

institut universitaire
graduate institute
d'études du développement
of development studies

Année académique: 2006/2007

Gestion stratégique des projets et programmes de développement

(M. FINO et Mme ROSSIER)

DOCUMENT DE SEMINAIRE

**LA PHASE D'IDENTIFICATION DANS L'INGENIERIE DES PROJETS DE
DEVELOPPEMENT : CAS ILLUSTRIF DU PROJET CEVA**

Ousmane OROU-TOKO

Master/IUED – Mai 2007

Les projets de développement, qu'ils soient des projets de quartier, des projets de ville, des projets d'agglomération, se multiplient de plus en plus à des échelles, des contenus et sous des formes et des techniques d'interventions diverses. La pratique de gestion et d'aménagement que constitue l'approche projet est un outil pédagogique majeur pour la mise en œuvre du développement dans une perspective de durabilité. Le projet de développement, comme « méthode d'intervention centrée sur un problème précis (réhabilitation d'un quartier, densification, requalification d'un espace public, recomposition des centralités, transports urbains, etc.), elle permet d'intégrer, dès la conception, les dimensions économiques, sociales et environnementales de l'action collective »¹.

L'élaboration d'un projet implique de distinguer plusieurs phases notamment : la réalisation d'un diagnostic, la définition des objectifs, l'élaboration des programmes, l'organisation des dispositifs, le choix des méthodes d'intervention et des stratégies de développement, la création d'un dispositif d'évaluation dynamique². Les nombreuses années d'expériences de gestion de projet au Nord comme au Sud permettent d'affirmer que dans le cycle d'un projet, la conception et l'action de mise en œuvre sont étroitement liées. Le présent document de séminaire axera la réflexion sur la première phase du cycle d'un projet : l'identification.

Dans nombre de pays du Sud, les actions de développement, qu'elles soient d'origine gouvernementale ou non gouvernementale, ont été vouées à l'échec parce qu'elles n'ont pas été précédées d'une analyse précise des situations qu'elles visent à modifier et des dynamiques qui les sous-tendent. La problématique de l'identification revêt à cet égard toute son importance dans l'ingénierie ou dans la gestion stratégique des projets de développement. Pour développer cette problématique, deux hypothèses seront considérées et un cas d'étude choisi:

- ✚ Les actions de développement ne peuvent se réaliser que si elles prennent en compte les contraintes et les ressources du milieu environnant ;
- ✚ La réussite des projets de développement est liée à une démarche de planification souple et participative.

¹ « Vues sur la ville, développement durable et projet urbain » In Observatoire universitaire de la ville et du développement durable, N°9- Avril 2004 ; Projet IRIS, Université de Lausanne.

² « L'ingénierie sociale », Vincent de Gaulejac, Michel Bonetti, Jean Fraise ; 1995 ; Alternatives sociales, Paris. P81

Le cas d'étude qui servira d'illustration est le projet franco-suisse de liaison ferroviaire Cornavin – Eaux-Vives – Annemasse connu sous le sigle CEVA : le Projet CEVA.

I- Clarification conceptuelle et présentation du projet CEVA

La définition des concepts de base permettra de mieux comprendre et de mieux situer le cadre d'analyse. Une brève présentation du projet CEVA permettra ensuite de situer le contexte de l'étude de cas qui servira d'élément d'illustration.

1.1- Clarification des concepts

Quelques notions de bases méritent de faire l'objet de clarification. Il s'agit des notions de projet et de projet de développement et de celle de cycle de projet.

1.1.1- Le mot projet a des significations diverses. D'une façon générale on peut définir le projet comme l'ensemble des actions et des interventions que font des personnes pour atteindre des résultats utiles.

Si le langage courant permet d'utiliser le mot *projet* pour désigner un rêve de voyage ou l'esquisse d'un immeuble ou d'une solution à un problème social, la **gestion de projets**, un champ d'étude et de pratique spécifique, à l'intérieur du domaine des sciences administratives, impose une définition plus rigoureuse. La définition la plus citée est celle donnée par Cleland et King (1983), deux personnes qui ont grandement contribué à l'émergence de la gestion de projets comme discipline: « Un projet est un effort complexe pour atteindre un objectif spécifique, devant respecter un échéancier et un budget, et qui, typiquement, franchit des frontières organisationnelles, est unique et en général non répétitif dans l'organisation »³.

Quelle que soit la nature spécifique d'un projet, il est possible de conceptualiser sa réalisation dans un univers à trois dimensions⁴:

- ✚ la dimension technique: où l'on se préoccupe de la qualité du bien livrable du projet ;
- ✚ la dimension temps: où l'on se préoccupe du temps requis pour réaliser le projet;

³ L'informateur : les cahiers didactiques en management public - www.enap.ca

⁴ Idem

- ✚ la dimension coût: où l'on se préoccupe de l'effort à consentir pour réaliser le projet, l'unité monétaire servant de dénominateur commun pour mesurer cet effort.

