

52271

NATIONS UNIES  
CONSEIL  
ECONOMIQUE  
ET SOCIAL



Distr.  
LIMITEE

E/CN.14/CAP/21  
17 août 1967

FRANCAIS  
Original: ANGLAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE  
Conférence des planificateurs africains  
Deuxième session  
Addis-Abéba, 4-15 décembre 1967

CONDITIONS NECESSAIRES A UNE MISE EN OEUVRE  
SATISFAISANTE DES PLANS

La présente étude a été rédigée par M. Bruno Knall, Institute of World Economics de l'université de Kiel, République fédérale d'Allemagne et consultant à la deuxième session de la Conférence des planificateurs africains, Addis-Abéba, 4-15 décembre 1967.

Les opinions exprimées dans cette étude sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique.

## CONDITIONS NECESSAIRES A UNE MISE EN OEUVRE SATISFAISANTE DES PLANS

Si la programmation économique et sociale, c'est-à-dire l'élaboration d'un plan de développement, représente une tâche difficile en soi, l'exécution ou la mise en oeuvre du plan est encore bien plus compliquée. Le plan le meilleur est voué à l'échec s'il est mal exécuté. L'histoire de la planification des pays en voie de développement en offre de multiples preuves<sup>1/</sup>. La plupart de ces échecs sont dus à l'habitude très répandue parmi les planificateurs de séparer le stade de l'élaboration de celui de l'exécution du plan. Ils négligent trop souvent le fait la planification du développement doit être conçue comme un processus continu, aux éléments interdépendants et faisant intervenir simultanément toutes les disciplines applicables, en cinq phases ou étapes consécutives :

- 1) Diagnostic ou phase d'information;
- 2) Elaboration de la stratégie du développement et détermination des objectifs généraux;
- 3) Elaboration du plan de développement, c'est-à-dire programmation proprement dite du développement;
- 4) Mise en oeuvre du plan;
- 5) Evaluation a posteriori du plan de développement.

Etant donné le caractère de cette Conférence, il est évident que la planification en temps que processus continu ne saurait s'arrêter avec l'élaboration du plan, mais doit nécessairement comprendre le stade de l'exécution. Ce n'est qu'en théorie qu'on peut faire une distinction entre ces deux phases. Aussi la mise en oeuvre du plan ne peut-elle être conçue comme une opération distincte intervenant après l'élaboration d'un plan national, mais doit-elle être intégrée dans le processus même de

<sup>1/</sup> On trouvera quelques bons exemples dans Albert Aterston, Development Planning: Lessons of Experience, Baltimore 1965.

planification. Il n'est pas douteux, d'autre part, que, pour des raisons bien connues, le stade de la mise en oeuvre soit l'un des plus difficiles (sinon le plus difficile) de la planification du développement.

L'exécution des plans de développement étant encore à ses débuts en Afrique, il paraît opportun, avant que des méthodes et des techniques défectueuses ne se soient cristallisées, d'indiquer de façon succincte et rationnelle les principes et critères essentiels à la mise en oeuvre efficace des plans. En règle général, on pourra être assuré qu'un plan est applicable s'il se conforme aux critères suivants :

1. Critères généraux d'efficacité

- a) Le critère de la détermination précise des principaux objectifs exige que les objectifs des différents secteurs indiqués dans le plan soient spécifiés avec précision aussi bien du point de vue physique (réel) que financier (monétaire). Il est ainsi possible de décomposer les objectifs selon leurs détails et de répartir entre les principaux services d'exécution la responsabilité des démarches permettant d'atteindre les objectifs particuliers. Ce critère exige également que les objectifs soient spécifiés en fonction d'une nette distinction, qui n'est pas toujours facile, entre les dépenses courantes et les dépenses d'équipement.
- b) Un autre critère, corollaire du précédent, exige que les activités envisagées au titre du plan (aussi bien sur le plan général qu'à l'échelon des projets), grâce auxquelles les objectifs du plan doivent être atteints, soient précisées dans le détail. Elles devront à cet effet être classées en

deux catégories, suivant qu'elles intéressent le secteur public ou le secteur privé. Si elles doivent revenir au secteur public, il est indispensable, pour une mise en oeuvre efficace, que le budget soit établi compte tenu des considérations et nécessités d'ordre administratif<sup>1/</sup>.

