

**EXECUTIVE
EVALUATION
OF DEVICES**

**SEMI-ANNUAL REPORT
ET DES PROGRES**

PN-ABG-470

MODULE IV

EXECUTION, SUIVI ET EVALUATION DES
PROJETS DE DEVELOPPEMENT

préparé par
Jacques Katuala

Séminaire organisé dans le cadre de l'Accord de Coopération entre
l'USAID et l'Association Nationale des Ecoles d'Affaires
et d'Administration Publiques (NASPAA)

Yaoundé, du 15 au 26 avril 1985.

STRUCTURE DU MODULE

SEGMENT I - LA RECHERCHE ET LA NEGOCIATION DU FINANCEMENT

A. LES SOURCES DE FINANCEMENT

SEGMENT II - L'EXECUTION DES PROJETS

A. INTRODUCTION AU MANAGEMENT DES PROJETS

B. METHODE DE LA PLANIFICATION DE L'EXECUTION DES PROJETS EN 5 ETAPES

C. JEU DE SIMULATION DE L'EXECUTION DU PROJET

D. LECONS DU JEU

E. LA METHODE D'EXECUTION DES PROJETS A 5 ETAPES

F. LE CONTROLE DE GESTION

SEGMENT III - LE SUIVI ET L'EVALUATION DES PROJETS DE DEVELOPPEMENT

A. LE SUIVI DES PROJETS DE DEVELOPPEMENT

B. L'EVALUATION DES PROJETS DE DEVELOPPEMENT

C. L'EVALUATION EX-POST DES PROJETS

D. RAISONS DE L'ECHEC DES PROJETS DE DEVELOPPEMENT

SEGMENT I

LA RECHERCHE ET LA NEGOCIATION DU FINANCEMENT

OBJECTIF PEDAGOGIQUE

Le projet que vous avez analysé est peut être financièrement rentable, économiquement viable et techniquement réalisable. Il faut néanmoins lui trouver un financement, et ce, aux conditions les plus favorables.

L'objectif de ce segment est de :

1. Présenter les différentes sources de financement possibles pour un projet de développement et les discussions que soulève le problème du financement des projets de développement.

A. LES SOURCES DE FINANCEMENT

C'est par un débat que le sujet des différentes sources de financement sera présenté le plus efficacement. Il est en effet très important que les participants perçoivent d'une manière concrète la différence d'attitude qu'il peut y avoir entre :

- un banquier privé soucieux de ses risques,
- une agence bilatérale marquée par la politique de son pays,
- un organisme multilatéral "technocratique"...

De même il faut connaître les conditions afférentes aux différents instruments utilisés (taux, durée, différé, monnaie).

- Eurocrédits.
- Crédits acheteurs et crédits fournisseurs.
- Prêts aux conditions du marché.
- Prêts à des conditions de faveur.

Pour illustrer ces différents points de vue, les quelques articles de presse ci-joints couvrent la plupart des aspects de financements disponibles :

- a) L'article de Christian Ménanteau "l'Aide publique au développement et l'endettement du tiers monde" rappelle qu'il est des limites à l'endettement du Tiers Monde.
- b) La carte mondiale du risque parue dans la revue expansion montre comment procèdent les investisseurs

pour évaluer "le risque-pays", concept difficile à accepter pour les participants.

- c) L'article "l'Argent Boomerang" de Samir Gharbi (Jeune Afrique Economie) fournit des informations récentes sur l'état actuel des financements internationaux.

L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT ET L'ENDETTEMENT DU TIERS MONDE (1)

Prenant la parole en février dernier au symposium de Davos, en Suisse, M. Jacques de Larosière, le directeur général du Fonds monétaire international, déclarait à propos des facilités ouvertes aux pays en voie de développement par le FMI : 'Nous sommes conscients du fait que le redressement des balances des paiements exige parfois des transformations structurelles de l'économie et que les délais nécessaires à de telles mutations peuvent dépasser la durée normale de nos programmes, c'est-à-dire de trois à cinq ans [...] nous prévoyons d'apporter nos concours pour des périodes plus longues [...] (mais en rappelant le principe de base) [...] les pays doivent vivre selon leurs moyens.'

Une mise en garde sans équivoque. Et qui s'impose à la seule vue des chiffres : l'endettement global du tiers monde s'élève aujourd'hui à plus de 580 milliards de dollars contre à peine 85 milliards en 1973, à l'aube de la première grande crise économique internationale de l'après-guerre. Une accumulation de dettes telle que les milieux financiers internationaux ne cachent pas que la défaillance d'un petit nombre de pays en développement, qui sont obligés d'accroître leur dette pour payer les intérêts de l'arriéré, pourrait entraîner l'effondrement en chaîne du système bancaire occidental. D'où la multiplication ces dernières années de solutions transitoires "d'attente" comme les reports d'échéances, les moratoires... Une telle situation impose de s'interroger sur les problèmes de l'endettement des pays en voie de développement et les mécanismes de l'aide publique au développement.

1. LE CERCLE INFERNAL

Faut-il remettre en cause "l'ardente obligation" de l'aide au développement ? Certes pas ! Mais il est temps pour les pays industrialisés comme pour les pays du tiers monde de bouleverser les bases sur lesquelles ces contributions s'opèrent actuellement. Rupture avec le mercantilisme pour les uns, volonté de réformes structurelles pour les autres semblent les conditions "sine qua non" pour sortir de l'impasse.

Phase d'endettement

Un rapide retour en arrière démystifie la situation actuelle des PVD ; la plupart des pays aujourd'hui industrialisés ont, en leur temps, traversé une phase d'endettement avant que ne se succèdent celles du remboursement et de l'investissement extérieur. Les Etats-Unis ont été importateurs nets de capitaux jusqu'aux alentours du début du siècle et la Russie d'avant la

(1) Article de Christian Ménanteau paru dans Le Continent (Paris) du 30 juin 1981.

Révolution a fait de larges emprunts à l'Europe occidentale.

Une conquête marquée du sceau du long terme et de la progressivité où, pas à pas, se gagnent la confiance extérieure, la rentabilité progressive des investissements et la croissance plus que proportionnelle de l'épargne. Une histoire aussi où les échecs ne sont pas rares mais, et c'est une première différence avec la situation des PVD, leurs effets ne sont pas cumulatifs : une partie sensible de l'endettement se fait sous forme de capitaux à risques d'origine privée et utilisables par le secteur privé. Prêteurs et emprunteurs supportent le poids de leurs échecs. Pour les premiers, c'est la sanction d'un mauvais investissement, pour les seconds, la faillite.

Le marché des capitaux

Seconde différence : le marché des capitaux est aujourd'hui hors contrôle. La dispersion des prêteurs empêche toute centralisation des risques. Au centre financier de Londres qui, en son temps, régula l'approvisionnement en capitaux des jeunes économies d'alors, s'est substitué le marché des eurodollars, aussi incontrôlé que volatil.

Enfin, dernière différence, les pays en développement du XIX^e siècle ont pu, très vite, s'intégrer dans la mutation technologique de leur temps (chimie, sidérurgie...). A l'exemple, rare, du Brésil pour les nouveaux carburants ou de l'Inde pour le nucléaire ou le spatial.

Dans la situation actuelle, les transferts de capitaux que symbolise l'aide publique au développement trouvent leur justification dans leur croissance plutôt que dans leur réussite. Et l'on assiste au paradoxe qui veut que l'échec génère davantage de capitaux que le succès. Pour la simple raison qu'il faut assurer le remboursement des emprunts déjà conclus. Et que les pays industrialisés ne souhaitent pas voir faillir des pays qui, bon an mal an, représentent un marché de 150 milliards de dollars d'exportation de biens industriels.

Alors, dire comme certains que les capitaux sont actuellement surabondants et que le facteur rare est, d'abord et avant tout, le projet, c'est oublier l'intensité des besoins sociaux, médicaux, alimentaires, culturels... des pays en développement.

La profitabilité des projets

Il n'en demeure pas moins que les disponibilités financières mises à la disposition des pays en voie de développement excèdent, aujourd'hui, les capacités physiques et humaines de mobilisation de ces mêmes pays. Ce décalage induit toute une série de dysfonctionnements - et impose une réflexion sur la préparation et l'accompagnement des transferts massifs de capitaux.

En premier lieu : la profitabilité des projets. Ce n'est plus une priorité. Dès lors, rien d'étonnant à ce que les coûts récurrents deviennent très lourds et représentent une source dépense budgétaire à caractère cumulatif.

Ce phénomène est encore augmenté par les exonérations fiscales exigées par les prêteurs et facilement accordées par les emprunteurs publics.

L'épargne budgétaire tend donc à diminuer en valeur relative, voire en valeur absolue. Quand elle ne devient pas négative. La contribution du pays hôte au financement des nouveaux projets tend donc vers zéro. C'est dans ces conditions qu'intervient un second phénomène trop souvent laissé dans l'ombre : le report des échéances. Tout investissement génère des revenus locaux (transports, salaires, consommation de biens nationaux...), faibles en valeur relative mais importants par leurs effets induits sur l'activité économique. Parallèlement, le détachement de fonctionnaires peut même alléger le budget en transférant à la charge du projet des coûts jusqu'ici supportés par le Trésor et, désormais, assumés par l'aide extérieure. Une situation, par définition transitoire, d'autant plus perverse que le contre-coup de cet allègement temporaire est rarement pris en compte par les autorités financières du pays récepteur.

Troisième choc

La fugacité des engagements étrangers, les impératifs budgétaires des pays fournisseurs de capitaux leur interdisent pratiquement d'accepter les délais indispensables nécessaires pour que les modifications de structures puissent prendre corps. Les financements des projets n'excèdent jamais cinq ans (exceptionnellement dix ans pour les projets miniers). Dans ces conditions, peu de réalisations arrivent à maturité. En particulier dans le secteur du développement rural ou social. De fait, si des financements budgétaires internes ne peuvent prendre le relais, l'opération est condamnée. Avec comme corollaire une lente dégradation des investissements physiques réalisés.

L'externalité des financements

Cette externalité des financements entraîne un autre type de difficultés :

● L'opportunité des choix économiques, industriels ou ruraux. Les critères de choix sont en réalité fixés par le bailleur de fonds. Certaines dépenses (études, personnels expatriés...) accèdent au rang prioritaire. Les technologies adoptées reflètent les conceptions du principal financier. Et le calendrier des négociations et des réalisations devient, dès lors, un sous-produit des contraintes d'engagements budgétaires du pays donateur. La source d'aide privilégiant par nature et nécessité les dépenses rapides à forte intensité de capital par rapport aux dépenses lentes à forte intensité de main-d'oeuvre.

Ces "perversions" rendent d'autant plus complexes les arbitrages quant à l'affectation des ressources externes. Schématiquement, les apports extérieurs peuvent servir à financer :

● Des infrastructures économiques à rentabilité économique et financière positive directe.

La mobilisation d'une partie de cette rentabilité financière peut couvrir les dépenses récurrentes ainsi que le service de la dette. Et dégager un surplus qui contribue à l'amélioration du revenu national. L'exemple le plus caractéristique est la construction de barrages hydrauliques dont on sait qu'ils ne créent ni problème de balance des paiements, ni difficultés budgétaires et dont les retombées économiques sont favorables.

Investissements et rentabilité financière

● Des investissements à rentabilité économique positive mais sans rentabilité financière. Dans ce cas de figure s'impose au gestionnaire du budget de récupérer une part de la rentabilité économique, pour assumer les coûts récurrents et le service de la dette. Exemple : la construction d'une route entraînant un supplément de production agricole ou minière commercialisable suffisant pour que, par le biais des taxes sur les carburants, ou à l'exportation, il soit possible de couvrir l'ensemble des dépenses engagées.

● Des investissements à rentabilité diffuse et/ou différée dans le temps dont la caractéristique principale est que les coûts récurrents sont en général très supérieurs aux coûts du service de la dette. Les infrastructures sociales (santé, éducation, logement...) répondent à ces critères.

Le facteur temps

● Les investissements en matière de développement rural appartiennent à la catégorie des dépenses d'infrastructures à rentabilité diffuse et différée. Le facteur temps, contrainte de ce type de mobilisation, impose des coûts récurrents très élevés. La nécessité absolue d'investissements périphériques structurants, facteurs de succès, qui doivent souvent précéder l'investissement principal, accroît la complexité du problème. Le petit nombre de succès enregistré dans le domaine du développement rural "intégré" est, pour une bonne part, dû à la sous-estimation des facteurs temps et coûts de fonctionnement. Il faut noter à ce sujet qu'il est fréquent que les financements extérieurs soient remboursés avant que le projet n'entre dans sa phase de rentabilité.

● Les investissements industriels. C'est dans ce domaine que le rôle de l'Etat, suppléant le capitaliste défaillant et ne pouvant se mettre en faillite, est le plus ambigu. Contraint de "protéger" son industrie naissante, il ne peut, souvent pour des raisons d'équilibre social, faire payer aux consommateurs le prix de cette protection. De plus, compte tenu de la propension élevée du salarié industriel à importer, les effets sur la balance des paiements peuvent être négatifs à long terme.

● Les investissements miniers. De toutes les mobilisations de capitaux ce sont celles qui posent, théoriquement, le moins de problèmes. Essentiellement parce qu'ils sont générateurs de ressources en devises qui permettent de faire face au service de la dette correspondante tout en améliorant les recettes budgétaires.

Nouvelle orientation

● La satisfaction des besoins de la consommation intérieure. Récente, cette nouvelle orientation est apparue au grand jour en 1973 après la hausse du prix des produits pétroliers. Une opération indispensable à court terme mais qui aggrave d'une manière "nette" les problèmes financiers puisque la charge de la dette ainsi créée ne peut, en aucun cas, être financée par le résultat de l'utilisation des fonds en provenance de cet endettement. Importance des coûts récurrents, effets pervers de certains types d'investissement, effets négatifs sur la balance des paiements et sur les équilibres internes...

Les masses financières mobilisées pour le développement, impressionnantes en valeur absolue, ressemblent plus à une politique de chiffre d'affaires qu'à celle de l'optimisation des ressources.

o
o o

Suite de l'article paru dans le Continent du 1er juillet 1981.

Importance des dépenses récurrentes, effets pervers de certains types d'investissement, effets négatifs inéluctables sur la balance des paiements et le budget, des décisions liées à la réalisation des investissements..., nous avons vu que l'aide au développement, caractérisée par des transferts massifs de capitaux, n'allait pas sans certaines perversions.

De fait, les pays récepteurs sont aujourd'hui enchaînés à une dette sans cesse croissante sans pour autant être, dans la majorité des cas, en mesure d'assurer le fameux "décollage". On peut dès lors s'interroger sur la réalité et la qualité des transferts de capitaux à destination du tiers monde.

2. DU "CHIFFRE D'AFFAIRES" A L'EFFICACITE ECONOMIQUE

La simple lecture du tableau des prêts accordés et des engagements réellement souscrits par le groupe Banque mondiale laisse rêveur. Les sommes restant à décaisser représentent l'équivalent de quatre années d'activités de prêts de la fameuse "banque des pays pauvres". En clair, certains prêts ou crédits, accordés il y a huit ans, ne sont pas encore totalement déboursés. Ce "décalage" suscite quelques réflexions :

● La politique de "chiffre d'affaire" est manifeste : la mobilisation financière excède largement les capacités d'absorption des pays emprunteurs.

● Les délais de réalisation des opérations sont nécessairement longs : la durée des prêts accordés est donc, de fait, réduite dans d'importantes proportions. Pis : les bénéfices attendus, indispensables pour rembourser ces emprunts, sont différés d'autant.

● La BIRD trouve dans cette accumulation une source non négligeable de profit. Grâce à la "commission d'engagement" sur les soldes non utilisés

(140 millions de dollars pour le seul exercice 1979-1980), elle réalise ainsi près du quart de ses profits nets. Ce gain est bien évidemment une perte en devises pour les pays emprunteurs. L'exemple de la Banque mondiale est extensible à l'ensemble des aides extérieures qui connaissent toute la contrainte de très longs délais de mise en oeuvre. La "qualité" des engagements (dons, prêts à conditions exceptionnelles, prêts aux conditions du marché...) est, elle aussi, une source de confusion. Une confusion qui ne favorise pas l'intelligence du problème. En effet, tous les pays sont amenés à se financer par un mélange en proportion variable, de sources de financement extérieures.