L'accent sera mis sur la dimension technique de la démarche d'identification d'un projet.

Il existe une typologie de projet suivant les origines et suivant les objectifs. Ainsi on peut distinguer les **projets publics** et les **projets de type privatif**. Les projets de publics relèvent « d'objectifs collectifs impliquant la gestion ou la mise en œuvre d'un bien commun ou de ressources naturelles »⁵ tandis que les projets de type privatif « n'impliquent pas la mise en œuvre de bien commun et ne demandent que la participation d'individus y adhérant individuellement.

En considérant l'origine de l'initiative du projet on peut distinguer des **projets gouvernementaux**⁶ et des **projets non gouvernementaux**. Le terme de 'projet gouvernemental' est retenu par opposition aux projets de type 'Organisation Non Gouvernementale'. Il recouvre « l'ensemble des projets qui dépendent directement ou indirectement d'une administration publique, dont l'importance est en général assez grande en terme de coûts »⁷. Ces types de projet découlent, le plus souvent, de la politique générale de l'administration publique et de son application dans un secteur précis. Par exemple les objectifs en matière de santé, d'éducation, de transport définis à l'échelon national se traduisent, pour chacun de ces secteurs, en un certain nombre de projets régionaux et locaux. On a donc une planification « du haut vers le bas » pour ces projets et la difficulté se situe au niveau de l'articulation entre la conception technique et organisationnelle et les aspirations réelles des populations bénéficiaires.

1.1.2- En fondant le développement social sur une démarche de projet, on parle de **Projet de développement**. « Faire un projet de développement, c'est délimiter un espace précis à l'intérieur duquel on estime pouvoir agir, dans un temps déterminé, avec des moyens et selon des méthodes prédéfinies. C'est aussi se donner la possibilité d'évaluer les résultats des actions entreprises, de repérer les obstacles

⁵ « Conception et formulation de projets », André Nsabimana ; Faculté des sciences économiques, sociales et politiques ; Université catholique de Louvain, 2002. P11

⁶ Dans le cadre de la présente recherche, l'accent sera mis sur ce type de projet

⁷ Idem

rencontrés et de s'interroger sur la pertinence des moyens et des méthodes utilisées »⁸. On peut distinguer deux types de projets de développement⁹ :

- ✚ les projets d'adaptation qui visent à modifier des actions engagées ou à transformer le fonctionnement des organisations existantes afin de les adapter à l'évolution du contexte social ; ces projets s'inscrivent dans le cadre préexistant, il s'agit d'actions de reconversion, de redéploiement des moyens disponibles en vue d'améliorer leur efficacité.
- ✚ les projets d'innovation qui consistent à créer de nouvelles structures ou à mettre en œuvre de nouvelles politiques ; ces projets offrent en principe une plus grande latitude à leurs promoteurs, mais ils doivent s'insérer dans un système social déjà structuré où « tout mode d'intervention est ressenti comme perturbateur et menaçant ».

On le constate bien, aucun projet de développement ne peut provenir du néant.

Quelque soit le type de projet de développement sa gestion suit un cycle dont voici ci-dessus les principales phases.

1.1.3- Le Cycle de projet de développement : Les projets de développement tentent de mobiliser et de mettre à profit des ressources dans l'optique d'obtenir des résultats précis, dans les délais déterminés et en respectant un certain budget. Le cycle de gestion d'un projet est universel dans sa conception « quelque soient l'échelle et la nature du projet ».

Selon les auteurs, il existe une multitude de schématisation du cycle d'un projet. Cependant quelque soient les appellations l'on retrouve globalement le même contenu. Vincent de Gaulejac, Michel Bonetti, Jean Fraise (1995) présente le cycle de projet en six phases qui jalonnent sa mise en œuvre. Il s'agit de la réalisation d'un diagnostic, de la définition des objectifs, de l'élaboration des programmes, de l'organisation des dispositifs, du choix des méthodes d'intervention et des stratégies de développement et de la création d'un dispositif d'évaluation dynamique. Les auteurs soulignent que ces différentes phases sont présentées successivement pour les besoins de l'exposition mais qu'elles doivent être articulées lors de leur élaboration pour assurer leur cohérence.

⁸ « L'ingénierie sociale », Vincent de Gaulejac, Michel Bonetti, Jean Fraise ; 1995 ; Alternatives sociales, Paris.

