

Forss, Kim. *Planning and Evaluation in Aid Organizations*. Stockholm, Institute of International Business-The Economic Research Institute, Stockholm School of Economics, 1985, 405 p. (Distribué par Scandinavian Institute of African Studies).

Gabrielle Lachance

Volume 18, Number 2, 1987

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/702181ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/702181ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

Lachance, G. (1987). Review of [Forss, Kim. *Planning and Evaluation in Aid Organizations*. Stockholm, Institute of International Business-The Economic Research Institute, Stockholm School of Economics, 1985, 405 p. (Distribué par Scandinavian Institute of African Studies).] *Études internationales*, 18(2), 448–450. <https://doi.org/10.7202/702181ar>

FORSS, Kim. *Planning and Evaluation in Aid Organizations*. Stockholm, Institute of International Business-The Economic Research Institute, Stockholm School of Economics, 1985, 405 p. (Distribué par Scandinavian Institute of African Studies).

Cette étude présente deux organismes d'aide à des projets de développement, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et l'Agence suédoise de développement international (ASDI), de même que leurs opérations en Tanzanie. Ce pays a été choisi en raison de l'importance de l'aide qu'il a reçue des deux organisations et parce qu'il est bien représentatif des pays du Tiers-Monde.

Quoique différents — le PNUD est multilatéral et l'ASDI est bilatérale — ces organismes ont évolué selon un profil similaire en Tanzanie, ce qui rend leur comparaison d'autant plus intéressante. Ainsi, au milieu des années 1970, tous deux ont rapidement augmenté leur aide dans le secteur industriel.

Le but de l'étude est de comprendre comment ces organismes intègrent leurs activités de planification et d'évaluation au processus administratif dans l'implantation et le développement de projets. Pour ce faire, l'auteur décrit la logique, l'objet et le fonctionnement des systèmes de planification et d'évaluation de l'ASDI et du PNUD. Par la suite, il les compare et cherche à découvrir les structures et les processus qui, dans ces systèmes, tendent à faciliter l'identification des bons projets, la production d'une rétroaction appropriée de l'information et, enfin, le changement et la modification des projets et des programmes en accord avec les résultats de l'évaluation.

Pour le système de planification, l'auteur retient le cadre d'analyse de Faludi qui identifie trois dimensions correspondant à autant de styles de planification :

1. Le plan contre le processus. Ce mode de planification réfère à la flexibilité des plans et au degré de contrôle du système.

2. Le rationnel/compréhensif contre le désarticulé/progressif. Ce deuxième mode réfère à la possibilité et au désir d'une action rationnelle de la part de l'organisme de planification.
3. Le normatif contre le fonctionnel. Ce dernier mode réfère à l'envergure de la planification : le choix rationnel devrait-il inclure à la fois les fins et les moyens ?

Pour le système d'évaluation, une définition opératoire du concept est arrêtée. Ce système comprend les activités entreprises dans le but de répondre à des questions sur la planification des projets, la surveillance, l'estimation de l'impact et l'efficacité économique d'un projet.

La description de ces deux systèmes permet de saisir leur fonctionnement interne. Elle est faite à partir de la documentation écrite (plans quinquennaux, rapports divers, correspondance, etc.) ainsi que d'une série d'entrevues effectuées auprès des principaux intéressés. Les études de cas (10 projets du PNUD et 8 de l'ASDI) révèlent jusqu'à quel point et pourquoi la pratique s'éloigne de la théorie.

L'analyse comparative montre deux systèmes de planification différents. Celui du PNUD est orienté vers le plan ; il est rationnel/compréhensif et normatif. Le principal instrument de planification est le Programme national, qui est un plan détaillé pour l'utilisation des ressources du PNUD destinées à l'assistance technique sur une longue période (de 3 à 7 ans). L'ASDI, pour sa part, a un système de planification orienté vers le processus ; il est désarticulé/progressif et un peu plus normatif que celui du PNUD surtout lorsqu'on considère l'estimation de l'impact sur un projet. C'est un système généralement plus efficace, mieux adapté aux besoins du pays, où l'assistance est plus rapide et qui a davantage contribué au développement des objectifs de tous les intéressés.