- c) Un autre critère également corollaire du premier est l'échelonnement dans le temps des activités relatives au plan. On entend par là que, au stade de la mise en oeuvre, les services d'exécution devront se conformer à un calendrier prescrit pour l'allocation des ressources matérielles, financières et humaines. Faute d'avoir tenu compte de l'enchaînement et de l'interdépendance dans le temps de programmes ou des projets de développement, on a bien souvent retardé ou compromis leur exécution. Cet élément d'échelonnement dans le temps indique clairement que l'élaboration et l'exécution des plans sont inséparablement liées. On peut et

<sup>1/</sup> C'est-à-dire qu'un usage plus étendu des budgets-programmes et des budgets de réalisation doit être fait pour l'exécution du plan. "Dans l'établissement des budgets-programmes, l'accent est mis en particulier sur une classification qui précise pour chaque institution, les fonctions, les programmes et leurs subdivisions, et s'accompagne de données financières exactes et valables. Le budget de réalisation exige la mise au point d'instruments de gestion plus complexes, tels que coûts unitaires, mesure du travail et normes de rendement. La mesure du travail suppose évidemment, du point de vue physique et financier, une série déjà établie d'unités qui ne peuvent être définies que lorsque les programmes et leurs subdivisions ont été arrêtés. Dans ce sens, le budget de réalisation est un concept global qui englobe l'élaboration du programme aussi bien que la mesure du rendement des activités destinées à atteindre les objectifs." Nations Unies, Manuel de l'établissement des budgets-programmes et des budgets de réalisation, New York, 1965 (No. de vente 66.XVI.1) (traduction non officielle).

on doit utiliser pour la planification du développement de techniques opérationnelles telles que PERT et CPM pour faire un usage plus large du facteur temps<sup>1/</sup>.

- d) Le critère de la compatibilité des fins et des moyens exige que les instruments de la politique du développement soient choisis de telle sorte que les objectifs fixés soient atteints à coup sur<sup>2/</sup>. Dans un document aussi court, il n'est pas possible de présenter un critère opérationnel de compatibilité applicable à toutes les formes possibles de politiques de développement. Ces politiques sont beaucoup trop nombreuses, d'une part, et, d'autre part, chacune d'entre elles doit être élaborée et mise en oeuvre en fonction de la situation particulière propre à un pays en voie de développement. Elles consistent en mesures générales (politiques d'avancement, d'orientation et d'interdiction) et, d'autre part, en mesures de caractère plus spécifique: politiques financières et monétaires, ainsi que politiques intéressant l'épargne, les investissements, l'éducation, l'infrastructure, etc. Cette énumération ne vise qu'à indiquer la complexité des politiques de développement; il n'y a pas lieu de signaler les difficultés

<sup>1/</sup> Une documentation de plus en plus volumineuse est consacrée au PERT (Programme Evaluation and Review Technique) et au CPM (Critical Path Method). On trouvera des exemples particulièrement intéressants de l'application de ces techniques, notamment aux lacunes de la mise en oeuvre, dans un document rédigé par Max F. Millikan, Comments on Methods for Reporting and Evaluating Progress under Plan Implementation, Additif, Comité pour la planification du développement, deuxième session, Santiago du Chili, E/AC.54/L.18/Add.1, 24 mars 1967.

<sup>2/</sup> Ce critère est analogue à celui qui est indiqué à l'alinéa b). Cependant, nous ne traitons pas ici des activités relatives au plan, mais de l'importante question de savoir si une politique de développement donnée est convenablement élaborée puis traduite sous forme de mesures particulières (ou "instruments" pour employer la terminologie de Tinbergen), de façon que les objectifs du plan puissent être atteints.

inévitables qui se posent car toutes ces politiques sont plus ou moins liées<sup>1/</sup>.