P83

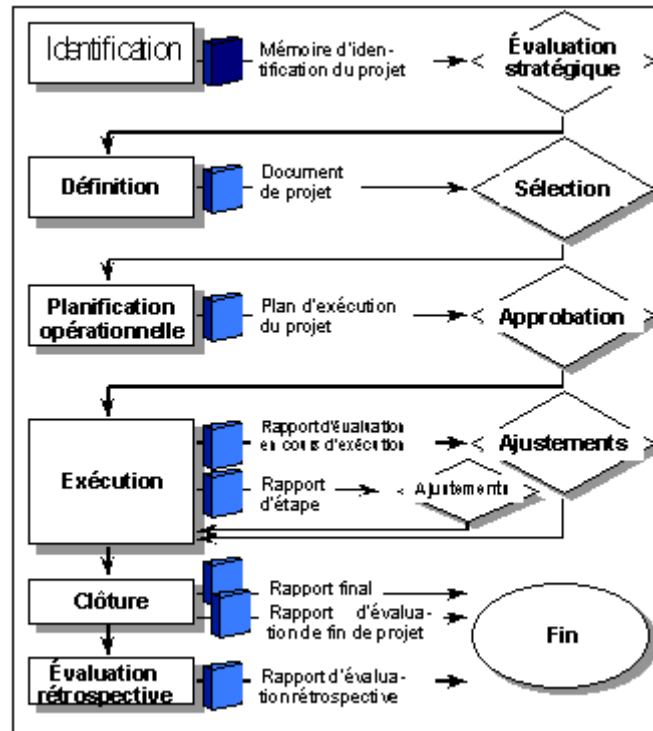
⁹ Idem

Clare Bishop (2002)¹⁰ le cycle de projet est structuré en sept étapes :

- ✚ **L'identification** qui énonce l'idée initiale du projet associée à une orientation générale et une analyse de la situation. L'identification du projet nécessite le recours à des méthodes d'analyse de situation, d'analyse et de résolution de problèmes, d'élaboration d'une structure d'objectif, d'identification des enjeux stratégiques reliés au projet et l'arrimage du projet à l'identification de ces enjeux stratégiques, et à une étude de pré faisabilité;
- ✚ **La conception** qui comporte une élaboration détaillée du projet prenant en compte les aspects techniques et opérationnels ;
- ✚ **La validation** de la faisabilité sociale et économique du projet y compris les aspects technique, institutionnel et environnemental ;
- ✚ **La formulation** qui consiste en la préparation et la rédaction de la proposition de projet pour approbation et recherche de financement ;
- ✚ **La mise en œuvre** qui est le déroulement du projet en conformité avec les objectifs visés par la réalisation d'activités programmées orientées vers l'obtention de résultats précis ;
- ✚ **Le suivi** qui consiste en la vérification régulière et continue de la bonne marche du projet pour intégrer, au fur et à mesure du déroulement, les actions correctives nécessaires ;
- ✚ **L'évaluation** pour faire le bilan à des périodes données afin d'apprécier et de mesurer l'atteinte des objectifs et faire des recommandations pour la poursuite du projet ou pour la mise en place de projets similaires.

¹⁰ « Guide Technique de gestion du cycle de projet », Clare Bishop ; FAO ; 2002. P3

Les documents clés et les décisions clés du cycle de vie d'un projet



Source : L'informateur : les cahiers didactiques en management public - www.enap.ca

1.2- Note de présentation sur le projet CEVA

1.2.1- Contexte

Le canton de Genève compte près de 445.000 habitants et plus de 260.000 emplois. Depuis quelques décennies, le tissu urbain dense et continu déborde les frontières cantonales et l'aire urbaine de Genève¹¹. L'urbanisation accélérée de ces dernières années entraîne une transformation forte des territoires concernés. Celles-ci doivent organiser leur développement et se structurer pour répondre à de nouveaux enjeux. Dans le domaine des transports il faut remarquer que la forte concentration des emplois dans le canton de Genève et l'extension des zones urbanisées ont fait exploser les mouvements pendulaires. A cela viennent s'ajouter les déplacements transfrontaliers consacrés aux loisirs et aux achats également en forte croissance. Cette situation, extrêmement préoccupante, a conduit les autorités cantonales à

¹¹ Selon la définition de l'INSEE, c'est un ensemble de communes fortement liées par les mouvements pendulaires englobant le district de Nyon dans le canton de Vaud, le pays de Gex dans le département de l'Ain et le Genevois haut-savoyard. Cet espace, inter cantonal et transfrontalier est composée de 196 communes urbaines, périurbaines et rurales, 45 genevois, 40 vaudoises et 111 françaises ou résidaient en 2000 près de 700.000 habitants. In « Démarche pour l'élaboration d'un projet d'agglomération franco-valdo-genevoise », projet pour validation politique ; Comité régionale franco-genevois, 2004.

actionner un vieux projet de gestions durable des déplacements de cette aire urbaine.