Le financement intérieur paralysé

Dans de telles conditions, les points de repère marquants sont : le taux d'intérêt moyen et la durée moyenne de la dette globale. Si la première variable paraît assez facile à maîtriser, il n'en est pas de même pour la seconde. De fait, la charge de la dette est, sauf cas exceptionnel, relativement faible par rapport aux coûts récurrents rendus obligatoires par l'apport de fonds extérieurs. Et ce, quels que soient leur objet et leur forme.

Plus discrète mais toute aussi révélatrice : la pression à la baisse des taux d'intérêt et de l'épargne locale. L'apport de financement détourne les Etats emprunteurs de leurs circuits de financement intérieur dont l'organisation représenterait pourtant une source de revenus pour l'avenir. De plus, les agents économiques susceptibles d'épargner, plus nombreux selon certains spécialistes que les experts officiels du développement ne le pensent, sont incités à expatrier leurs capitaux.

Bref, après trente ans de fonctionnement, les perversions qui minent un système par ailleurs indispensable, exigent que de nouvelles approches soient instaurées. Une évolution qui passera très certainement par une remise en cause d'une "caste" de plus en plus prolifique, celle des experts et techniciens des organisations bilatérales ou internationales. Véritable groupe de pression, elle acceptera difficilement une réévaluation de son rôle et de son action. Ce bouleversement est pourtant indispensable, tant la finalité de la politique d'aide devient de plus en plus la perpétuation des organismes et de moins en moins le développement.

Redistribuer les cartes

La redistribution des cartes pourrait passer par deux grands thèmes.

1. La responsabilisation des pays bénéficiaires. L'optimisation des apports financiers extérieurs passe par une aide générale non liée, qui pourrait être utilisée pour des dépenses de fonctionnement lorsque cette utilisation est efficace. Exemple typique : l'aide à la mobilisation de l'épargne intérieure. Cette aide devrait être accordée sur des échéances pluriannuelles. Elle pourrait même, dans le meilleur des cas, en particulier pour les pays les mieux structurés, être prorogée en fonction des résultats obtenus. La liberté des choix et des priorités permettrait du même coup aux pays récepteurs de pratiquer une politique de vérité à l'égard de ses réalisations.

Un "chiffre d'affaires" qui n'est pas
perdu pour tout le monde

En milliards de dollars	1971/1975	1976/1980
Prêts accordés par la BIRD	13,4	34,4
Décaissements bruts	6,8	15,8
Différence (à décaisser)	6,6
Crédits accords IDA	5,6	12,3
Décaissements bruts	2,7	6,2
Différence (à décaisser)	2,8	3,8 (approx.)

Total des ressources à décaisser au 30 juin 1980 (BIRD - IDA)
= 34,5 milliards.

Le rapport 1979/1980 de la Banque mondiale donne pour l'ensemble
des PVD :

71%	Dettes déjà mobilisée	219,5 milliards \$
29%	Dettes à mobiliser	87,7 milliards \$
100%	Dettes totale	307,2 milliards \$

Pour la seule Afrique sud-saharienne (38 pays)

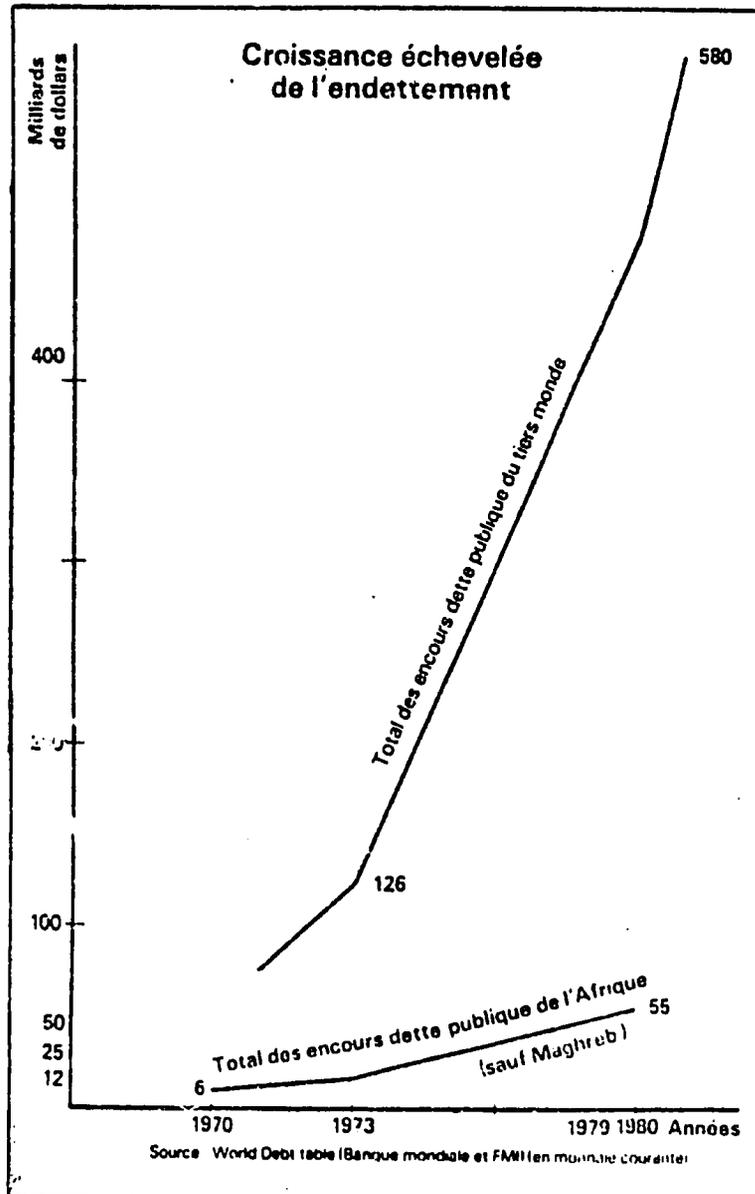
65%	Dettes mobilisée	24,4 milliards \$
35%	Dettes à mobiliser	13,2 milliards \$
100%	Dettes totale	37,6 milliards \$

Source : Banque mondiale.

N.B. Il ne s'agit ici que des dettes publiques ou avalisées par
l'Etat récepteur.

Une cohérence qui empêcherait de voir fleurir et surtout agoniser sans fin quelques-uns de ces "monstres" industriels ou agronomiques particulièrement budgétivores. Les notions de besoins "réels" et de développement adapté à l'environnement économique, sociologique et technique du pays structureraient cette démarche.

2. La responsabilisation des offreurs de capitaux. Les bailleurs de fonds doivent assumer les conséquences de leurs engagements. D'abord en s'assurant que le financement est réellement désiré et qu'ils n'ont pas imposé, directement ou indirectement, leurs propres critères ou fantasmes, source inéluctable, dans le meilleur des cas de surcoût. Ensuite et surtout en s'engageant à suivre la réalisation du projet aussi longtemps que nécessaire.



L'économie avant la finance

Cet impératif impose d'adapter les financements aux contraintes de l'économie et non plus de la finance. Une opération de développement rural ne peut atteindre sa vitesse de croisière qu'au terme d'une, voire de deux générations. Financer, même sous forme de dons, des projets de cinq ans équivant à un gâchis financier et humain générateur d'échecs futurs et d'appauvrissement pour le pays "bénéficiaire". Financement soumis au rythme du développement - et non l'inverse- et prise en compte des coûts récurrents sont les passages obligés pour "rentabiliser" les investissements. Il est en effet illusoire de financer des puits si l'on ne prévoit pas un budget pour former les hommes destinés à leur entretien ou pour acheter les matériels de rechange, tout comme il est irréaliste de penser que le budget

12

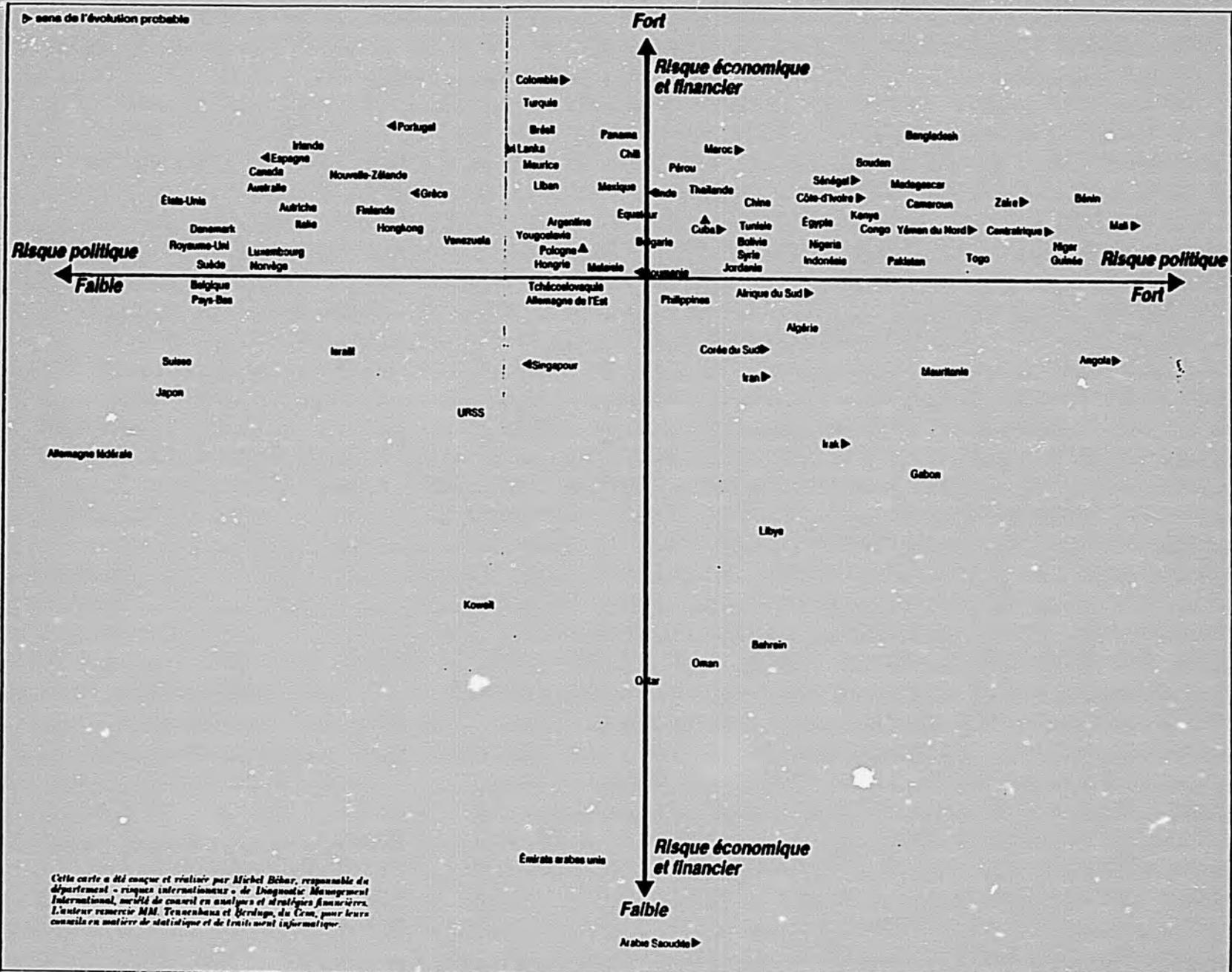
national puisse se substituer à l'aide extérieure avant que la réalisation en cours soit réellement opérationnelle. Cet état des lieux impose une idée forte : l'aide et son démon, l'endettement, doivent désormais être appréhendés en termes de répartition et de management autant qu'en terme de volume. L'accroissement des flux financiers du Nord vers le Sud est certes indispensable. Mais pas tant que la révision des critères qui président à leur utilisation. Il n'est pas, à cet égard, inutile de rappeler que les très longs délais nécessaires à la rentabilisation des investissements ne sont pas le monopole des pays du tiers monde. On sait aujourd'hui que les aménagements du Languedoc-Roussillon, dans le sud de la France, commencés sous Louis XIV n'ont atteint leur réel optimum économique que dans les années cinquante.

LA CARTE MONDIALE DU RISQUE

Cette carte générale de la stabilité/instabilité mondiale s'organise autour de deux axes représentatifs, d'une part, le risque économique et financier (axe vertical), d'autre part, le risque politique (axe horizontal). On peut donc situer immédiatement et de manière synthétique la position globale d'un pays face à ces risques, et surtout comparer les positions respectives des différents pays.

Tous les pays étudiés dans ce guide figurent ci-contre. Les positions ont été calculées à partir de 26 paramètres. Ainsi, pour mesurer le risque économique et financier, ont été pris en compte le PNB par tête, le taux d'inflation, le taux de chômage, le niveau de l'endettement, celui des réserves internationales, la balance des paiements, le pourcentage du PNB exporté, etc. Et, pour le risque politique, le nombre de micro-conflits, le nombre des prisonniers politiques, le niveau des libertés publiques, l'appartenance à une sphère d'influence, etc.

Il s'agit donc là d'une « photographie » des risques par pays à l'aube des années 80, qui synthétise un certain nombre d'indicateurs objectifs. Pour apprécier l'évolution future, il faut prendre en compte des éléments qualitatifs et des tendances difficiles à chiffrer. Nous l'avons fait pour certains pays, en indiquant par une flèche le sens de l'évolution probable, soit dans le domaine économique et financier, soit dans le domaine politique.



I-13

Nord-Sud/ Qui, du Nord, verse le plus au Sud ?
Sous quelles formes et pourquoi ?

L'argent boomerang

par Samir Gharbi

Imaginez à quoi aurait pu servir une somme aussi colossale que 125 000 milliards de F CFA... Cet argent, que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a rigoureusement comptabilisé, a été versé de 1974 à 1980 par les pays riches à une centaine de pays du Sud pour leur permettre d'acheter les machines, la nourriture, le know-how et autres « ingrédients » d'un développement à vrai dire chimérique.

Chimérique parce que cet argent rebrousse chemin. En fait, son principal objectif est de créer un état de dépendance éternelle. Car tel est l'enjeu des fameux crédits à l'exportation, des

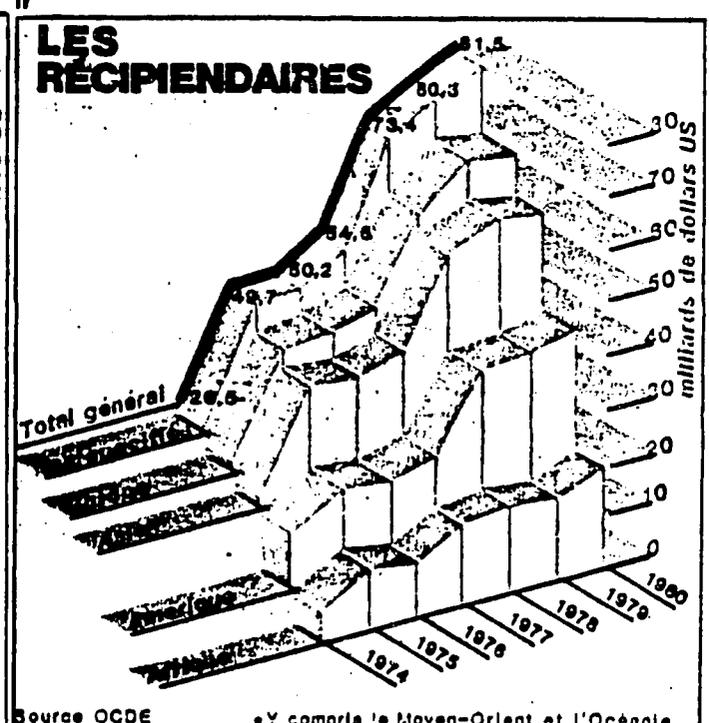
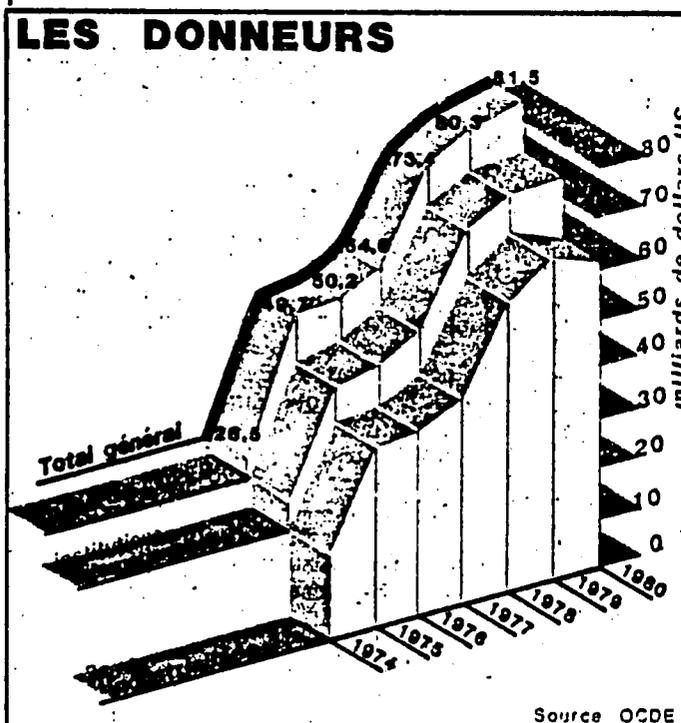
investissements destinés à l'extraction des matières premières et des dons pour l'assistance technique offerts par les pays du Nord. Grosso modo, ils représentent respectivement, selon l'année ou le pays donneur, 30 à 35 %, 35 à 45 % et 20 à 25 % desdits transferts. Les statistiques détaillées sont contenues dans le document publié en janvier 1982 par l'OCDE à Paris. Rarement a-t-on eu entre les mains un ouvrage aussi exhaustif sur les transferts financiers Nord-Sud. En 240 pages de tableaux, l'OCDE donne une réponse à presque toutes les questions concernant ces flux.