- e) Le critère de la compatibilité des diverses politiques de développement est respecté lorsque ces politiques sont choisies et mises en oeuvre de telle sorte que leurs effets ne soient pas contradictoires mais complémentaires. Cependant, il n'y a pas à ce jour un plan de développement qui se conforme entièrement au critère de la compatibilité, bien qu'on constate des efforts dans ce sens dans plusieurs des plans les plus récents. La principale difficulté provient de ce qu'il devient très difficile de programmer et de prévoir les effets non seulement directs mais aussi indirects (secondaires, tertiaires, etc.).
- f) Le critère de la souplesse est respecté lorsque les responsables de la planification ne se conforment pas rigidement aux buts et aux objectifs du développement, mais font preuve d'assez de souplesse pour s'adapter à l'évolution des besoins et des exigences de l'économie. Dans bien des cas, il n'est pas suffisant de maintenir les objectifs du plan et les politiques de développement initiaux en y apportant de légères modifications. Au contraire, des politiques totalement nouvelles doivent être élaborées, qui s'écarteront d'autant plus des politiques originales que la situation se sera modifiée. Cette adaptation des politiques de développement aux diverses conditions ne doit pas se faire de

<sup>1/</sup> Les difficultés proviennent essentiellement du fait qu'en élaborant une politique de développement, on doit tenir compte d'un grand nombre de contraintes et d'obligations, ce qui entraîne souvent la nécessité d'envisager des mesures complémentaires. C'est ainsi, par exemple, que le comportement des divers services économiques doit être influencé de façon que ces modifications contribuent à la réalisation des objectifs du plan. De même, un coefficient épargne/investissement élevé ne pourra être atteint sans que des encouragements et des mobiles suffisants soient garantis aux éléments du secteur privé et du secteur public de l'économie, ce qui est essentiellement le rôle d'une politique de répartition des ressources et d'une politique fiscale et monétaire convenables.

façon mécanique; une exécution efficace du plan exige une souplesse intrinsèque<sup>1/</sup>. Il va sans dire que ces corrections seront valables dans la mesure où le budget annuel et le budget du plan seront coordonnés.

Outre les critères énumérés ci-dessus qui concernent exclusivement la mise en oeuvre des mesures, il y a lieu d'en étudier une deuxième série intéressant davantage les institutions.

- g) Il est évident que le plan ne peut être effectivement exécuté que si l'on tient compte du critère général de l'harmonisation et de l'efficacité des institutions. Au sens le plus étroit, ce critère exige que le bureau central de planification soit doté d'un personnel capable<sup>2/</sup> et que sa structure permette l'exécution, en temps utile, des différentes tâches liées au développement. Au sens le plus large, il exige une administration publique efficace ainsi qu'un fonctionnement satisfaisant des organismes privés intervenant dans la mise en oeuvre des politiques et des objectifs, exigée par le processus de développement.

<sup>1/</sup> On a parfois avancé que la modification des objectifs du plan ou des politiques de développement au cours de la période du plan saperait la confiance de la population. Il serait donc préférable, selon cette théorie, de conserver la forme et la teneur primitive du plan ou, si des corrections se révèlent indispensables, de ne pas les annoncer, de peur que la population ne perde confiance. L'auteur estime que c'est là une attitude extrêmement fâcheuse et inconsidérée car elle favorise la naissance d'un "mythe du plan" et invite la population à s'imaginer que la seule existence du plan suffit à déclencher automatiquement le progrès économique sans qu'aucun effort soit nécessaire. La publication des modifications apportées au plan présente l'avantage d'expliquer franchement à la population pourquoi certains objectifs n'ont pu être atteints tout en lui donnant une idée des efforts nécessaires.

<sup>2/</sup> Par "capable" nous entendons un personnel qui non seulement possède les connaissances voulues (d'ordre économique, technique, etc) mais aussi comprend la nature des problèmes de développement et est doté d'intuition et de bon sens.



Il est inutile d'énumérer ici les raisons bien connues pour lesquelles l'administration publique joue un rôle essentiel dans l'exécution d'un plan; nous ne rappellerons pas davantage les nombreuses lacunes qui existent à cet égard, dues essentiellement au fait que le stade de l'exécution impose à l'administration publique nombre de tâches insolites qui relèvent davantage des fonctions d'un directeur ou d'un chef d'entreprise<sup>1/</sup>.