1.2.2- Historique

Le projet CEVA, sous sa forme actuelle trouve ses origines depuis l'établissement de la ligne Lyon – Genève et son prolongement sur Lausanne dans le courant de la seconde moitié du XIXe siècle. A cette époque, le gouvernement genevois avait pour préoccupation de relier la ville de Genève à la Savoie par une voie ferrée. Déjà en 1912, par dans un message à l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral parlait du rachat de la ligne Genève – La plaine et la construction de la ligne de raccordement entre la gare de Genève-Cornavin et celle des Eaux-Vives et la session de la ligne Eaux-Vives – frontières nationales près d'Annemasse.

Avec le développement urbain et les exigences en matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement ont conduit à une actualisation permanente de cette initiative. Les autorités fédérales et cantonales en sont arrivées à un protocole d'accord qui prévoient des engagements de par et d'autre pour la prise en compte des conséquences de cette urbanisation croissante. Ce protocole a conduit en 2001 à la réalisation d'études qui ont conduit à la reformulation du projet CEVA en sa forme actuelle.

1.2.3- Description et enjeux du projet

Le projet CEVA comprend la réalisation d'une double voie entre Cornavin et la frontière et la frontière près d'Annemasse avec une vitesse de 100km/h. le gabarit d'espace libre retenu permettra d'accueillir tous les types de convois (voyageurs et fret). Le projet comporte trois tronçons :

- ✚ Pour le premier tronçon de 4 km entre la gare de Cornavin et la Praille (Lancy – Pont-Rouge), le tracé existe mais il sera mis en adéquation afin d'accroître sa capacité de manière adéquate ;
- ✚ Le deuxième tronçon, long de 8,5 km part du Pont-Rouge aux Eaux-Vives. Ce tracé est à construire avec un souterrain depuis le Bachet jusqu'aux Eaux-Vives, à l'exception du franchissement de l'Arve qui se fait par un pont ;
- ✚ Pour le tronçon entre les Eaux-Vives et la frontière (4km), l'option d'une variante en tranchée couverte a été retenue dans la mesure, elle permet une meilleure intégration paysagère sans générer de nuisances.

La liaison CEVA est essentiellement destinée au trafic de voyageurs, que ce soit pour des déplacements à l'échelle de la région ou pour destinations plus lointaines. Deux types d'exploitation ont été envisagés : les grandes lignes grâce au raccordement des réseaux français et suisse ; et le régional avec la création d'un réseau RER ambitieux à l'échelle franco-valdo-genevoise.

Le Projet CEVA présente des enjeux au-delà de la question des déplacements. En effet, ce projet dépasse la simple création d'une ligne de desserte locale.

Premièrement, en contournant l'hypercentre de Genève, sur sa première couronne, le raccordement présente le double avantage :

- ✚ de desservir directement des pôles existants (organisations internationales, hôpital...) ou en devenir comme la Praille ;
- ✚ de croiser des axes qui pénètrent et desservent l'agglomération.

Deuxièmement, le projet CEVA s'inscrit, sur le plan de l'aménagement du territoire, dans « une logique de développement en cohérence avec le plan directeur cantonal » qui préconise le développement des zones à enjeux.

Troisièmement, sur le plan socioéconomique, les avantages sont entre autres « les recettes de l'exploitant, les gains de temps des usagers, la diminution de la pollution, les valorisations foncières, la création d'emplois pendant la période de chantier ». « Le taux de rentabilité interne du projet a été évalué à 12%, ce qui permet d'assurer que le projet est rentable pour la collectivité ».

Quatrièmement, sur le plan environnemental, « la politique cantonale en matière de protection de l'environnement bénéficiera largement de la réalisation de ce projet car il offre une alternative crédible à l'accroissement du trafic individuel.

II- L'identification : entre diagnostic et étude de faisabilité

L'identification apprécie la pertinence d'une idée de projet. Elle doit s'appuyer sur une connaissance de la zone d'intervention, des acteurs et du contexte. Idéalement et selon les critères de qualité communément retenus les partenaires doivent largement être consultés au cours de cette phase.

Le processus d'identification sera différent en fonction de l'origine du projet, qu'il s'agisse d'un projet gouvernemental ou d'un projet non gouvernemental.

Pour les projets d'initiative privée¹², il est beaucoup plus difficile de définir une règle générale d'identification des projets, tant les situations sont nombreuses et diverses. Le développement remarquable des ONG ces dernières années et l'affectation de plus en plus importante de fonds publics à ce type de projet donnent à ces organisations un rôle premier dans l'identification de projets.