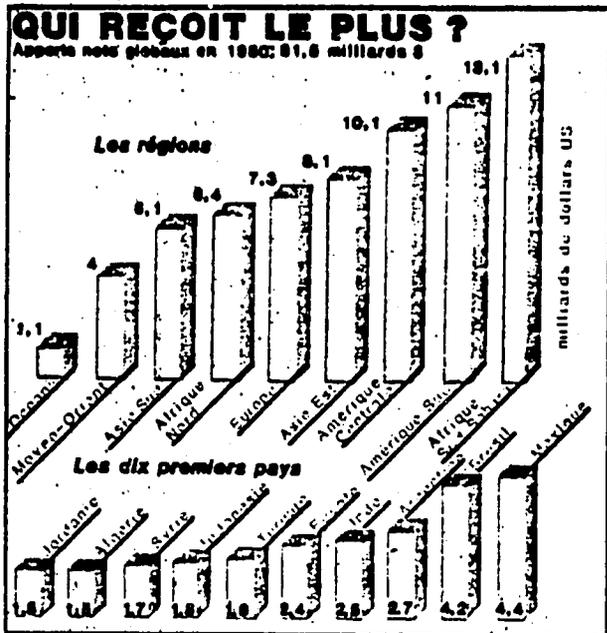
— Qui, parmi les régions ou pays du Tiers monde, en a reçu le plus ?

— Qui, parmi les pays riches industrialisés ou pétroliers et les institutions multilatérales, en a versé le plus ?

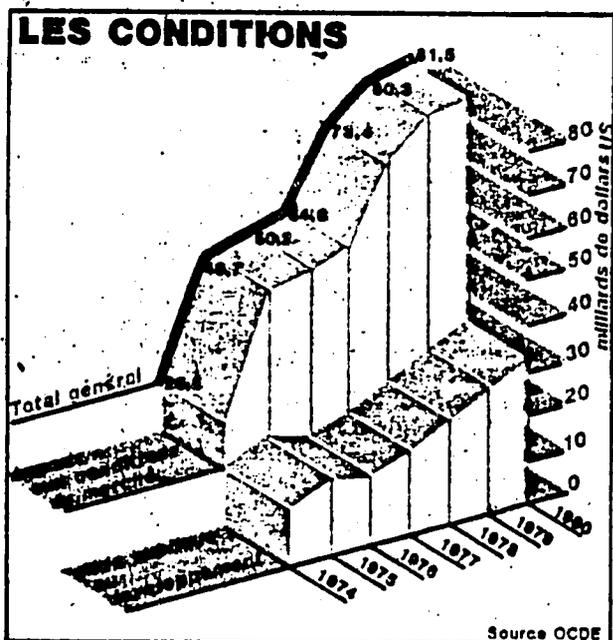
— Quelles formes ont-ils pris : dons, crédits, investissements privés ou publics ?

Nous avons pensé que la meilleure façon de lever ces interrogations n'est pas dans le commentaire chiffré, mais dans le « visuel ». L'objet des huit graphiques présentés dans cet article est de permettre de saisir d'un coup d'œil les données les plus importantes. Sur l'évolution des versements nets globaux, on observe un tassement de 1979 à 1980 (80,3 à 81,5 milliards de dollars) après l'énorme progression intervenue en pleine crise

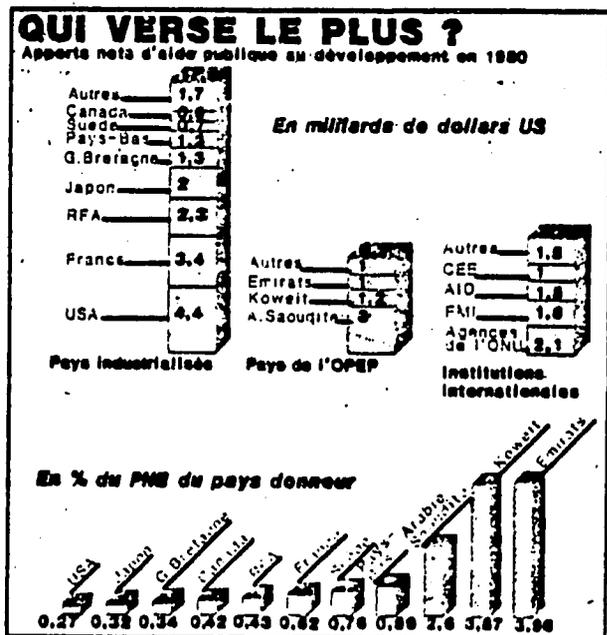




III



IV



V

→ pétrolière entre 1974 et 1975 (26,5 à 50 milliards). C'est le reflet du commerce international marqué par une stagnation des transactions Nord-Nord largement compensée par la progression des exportations Nord-Sud (graphique I).

Quant aux récipiendaires, les premiers se situent en Amérique du Centre et du Sud (30 % des versements totaux en 1980), suivis par l'Afrique (25 %) et l'Asie (22 %) (graphique II). Par sous-région, c'est l'Afrique subsaharienne qui se trouve globalement en tête. Mais les parts respectives des Etats qui la composent sont faibles. A eux quatre, le Mexique, le Brésil, l'Argentine et l'Inde accaparent plus que l'Afrique noire entière (graphique III).

L'essentiel de ces transferts est le fait du secteur privé : crédits à l'exportation, participations et investissements destinés le plus souvent à l'exploitation minière ou pétrolière. L'ensemble constitue donc des apports aux conditions du marché, qui dépassent de loin les apports concessionnels au titre de l'aide publique au développement (graphique IV).

Là, les pays industrialisés membres de l'OCDE sont encore très loin de tenir l'engagement solennel qu'ils ont pris devant les Nations unies il y a vingt ans : consacrer 1 % de leur produit national brut à l'aide publique au développement. Les Etats-Unis n'ont déboursé que 0,22 % de leur PNB en 1980, contre 0,99 % pour les Pays-Bas. Les champions sont en fait les pays arabes du Golfe : près de 4 % pour les Emirats et le Koweït (graphique V).

C'est encore eux qui font le plus de dons (72 % de leurs apports en 1980). Mais ils privilégient leur propre région. Les pays du Moyen-Orient reçoivent en effet plus de la moitié des contributions de l'OPEP, contre un petit cinquième à l'Afrique (graphique VI). A comparer avec celles des pays industrialisés, dont 22 % sont sous forme de dons publics : 34 % à l'Amérique latine et 24 % à l'Afrique (graphique VII). Et, enfin, celles des institutions multilatérales (graphique VIII).

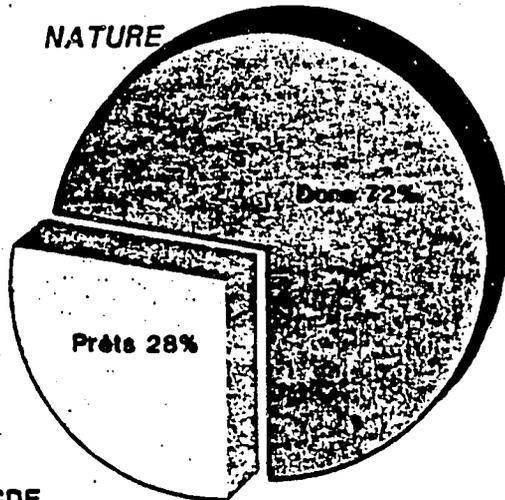
Seules « omissions » signalées par l'OCDE : d'abord, les contributions des pays de l'OPEP ne comprennent pas les opérations entreprises par le secteur privé et certains crédits publics non concessionnels ; ensuite, les versements nets en provenance des pays communistes sont totalement inconnus ; enfin, la destination de certains montants n'a pas été révélée par quelques donateurs, notamment le Canada, le Danemark, la Finlande et la Suède. Ces versements occultes ont atteint 14 milliards de dollars en 1980. On devine qu'ils portent essentiellement sur des livraisons militaires et qu'ils profitent à des Etats officiellement boycottés, comme l'Afrique du Sud. N'empêche, tels quels, les milliers de chiffres recensés par les services de l'OCDE sont révélateurs. □

16

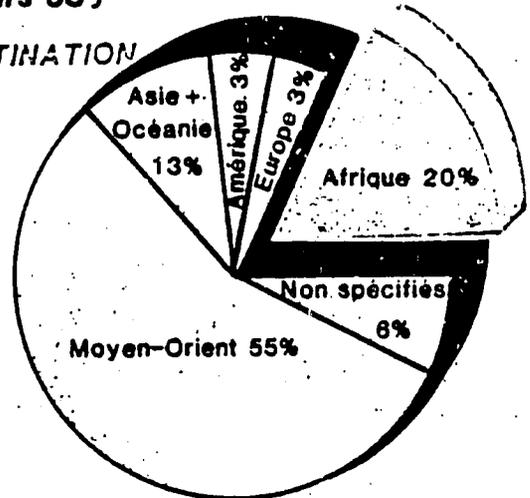
LES CHOIX DE L'OPEP

(versements nets en 1980 : 6,4 milliards de dollars US)

NATURE



DESTINATION



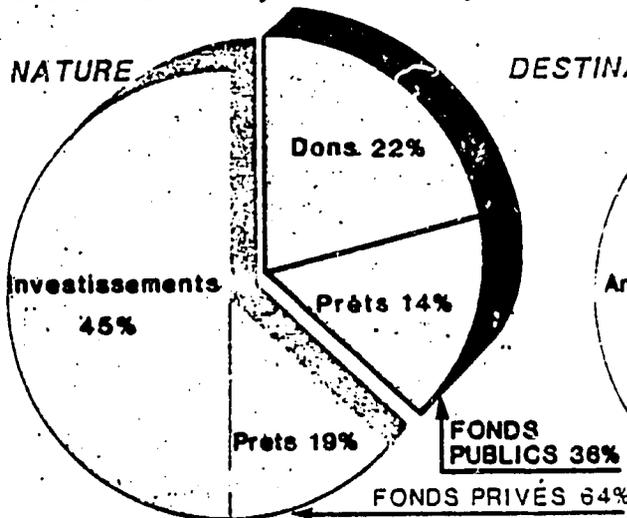
VI

source OCDE

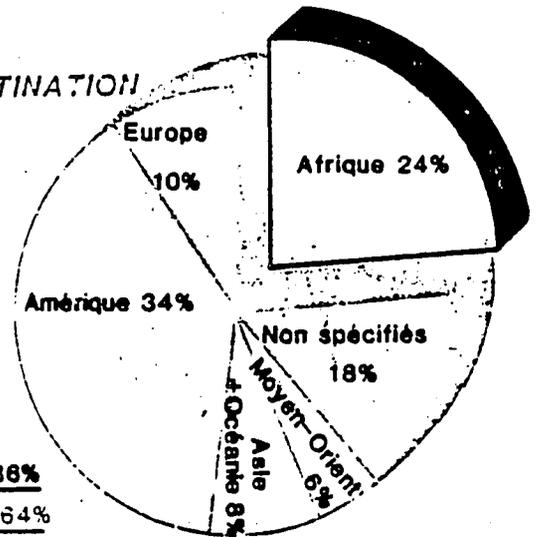
LES CHOIX DES PAYS INDUSTRIALISÉS

(versements nets en 1980 : 62,5 milliards \$)

NATURE



DESTINATION



FONDS PUBLICS 36%

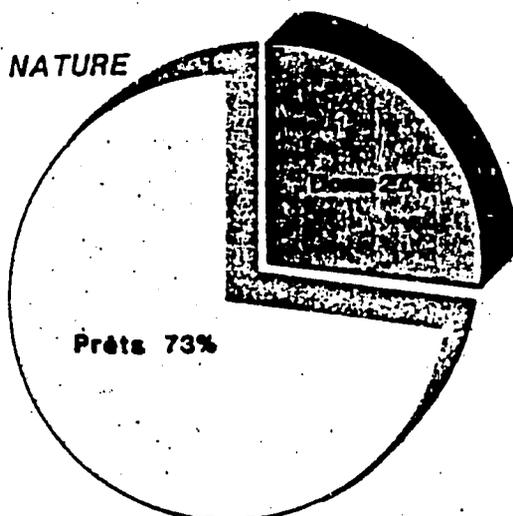
FONDS PRIVÉS 64%

VII

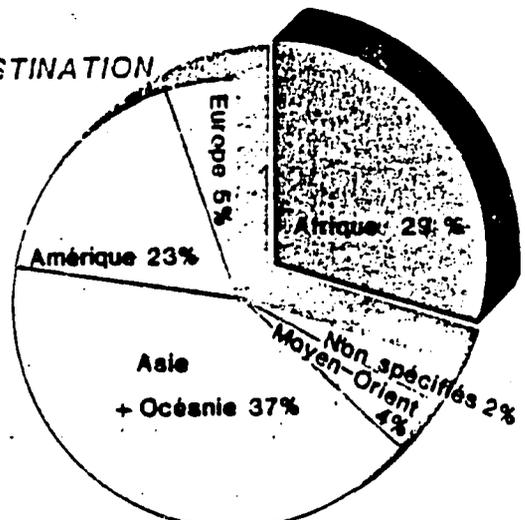
LES CHOIX DES INSTITUTIONS INTERNATIONALES

(versements nets en 1980 : 12,6 milliards \$)

NATURE



DESTINATION



VIII

SEGMENT II

L'EXECUTION DES PROJETS

OBJECTIF PEDAGOGIQUE

La phase clef du cycle du projet est sans aucun doute celle de l'exécution.

Le "management" des projets est une science qui n'est pas encore développée.

Ce segment a donc une ambition modeste : celle de présenter quelques techniques de mise en oeuvre des projets.

A. INTRODUCTION AU MANAGEMENT DES PROJETS

1. LES DEUX CONCEPTS CLEFS DU MANAGEMENT DES PROJETS

Le but du management des projets est de parvenir à un contrôle adéquat et approprié du projet pour en assurer son exécution et la réalisation de ses objectifs avec succès, dans le délai imparti et au moyen des ressources physiques et humaines prescrites. Ceci peut être difficile, particulièrement dans le contexte de la matrice du management des projets. Deux concepts sont à la base du management effectif des projets :

- a) un seul point de responsabilité pour le projet
- b) une planification et un contrôle intégrés.

Ces deux concepts se supportent mutuellement et doivent se combiner pour arriver au management effectif des projets.