- h) Le critère de la délégation d'autorité fait intervenir un élément important du mécanisme de la planification. Comme l'élaboration des politiques et les activités de développement ne peuvent être confiées à une seule super-organisation omnisciente, elles sont déléguées hiérarchiquement selon les responsabilités fonctionnelles au géographiques. L'efficacité du processus d'exécution est dans une large mesure conditionnée par les décisions prises en matière de centralisation ou de décentralisation (moyens et limites). On peut cependant affirmer en règle générale qu'une centralisation excessive risque, en dernière analyse, de freiner le processus de développement, tandis qu'une décentralisation trop poussée peut se traduire par une dilution des directives sinon le chaos total<sup>2/</sup>. Aussi ne s'agit-il pas de décider s'il faut centraliser ou décentraliser car ces deux formes d'organisation sont à la fois nécessaires. Bien que l'établissement d'un rapport satisfaisant entre ces deux types opposés de délégation d'autorité dépende finalement

<sup>1/</sup> Parmi d'autres obstacles qui s'opposent dans quelques pays en voie de développement à une exécution efficace du plan citons la bureaucratisation et la corruption de l'administration publique, l'instabilité politique et parfois même le fait que les politiciens et les responsables, à l'échelon des décisions, de l'élaboration et de l'exécution du plan ne sont qu'en théorie partisans de la justice sociale et économique et n'estiment pas véritablement avoir des obligations à l'égard d'un plan.

<sup>2/</sup> Economic Bulletin for Asia and the Far East, vol. XVII, No.3, décembre 1966, p.42.

du degré de développement économique, de la structure économique (c'est-à-dire la proportion entre le secteur public et le secteur privé) et des forces politiques, il serait opportun (même pour les programmes publics) de décentraliser, si possible, les fonctions d'exécution de l'échelon national à l'échelon des états, des provinces et des localités. Il est évident que l'usage du critère de la délégation d'autorité exige que les tâches revenant aux services des échelons inférieurs soient déterminées avec précision. Ce n'est que lorsque les services d'exécution des échelons inférieurs font défaut ou ne fonctionnent pas convenablement que la responsabilité doit revenir à l'échelon supérieur.

- ii) Le critère de la communication est respecté lorsque les échanges d'informations s'opèrent de façon suffisante et convenable (et non pas seulement dans un sens) entre les différents services responsables de l'exécution du plan, c'est-à-dire le bureau de planification d'une part et, d'autre part, le secteur public (ministères, entreprises d'Etat, sociétés publiques, institutions de recherche, etc.) et le secteur privé (entreprises, sociétés de consultants, organisations professionnelles, syndicats, etc.). Le mode d'acheminement des informations et des communications nécessaire dépend naturellement de la politique de développement et de l'activité considérées. L'efficacité et le succès de ce processus réversible de communication est liée dans une large mesure à la simplicité et à la clarté avec lesquelles le document du plan détermine et précise les différents stades du processus d'exécution. En particulier, il devra spécifier les relations entre le pouvoir exécutif et les responsables des projets, d'une part, et la population d'autre part, de façon que les domaines et les filières d'exécution et de responsabilité soient clairement reconnus et respectés.

j) Les informations requises au titre du critère de la communication sont une condition nécessaire, mais non suffisante de la mise en oeuvre effective du plan. C'est ici qu'intervient le critère de la participation active. Le succès de l'exécution d'un plan ne doit, et ne peut incomber qu'à une élite pratiquant des techniques hermétiques; il doit au contraire dépendre d'une participation active non seulement des institutions publiques mais encore des autres éléments importants de la société, tels que personnes et organismes privés régionaux et locaux, coopératives, syndicats, etc.<sup>1/</sup> (en outre, cette participation doit être considérée comme un pas en avant dans le sens de la démocratie politique). On ne peut proposer une formule universelle pour la mobilisation des populations, car il n'existe pas deux pays en voie de développement qui aient les mêmes traditions, la même culture et la même mentalité. Mais on ne saurait croire à la participation des individus et de la collectivité sur la foi d'une organisation qui trouve sa place exacte dans un organigramme. Ce qui est vraiment nécessaire, c'est une participation authentique et non pas rituelle et de pure forme. Toutefois, la participation active de la population ne sera assurée que si le plan est rédigé et exécuté en fonction de la volonté collective et des aspirations de l'ensemble de la communauté, qui fera les sacrifices requis et l'"effort critique minimum" nécessaire.