L'identification des projets gouvernementaux¹³ procède de la logique de la politique générale et de son application dans des secteurs dont la responsabilité relève de l'Etat. Caractéristique de projet de type descendant (décision et planification se faisant presque du haut vers le bas), le projet gouvernemental rencontre, le plus souvent, des difficultés dans l'articulation avec les aspirations voire les besoins réels des populations bénéficiaires et dans l'articulation avec les contraintes et les ressources du milieu environnant.

L'identification, dans la gestion stratégique des projets de développement, est une étape capitale dans la conduite victorieuse du processus du cycle de projet. Il est sans doute utile de souligner l'importance de l'identification et de son rapport. « L'expérience montre en effet que cette première formulation de ce que sera le projet est souvent décisive, non pas ses coûts et ses modalités d'exécution, mais bien les objectifs et l'architecture générale du projet. Un bon projet trouve souvent son origine dans une bonne formulation de sa conception générale, basée sur une

¹² **Type de projets suscités par des entités locales : communautés religieuses, collectivité villageoise, association de quartier, section syndicale etc.** In « Conception et formulation de projets », André Nsabimana ; Faculté des sciences économiques, sociales et politiques ; Université catholique de Louvain, 2002. P55

¹³ **Ce sont des projets qui sont voulus par le gouvernement ou par une autorité publique, dans le cadre d'une politique économique et sociale décidée au niveau national, régional, provincial, communal, etc., politique qui se matérialise en partie tout au moins, dans des projets.** In « Conception et formulation de projets », André Nsabimana ; Faculté des sciences économiques, sociales et politiques ; Université catholique de Louvain, 2002. P55

bonne analyse des besoins qu'il veut satisfaire, elle-même appuyé sur une bonne analyse de la situation dans laquelle il devra se développer »¹⁴.

L'identification dans un premier temps, la faisabilité ensuite demandent une grande capacité d'intégration de tous les aspects du projet. La teneur de cette phase sera appréhender au regard de l'hypothèse posée en introduction à savoir que « les actions de développement ne peuvent se réaliser que si elles prennent en compte les contraintes et les ressources du milieu environnement ».

2.1- L'analyse-diagnostic

Cette étape développe la démarche pour identifier un projet dès l'étude préliminaire jusqu'à l'identification proprement dite en passant par l'analyse de la situation¹⁵. Pour illustrer ce processus, l'exemple d'identification du projet CEVA sera présenté.

2.1.1- L'étude préliminaire

L'étude préliminaire prend en compte les questions liées à la nécessité de résoudre un problème spécifique, la nature du problème et les parties prenantes.

L'objectif global de tout projet de développement est d'impulser un changement. Ce changement provient de la nécessité de résoudre un problème ou de l'émergence de nouvelles possibilités. Il faut donc **une impulsion pour le changement** qui peut être donnée par des personnes, des communautés, des organisations ou des autorités politiques. Dans le cadre du Projet CEVA il faut voir, au regard de son passé historique, que l'impulsion est venue du gouvernement genevois dont la préoccupation constante depuis le XIX a été de relier la ville de Genève à la Savoie par voie ferrée. Aujourd'hui encore le projet est fortement soutenu par les autorités politiques qu'elles soient au niveau fédéral qu'au niveau cantonal.

En abordant **la nature du problème**, il faut observer qu'un problème a rarement des causes uniques, il se situe toujours dans un cadre beaucoup plus large que celui de son champ d'impact immédiat. Un problème ne peut donc être traité hors du contexte global dans lequel il s'inscrit. « Il doit être examiné à tous les niveaux (macro, intermédiaire, de terrain) en mettant en lumière leurs interdépendances et les interactions sur les parties prenantes concernées »¹⁶. Pour revenir à notre projet

¹⁴ « Conception et formulation de projets », André Nsabimana ; Faculté des sciences économiques, sociales et politiques ; Université catholique de Louvain, 2002. P65

¹⁵ « Guide Technique de gestion du cycle de projet », Clare Bishop ; FAO ; 2002. P5

¹⁶ Idem

illustratif on remarque que le problème spécifique qui est celui du transport dans un bassin de vie en pleine expansion touche non seulement aux aspects de mobilité, mais également dans une grande mesure à l'aménagement du territoire, aux aspects socioéconomiques. L'importance d'une telle question a nécessité la mobilisation au niveau cantonal, national et international avec l'implication des autorités locales françaises.

Les parties prenantes ou acteurs peuvent être des individus, des groupes de personnes qui sont concernés directement ou indirectement par un projet, « ayant intérêt ou non à voir se produire un changement ou à maintenir une situation ». Les parties prenantes incluent les personnes, les groupes et les institutions ayant quelque chose à gagner par la mise en place d'un projet ainsi que ceux qui pourraient risquer de perdre quelque chose. C'est pourquoi on distingue¹⁷ :

- ✚ Les acteurs primaires directement concernées : publics cibles ou bénéficiaires ;
- ✚ Les acteurs secondaires indirectement touchés ;
- ✚ Les acteurs incontournables pour le processus de changement.