"Un seul point de responsabilité" se rapporte à l'établissement d'une position centrale de manager de projet. Dans l'environnement organisationnel complexe d'un projet, cette position représente le point de responsabilité qui coordonne tous les domaines fonctionnels y contribuant, ainsi que leurs tâches spécialisées, en une forme rationnelle de projet. Le manager de projet n'a d'autorité directe que sur certains membres de l'équipe du projet et une autorité limitée sur les autres membres du personnel qui, bien qu'ils contribuent au projet, sont maintenus dans leur service fonctionnel. Quelque soit le degré d'autorité du manager de projet, il en a la responsabilité. Ce seul point de responsabilité est critique car il identifie ce dernier pour le projet et établit un centre organisationnel capable d'assurer la réalisation de ce dernier.

"Une planification et un contrôle intégrés" se rapportent à l'établissement de plans, procédures et systèmes en vue d'assurer la corrélation de tous les composants et éléments du projet. Ceci signifie la coordination de toutes les organisations et unités qui contribuent au projet tels qu'elles se rapportent aux intrants (c'est-à-dire les ressources humaines et physiques), aux horaires et aux extrants (et leur utilisation) du projet. Tous les aspects et éléments de celui-ci doivent être planifiés et coordonnés par la voie d'un système commun ou unifié plutôt que séparément, par leurs programmes ordinaires et leurs systèmes fonctionnels.

Le contrôle du projet ne doit pas seulement être fondé sur le principe traditionnel de "autorité équivant responsabilité". Il exige une coordination et une intégration inter-départementales. L'autorité du projet est partagée de manière à ce que le contrôle de celui-ci soit défini par l'établissement en commun des objectifs, buts, plans de travail, lignes de base et horaires. Les projets doivent être mutuellement définis, partagés et basés sur des plans de travail intégrés. Les plans du projet doivent être révisés et améliorés tout au long de son cycle d'exécution ce qui demande une intégration de la planification et du contrôle dès le départ ainsi que l'établissement de systèmes en vue de l'intégration continue de la planification et du contrôle durant toute la vie du projet.

Ces deux concepts clefs doivent être administrativement mis en place ensemble pour un management réussi et effectif du projet. C'est le manager du projet, seul point de responsabilité, qui est chargé d'assurer que les plans intégrés sont adéquats et valides, et qui en coordonne le suivi afin de vérifier et de signaler les actions devant être prises par le management. Au moyen d'une planification et d'un contrôle intégrés, le manager du projet est à même de coordonner les interfaces entre les éléments et le personnel du projet tant pour aider à résoudre les conflits et les problèmes que pour porter les questions non résolues ou anticipées au niveau approprié du management aux fins de décision et d'action.

2. ROLE DU MANAGER DE PROJET

Chaque projet exige un responsable pour s'assurer que les ressources de base du projet soient contrôlées, coordonnées et utilisées de façon à ce que les extrants et les objectifs du projet soient atteints. Chaque projet demande planification, organisation, personnel, évaluation, gestion, contrôle et leadership, de son autorisation à son achèvement. Ces responsabilités constituent les grandes lignes de base du rôle du manager de projet.

Le rôle spécifique du manager de projet varie selon les projets mais il implique essentiellement le leadership, la coordination et l'organisation du projet. Les responsabilités fondamentales du manager sont les suivantes :

- a) Veiller à ce que les extrants finaux du projet soient produits dans le cadre des spécifications techniques et des limites des ressources du projet.
- b) S'assurer de l'emploi approprié des ressources du projet pendant toute sa durée y compris les modifications des plans d'origine nécessaires pour s'assurer que les ressources sont utilisées de manière aussi efficace et effective que possible.

- c) Négocier et veiller à ce que toutes les commandes et contrats de travaux auprès des diverses unités et organisations fonctionnelles contribuant à la réalisation du projet soient négociés.
- d) Suivre les performances pour être à même d'alerter les niveaux plus élevés de l'administration du projet lorsque les déviations au projet deviennent incontrôlables et demandent des modifications significatives de celui-ci.
- e) Suivre le projet pour être à même de prendre ou d'exiger des décisions pour s'assurer que ses objectifs soient satisfaits.
- f) Faire des recommandations concernant les modifications, les alternatives et les questions en contestation lorsque des problèmes se présentent ou tombent dans le cadre des limites contractuelles.
- g) Et, enfin, servir de premier point de contact pour le projet envers toutes les personnes et groupes y étant associés y compris les niveaux supérieurs de l'administration, les managers fonctionnels ou d'activités du projet ainsi que les bénéficiaires de celui-ci.

En résumé, le manager de projet est responsable de l'ensemble du management, de la coordination et du contrôle des ressources du projet en vue d'assurer que les extrants soient produits et utilisés pour réaliser les objectifs de celui-ci. Le manager est principalement vu comme le point central de responsabilité du projet.

Le manager de projet peut être assisté par une équipe possédant les capacités nécessaires à l'administration et à l'exécution du projet, tel un ingénieur, un entrepreneur, un comptable, un contrôleur, des coordinateurs fonctionnels, des managers sur le terrain, etc... Quelque soit l'importance de l'équipe, le manager reste toujours responsable du projet. Il est important de noter que dans la situation de la matrice du management, il existe une tendance à ce que certains des membres affectés à l'équipe du projet aient des responsabilités ou des loyautés envers d'autres unités organisationnelles qui pourraient être plus fortes que celles qu'ils doivent au projet. Le personnel du projet est souvent maintenu sous l'autorité des chefs de service alors qu'il est affecté temporairement ou à temps partiel au projet. Le seul véritable point de responsabilité du projet en est souvent son manager. Le rôle de celui-ci est de veiller à ce que le projet soit exécuté, ceci n'étant pas la responsabilité des autres membres de l'équipe bien qu'ils assistent ce dernier dans ses fonctions.

Le sens de responsabilité totale pour l'exécution du projet force souvent le manager de celui-ci à trop s'engager dans les opérations de tous les jours sur le terrain. La tendance est de ressentir qu'il est nécessaire d'être personnellement impliqué dans les tâches pour que le travail soit accompli. L'un des grands principes du management est également valable pour celui des projets : le management fait accomplir le travail en faisant travailler les autres. Le manager de projet n'est pas responsable de l'exécution du travail mais de veiller à ce que celui-ci soit accompli. C'est pourquoi un manager de projet doit avant tout être un manager et ensuite, si nécessaire, un bon technicien. Souvent, il n'est pas nécessaire qu'un bon manager soit un expert technique dans une discipline ou un domaine particulier du projet. La fonction du manager est d'utiliser l'expertise et les énergies des autres et non pas d'être capable de connaître et de tout faire lui-même. De toute façon, ceci serait pratiquement impossible

Le manager possède deux moyens distincts pour contrôler un projet. Tout d'abord, le "contrôle positif" par lequel le manager est impliqué de manière continue dans l'exécution des activités du projet en assumant les responsabilités opérationnelles concernant les aspects techniques du projet. En second lieu, le "contrôle par exception" par lequel le manager mesure les performances des autres responsables eu égard aux aspects opérationnels du projet en comparant celles-ci au plan du management, intervenant uniquement lorsque des déviations d'importance par rapport au plan surviennent.

Cette distinction entre les managers de projet et le personnel technique ainsi que les managers d'activités doit être clairement définie. Le manager de projet fournit la direction en ce qui concerne : les tâches du projet, la date à laquelle elles doivent commencer et se terminer afin que les objectifs globaux du projet soient satisfaits, quel est le montant de fonds disponible pour exécuter les travaux et quels sont les changements aux plans et horaires nécessaires et acceptables à la lumière de la performance totale du projet. Le technicien ou le manager d'activités fournit la direction en ce qui concerne l'exécution des activités spécifiques qui se trouvent sous sa responsabilité immédiate, la manière dont le travail doit être accompli et le montant de fonds nécessaire pour exécuter le travail. Il n'est pas toujours facile de différencier ces deux rôles. Si le manager de projet est également l'expert technique et le responsable de l'une quelconque des activités du projet, il doit apprendre à déterminer sa position en tant que manager et celle en tant que professionnel ou expert technique puisqu'il devra jouer les deux rôles.

3. LES FONCTIONS DU MANAGEMENT DES PROJETS

Les managers de projet assument leurs responsabilités à travers trois fonctions de base : la communication, la conduite des travaux et la prise de décision ou l'action de la faciliter. Chacune de ces fonctions peut impliquer des rôles différents à des moments différents. La fonction de communiquer peut comprendre aussi bien les communications internes que les communications externes. Parfois, le manager est le porte-parole du projet ou son représentant, donnant parfois l'information et parfois la recherchant. Plusieurs des rôles afférents à ces différentes fonctions sont indiqués au tableau ci-dessous.

TABLEAU 1 - FONCTIONS DE BASE DU MANAGER DE PROJET

FONCTIONS		
COMMUNICATION	CONDUITE DES TRAVAUX	PRISE DE DECISION
ROLES	ROLES	ROLES
Porte-parole ou représentant	Obtention de l'accord sur l'objectif	Résolution des problèmes
Rechercheur d'information de l'équipe	Examen de l'avancement du projet	Attribution des ressources
Fournisseur d'information à l'équipe du projet	Récompenses - Sanctions	Détermination des objectifs
Transmet les messages	Supervision de l'avancement du projet	Négociations
Collaboration	Contacts	Actions correctives

Lorsqu'on examine les fonctions du manager de projet, la question de la responsabilité contre l'autorité se pose à nouveau. Le manager a la responsabilité du projet ainsi que du management de toutes les ressources ; cependant, il n'a pas d'autorité directe ou entière sur le Personnel, les Ressources Physiques, les Fonds et les Horaires ou encore sur l'allocation du Temps au projet. Un énorme effort de coordination est exigé pour qu'une communication satisfaisante et pertinente de l'information existe en ce qui concerne

les plans entre les organisations, les unités et les individus. La coordination dans un projet peut être plus difficile que celle en temps normal dans un département fonctionnel en raison de la grande dispersion de l'autorité et des ressources.

4. LES DOMAINES DE CONFLIT DANS LE MANAGEMENT DES PROJETS

Il est nécessaire que le manager de projet puisse, autant que possible, anticiper les domaines de désaccord et de conflit et qu'il puisse planifier leur minimisation ou leur empêchement afin que ceux-ci ne détournent les ressources et les énergies du projet de l'exécution des tâches pour lesquelles elles ont été assignées.

La nature des projets rend certains conflits inévitables. Certains peuvent être anticipés tel qu'il a été indiqué dans la discussion sur les caractéristiques et la matrice du management des projets. Il a été démontré que les conflits peuvent être divisés en plusieurs grandes catégories qui sont les suivantes :

a) Les conflits sur les horaires sont ceux qui se concentrent sur la durée, la séquence et le calendrier des tâches ayant rapport au projet et à l'utilisation des ressources de soutien relatives à ces tâches. Les conflits d'horaire tendent le plus souvent à provenir du personnel départemental sur lequel le manager du projet n'a qu'une autorité et un contrôle restreints. Les conflits peuvent résulter en partie d'autres domaines de conflit, c'est-à-dire des priorités qui auront des effets cumulatifs dans tous les domaines d'exécution du projet. Plus particulièrement, il existe un lien entre l'exécution technique et l'utilisation du personnel. Les problèmes relatifs aux horaires peuvent provenir d'une question en contestation ou d'une activité qui se trouve être urgente pour le manager du projet mais qui ne l'est pas pour le chef du département ce qui affecte l'ensemble de la performance du projet. Les conflits les plus communs et les plus extrêmes affectant le management d'un projet sont ceux qui se rapportent aux horaires.

b) Les conflits sur les priorités du projet sont de deux types : (i) les différences de vue et d'opinion sur la séquence des activités et des tâches qui doivent être entreprises pour mener le projet à bonne fin et (ii) la priorité des activités du projet en relation aux programmes d'une organisation. Les conflits sur les priorités surviennent non seulement entre l'équipe du projet et les groupes de soutien mais aussi entre les membres de l'équipe même. Les conflits du premier type se développent fréquemment en raison du manque d'expérience d'un projet similaire rendant difficile la prévision d'un plan d'activités d'après les plans d'origine ou de faire des jugements d'autorité sur la réallocation des ressources critiques. Ceux du second

type se développent en raison des changements du point de concentration au sein de l'organisation. Lorsque les besoins du projet et ceux des départements de soutien changent au cours de la vie du projet, il est évident que des changements de priorité perturberont les horaires et les plans de travail établis.

c) Les conflits sur les ressources humaines résultent naturellement des conflits d'horaire et de priorité. Ces conflits sont les désaccords qui proviennent de l'affectation du personnel à l'équipe du projet. Ils peuvent être particulièrement critiques dans le cas de la matrice organisationnelle du projet, le personnel étant placé sous l'autorité des départements ou domaines fonctionnels tout en étant assigné temporairement ou à temps partiel au travail du projet. Vu le manque de personnel, la plupart des organisations connaissent des embarras extrêmes de personnel qui donnent peu de liberté quant aux transferts ou changements, ce qui peut s'avérer nécessaire pour l'accomplissement des tâches, et du projet, et du département. De plus, les personnes exceptionnellement compétentes sont déjà surchargées. Les conflits deviennent plus intenses si une crise se développe demandant qu'une attention immédiate et urgente soit portée au travail de routine comme à celui du projet. Les conflits de personnel proviennent inévitablement aussi des plans non réalistes concernant l'utilisation des ressources humaines disponibles.

d) Les conflits sur les procédures administratives représentent un autre important domaine de préoccupation pour le manager de projet. Ceux-ci se développent souvent dans le cas d'une organisation matricielle du projet. Ceci implique des problèmes d'autorité et de responsabilité, de reportage, de soutiens administratifs, de prises de décision, de coordination et interface inter-organisationnelles, des évaluations, etc... Les désaccords sur les procédures impliquent généralement des questions de fonction, d'autorité, de responsabilité ainsi que des relations de reportage ou prises de décision du manager du projet, particulièrement avec les chefs de département ou de l'administration de l'organisation mère ou des organisations de soutien. Les conflits se développent sur la manière dont le projet devrait être géré et leur résolution exige une définition nette des rapports hiérarchiques au sein du projet ainsi qu'une définition des responsabilités, de l'envergure du projet, des exigences opérationnelles, des plans d'exécution, des accords de travail et autres procédures administratives. La plupart de ces problèmes peuvent être anticipés et réduits à un niveau praticable grâce à une solide planification de l'exécution.

e) Les conflits sur les opinions techniques et les échanges de performance sont liés aux problèmes techniques, aux spécifications d'exécution et autres échanges et moyens techniques

nécessaires à l'exécution technique. Ces conflits doivent être considérés comme étant une partie naturelle du processus du management des projets. Les organisations de soutien ou les départements au sein de l'organisation mère sont souvent les premiers responsables des intrants et des performances techniques du projet. Puisqu'ils possèdent généralement l'expertise dans le domaine technique pertinent, ils ont tendance à se déclarer la base logique pour la prise des décisions techniques concernant un projet. Toutefois, ceci n'est pas aussi simple qu'il y paraît à première vue puisque les projets de développement sont souvent très complexes et exigent une intégration technique qui implique plusieurs départements et disciplines. Le groupe technique peut avoir une vue limitée du projet global et peut ne pas avoir une perspective suffisamment large pour adapter l'information technique au contexte du projet. Par exemple, le manager du projet peut devoir rejeter une alternative technique désirée en raison de contraintes de coût et d'horaire. Si des décisions du management diffèrent des jugements techniques initiaux, la collaboration dans le domaine technique pourrait être affectée. Les différences d'opinions techniques sont courantes mais sont en général plus maniables que les conflits en d'autres domaines. Elles peuvent toutefois être impliquées dans les autres domaines tel celui des horaires, de l'autorité et des procédures administratives pour devenir très embrouillées.

f) Les conflits sur les coûts arrivent souvent durant l'exécution du projet en raison des limitations très serrées du budget. Ils peuvent survenir parce que les managers de projet recherchent à minimiser les coûts alors que les unités fonctionnelles et les groupes de soutien recherchent à maximiser leur part du budget du projet. En second lieu, les conflits sur les coûts peuvent résulter des problèmes techniques et des décalages d'horaire. Troisièmement, les conflits sur les coûts peuvent résulter des augmentations imprévues de coût ou de l'inflation. Le coût des projets est le domaine primordial du suivi des projets et, de ce fait, sa haute visibilité accroît l'intensité des conflits de coût. Pour compliquer encore les choses, certains groupes deviennent impliqués dans les projets en raison des contributions que le projet pourrait apporter à leurs propres activités. De plus il existe une grande compétition concernant les avantages financiers qui pourraient provenir d'un projet, spécialement si les travaux sont répartis. Les finances du projet sont une mesure de l'exécution du projet et l'un de ses grands obstacles, représentant donc une source principale de conflits.

g) Le dernier domaine de conflits mentionné est celui des conflits de personnalité qui tend à se concentrer sur les différences interpersonnelles plutôt que sur les questions techniques ou de management. Ces conflits sont généralement placés au bas

de l'échelle par les managers de projet pouvant toutefois être très fréquents. Les conflits de personnalité peuvent se présenter à la suite des autres conflits mentionnés ci-dessus tels les conflits techniques ou administratifs. Les conflits de personnalité sont souvent confondus avec les questions techniques et administratives ou de communication, intensifiant les conflits dans ces autres domaines.