k) Pour être réaliste et efficace, l'exécution d'un plan doit se conformer au critère de la coordination. Le bureau central de planification semble être l'organe le mieux indiqué pour enregistrer les progrès de l'exécution et prendre les mesures correctives qui s'imposent. A cet effet, il doit disposer

<sup>1/</sup> A noter qu'au stade de l'exécution du plan, certains pays en voie de développement ont utilisé avec succès les services de comités spéciaux, de sociétés de consultants et d'instituts de recherche.

des pouvoirs institutionnels et de l'autorité nécessaires pour résoudre les conflits de situation et d'intérêts et les divers problèmes que pose l'exécution du plan, de façon à assurer une coordination efficace<sup>1/</sup>. Cette coordination "au sommet" est d'autant plus importante que le plan est généralement exécuté, au niveau des secteurs et des projets, par les ministères compétents, les sociétés publiques de développement et, naturellement, le secteur privé. La tâche de coordination du bureau central de planification se trouverait grandement facilitée si les services de planification établis au sein des ministères et des sociétés publiques et privées maintenaient des relations constantes et permanentes avec le bureau de planification.

En ce qui concerne l'argument qu'on a parfois avancé, suivant lequel la fonction d'élaboration est incompatible avec la responsabilité de l'exécution du plan, l'auteur est convaincu que, pour des raisons d'efficacité, ces fonctions ne doivent en aucun cas être dissociées.

Il existe enfin un troisième groupe de critères qui ont trait à l'évaluation des progrès observés dans la réalisation du plan. Ce stade de la planification est extrêmement important car un examen critique permet de juger dans quelle mesure le plan a été bien conçu et surtout exécuté avec succès. En cas d'échec, les causes ne peuvent en être déterminées que grâce à un examen critique qui permet aux responsables des décisions et aux planificateurs de faire les rectifications nécessaires en adaptant les objectifs fixés en fonction des événements. Les critères suivants s'appliquent à ce stade de la planification du développement :

<sup>1/</sup> La structure ou l'organisation du bureau n'est pas tellement importante en soi, mais il est essentiel qu'elle réponde aux critères énoncés ci-dessus. Pour que la coordination soit effective à l'échelon supérieur, le bureau du plan doit bénéficier d'un statut élevé, c'est-à-dire être, de préférence, rattaché au secrétariat du Premier Ministre ou du Président.

- 1) Il est évident (encore que peu fréquent) que l'évaluation doit répondre au critère d'objectivité. Elle doit être non pas subjective mais aussi objective que possible. Il faut également considérer à cet égard l'importante question des institutions. Certains affirment qu'un organisme spécial ne doit pas être créé pour remplir ces fonctions, mais que celles-ci doivent revenir au bureau de planification car des non initiés ne sont pas en mesure d'analyser et de juger les problèmes très complexes et interdépendants de la programmation économique et de l'exécution du plan. Par contre, on a pu assurer qu'il est indispensable de confier l'évaluation à une institution indépendante du bureau central de planification parce que, la nature humaine étant ce qu'elle est, les planificateurs peuvent ne pas toujours être capables de juger tout à fait objectivement leurs propres échecs. Nous suggérerons ici une solution de compromis acceptable, suivant laquelle l'évaluation serait confiée à un organisme permanent qui serait intégré dans l'institution de planification<sup>1/</sup>.
- m) Le critère de la périodicité exige que l'organisme central de planification effectue une évaluation des activités du plan (projets, programmes et réalisations) tous les trimestres, tous les semestres ou tous les ans. Ce sera là le seul moyen de prendre des mesures correctives opportunes et raisonnables pour le plan annuel suivant.
- n) Pour permettre de mesurer objectivement les progrès du développement, les critères d'évaluation doivent se référer aux objectifs du plan. Cet élément essentiel d'une évaluation valable est ce qu'on appelle le critère de la conformité aux objectifs. De même que les objectifs du plan, les buts auxquels doit s'appliquer