L'examen des interactions entre parties prenantes concernées et nature du problème permet de mettre en évidence les tenants et les aboutissants d'une situation.

Pour le projet CEVA, son origine gouvernementale et son histoire montre que les parties prenantes sont le plus souvent les collectivités publiques. Pour ces types de projet, de type descendant (haut vers le bas), il est plus facile d'imposer un certain nombre de directives, le projet dans ce cas apparaissant comme la mise en œuvre au niveau sectoriel, de la politique générale. Le projet tirant ses origines de la puissance publique, cette distinction entre partie prenante n'est pas observée. Ce qui bien souvent pose un certain nombre d'inadéquation avec la situation réelle du milieu bénéficiaire et avec les aspirations réelles des populations. D'où, on le verra plus loin dans le cadre du projet CEVA, plusieurs résistances au changement.

Une fois cette étude préliminaire réalisée, une analyse plus approfondie de la situation intervient dans la démarche d'identification du projet.

¹⁷ « Guide Technique de gestion du cycle de projet », Clare Bishop ; FAO ; 2002. P5

2.1.2- L'analyse de la situation

L'analyse de la situation consiste en un examen sérieux du problème, inscrit dans son contexte et tel que aperçu par les parties prenantes. Une bonne analyse de la situation devrait conduire à cerner « les différents facteurs à l'origine du problème, d'apprécier les contraintes à lever et les ressources à mobiliser pour le résoudre, tout en répondant aux attentes et aux priorités des différentes parties prenantes »¹⁸.

Le contexte de développement permet d'avoir une vue globale du fonctionnement de la communauté concernée. A ce stade il est indispensable de maîtriser le cadre dans lequel s'inscrivent les difficultés et où l'action prendra son ancrage. « Il s'agit de dégager les tendances des différents facteurs socioéconomiques qui prévalent ainsi que leur interdépendances ». Il s'agit également d'identifier les institutions, les groupements locaux et les autres parties prenantes ayant une influence sur le milieu.

En prenant l'exemple du projet CEVA, on remarque qu'une analyse de la situation est faite au fur à mesure de son évolution historique. Promu par les autorités gouvernementales, l'analyse de la situation du projet CEVA est faite dans le cadre des grandes orientations des politiques publiques, le plan directeur d'aménagement ou le plan directeur des transports du Canton de Genève ou de la ville de Genève. Grâce à l'analyse du contexte de développement les causes et les conséquences du problème sont mis en exergue.

En termes de **priorités de développement des parties prenantes**, la connaissance des liens de cause à effet du problème associée à des orientations possibles d'action « permet de dégager des options de développement qui seront hiérarchisées en fonction des critères tels que le coût, le temps, la capacité ». Cette hiérarchisation permet alors de fixer les priorités de développement.

Il faut souligner qu'à cette étape du cycle du projet, l'identification ne doit pas être considérée comme une étude complète. L'identification est perçue comme une « pré-étude de faisabilité » où un certain nombre de questions sont restées en suspens. L'étude de faisabilité viendra alors préciser davantage toutes ces questions dans une logique d'estimation de la pertinence, de la rentabilité et de la viabilité du projet.

¹⁸ « Guide Technique de gestion du cycle de projet », Clare Bishop ; FAO ; 2002. P7

2.2- L'étude de faisabilité

Alors que l'identification établit le besoin, l'étude de faisabilité devient la pièce maîtresse de la conception et de la formulation d'un projet. Le rapport de l'étude de faisabilité devra « contenir tous les aspects du projet de telle sorte qu'on puisse décider de son exécution, sous réserve de réunir les moyens humains et financiers nécessaires »¹⁹.

Le but de l'étude de faisabilité est bien de fournir aux promoteurs, une base rationnelle pour leur permettre de décider d'entreprendre ou non le projet. Ainsi de façon claire, l'étude de faisabilité devra montrer que²⁰ :

- ✚ Le projet est à même de satisfaire une demande précise et quantifiée, correspondant à des objectifs explicites découlant d'une situation insatisfaisante et améliorabile ;
- ✚ Le projet est techniquement faisable, et que les choix techniques recommandées sont les plus adaptés à la situation rencontrée ;
- ✚ Le projet est socialement praticable et bénéfique ;
- ✚ Le projet est acceptable du point de vue de l'environnement ;
- ✚ Le projet est financièrement viable et à quelles conditions ;

L'ensemble de ces critères doivent être globalement satisfaits. L'étude de faisabilité se limite à l'information et à la précision requise pour la prise de décision d'exécution du projet. Elle n'est pas a priori destinée à guider l'exécution du projet même si elle doit y contribuer.