Cette révision des domaines généraux et sources de conflits anticipés a le but de sensibiliser les managers de projet aux problèmes auxquels ils pourraient avoir à faire face. Ils indiquent le besoin d'approches systématiques au management des projets et aux domaines principaux dans lesquels le contrôle du projet doit être développé et s'exercer.

B. METHODE DE LA PLANIFICATION DE L'EXECUTION DU PROJET EN CINQ ETAPES

1. PLANIFIER POUR LE MANAGEMENT DES PROJETS

Le contrôle d'un projet suppose qu'il existe un plan d'action ; la coordination d'un projet suppose qu'il existe une structure ; la prise de décision d'un projet suppose qu'il existe des ressources disponibles pour le projet. Tous ces éléments doivent être définis avec soin durant la planification de l'exécution du projet afin de préparer le management des investissements du projet.

Le management du projet doit faire tout efforts pour s'assurer que les objectifs du projet soient atteints dans le délai prescrit au moyen des ressources disponibles. C'est donc la tâche du management d'exercer le contrôle du projet en suivant son exécution et en révisant les plans en accord avec l'avancement d'ensemble du projet comparé aux plans existants. Le manager doit établir des structures effectives du projet pour accomplir ceci. Sans de bons plans et structures, le management du projet est réduit à un travail de gestion par chance. Ceci produit généralement des résultats qui sont décevants et qui ne répondent pas à l'attente. La performance du manager devra être jugée sur l'utilisation efficace des ressources du projet pour atteindre les objectifs selon les plans déterminés.

La nécessité de données de base, de plans et de systèmes de contrôle du projet est spécialement critique car l'autorité de celui-ci est très dispersée, c'est-à-dire dans le cas du management matriciel, le contrôle devant toutefois être coordonné par un seul point de responsabilité et une planification et un contrôle intégrés. La direction et le contrôle du projet.

comprennent les efforts de coordination suivants :

- a) une compréhension commune des objectifs et des buts du projet par tous ceux qui y contribuent ;
- b) une définition, planification, horaire et budget des activités et ressources du projet communs ;
- c) un accord en commun sur les procédures à suivre pour les autorisations de travail, le contrôle, l'envergure des travaux et les changements de tâches ainsi que pour le contrôle des horaires et des coûts ;
- d) des mesures et des évaluations communes des performances en coûts, horaires et productivité afin d'identifier les variations présentes et futures des plans et en évaluer la signification ; et enfin,
- e) des procédures coordonnées en vue d'initier les actions et révisions correctives appropriées des plans du projet.

2. LES ETUDES DE FAISABILITE NE SONT PAS DES PLANS D'EXECUTION

Un haut degré de nouveauté, d'expérimentation et d'innovation est associé à de nombreux projets. Le contrôle et le management du projet doivent impliquer une planification, une mesure, une révision, une prise de décision, une reformulation et une activation à la lumière des expériences réelles du projet. Autrement, l'approche serait par trop rigide et ne s'adapterait pas à la nature des projets de développement.

Il est regrettable que dans beaucoup de projets, les études de pré-autorisation, telles les études de faisabilité, soient utilisées comme base pour l'exécution du projet. Les études de faisabilité ne sont pas destinées à être des plans d'exécution. Des informations erronées et des suppositions non réalistes de ces plans sont souvent considérés comme les causes des difficultés d'exécution. Même une planification approfondie de la pré-autorisation est souvent insuffisante pour l'effort intense de préparation des plans d'exécution du projet. Les plans de pré-autorisation, par exemple, peuvent ne pas impliquer les participants qui contribueront au projet, un engagement commun aux plans n'étant ainsi pas obtenu. L'engagement réciproque de tous les groupes qui contribuent au projet et qui possèdent un certain degré d'autonomie est important pour le bon management du projet.

Les plans de pré-autorisation constituent la base des plans d'exécution mais les données du projet provenant de ceux-ci doivent être mis à jour pour combler les lacunes d'information,

incorporer les changements qui auraient été autorisés et remédier aux faiblesses des plans. Les études de faisabilité ne sont pas spécifiquement conçues en tant que plans d'action ; elles remplissent d'autres fonctions dans la vie du projet. Leur but est d'étudier par exemple le mérite technique et financier du projet. Certaines peuvent avoir été élaborées par des gens qui n'ont aucune connaissance pratique des processus d'exécution et sans que les personnes qui seront impliquées au projet n'y participent. Il est également important de noter que des recommandations ont pu être faites pour des changements significatifs de la conception du projet à la suite des processus d'analyse, d'autorisation et d'évaluation. Les études de faisabilité comprennent des horaires et des budgets mais ceux-ci peuvent être fondés sur des suppositions qui devront être réexaminées et mises à jour lorsque le projet sera finalement approuvé et financé.

Le fait que les études de faisabilité soient souvent utilisées pour juger les projets alternatifs ou concurrents altère souvent la nature et la présentation de leurs données. Dans le but d'accroître les probabilités d'acceptation du projet, de nombreuses études de projet camouflent les difficultés auxquelles les managers de projet auront à faire face plus tard. Un temps significatif peut passer entre les études initiales et l'exécution du projet et ce temps peut affecter la validité des données. L'exécution ne peut être entreprise avec succès sur la base des données et plans engendrés par la seule étape de pré-autorisation. L'information se rapportant au projet doit être mise à jour pour refléter les changements qui pourraient affecter les coûts, le personnel, les ressources et les horaires. La planification de l'exécution doit être entreprise pour fournir au manager de projet une base d'information plus précise pour l'exécution du projet.

LES CINQ ETAPES DE
LA PLANIFICATION DE L'EXECUTION DU PROJET

II-13

							EXECUTION DU PROJET
						ETAPE 5 : ETABLISSEMENT DU SYSTEME D'INFORMATION	5 : SYSTEME DE CONTROLE DU PROJET
					ETAPE 4 : OBTENTION DES RESSOURCES POUR LE PROJET		4 : RESSOURCES DU PROJET
				ETAPE 3 : CLARIFICATION DE L'AUTORITE ET DES RESPONSABILITES			3 : ORGANISATION DU PROJET
			ETAPE 2 : SPECIFICATION & CALENDRIER DES TRAVAUX				2 : ACTIVITES ET CALENDRIER DU PROJET
		ETAPE 1 : MISE EN ACTION DU PROJET					1 : ACTIVATION DU PROJET
	ETAPE 0 : PROJET IDENTIFIE ET APPROUVE						0 : POLITIQUES DU PROGRAMME & APPROBATION DU PROJET
TYPES PRINCIPAUX DES INFORMATIONS DE PROJET REQUISES ET ENGENDREES	- Politiques du programme - Approbation du programme	- Envergure du projet - Buts et extrants du projet	- Plans d'action du projet - Horaires du projet	- Structure et organisation du projet	- Procédures et plans concernant . ressources . finances . effectifs	- Plans de reportage & - Systèmes de contrôle	- Information du management - Information environnement

19/

3. PLANIFICATION POUR L'EXECUTION DU PROJET : CINQ ETAPES

La planification pour l'exécution du projet exige que les données de base techniques et cadres managériels nécessaires à l'exécution du projet soient déterminés et mis en place. Les lignes de base du projet doivent être établies ainsi que les systèmes pour collectionner, analyser et agir suivant l'information mise à jour en relation aux lignes de base.

Les besoins en information, qui ont été analysés dans le module sur les ressources humaines, sont logiquement interliés et peuvent être développés de façon méthodique en vue de l'élaboration d'un plan de base solide pour lancer l'exécution du travail. Les cinq étapes de la planification pour exécuter le projet avec succès sont indiquées ci-dessous :

Etape 1 - Activation du projet

Etape 2 - Spécification et calendrier des travaux du projet

Etape 3 - Clarification de l'organisation du projet

Etape 4 - Obtention des ressources du projet

Etape 5 - Etablissement des systèmes d'information et de contrôle du projet.

Chacune de ces étapes établit une information de base et des systèmes de management nécessaires à l'exécution du projet. La méthode à "cinq étapes" forme une séquence des activités de planification de l'exécution du projet qui précède la réalisation effective des travaux. Pour certains types de projet particulièrement innovatifs, uniques ou complexes, il peut être nécessaire d'échelonner la planification de l'exécution du projet de manière à ce que les cinq étapes soient entreprises pour la première phase de l'exécution du projet et ensuite pour les autres étapes de l'exécution, le tout dépendant des résultats de l'exécution des premières activités du projet.

Les cinq étapes de la planification de l'exécution du projet sont indiquées dans l'ordre chronologique au tableau de la page V-13. Analysons les éléments de chacune de ces étapes.

Etape 1 - Activation du projet

L'activation du projet implique l'obtention des accords d'ouverture de toutes les organisations ou départements contribuant ou associés au projet en ce qui concerne la nature, les stratégies respectives, les intrants d'essai et les structures organisationnelles du projet. C'est donc l'étape qui vérifie

les engagements pris pour l'autorisation du projet. Cette étape comprend les sous-étapes suivantes qui produisent la documentation de base pour l'exécution du projet :

Sous-étapes de l'étape 1

- Révision de l'autorisation du projet
- Confirmation du processus d'approbation du projet
- Nomination du manager du projet
- Rédaction de la charte du projet
- Affectation du personnel de lancement
- Assurance des ressources provisoires du projet.

Les principaux éléments de cette étape sont le document concernant la stratégie du projet et celui concernant le processus d'approbation du projet. Le document sur la stratégie du projet résume toutes les décisions nécessaires à l'exécution du projet.

Etape 2 - Spécification et calendrier des travaux

L'objet de l'étape 2 est de produire les plans réels de travail décrivant toutes les activités nécessaires à la réalisation du projet, spécifiant en détail quand, où et comment chaque activité devra être exécutée et de placer celles-ci dans un calendrier. Le calendrier maître du projet est complété par les plans en ce qui concerne les effectifs ainsi que les ressources financières et physiques. Les plans élaborés à ce moment là devront naturellement être révisés tout au long du processus d'exécution du projet. Ils forment les directives de base du contrôle du projet et constituent la clef du management effectif du projet. Les horaires sont critiques pour la coordination en raison de la dispersion des ressources et de l'autorité du projet. De nombreux problèmes d'exécution relèvent directement des imperfections de la spécification ou du calendrier.

Sous-étapes de l'étape 2

- Définition de tous les extrants du projet
- Elaboration de la structure de la répartition des travaux
- Définition des ressources et durées des activités
- Détermination des rapports entre les activités
- Détermination des activités critiques
- Préparation des plans financier, du personnel et des ressources physiques.

Les plans préparés ici doivent être aussi détaillés et précis que possible afin que les prévisions d'exécution du projet soient réalistes. Cependant, ces plans seront constamment

révisés. Souvent, des éléments relativement importants seront négligés et des changements concernant l'exécution et les engagements demanderont des modifications des plans d'origine. Ces plans constituent la base pour le suivi des performances et doivent être adaptés de manière réaliste au contexte réel dans lequel le projet sera exécuté.

Etape 3 - Clarification de l'organisation du projet

Ses mérites économiques et techniques mis à part, le succès d'un projet dépend principalement de l'efficacité de l'organisation chargée de son exécution. Sans une forme d'organisation efficace, un projet viable et solide peut se terminer en échec. L'objet de cette étape est de clarifier et documenter tous les aspects de l'autorité, des responsabilités et des rapports concernant le projet. Les raisons pour ceci ont été discutées de manière approfondie dans la forme dispersée de l'autorité caractéristique à la situation du management matriciel.

Sous-étapes de l'étape 3

- Détermination du lieu et de la structure de l'organisation
- Obtention des engagements concernant les effectifs
- Définition des responsabilités et rapports principaux
- Clarification des responsabilités et de l'autorité
- Conditions requises légales complètes
- Clarification et création des procédures administratives
- Révision des calendriers et des plans

En l'absence de plans organisationnels bien définis, il est possible qu'il y ait de la confusion, de la duplication des efforts, des domaines de responsabilité négligés, un manque de coordination et communication effectives et, tel qu'indiqué plus haut, grand nombre de conflits ou possibilités de conflits. Tout ceci peut affecter l'exécution du projet de manière négative. Le manager de projet peut éviter beaucoup de ces problèmes grâce à une bonne organisation du projet.

Etape 4 - Obtention des ressources du projet

Le but de cette étape est de fournir la direction nécessaire pour que la nature et la quantité des ressources requises pour le projet soient disponibles aux lieux et moments voulus. Le manager de projet doit connaître les processus d'acquisition et d'arrangements contractuels ainsi que les procédures et justifications de ressources. Le manager doit suivre ces processus pour s'assurer que les ressources sont disponibles au moment désiré et doit veiller à ce que des horaires réalistes pour l'acquisition des ressources soient développés et tenus.

Sous-étapes de l'étape 4

- Obtention des fonds pour le projet
- Obtention du personnel pour le projet
- Obtention des fournitures, de l'équipement, du matériel et des installations.

L'obtention des ressources est un processus qui se poursuit tout au long de l'exécution du projet et qui, de ce fait, doit être planifié, bien compris et suivi par le management afin que ces activités deviennent une routine plutôt que des événements de crise. L'incapacité de coordonner toutes les ressources du projet en un horaire intégré est un problème commun aux projets, qui conduit souvent à une utilisation inefficace et inefficace menant à des déceptions et des dépassements quant à l'exécution du projet. Le maintien de la liaison avec les administrateurs responsables de ces processus et de la formulation des plans imprévus constitue la tâche principale d'un manager de projet.

Etape 5 - Etablissement de l'information et du système de contrôle

L'objet de cette étape est d'établir l'information et les systèmes pour le contrôle du projet, ceci constituant la fonction managérielle qui permet de maintenir le projet dans les limites tolérables et dans le cadre de ses objectifs. Des plans, des données de base et un système qui fournit une information continue sur le projet pour les prises de décision managérielles sont des conditions préalables nécessaires au contrôle. L'information est la base de tout management de projet puisqu'elle donne les preuves nécessaires pour les décisions correctives qui incluent de nouveaux horaires, un nouvel établissement budgétaire, une réaffectation du personnel et des ressources, des modifications du projet, des redéfinitions de la stratégie, etc... Les produits de l'étape 5 sont d'établir les systèmes et de donner des bases en vue de faciliter les prises de décision pour le contrôle du projet.

Sous-étapes de l'étape 5

- Sélection des zones de contrôle
- Identification des points d'information et de décision
- Identification des indicateurs de performance
- Elaboration des documents de reportage
- Elaboration du système de reportage
- Communication du système d'information

En général, l'information de base et les systèmes de projet provenant des cinq étapes de la planification de l'exécution du projet sont illustratifs. Ils offrent une liste de l'information

et des systèmes qui doivent être mis en place lorsque le manager du projet est prêt à entreprendre l'exécution du travail. Ce modèle illustre le montant de préparation nécessaire pour assurer que le projet soit réellement prêt à être entrepris et que le manager du projet a préparé l'équipe du projet pour faire face à ce défi. L'importance de la planification de l'exécution ne peut être surestimée. Si l'un quelconque des éléments de la liste a été omis ou négligé, il est fort probable qu'à un certain moment on devra faire face à un délai dans l'exécution du projet jusqu'à la résolution d'un conflit ou d'une incompréhension et jusqu'à ce que "l'information" appropriée soit mise en place pour que le projet puisse se poursuivre.

