects « *efficience* »¹⁰ qui vérifient l'allocation des ressources au regard des objectifs du projet.

De même, une étude du Ministère des Affaires étrangères et européennes et de l'AFD sur les outils de la coopération française avec le Cameroun¹¹, précise que « *l'aide projet est resté l'instrument privilégié, tant par la France que par les autres bailleurs* ». Cette étude part des objectifs des bailleurs et distingue quatre zones de coopération :



⁹ *Evaluation ex post de 15 projets ONG à Madagascar*, AFD, Série Evaluation et capitalisation, n° 40, avril 2011

¹⁰ Cela ne signifie pas bien sûr que l'AFD ne regarde pas si les dépenses sont réelles et justifiées.

¹¹ *Les outils de la coopération française avec le Cameroun 2001-2007*, Evaluation ex post conjointe, SEE-Ministère des Affaires étrangères et européennes-Agence Française de Développement.



« La zone A décrit l'ensemble des objectifs communs aux trois acteurs (gouvernement, France, autres bailleurs ; la zone B reprend l'ensemble des objectifs partagés par la France et le Cameroun ; la zone C regroupe les objectifs partagés par les bailleurs, tolérés mais non soutenus par le Cameroun »¹². Cette étude recommande d'« admettre que les politiques strictement ciblées sur la réduction de la pauvreté (éducation de base, santé primaire, désenclavement, accès à l'eau, etc.) resteront de l'ordre de la zone C (bénéficiant d'une impulsion nationale faible) jusqu'à ce que le développement de classes moyennes, induit par la croissance, renforce le sentiment de solidarité sociale. Par conséquent, [de] consacrer l'essentiel des ressources de l'aide financière et l'appui technique nécessaire à ces politiques en collaboration avec les autres bailleurs, et en s'appuyant notamment sur les services publics et les organisations de la société civile, en admettant que l'hypothèse de prise en charge politique par le Cameroun restera fragile pendant longtemps. »¹³

Que tirer de ces éléments ?

Le projet est considéré comme un outil de développement, mais exclusivement par rapport à ses indicateurs objectivement vérifiables, reliés à ses objectifs spécifiques et généraux. Tout se passe donc comme si un projet en soi devait être « la » source du développement, indépendamment des autres actions menées. Tout se passe donc comme si la somme des projets devait générer « le développement », sans qu'il y ait une quelconque relation envisagée entre eux. Certes, les projets s'inscrivent en général dans une politique sectorielle à laquelle leurs objectifs généraux se rattachent. Est-ce suffisant pour que cela crée du développement ? Au regard de 80 années de tentatives de projets de développement, on peut en douter... Les projets, au fil des ans, ont créé une « dépendance » des « bénéficiaires » critiquée depuis de longues années, tant par leur temporalité, que leurs modalités de fonctionnement.

Aussi, si « l'unité projet » est incapable, compte tenu de ses propres contraintes et logiques, de créer du développement, « l'outil projets », promu par nombre de bailleurs de fonds, devrait être capable de dépasser la somme des cadres logiques, et créer à une échelle géographique déterminée, une véritable dynamique de développement. Pour cela, il faudrait pouvoir analyser les dynamiques territoriales dans lesquelles s'insèrent ces projets, incluant les dynamiques sociales, économiques et financières : montants, répartitions sociales. Cette logique territoriale est déjà à l'œuvre dans les programmes concertés pluri-acteurs, dont le principe est de favoriser les dynamiques locales, en dotant les partenaires locaux de moyens financiers leur permettant de concrétiser leurs projets, et simultanément, de créer des rencontres entre ses membres afin de participer à une construction collective à l'échelle d'un territoire.

Les projets ne pourront donc être un outil au service de la sécurité alimentaire que si les dimensions territoriale et temporelle peuvent être abordées. Cela peut donner une nouvelle dimension à la logique projet : le cadre logique doit être dépassé à l'échelle du projet et de nouveaux indicateurs pourraient être identifiés, utilisables quel que soit le projet, pour

¹² Ibid. p. 15-16.

¹³ Ibid. p. 138.



mesurer son impact sur le territoire. Une approche territoriale des projets serait bienvenue pour voir, dans un espace témoin donné, le déroulé et l'impact de différents projets, tout en veillant à ne pas créer d'inégalités supplémentaires entre les populations "sous projet" et les autres.