Dans le dossier technique du projet CEVA, on remarque qu'une étude de faisabilité a été menée en collaboration avec les Chemins de Fer Fédéraux suisse (CFF) dans la période d'avril à septembre 2001 ; étude limitée au territoire suisse. L'étude a porté sur les volets suivants :

- Technique ;
- Offre de demande ;
- Aménagement du territoire ;
- Socioéconomique ;
- Environnement.

¹⁹ « Conception et formulation de projets », André Nsabimana ; Faculté des sciences économiques, sociales et politiques ; Université catholique de Louvain, 2002. P67

²⁰ Idem

Cette étude de faisabilité a permis :

- D'établir la pertinence du tracé ;
- De localiser les haltes et les stations,
- De mettre en cohérence le projet et le plan directeur d'aménagement du territoire cantonal et d'identifier les potentiels de développement ;
- D'évaluer le coût d'investissement ;
- De proposer des scénarii d'exploitation de la liaison ferroviaire
- D'établir une première évaluation des impacts sur l'environnement ;
- D'estimer l'intérêt du projet pour la collectivité grâce à une étude socioéconomique.

L'étude de faisabilité du projet CEVA a été acceptée en septembre 2001 par les trois partenaires de la Convention qui ont retenu :

- ✚ La pertinence du projet ;
- ✚ Le coût d'investissement ;
- ✚ La répartition des coûts entre les partenaires CFF/Confédération/Canton.

On note que de par sa nature de projet de type gouvernemental, l'accent a été davantage mis sur l'étude de faisabilité que sur une analyse préalable de la situation. Il en est ainsi car l'étude de faisabilité apparaît comme un outil d'aide à la décision dans la poursuite du projet.

III- L'identification : la question centrale des acteurs et l'approche participative

Dans un processus de développement, l'homme est placé au centre de toutes les actions entreprises. Sa place apparaît de ce fait prépondérante dans la gestion du cycle d'un projet. Tirant leçons des décennies de conduite des projets de développement, les professionnels du développement en sont arrivés au principe que tous les acteurs concernés par un projet doivent y prendre une part active, gage de la viabilité de celui-ci. Avant d'aborder la question de la participation à l'étape d'identification du projet, une typologie des acteurs revêt ici toute son importance.

3.1- Typologie des acteurs

« Un acteur est une personne, un groupe ou une institution susceptible de jouer un rôle par rapport au projet ou d'être influencé par ses actions, en bien ou en mal, directement ou indirectement »²¹. On peut distinguer plusieurs types d'acteurs dans la gestion d'un projet :

- ✚ Les acteurs primaires directement concernées : publics cibles ou bénéficiaires ;
- ✚ Les acteurs secondaires indirectement touchés ;
- ✚ Les acteurs incontournables pour le processus de changement.

Dans la phase d'identification l'analyse des acteurs apparaît nécessaire. Cette analyse peut porter sur nombreux aspects comme par exemple l'analyse du pouvoir de décision, l'analyse des ressources accessibles ou utilisées par les acteurs, analyse des relations qui relient entre eux les différents groupes d'acteurs. L'analyse des enjeux et des intérêts des acteurs par rapport au domaine d'intervention du projet mérite une attention important car ils sont à l'origine de la position et des choix des acteurs.

Le projet CEVA, ici également, souffre de son origine. En effet, si dans le document de projet, il est ressorti clairement les entités étatiques ainsi que les acteurs institutionnels en présence, la question de la place et du rôle des autres acteurs

²¹ « Manuel de cycle de projet » Terre des Hommes, 2001

notamment les bénéficiaires directs ou indirects n'a pas semblé être la préoccupation des principaux responsables de la conception du projet CEVA. Plusieurs citoyens genevois, notamment les populations riveraines au tracé du CEVA, sont allés contre la traversée de la voie ferrée notamment dans des zones comme Carouge et Champel. Les résistances que l'on observe aujourd'hui dans la mise en œuvre du projet CEVA sont en réalité la résultante de la non association de l'ensemble des acteurs dans les négociations au cours de la conception dudit projet.

3.2- La participation des bénéficiaires

L'adoption d'une démarche participative, implique que la définition de toutes les étapes du projet ne soit pas le seul de la structure promotrice. Il s'agit de procéder de telle sorte que tous les acteurs soient associés aux différentes phases du projet.

Il est donc important que l'identification du projet se fasse en application de la démarche participative. Ainsi les acteurs impliqués dans la résolution des problèmes qui les concernent participent aux travaux de diagnostic de ces problèmes. De ce fait, « les problèmes prioritaires posés par les acteurs de base sont considérés comme des points de départ possible des projets d'actions à élaborer par ces acteurs et à intégrer dans la démarche générale du projet »²².