Lorsque le système est en place, l'exécution des travaux du projet est prête à commencer. Ces cinq étapes constituent la fondation du management du projet fournissant les accords de base, les contrats, l'information et les systèmes dont le manager aura besoin pour contrôler et diriger le projet.

4. REVISION DU SYSTEME DE MANAGEMENT DES PROJETS

La première fonction d'un manager de projet doit être d'examiner les fondations de management du projet. Le manager doit comprendre les exigences en information pour le management efficace du projet et établir des banques de données et systèmes pour générer et analyser l'information du projet. Ceux-ci sont les intrants du processus de décision du management du projet.

Les types d'information requis seront utilisés pour faire face aux besoins du projet, particulièrement pour le suivi de la performance et la résolution des conflits. Comme il a été dit plus haut, les grands domaines de conflits comprennent les conflits concernant les priorités, les horaires, le travail, les performances, les données techniques, le personnel, les coûts, l'autorité et les personnalités. Le manager de projet doit être capable de créer un système d'information qui attirera rapidement l'attention sur les problèmes et qui permettra un contrôle rapide et un suivi des conflits ou des performances.

Le système d'information du management des projets est de fournir des analyses systématiques et régulières des indicateurs techniques et d'avancement afin que les managers de projet puissent isoler les domaines dans lesquels ils doivent prendre des décisions concernant les actions correctives. Le suivi régulier des indicateurs, l'analyse structurée et les rapports régularisés vers le management peuvent éliminer la plus grande partie des travaux de pure conjecture et diriger les énergies du management vers les domaines, problèmes et politiques les plus significatifs. Un bon système ne garantit pas un management effectif mais, avec un mauvais système, un manager de projet peut dépenser beaucoup d'énergie en passant d'une crise à une autre perdant ainsi de vue les questions importantes.

La méthode de la planification de l'exécution à cinq étapes présentée ci-dessus offre un cadre de l'information de management requise durant l'exécution du projet. Les exigences en information technique peuvent provenir d'une liste de vérification des éléments du projet introduits par le squelette du projet qui comprend les objectifs et les extrants, la demande et l'information du marché, les données technologiques et de ressources, les horaires sur l'information organisationnelle et l'analyse coût-bénéfice.

Chaque manager de projet doit revoir le système d'information de management du projet pour déterminer s'il est adapté aux besoins de celui-ci. Il n'existe pas de système parfait mais il est possible de déterminer les lacunes de tout système.

Voici une liste de vérification des considérations ou des facteurs importants que l'on doit avoir présents à l'esprit lorsqu'on revisite le système de management d'un projet.

1. Objet

Pourquoi le système d'information est-il nécessaire ? Qui demande l'information et la révision ? Quels sont les buts pour lesquels l'information est nécessaire ? Qui utilisera l'information, et comment ? Il est probable que de nombreuses réponses seront données à chacune de ces questions et le système devra satisfaire l'objectif de toutes les personnes et groupes qui utiliseront le système d'information.

2. Envergure

Comment le projet est-il organisé ? Quelles sont les unités à partir desquelles les données seront rassemblées ? Les unités et les informations exigées sont-elles techniques, fonctionnelles et/ou géographiques ? Les éléments de chaque donnée sont-ils uniques à une organisation particulière ou existe-t-il un nombre d'unités qui peuvent être structurées pour produire les mêmes éléments de données ? Les éléments des données sont-ils résumés par des niveaux organisationnels intermédiaires ? Le résumé et l'analyse sont-ils exécutés hors du niveau central du projet ?

3. Environnement

Le projet est-il mis en oeuvre pour un environnement moderne ou traditionnel, ou pour un environnement rural ou urbain, ou encore pour un environnement sophistiqué ou sous-développé : de quel type s'agit-il ? Quelles sont les distances géographiques qui existent entre le

point de collecte des données et celui des collecteurs et compilateurs de données.

4. Communications

Quelles sont les méthodes de communication disponibles pour transmettre les données et les rapports d'un point à un autre ? Quels en sont les modes : téléphone, télégraphe, courrier, messagers, rapports verbaux ou écrits ? Quel est l'intervalle de temps entre la transmission des données et des rapports et celui auquel les personnes appropriées les reçoivent, qu'ils soient compilateurs ou décideurs ? Ces intervalles sont-ils saisonniers ou sont-ils influencés par des facteurs politiques, etc... ? Peut-on faire confiance au système de communication et est-il sûr ? Des distorsions quelconques peuvent-elles se produire dans le système de communication ?

5. Interface homme/machine

Dans quelle mesure le système est-il orienté vers l'homme ou la machine ? Les indicateurs résultent-ils des lectures des instruments (poids, mesures, températures) ou sont-ils le résultat de facteurs de jugement ? Sont-ils produits automatiquement ou sont-ils interprétés par l'homme ?

6. Coût

Quel est le montant que le management est disposé à dépenser pour obtenir l'information qu'il désire ou dont il a besoin ? L'information est-elle requise à n'importe quel prix ou existe-t-il des limitations de budget, c'est-à-dire un pourcentage du coût du projet ? Est-il préférable que le coût ne soit pas explicite et absorbé dans les frais d'exploitation ? Les coûts peuvent-ils être déterminés de façon précise pour refléter l'efficacité du système ?

7. Personnel

Le personnel est-il suffisant pour rassembler les données pour le champ couvert global ? Le personnel est-il correctement formé pour la collection et l'analyse des données ? La supervision est-elle adéquate pour en garantir la précision ? Le personnel possède-t-il suffisamment d'expérience et de capacités ou sa formation doit-elle être prévue dans la conception du projet ? Jusqu'à quel point les jugements sur les données peuvent-ils être effectués sur le terrain avant traitement ? Les

compilateurs sont-ils capables, bien informés et instruits quant à leurs fonctions en relation au projet ? Toutes les sources d'information ont-elles reçues un exposé de leur rôle par rapport au projet global ?

8. Traitement des données

De quelle manière les données seront-elles traitées et récapitulées : manuellement, mécanographiquement ou électroniquement ou encore par une combinaison de ces modes de traitement ? Quel sera le temps écoulé entre le fait et le moment où les divers niveaux du management recevront les données, les récapitulations ou les rapports afin de compléter leur analyse de l'information du projet.

9. Fréquence

A quelle fréquence le manager de projet ainsi que les autres niveaux de l'administration du projet ont-ils besoin ou désirent être informés quant à la situation opérationnelle : de manière continue, journalière, hebdomadaire, mensuelle, trimestrielle, périodique ou bien rarement, lorsque les problèmes se présentent ?

10. Détails

Quels sont les détails d'information requis par chaque niveau de management : tous les détails, des indicateurs choisis, des rapports ad hoc, etc...

11. Autorité et hiérarchie

Le manager du projet est-il le centre de tous les rapports hiérarchiques et en a-t-il le contrôle ? Le manager a-t-il une autorité directe sur toutes les sources de données (les rapporteurs) ou les rapports passent-ils par l'intermédiaire de managers fonctionnels ? Les données primaires sont-elles fournies au manager en tant que tâche complémentaire, par courtoisie ou pour toute autre raison ? Le manager du projet peut-il directement communiquer avec les collecteurs et compilateurs de données ou doit-il passer par des niveaux managériaux intermédiaires ? Le management supérieur reçoit-il les données et rapports de plusieurs sources ou uniquement du manager du projet ?

12. Récapitulation

Les données sont-elles récapitulées sur l'ensemble du projet ou sont-elles récapitulées à d'autres niveaux intermédiaires ou opérationnels ? Qui détermine le type de récapitulation requis et autorisé ?

13. Vérification

Le manager du projet ou le personnel peut-il facilement accéder aux sources de données ? Des contrôles par sondage seront-ils effectués pour échantillonner et vérifier la validité des données ? Comment l'administration du projet déterminera-t-elle la validité de l'information ?

14. Rapports complémentaires

Quels sont les arrangements des organisations parraines ou de soutien concernant la collecte et le traitement des données ? Existe-t-il des dispositifs séparés dans d'autres sections du gouvernement ou des institutions de crédit qui complèteraient ou seraient en concurrence avec le système d'information du projet ? Comment les systèmes peuvent-ils être intégrés pour éviter les chevauchements ou les surplus ?

15. Sensibilités publiques

Est-il possible que les opinions publiques ou politiques aient une influence sur la collecte des données, les collecteurs devant alors probablement faire face à des résistances, des retenues ou distorsions des données ou à un jugement en ce qui concerne la nature des données et des rapports ?

16. Intérêts acquis

Les collecteurs de données, les superviseurs directs, les compilateurs ou les interpréteurs sont-ils des observateurs impartiaux des données qu'ils doivent collecter et transmettre ? Existe-t-il des intérêts acquis parmi le personnel ou l'équipe d'information du projet qui pourraient influencer les faits dans l'intérêt de groupes particuliers ?

17. Objectifs

Les objectifs d'ensemble sont-ils quantifiés de manière significative ? Les données de base sont-elles disponibles ? Les données peuvent-elles être raisonnablement

obtenues pour mesurer les accomplissements par rapport aux objectifs ? A quelle fréquence les objectifs de niveau élevé doivent-ils être mesurés ? Sont-ils réalistes ? Peuvent-ils être sous-divisés en objectifs de moindre envergure ou intermédiaires dans les buts de reportage et de la collecte des données ?

La liste ci-dessus pourrait être développée toutefois elle illustre en détail l'attention que le manager de projet devra porter au système d'information du management établi pour le projet afin de s'assurer qu'il est approprié et qu'il peut être géré.

C. JEU DE SIMULATION DE L'EXECUTION DU PROJET

(A distribuer en séance plénière)

D. LECONS DU JEU

(A distribuer en séance plénière)

E. LA METHODE D'EXECUTION DES PROJETS A CINQ ETAPES

La plupart des documents et des outils dont on a besoin pour réaliser un projet de développement ont été mentionnés ci-dessus. Nous n'entrerons donc pas dans le détail de ces documents ici. Nous présenterons plutôt les méthodes utilisées pour réaliser un projet de développement. Il s'agit précisément de ce que nous appelons la méthode d'exécution des projets à cinq étapes. De quoi s'agit-il au juste ?

Cette méthode comprend en effet cinq étapes qui doivent être suivies pour l'exécution des projets de développement. Elles comprennent les éléments suivants :

- i) la planification de l'exécution du projet de développement ;
- ii) la communication et la motivation ;
- iii) l'exécution des travaux
- iv) le suivi des travaux ;
- v) la reformulation du projet.

Parmi ces cinq étapes, nous allons surtout nous attarder sur les trois fonctions de l'exécution des projets vu que l'étape de la planification de l'exécution des projets a déjà été développée plus haut. Quelles sont les trois fonctions essentielles de l'exécution des projets ?

L'exécution des projets de développement peut être mieux réalisée lorsque les plans et les outils ont été bien conçus au cours de la planification de l'exécution. Sur la base de ces plans d'exécution, le manager de projet peut exercer un contrôle et un suivi relativement étroits de l'exécution des travaux, des horaires et des coûts. Dès qu'un projet est en cours d'exécution, c'est la responsabilité du manager de projet de veiller à ce que le projet ne dépasse pas le budget, qu'il soit réalisé aussi rapidement que possible, que les ressources ne soient pas surutilisées et que les éléments de base du projet soient intégrés par des plans de reportage et un processus de prise de décision efficaces. L'exécution ou la réalisation des projets de développement peut être vue comme impliquant les trois fonctions de base suivantes :

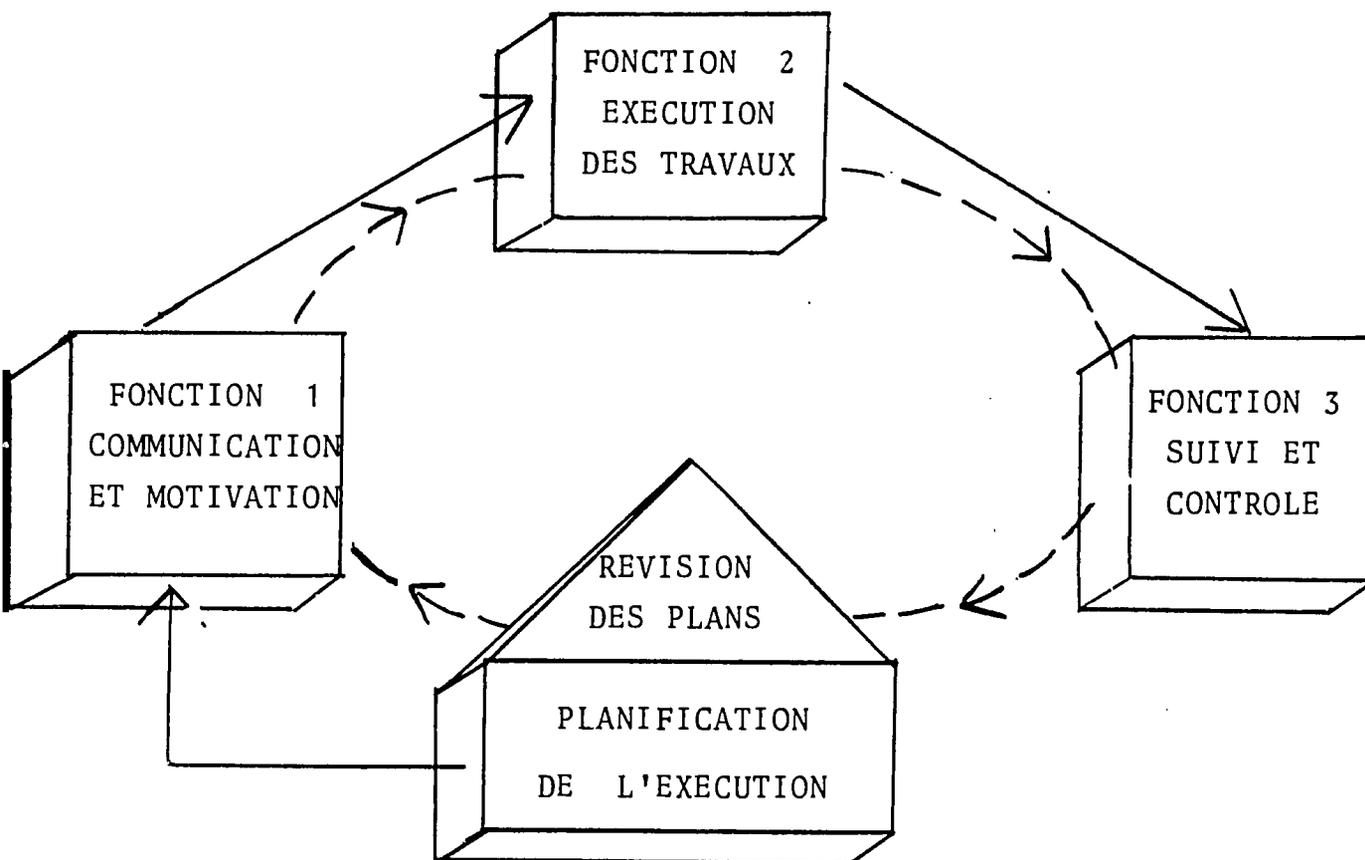
Fonction 1 - la communication et la motivation

Fonction 2 - l'exécution des travaux

Fonction 3 - le suivi des projets.

Le manager de projet a des responsabilités particulières envers chacune de ces fonctions ainsi que la responsabilité de veiller à ce que chacune d'elles soit exécutée. Ces trois fonctions de l'exécution du projet sont reliées sous forme séquentielle ou de manière cyclique. Le projet et les activités spécifiques de ce dernier débutent par la communication et la motivation. Le personnel du projet ainsi que les unités opérationnelles et fonctionnelles doivent être informés de ce qui doit être effectué et doivent être motivés pour le faire. Les fonctions 2 et 3 impliquent l'exécution des travaux qui doivent être suivis et contrôlés afin de s'assurer que les résultats envisagés soient réalisés. La relation qui existe entre ces trois fonctions est illustrée à la figure de la page suivante, c'est-à-dire que de la planification de l'exécution, elle se poursuit de la fonction 1 à la fonction 2 puis à la fonction 3.