Plusieurs traits qui caractérisent les styles de planification distinguent également les styles d'évaluation. Ainsi, sur le plan quantitatif, le PNUD a un système d'évaluation compré-

hensif qui met l'accent sur la documentation écrite. De plus, l'évaluation est distincte de la planification et de l'administration. L'ASDI, au contraire, n'a pas vraiment ce qu'on appelle un système d'évaluation. Les activités de planification coïncident souvent avec celles d'évaluation et vice versa. Il faut ajouter que l'ASDI a facilité la communication informelle alors qu'une telle information était souvent absente au PNUD. Par ailleurs, le bureau local de l'ASDI étant étroitement lié à l'administration quotidienne des projets, les contacts avec le gouvernement étaient nécessairement plus fréquents que ceux du PNUD.

En ce qui concerne les aspects qualitatifs du système d'évaluation, ils ont été traduits sous forme de critères: 1) l'étendue de l'analyse environnementale; 2) l'attitude critique envers les objectifs des projets et 3) l'utilisation de l'information provenant de l'évaluation. On a constaté que le système d'évaluation de l'ASDI a généré plus d'information sur l'environnement contextuel et transactionnel et plus d'information transcendante. De plus, à l'ASDI, l'information provenant de l'évaluation était utilisée d'abord pour changer l'orientation du Programme national. C'est ainsi que plusieurs projets ont été modifiés de façon à ce que leurs objectifs soient plus conformes aux priorités gouvernementales. Enfin, l'ASDI a mis à contribution sa flexibilité dans les frontières des projets et leurs budgets pour laisser divers projets se supporter mutuellement. Les modes d'évaluation du PNUD sont moins clairs, mais on sait que cet organisme s'est davantage arrêté à l'environnement interne et transactionnel, et qu'il a eu tendance à favoriser l'évaluation immanente.

À propos du contexte de l'évaluation, c'est-à-dire des conditions de développement en Tanzanie, l'auteur n'a pu s'avancer beaucoup en raison de son implication dans les deux organismes. Il devient donc nécessaire que d'autres chercheurs investiguent davantage sur l'impact général des projets en regard du développement social et économique du pays.

Non seulement la planification et l'évaluation de l'ASDI et du PNUD divergent, mais l'intégration de ces deux fonctions se fait

également de façon différente. Alors que le PNUD a des structures et des processus spéciaux pour l'intégration, l'ASDI entremêle planification et évaluation et les laisse interagir. D'ailleurs, qu'il s'agisse de planification ou d'évaluation, les activités sont entreprises par les mêmes personnes.

L'étude de K. Forss est complexe mais très bien structurée et menée de façon systématique. Plusieurs typologies — dont quelques-unes sont mentionnées dans ce court résumé — permettent à l'auteur de conduire à bien son travail de démonstration. Les conclusions sont un peu courtes, mais il s'avère impossible de généraliser des résultats à partir d'une comparaison entre seulement deux organismes et leurs opérations dans un seul pays. D'où la nécessité d'études similaires menées à partir d'autres organismes bilatéraux et de leurs activités dans d'autres pays du Tiers-Monde. La clarté de la démarche scientifique de A. Forss rend possible une telle entreprise. Cela permettrait d'élargir le champ d'observation du phénomène et de donner plus de poids aux conclusions. L'intérêt de toute étude visant à découvrir comment améliorer la qualité de l'administration de l'aide internationale à travers la rétroaction de l'information ne laisse aucun doute. En effet, les progrès considérables qui, au cours des dernières décennies, ont marqué le développement théorique de tout ce qui concerne l'évaluation et la planification semblent n'avoir eu que peu d'impact sur l'administration de cette aide.