Malgré l'étude de faisabilité dans la formulation du projet CEVA, on remarque une vague de contestation du projet aussi bien dans la partie suisse que dans la partie française. Cette vague de contestation remet le plus souvent en cause cette étude de faisabilité qui a conduit à la formulation du projet et son début d'exécution. La gestion participative, tant prônée a sinon manqué, du moins n'a pas été suffisante pour prendre en compte les préoccupations riveraines qui d'une manière ou d'une autre, sont des bénéficiaires du projet.

En parcourant l'ensemble des contestations on note en général les mêmes observations :

- Le projet CEVA est un projet aggravant encore la pollution atmosphérique alors que les conclusions de l'étude ont abouti à une conformité avec les normes environnementales ;
- Le projet est discutable socialement car beaucoup de riverains prétendent subir négativement les conséquences de ce projet. Le tronçon entre la Praille

²² « L'ingénierie des projets de développement », Guy Le Boterf et Pierre Lessard ; Ottawa ; 1986. P43

et les Eaux-Vives est celui qui soulève le plus de contestation avec des milliers de plaintes déposées.

Les opposants du CEVA, réunis depuis mai 2006 sous l'Association contre le tracé Carouge-Champel (l'actcc), ont récolté 4'500 signatures en contestation au passage du tracé de la liaison ferroviaire entre Carouge, les Eaux-Vives et Champel²³.

Les protestations concernent principalement la destruction de l'espace de loisirs du Val d'Arve à Carouge, la création de la gare de Champel sur l'espace vert du square, ainsi que la construction risquée d'un tunnel de 1'628 mètres sous la commune de Champel. De plus, l'actcc redoute que ce tracé passant au milieu de la ville ne soit une stratégie financière des CFF pour développer les gares des Eaux-Vives et de Chêne-Bourg²⁴.

Toutes ces contestations pendant l'exécution du projet CEVA démontre que la question de l'association des parties prenantes dans l'identification et la formulation du projet est fondamentale pour éviter les blocages qui surviennent par la suite

²³ www.actcc.ch

²⁴ Idem

Conclusion

Au regard de l'analyse de la phase d'identification dans le cycle d'un projet, on peut affirmer en conclusion que :

- ✚ Les actions de développement ne peuvent se réaliser que si elles prennent en compte les contraintes et les ressources du milieu environnant ;
- ✚ La réussite des projets de développement est liée à une démarche de planification souple et participative.

Il est difficile de définir les compétences requises pour mener à bien une bonne identification de projet. Car outre la connaissance scientifique et technique de type de projet, il faut que « ceux qui en prennent les responsabilités aient une bonne connaissance sociale du milieu dans lequel se déroulera le projet, et surtout, la capacité d'intégrer tous les aspects qui conditionneront la viabilité du projet »²⁵.

²⁵ « Conception et formulation de projets », André Nsabimana ; Faculté des sciences économiques, sociales et politiques ; Université catholique de Louvain, 2002. P11

Références bibliographiques

- 1- « Conception et formulation de projets », André Nsabimana ; Faculté des sciences économiques, sociales et politiques ; Université catholique de Louvain, 2002.
- 2- « Démarche pour l'élaboration d'un projet d'agglomération franco-valdo-genevoise », projet pour validation politique ; Comité régionale franco-genevois, 2004
- 3- « Guide Technique de gestion du cycle de projet », Clare Bishop ; FAO ; 2002.
- 4- « L'ingénierie des projets de développement », Guy Le Boterf et Pierre Lessard ; Ottawa ; 1986.
- 5- « L'ingénierie sociale », Vincent de Gaulejac, Michel Bonetti, Jean Fraise ; 1995 ; Alternatives sociales, Paris.
- 6- « La gestion du cycle du projet expliquée aux porteurs de projets », Agence Fonds Social Européen ; 2006.
- 7- « La gestion efficace des projets de développement » ; Derick W. Brinkerhoff, Janet C. Tuthill ; Hartford ; 1987.
- 8- « Manuel de cycle de projet » Terre des Hommes, 2001
- 9- « Savoirs et enjeux d'acteurs pour des développements durables ; sous la direction de Frédéric Debuyst, Pierre Defourny et Hubert Gérard ; N°9
- 10- « Vues sur la ville, développement durable et projet urbain » In Observatoire universitaire de la ville et du développement durable, N°9- Avril 2004 ; Projet IRIS, Université de Lausanne.
- 11- www.actcc.ch: l'Association contre le tracé Carouge-Champel
- 12- www.ceva.ch: Site du projet CEVA