Examinons ces trois fonctions de manière plus détaillée.



FONCTION 1 - Communication et motivation

La motivation est la force intérieure qui porte les individus à utiliser tous leurs efforts et ressources pour réaliser un objectif. La réalisation des objectifs par tout groupe ou organisation résulte tant des stimuli internes (ou personnels) que des stimuli externes (ou organisationnels). Le manager de projet doit constamment créer les conditions et les circonstances qui encourageront les individus à travailler au projet ainsi qu'à utiliser leurs talent et capacités pour le plus grand avantage du projet.

Les managers de projet doivent motiver le personnel pour que celui-ci exécute de manière efficace et effective les tâches qui leur sont assignées vu la limitation du temps et des ressources du projet. La motivation est beaucoup plus critique au cours d'un projet qu'elle ne le serait dans des structures organisationnelles ordinaires et peut-être encore plus difficile en raison de la nature transitoire et complexe des structures de l'autorité et de la diversité du personnel qui doivent être coordonnées. La capacité d'un manager de projet de diriger, d'encourager et de soutenir le personnel doit être excellente pour faire complément à l'autorité limitée de la position qu'il exerce. Un manager de projet est souvent dans une position où la coercition et les ordres ne réussissent pas, dépendant de ce fait de la négociation, de la coordination et de l'autorité qu'il obtiendra des efforts et des aptitudes du personnel. Un manager de projet doit donc comprendre ce qui portera à motiver son personnel et ce qui l'aidera à développer leur engagement vis-à-vis du projet. Il est évident que le propre enthousiasme du manager ainsi que son attitude positive envers les hommes et le projet sont fondamentaux.

La communication signifie un échange utile de messages. Elle est employée pour obtenir des réponses favorables et pour promouvoir la réalisation des objectifs tant du personnel que du projet. La responsabilité primordiale du management est de veiller à ce que les messages soient envoyés et reçus à travers toute l'organisation du projet. Le manager devra faciliter les communications informelles comme formelles au sein du projet car ceci peut souvent être la source de messages qui pourraient promouvoir ou compromettre de manière effective les performances individuelles vis-à-vis des activités du projet.

Une bonne communication tend à empêcher les attitudes négatives et accroît la motivation parmi le personnel du projet. Elle reflète la façon dont répond le management aux questions en contestation du projet, des problèmes et performances du personnel à la conception et aux politiques du projet. Comme on l'a vu dans le module sur les ressources humaines, la communication doit être un processus à double sens. Les managers de projet doivent porter grande attention aux messages qu'ils envoient. L'écoute des messages est cruciale pour s'assurer que les messages sont compris, que ceux des autres sont compris, qu'ils transmettent le respect pour détecter les problèmes réels ou éventuels, pour identifier les besoins, pour découvrir les opportunités de modifications en vue d'améliorer la performance du projet et pour éviter les problèmes d'importance.

Cependant, au-delà de "l'esprit" et du "style", les managers peuvent appliquer un certain nombre d'outils pour faciliter la communication et la motivation. Ces outils ont été étudiés dans

le module se rapportant aux ressources humaines. Il s'agit des outils qui peuvent donc aider à résoudre certaines difficultés rencontrées lors des communications avec d'autres personnes.

La communication doit être entretenue de manière continue durant toute la vie du projet quoiqu'elle soit particulièrement importante au début du projet. Les sous-fonctions suivantes représentent les responsabilités du manager tant au niveau du projet qu'au niveau des activités. Le manager doit également s'assurer que les sous-fonctions sont exécutées au niveau inférieur par les managers d'activité. La communication et la motivation sont extrêmement cruciales pour le bon management d'un projet.

Les sous-fonctions de la communication et de la motivation sont :

- i) l'orientation du personnel du projet
- ii) la préparation et la révision des activités, des descriptions et des horaires
- iii) la communication avec l'environnement du projet.

Sous-fonction 1.1 - Orientation du personnel du projet

Cette orientation comprend les activités formelles et informelles suivantes qui doivent être discutées avec le personnel du projet :

- a) une explication de la raison d'être du projet, des problèmes que ce dernier cherche à résoudre, des changements qu'il veut introduire et des objectifs y compris ceux des extrants opérationnels.
- b) une description de l'organisation du projet et des politiques et procédures administratives.
- c) une révision des structures de travail du projet et des points clefs du calendrier d'origine.
- d) une révision des activités pertinentes et de tous les plans s'y rapportant ainsi qu'une explication des degrés d'autonomie relatifs aux performances de ces activités.
- e) une explication du système d'information et de contrôle et des rôles des diverses personnes ainsi que son but afin qu'il soit vu en tant qu'une aide pour la performance plutôt qu'en tant que mesures de sanction.

Les réunions d'orientation du personnel doivent être aussi brèves que possible tout en pouvant s'étendre sur plusieurs jours ou même plusieurs semaines suivant la nature du projet concerné. Les orientations du personnel doivent être planifiées avec soin et conduites de façon à établir compréhension et bons rapports. Elles offrent une bonne occasion de délibérer sur les plans et sur toutes les questions se rapportant au projet d'une manière approfondie, ces réunions devant être suivies par des entrevues personnelles et des réunions de résolution de problèmes afin que le processus de communication à double sens soit évident dès le début de l'exécution du projet.

Sous-fonction 1.2 - Révision et publication des descriptions d'activité

Les descriptions d'activité constituent la base de l'attribution des travaux. Une réunion initiale comprenant tous les managers d'activité, le personnel du projet et le personnel de liaison concerné doit avoir lieu pour revoir et finaliser les tableaux de descriptions d'activité qui ont été élaborés durant la phase de planification de l'exécution. On doit donner aux managers d'activité le temps nécessaire pour examiner et modifier ces tableaux s'il y a lieu. Chaque manager d'activité doit être encouragé à établir un "plan" pour chacune de ses activités en faisant ressortir les tâches nécessaires pour l'accomplissement de l'activité et en préparant un horaire avec un plan détaillé des ressources. Ceci aidera à assurer la précision du calendrier maître du projet. Quoique cette étape puisse prendre beaucoup de temps, il est crucial de s'assurer de la validité des plans de management. Alors que de nouvelles activités sont identifiées (par exemple des actions correctives) et que des plans sont révisés, il sera nécessaire de revoir et mettre à jour tous les tableaux de description d'activité connexes. Cette fonction se poursuivra tout au long de l'exécution du projet.

Sous-fonction 1.3 - Communication avec l'environnement du projet

La communication avec l'environnement du projet est importante durant toute la vie du projet. Une des responsabilités fondamentales du manager de projet est de satisfaire les besoins de communication ininterrompue avec les différents groupes, organisations et individus. Les liaisons clés dans l'environnement du projet doivent être identifiées et les types de communication établis.

FONCTION 2 - L'exécution des travaux

L'exécution des travaux sera réalisée par les unités fonctionnelles, les managers d'activité, le personnel ou les entrepreneurs du projet. Les plans d'exécution du projet en fonction de la répartition des travaux doivent être communiqués aux personnes et aux unités concernées par la voie de documents formels qui permettent la tenue de dossiers et le contrôle de l'exécution des travaux. Le manager de projet s'assurera que le travail est réalisé par la voie du planning, de la communication et du suivi. Le travail réel est principalement délégué afin que le manager ne devienne pas impliqué de manière active dans l'exécution du travail à l'exception de certaines activités choisies. C'est donc la responsabilité du manager de projet de veiller à ce que le travail soit effectué et non pas de l'exécuter. Si le manager exécute certaines tâches lui-même, il prend le rôle d'un technicien ou d'un professionnel et non celui d'un manager.

Une exécution efficace du travail demande la coordination des activités et l'intégration des unités responsables. Pour l'exécution des travaux, le manager de projet doit s'assurer que :

- a) le travail qui doit être exécuté a été planifié avec soin,
- b) des estimations précises des temps, de la main d'oeuvre et des coûts ont été calculées,
- c) l'envergure des activités requises a été clairement communiquée aux intéressés,
- d) la comptabilité de l'avancement physique et des dépenses en coût est réalisée en temps voulu,
- e) le temps et le coûts nécessaires à l'accomplissement des travaux sont revus périodiquement,
- f) l'avancement et les dépenses réels sont fréquemment comparés aux plans.

Les processus impliqués dans l'exécution des travaux varient largement d'un projet à l'autre puisqu'ils dépendent de la mesure dans laquelle les unités qui participent à l'exécution ont été engagées dans la planification de l'exécution du projet. Avant que l'exécution des travaux ne débute réellement, on suppose que le personnel clef du projet et les managers d'activité ont été mis au courant et que des plans des activités et des tâches, détaillées et mis à jour, leur ont été soumis.

La fonction 2 traite exclusivement de l'exécution des activités du projet et suppose qu'un système de contrôle a été établi. Les sous-fonctions du management de l'exécution des travaux comprennent :

- i) l'assignation des travaux ou la passation des contrats
- ii) l'émission des conditions et accords spécifiques de travail
- iii) la libération des fonds du projet pour les attributions de travaux spécifiques
- iv) l'obtention des autorisations pour l'achat des équipements et du matériel pour des travaux bien déterminés
- v) l'émission des ordres de travail pour commencer les activités particulières.

La dynamique spécifique de l'exécution des travaux varie mais le manager doit veiller à ce que les travaux soient correctement attribués, définis, financés, approuvés et initiés conformément aux plans du projet.

FONCTION 3 - Le contrôle du projet

Tout projet est unique. Ceci implique l'accomplissement d'objectifs qui n'ont jamais été antérieurement atteints dans les mêmes circonstances ou conditions. Il est donc inévitable que des circonstances imprévues se présentent demandant des modifications des plans d'origine. Le système de contrôle du projet a été conçu pour alerter le management des déviations par rapport aux plans, pour analyser les significations de celles-ci et pour initier les actions correctives. Les catégories de changements les plus courants peuvent être généralisées comme suit :

- i) changements de l'envergure des travaux
- ii) changements d'horaires
- iii) changements des coûts
- iv) changements des performances techniques.

Selon la signification et les implications des déviations, des décisions doivent être prises à tous les niveaux du projet en ce qui concerne les changements et les actions correctives. Certains changements peuvent être effectués au niveau des activités par les managers d'activité tant que les déviations

ne dépassent pas les accords, les contrats ou les documents d'autorisation de travaux. Certains changements peuvent être effectués au niveau du manager de projet spécialement s'ils ont une portée sur le projet global ou sur la performance des autres activités et aspects du projet n'affectant pas toutefois les objectifs ou politiques d'ensemble du projet. D'autres changements encore peuvent seulement être décidés par l'administration du projet ou le niveau de la direction du projet, c'est-à-dire s'ils impliquent des déviations aux objectifs d'origine du projet ou des modifications majeures exigeant des considérations de politique.

Afin de contrôler le projet, le manager doit savoir d'où peuvent provenir les déviations et quels seraient les changements ou actions correctives qui pourraient être effectués. Ceux-ci auront principalement trait à l'envergure, aux horaires, aux coûts et aux performances.

Dans le but de maintenir le contrôle du projet et le management des systèmes de reportage, le manager de projet doit en général exercer les sous-fonctions suivantes :

- i) superviser les managers d'activité
- ii) vérifier les résultats des travaux
- iii) rassembler l'information de contrôle
- iv) analyser les données
- v) prendre des décisions de management
- vi) communiquer les décisions.

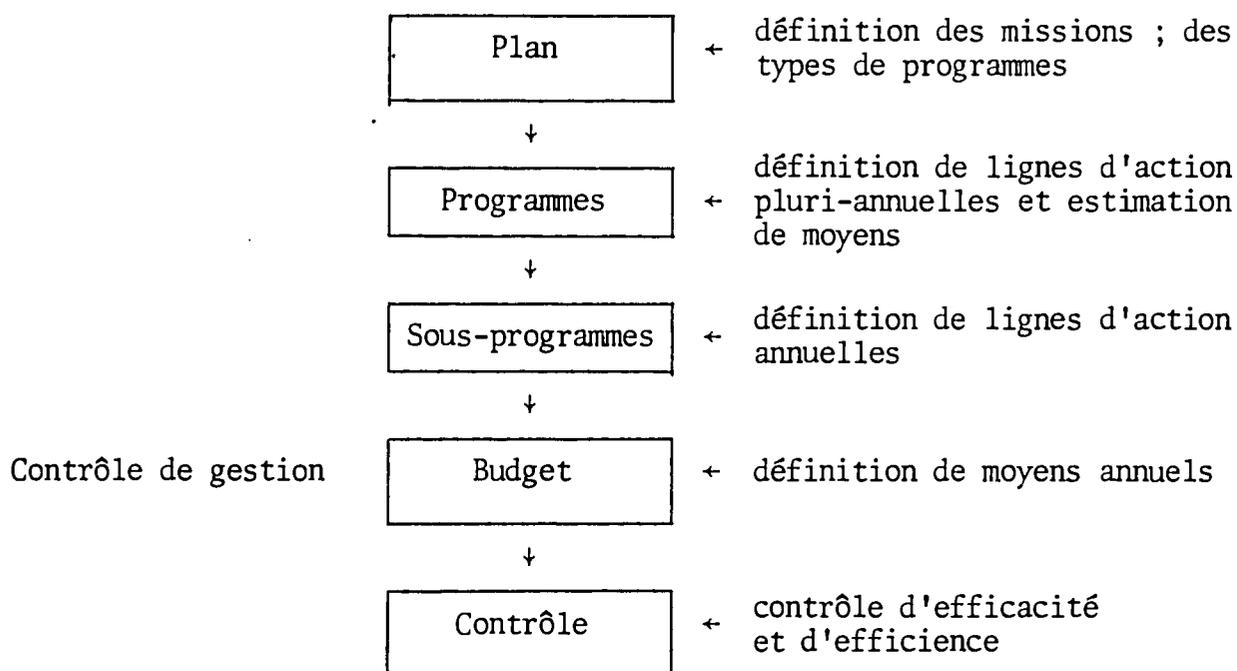
F. LE CONTROLE DE GESTION

On a vu que la méthode du chemin critique permet de contrôler le facteur temps. Dans la gestion des projets, il faut aussi pouvoir contrôler les coûts, la qualité de la production, les investissements, etc... La note ci-après intitulée Contrôle de gestion : note introductive replace la notion de contrôle de gestion dans le cadre du processus dynamique qui relie les choix stratégiques d'un organisme, les programmes d'action pluriannuels, les budgets et la vérification que ces objectifs sont atteints avec les moyens prévus.

Concrètement, le contrôle de gestion utilise des Tableaux de bord, dont la conception et l'utilisation sont décrites ci-après.

CONTROLE DE GESTION : NOTE INTRODUCTIVE (1)

Le contrôle de gestion est un processus mis en oeuvre pour assurer d'une part, la réalisation des objectifs particuliers des unités décentralisées et leur cohérence avec les objectifs généraux de l'organisation (recherche de l'efficacité) et pour favoriser d'autre part, l'utilisation optimale des ressources mobilisées (recherche de l'efficience). Cette définition du contrôle de gestion illustre le double aspect rationnel et relationnel du processus mis en oeuvre. Le contrôle de gestion s'insère en effet dans une logique rationnelle qui relie les choix stratégiques de l'organisation, les programmes d'action pluri-annuels, les budgets et le contrôle de l'atteinte des objectifs et de l'utilisation des moyens. Ce processus est dynamique puisque chaque étape de la démarche est influencée par les autres.



Le contrôle de gestion est également lié à la nature des relations dans l'organisation. Le contrôle de gestion implique un style de direction privilégiant la délégation et l'orientation vers les résultats, il se graffe sur des structures, il suppose un système de sanction positive ou négative.

(1) Cette note a été établie pour le CESMAP par François Bernard, 1975.