<sup>1/</sup> Il est certainement possible d'envisager qu'une seule et même personne accomplisse certaines tâches au sein des organismes de planification et d'exécution. Ce compromis pourrait du reste être nécessaire dans nombre de pays en voie de développement pour remédier à la pénurie de personnel qualifié.

ce critère ne devront pas être de caractère trop vague et général. Plus les buts du développement et les objectifs du plan seront clairs et précis, plus il sera facile de déterminer les critères d'évaluation et de choisir les instruments de mesure convenables avec exactitude et réalisme. Cependant, il est parfois admissible, en pratique, de suivre la méthode des approximations successives. Elle consiste à prévoir dans l'élaboration générale du plan ou dans l'établissement complexe des objectifs, une série d'objectifs secondaires, et à mesurer ensuite les résultats obtenus. L'examen critique doit porter non seulement sur les objectifs du plan eux-mêmes mais aussi sur les diverses politiques de développement, de façon qu'on puisse s'assurer qu'elles permettent d'atteindre les objectifs fixés.

- a) L'évaluation visant à un jugement objectif, les instruments de mesure devront répondre aux deux conditions suivantes. Le principe de validité doit être observé, c'est-à-dire que l'instrument de mesure doit correspondre au critère d'évaluation choisi. Dans certains cas, le critère et l'instrument de mesure sont tellement voisins que l'instrument indique avec exactitude l'état ou le rendement de l'objet par rapport au critère auquel il se réfère<sup>1/</sup>. Mais il arrive souvent que le critère ne définisse pas très clairement la mesure appropriée, si bien que l'instrument ne répond pas à son objet<sup>2/</sup>. Il est évident qu'en sociologie une mesure objective est plus difficilement réalisable qu'en économie, pour la simple raison que le comportement humain est un phénomène essentiellement subjectif. Cependant, si une mesure et une évaluation quantitatives ne sont pas possibles, on ne devra pas

<sup>1/</sup> Par exemple, la production du riz, le revenu par habitant, l'aptitude à signer, etc.

<sup>2/</sup> Dans un projet de développement communautaire, par exemple, on pourra, pour mesurer l'augmentation de la production à l'hectare, utiliser pour critère une évaluation de l'intensification de l'usage des engrais et des machines agricoles, etc. Mais ce n'est pas là une mesure rigoureuse et objective car les causes réelles de l'augmentation peuvent être ailleurs, comme dans l'éducation des adultes, par exemple, grâce à laquelle les agriculteurs apprennent à obtenir de meilleurs résultats.

pour autant négliger de se livrer à une évaluation qualitative. La deuxième condition requise est ce qu'on appelle la fiabilité, c'est-à-dire qu'on doit pouvoir se fier à l'instrument, qui doit donner les mêmes résultats pour toutes les mesures d'un même objet ou d'une même activité.

- p) Dans tous les cas possibles, l'évaluation des projets et programmes devra faire appel au critère du rendement et de la rentabilité économiques. En d'autres termes, on devra choisir les projets qui représentent le moindre coût pour une production donnée, ou la production maximum pour un certain éventail de coûts. Une sélection de ce type n'est possible que lorsqu'il s'agit de projets strictement techniques et économiques; elle est très difficile dans le cas de projets sociaux. On n'a pas encore pu mettre au point un critère applicable, permettant d'évaluer et d'estimer le rendement ou la rentabilité de projets sociaux.
- q) Il arrive parfois, au cours du développement économique, que les transformations ou les progrès envisagés se produisent non pas grâce au plan mais sous l'influence de causes extérieures. Le résultat en est incontestablement heureux, mais la difficulté est d'évaluer ces causes et influences étrangères au plan. C'est ici qu'intervient le critère de l'imputation. L'évaluation du progrès économique et technique ne pose guère de difficultés car il est mesurable. Mais la difficulté se pose lorsqu'il s'agit d'évaluer et de mesurer des programmes et des projets de caractère social. On peut utiliser pour cette évaluation la méthode qui consiste à comparer le groupe de contrôle avec le groupe expérimental. Ce dernier est constitué par la population directement visée par le programme social, et le premier par la population qui n'est pas touchée par ce programme. En comparant les résultats relatifs à chaque groupe, on peut évaluer les changements provoqués par le programme du point de vue quantitatif ou, à défaut, du point de vue qualitatif. On devra toutefois s'assurer que les deux groupes sont de nature homogène (concordante). En outre, les mêmes critères et les mêmes instruments de mesure devront être utilisés dans les deux cas.