Au terme de l'étude, il est difficile d'indiquer quelles structures et processus d'évaluation sont les plus efficaces. On s'aperçoit que la recherche en évaluation nécessite plus d'élaboration et une vérification plus poussée des diverses composantes qui entrent dans le fonctionnement d'un système d'évaluation, soit: la culture organisationnelle, les politiques du personnel, les styles de planification et les contacts externes de l'organisation. On doit également voir comment ces diverses composantes s'imbriquent les unes aux autres.

Soulignons, en terminant, que le chapitre 4, sur les politiques d'industrialisation et de développement en Tanzanie, permet de mieux situer l'action des organismes étudiés et de

voir l'importance jouée par l'aide étrangère dans ce contexte particulier: la relation entre les politiques industrielles et les objectifs politiques est évidente.

Gabrielle LACHANCE

*Institut québécois de
recherche sur la culture, Québec*

LAVOIE, Jean-Yves. *La gestion étrangère du développement de l'Afrique*. Québec, Presses de l'Université du Québec, 1986, 216 p.

La question du développement de l'Afrique est un des thèmes les plus traités dans les travaux récents consacrés au continent. Après les bilans économiques, politiques, etc., il restait des sujets peu abordés: l'administration, la gestion du développement tant par les africains eux-mêmes que par les étrangers qui interviennent en Afrique à travers les divers mécanismes de la coopération internationale.

Le livre de Jean-Yves Lavoie vise à mieux faire connaître la nature et la logique des institutions africaines qui gèrent le développement, mais surtout à éclairer et améliorer la pratique des administrateurs étrangers qui travaillent dans les projets.

L'auteur commence par faire le point sur les concepts, les théories du développement et du sous-développement qui à son avis sont trop économicistes et oublient les autres éléments. Puis il décrit la place et le rôle des étrangers dans les institutions africaines (experts, coopérants, gestionnaires) en montrant les avantages et les inconvénients de leur présence.

La seconde partie du livre analyse les institutions africaines du point de vue de leurs faiblesses au niveau administratif, faiblesses que l'auteur attribue et aux valeurs traditionnelles africaines et aux habitudes héritées de la colonisation européenne. Les institutions africaines semblent fragiles dans leur capacité de gérer efficacement et empêtrées dans leurs modes de gestion.

La troisième partie aborde les problèmes que sont appelés à rencontrer et à vivre les gestionnaires étrangers en Afrique et les habiletés et attitudes qu'ils devront acquérir et développer pour rendre service et tirer profit de façon positive de leur expérience. Le problème le plus important pour l'auteur reste celui de la connaissance et de la compréhension des valeurs locales à un niveau qui permet de les apprécier et d'en tenir compte dans le travail.

La dernière partie est consacrée à l'inventaire des conditions dans lesquelles les étrangers peuvent aider à renforcer les institutions africaines afin qu'elles puissent gérer leur développement en fonction de leurs objectifs propres.

En conclusion l'auteur revient sur les qualités et les aptitudes que devraient avoir ou acquérir les administrateurs étrangers travaillant en Afrique: connaissance et acceptation des « manières locales », reconnaissance de la valeur des ressources locales en matière de gestion.

Malgré l'intérêt suscité par le thème général du livre, on en sort avec une impression ambiguë liée d'une part au fait que l'auteur hésite entre la méthode analytique et celle du journal personnel et d'autre part la difficulté qu'il semble éprouver à quitter le ton du discours officiel, surtout dans la conclusion, pp. 185-200.

Par ailleurs l'analyse des causes des problèmes décrits est éparpillée et souvent allusive d'où une impression de contradiction (pp. 159-SS3 et 160-SS3). La partie théorique du début n'apporte rien de nouveau comme le montre du reste les sources utilisées par l'auteur.

La force de l'ouvrage et son intérêt marqué reste au niveau du thème général qui aborde non seulement les faiblesses des institutions de gestion du développement et des élites africaines, mais en montre les forces et les conditions pour améliorer leur gestion du développement. L'analyse des rôles, attitudes des administrateurs étrangers en Afrique est