- r) L'expérience prouve que jusqu'ici, le critère de l'universalité n'a pas été appliqué à l'évaluation. Celle-ci a porté essentiellement sur des programmes sociaux et sur certains projets de développement économique et communautaire. Les rapports d'activité, quelle que soit leur utilité, ne répondent pas aux exigences du critère de l'universalité car les seules questions auxquelles ils apportent une réponse sont "quoi ?" et "combien ?". Une évaluation authentique et complète des progrès du plan devrait mettre en lumière les relations internes aussi bien que les causes et conséquences directes et indirectes des changements observés. Plutôt que de demander "quoi ?" et "combien ?", on doit déterminer les facteurs de causalité et poser la question "pourquoi ?". D'où il ressort qu'une évaluation complète du processus d'exécution intéresse plusieurs disciplines. L'évaluation n'aura de valeur que si des économistes, des agronomes, des spécialistes des sciences politiques, des statisticiens, des sociologues, des démographes, des ingénieurs, des médecins, des géographes, des anthropologues, etc. collaborent au-delà des frontières qui séparent traditionnellement leurs disciplines.
- s) Mentionnons enfin deux éléments particuliers et assez intéressants du stade de l'évaluation, qui ont un caractère essentiellement qualitatif. Le plan de développement n'est pas une fin en soi, mais un moyen de relever les niveaux de vie. Aussi est-il obligatoire de prévoir des sondages d'opinion dans le processus d'évaluation. Les économistes et ceux qui ont mission d'élaborer les politiques pourront ainsi déterminer la mesure dans laquelle les objectifs de développement sont compatibles avec les aspirations et les besoins réels de la population. Ils pourront également déterminer la mesure dans laquelle les vœux de celle-ci ont été pris en considération lors de l'élaboration et de l'exécution du plan de développement. En outre, les sondages d'opinion fourniront des indices importants sur le choix de projets et de programmes correspondant aux besoins de certaines catégories de population et sur les lieux où il faut les exécuter.



Ils pourront permettre d'autre part de repérer les ressources humaines improductives et de déterminer comment la population pourrait participer plus activement au processus de développement.

Le second élément a trait à l'efficacité des institutions qui participent directement ou indirectement au processus d'exécution. Une évaluation bien menée doit permettre d'établir si ces institutions ont été en mesure de répondre convenablement aux besoins de la planification du développement et si elles ont soutenu avec succès l'essor du développement. En pratique, les questions suivantes se posent : telle institution disposait-elle d'un personnel dynamique et de ressources financières suffisantes, et quels résultats a-t-elle obtenus ? Les écoles, les routes et les canaux construits au titre d'activités volontaires par les villageois et pris en charge par les autorités locales sont-ils convenablement entretenus ? L'expérience des pays en voie de développement a prouvé qu'il n'est pas suffisant d'élaborer des projets de développement, mais qu'il faut également prévoir des mesures complémentaires de contrôle. Il n'est pas rare que des projets de valeur aient abouti à un échec après des débuts prometteurs faute de ces mesures. Celles-ci ne doivent nullement être négligées sous prétexte qu'elles sont uniquement une question d'organisation, car l'échec d'un bon nombre de projets de développement est imputable au fait que les questions d'organisation n'ont pas suffisamment retenu l'attention. Ces échecs ont conduit non seulement à un gaspillage d'investissements financiers et humains, mais aussi - ce qui est plus grave - à une désaffection des populations pour ce genre de projets.

- - - - -