Le contrôle de gestion ayant été défini comme un processus, il n'existe pas de modèle. Les systèmes mis en place ont un caractère contingent : la réalité offre des exemples dont les particularités tiennent à la nature de l'activité, aux pressions de l'environnement, au degré de développement des méthodes modernes de gestion dans l'organisation considérée. Les différents systèmes s'inscrivent néanmoins à des degrés divers dans la double perspective rationnelle et relationnelle qui est décrite, de façon succincte, ci-dessous.

I. LA PERSPECTIVE RATIONNELLE : LE PROCESSUS PLANIFICATION-PROGRAMMATION-BUDGET-CONTROLE

1. La planification stratégique

La réflexion stratégique a pour objet de définir la vocation ou la raison d'être de l'organisation et de préciser les domaines d'activité ou les missions de l'organisation. La finalité de l'organisation résulte généralement de son acte constitutif et doit être périodiquement réexaminée. Son énoncé ne doit être ni trop large car il ne guiderait pas les autres étapes du processus, ni trop strict car il serait constamment remis en cause par les changements de marchés, de techniques ou de produits. En ce qui concerne les Organisations Publiques, la définition de la mission est extérieure, elle est normalement du ressort des organes politiques, ministre, gouvernement, Parlement.

Les choix stratégiques concernent la nature des relations de l'organisation avec son environnement. Il convient donc d'analyser les éléments pertinents de l'environnement et d'étudier les points forts et les points faibles de l'organisation pour déterminer les axes essentiels de développement.

Analyser l'environnement conduira en premier lieu à identifier les différents groupes ou catégories de personnes avec lesquelles l'organisation entre en relation et à déterminer le mode de ces relations. Les Organisations Publiques ont affaire avec des individus, des groupements d'individus (associations ou syndicats), des entreprises, d'autres Organisations Publiques. Le mode relationnel est très divers, c'est tantôt une relation d'autorité, d'incitation, de prestation de service ; le statut fait tantôt appel à l'idée de puissance publique, de monopole, de concurrence.

Les aspects juridiques, économiques, technologiques, politiques et sociologiques sont d'autres éléments de l'environnement qui seront plus ou moins pertinents selon la vocation fondamentale de l'organisation. L'évolution scientifique et technique est certainement fondamentale pour la Direction Générale des Télécommunications, elle l'est certainement moins pour l'Administration pénitentiaire. Aucune Organisation Publique n'est complètement soustraite à l'environnement politique parce qu'elles ont pour vocation de réaliser des choix qui, pour les plus fondamentaux, sont déterminés par des organes politiques et selon une procédure politique.

L'étude de l'environnement ayant été réalisée, il faut encore, avant de déterminer les axes de développement ou grands types de programmes, analyser les forces et faiblesses de l'organisation. Pour réaliser sa vocation et, eu égard aux caractéristiques propres de son environnement, quels sont les avantages et les faiblesses de l'organisation ?

Il convient en particulier d'analyser :

- le type de public, administrés, assujettis, usagers ou clients
- la nature des besoins et les activités qui y correspondent
- la position à l'égard des autres organisations qui interviennent dans le même domaine
- la technologie utilisée et son évolution probable
- le personnel : structure démographique, qualification
- les structures de l'organisation et leur adaptation à l'évolution prévisible de l'environnement
- les valeurs de la direction et des différentes catégories de personnel.

L'analyse de l'environnement et l'identification des points forts et des points faibles de l'organisation débouchera sur la définition des grands axes de développement que l'on peut appeler les types de programmes. Les types de programmes doivent déterminer la nature des publics visés, le type de relation avec ce public, la nature des activités réalisées. Les types de programmes doivent également identifier des indicateurs qui permettront d'apprécier dans quelle mesure les objectifs généraux ont été atteints.

2. Les programmes

Les programmes consistent en la définition de lignes d'action pluri-annuelles. Les objectifs des programmes sont exprimés en termes de résultats à atteindre. Ces objectifs sont spécifiés par types d'activité, de public. Les programmes déterminent aussi les politiques que l'organisation entend suivre en matière financière, technique, du personnel, d'organisation des services. Les programmes évaluent également l'enveloppe des moyens à mettre en oeuvre. Ils définissent le type de compétences et les effectifs de personnel nécessaires, le montant des investissements, l'importance des locaux, le volume des matières premières et des fournitures diverses.

L'exécution des programmes est contrôlée grâce au suivi d'indicateurs d'impact qui renseignent sur le degré d'atteinte des objectifs et d'indicateurs de réalisation qui renseignent sur le volume des activités.

3. Le contrôle de gestion

Il est devenu classique d'opposer le concept anglo-saxon de "control" qui serait un processus d'information et de rétro-action permettant de maîtriser l'évolution d'un système, au concept français de contrôle qui signifierait la vérification du respect formel des règles juridiques. Cette opposition, pour réelle qu'elle soit, n'est pas absolue. En fait un contrôleur de gestion a également pour tâche de faire respecter les procédures d'allocation et d'utilisation des ressources.

Il convient aussi de situer le contrôle de gestion par rapport aux autres systèmes d'information. Ainsi le contrôle de gestion s'inscrit dans le cadre d'action défini par la planification stratégique. Les missions, les objectifs généraux, les structures sont considérées comme des données. A l'inverse le contrôle de gestion se distingue du contrôle opérationnel dans la mesure où le contrôle opérationnel s'intéresse à des tâches ou des activités individualisables tandis que le contrôle de gestion a vocation à couvrir l'ensemble des activités d'une unité. De même que le contrôle de gestion s'applique à l'intérieur d'un ensemble de politiques, de même le contrôle opérationnel s'applique à l'intérieur d'un ensemble de procédures et de règles dérivées du contrôle de gestion.

Le contrôle de gestion a pour but final d'encourager les responsables à réaliser les actions qui sont dans l'intérêt de l'organisation. Techniquement ce but peut être désigné comme la recherche de la cohérence. Pour de nombreuses raisons la cohérence des buts individuels avec les buts de l'organisation ne peut être parfaite mais il faut s'assurer qu'un système mis en place n'encourage pas ou ne permet pas un conflit d'objectifs. Le contrôle de gestion a pour autre but de faire en sorte que les ressources soient utilisées de façon efficiente. Concrètement le contrôle de gestion est un processus dont les éléments sont les suivants :

- définition d'objectifs
- estimation de moyens-budget
- contrôle de l'atteinte des objectifs et de l'utilisation des moyens.

Le système de contrôle prévoit des procédures et fournit des informations selon une certaine périodicité. Ainsi les procédures budgétaires définissent une séquence d'opérations réparties dans le temps. Le système de contrôle doit être un système intégré c'est-à-dire que même si les informations collectées dans un but peuvent différer de celles collectées dans un autre but, ces données doivent être cohérentes. Ainsi, en ce qui concerne les coûts, trois types d'informations sont souvent nécessaires : la répartition des coûts par centres de responsabilité utilisée pour la programmation et le contrôle des activités des unités ; les coûts complets par nature d'activité dans le cas où il y a évaluation du service rendu ; les coûts variables directement imputables à un programme pour la planification des activités. Le système de contrôle comporte l'analyse systématique des résultats ce qui permet de définir des actions correctrices, rajuster les objectifs, réévaluer les moyens.

II - LA PERSPECTIVE RELATIONNELLE : VALEURS, STRUCTURES, MOTIVATIONS, APPRECIATION

1. Les valeurs

Le contrôle de gestion implique la définition des objectifs, la volonté d'atteindre des résultats, l'implication à l'égard de l'environnement. Le contrôle de gestion suppose que la direction souhaite la clarification de la règle du jeu et que le personnel n'y est pas opposé. Il nécessite ainsi un

certain accord sur les missions fondamentales de l'organisation. En définitive il n'y a pas de contrôle de gestion possible si la seule volonté de la direction est d'exercer sans partage le pouvoir et si l'engagement du personnel n'a pour seul ressort que la recherche de la sécurité.

Si certaines valeurs fondamentales doivent être largement partagées par l'ensemble du personnel, elles ne seront pas identiques. En fait chaque groupe, qu'il se définisse par le niveau hiérarchique de ses membres, leur appartenance à un même corps, la nature des fonctions qu'ils exercent, leur place dans la structure (Administration Centrale ou Services Extérieurs par exemple), tend à produire ses propres normes et valeurs qui guident l'action quotidienne et assurent la cohésion du groupe. Les valeurs s'expriment à l'égard de diverses dimensions de la vie organisationnelle, en particulier le temps, les coûts, la source du pouvoir, la nature des relations hiérarchiques, le mode de communication. Un système de contrôle de gestion n'aura pas bien sûr la même architecture dans un service d'études ou de recherches et dans un service de production ou de prestation de services.

Les systèmes de contrôle de gestion doivent donc tenir compte des valeurs des partenaires organisationnels ; ils ne doivent pas non plus ignorer les autres systèmes de contrôle. Il existe en effet divers types de contrôle plus ou moins formels qui peuvent être aussi contraignants que le système de contrôle de gestion officiel. Ainsi le contrôle social, c'est-à-dire l'influence qu'un groupe exerce sur ses membres.

2. Les structures

Le contrôle de gestion permet d'une part d'assurer la gestion d'unités jouissant d'une certaine délégation et permet d'autre part de favoriser la cohérence de l'ensemble. Le contrôle de gestion suppose donc qu'aient été identifiés des "centres de responsabilité" et que la nature de la responsabilité de ces autres ait été précisée. Le contrôle de gestion s'inscrit à l'intérieur d'une structure et il convient de déterminer les services qui seront érigés en centres de responsabilité. Il s'agira de choisir le niveau auquel s'applique le contrôle de gestion, services extérieurs ou Administration Centrale, la nature des activités couvertes, services logistiques ou services de production. Préciser la nature de la responsabilité conduit à définir les fonctions à préciser la place de chacun dans le circuit d'information et de décision. Le contrôle de gestion suppose enfin un certain style de relations hiérarchiques fondé sur la délégation et la confrontation.

3. Les motivations individuelles

Le contrôle de gestion s'adresse à des individus qui ont eux-mêmes une certaine idée de ce qu'ils attendent de l'organisation qui les emploie. Les procédures mises en oeuvre par le contrôle de gestion, le cycle de définition d'objectifs, de mesure des résultats et d'analyse des écarts suppose chez les individus le goût de la performance et l'acceptation de la mesure des résultats. Or il n'est pas évident que tous les individus recherchent l'accomplissement personnel ou l'estime de leurs pairs. La gamme des motivations personnelles est diverse : souci de sécurité matérielle et

psychologique, désir d'appartenance à un groupe, volonté d'un dépassement personnel. Le contrôle de gestion fait appel à des motivations qui sont dépendantes à la fois de la psychologie individuelle et des normes culturelles de l'organisation ou du pays.

4. Le système d'appréciation

Toute Organisation a un système plus ou moins implicite de "punition et de récompense". Les éléments de ce système sont très divers. La réputation de chacun, l'estime qui leur est accordée, l'influence qui leur est reconnue sont autant de moyens de punir et de récompenser. Les éléments généralement formalisés concernent la rémunération et l'avancement.

Il convient que les critères d'appréciation issus du contrôle de gestion ne soient pas contradictoires avec les autres éléments formels ou informels du système de punition et de récompense. Il faut aussi que l'appréciation des performances conduise à une sanction positive ou négative.

TABLEAU DE BORD (1)

PLAN

- Introduction :
1. Fonctions d'un tableau de bord.
 2. Forme et contenu des tableaux de bord.
 3. Exemples de conception d'un tableau de bord.

=====

Le tableau de bord a une résonance familière. On en parle au sujet de la voiture, des avions aussi bien que de l'Economie Nationale. Dans tous les cas, sa finalité est la même : être l'outil de synthèse, le dernier maillon de la chaîne qui va de la connaissance des faits à la prise de décision. Il donne au responsable le moyen de s'assurer de la maîtrise complète d'un véhicule ou d'une économie, il lui permet de déceler ce qui ne va pas, etc... dans la mesure où il est bien conçu et bien utilisé.

Son utilisation et sa conception sont donc les éléments essentiels.

Tout d'abord, définissons ce que l'on entend par tableau de bord. L'analogie avec l'image du T.B. d'un véhicule est commode et nous fournit le moyen de préciser la notion de T.B.

Remarques préliminaires : on considère le véhicule comme un système simple, connu et mis sous contrôle. Le pilote désire conserver le contrôle du véhicule en toutes circonstances, c'est-à-dire assurer la bonne marche du véhicule et sa survie.

Le T.B. est constitué d'un ensemble de cadrans et voyants donnant des informations sur un certain nombre de paramètres qui reflètent l'état de fonctionnement du système.

On peut constater :

- qu'il y a des indicateurs globaux, et d'autres plus détaillés (vitesse et compte-tours).
- que le pilote ne les regardera pas tous en même temps, avec la même fréquence.
- qu'il y a un plus ou moins grand nombre de cadrans selon la complexité et le degré de performances du véhicule, ainsi que les intentions du pilote..

(1) Cette note a été rédigée pour le CESMAP par Pierre Valla, 1971.

- que ces cadrans et voyants sont choisis en fonction de l'importance du paramètre sur le résultat final, c'est-à-dire la maîtrise du véhicule.
- que les T.B. sont personnalisés.

I. FONCTIONS D'UN T.B.

Les interventions précédentes ont décrit les étapes antérieures, définitions des objectifs et choix d'unité de mesure, méthodes de saisies des données, connaissance du modèle du système contrôlé...

Le T.B. se situe en bout de chaîne.

Il répond à quatre buts principaux :

- c'est un outil de mesure
- c'est un outil de diagnostic
- c'est un outil de communication
- c'est un outil de prise de décision.

A. OUTIL DE MESURE

Le tableau de bord indique la mesure, en valeurs réelles, d'un certain nombre de paramètres particulièrement choisis et il les compare à des références.

L'existence de références préétablie est fondamentale. En cas d'absence, on aurait l'information sans disposer des moyens de l'utiliser, sans pouvoir dire si la situation est normale ou non, etc...

Telle information ne pourrait pas déboucher sur la prise d'une décision. Elle serait intéressante mais inutile.

Il est donc essentiel de définir au préalable ce que l'on veut atteindre : avoir un système d'objectifs (et de mesure du résultat).

B. OUTIL DE DIAGNOSTIC

Le T.B. constitue un système d'alerte. Quand "quelque chose ne tourne pas rond", les clignotants s'allument.

Il est donc nécessaire de mettre en évidence dans un T.B. :

- les paramètres susceptibles de varier sans que l'on s'en rende compte par ailleurs (l'huile dans une voiture)
- ce qui ne marche pas comme prévu.

Le T.B. indique ce qui semble anormal (température de l'eau par exemple) étant bien entendu que certaines plages de tolérance sont admises.

L'amplitude de la tolérance est à étudier pour chaque cas spécifique.

On remarquera que l'on doit sélectionner la quantité et la qualité des informations à faire figurer dans un T.B. en fonction de leur répercussion sur le résultat final. Toute information sans importance est à éliminer.

C. OUTIL DE COMMUNICATION

La gestion prévisionnelle et contrôlée implique une certaine délégation des responsabilités. Ceci dit chaque niveau hiérarchique a besoin de disposer d'information concernant l'activité de ses subordonnés.

Le T.B. constitue cet élément d'information : c'est le moyen de communication écrite des réalisations comparées aux objectifs. Il sera à la base du dialogue et de la délégation.

Ceci dit, à chaque fonction, c'est-à-dire à chaque type d'objectif, correspondra un type de T.B.

Il est inutile qu'un supérieur dispose de tous les éléments d'information de ses subordonnés. Par contre, il disposera de renseignements que n'auront pas ses subordonnés.

A cet effet, on fera plusieurs remarques. D'abord, sur la nécessité d'avoir des informations cohérentes (notamment lors des consolidations), sur la nécessité d'utiliser un langage commun (définition de termes, d'unités de mesure universellement acceptées dans le service...).

En bref, les informations seront justes, nécessaires, cohérentes entre elles et complémentaires. C'est à cette condition que le T.B. sera un outil de communication utile et efficace.

D. OUTIL DE PRISE DE DECISION

Mettre à la disposition des dirigeants des informations n'est pas suffisant. Il est utile d'orienter cette information en fonction des décisions à prendre.

Le T.B. fera apparaître des écarts (résultats, référence).

Le pilote devra :

- savoir analyser les causes, par lui-même ou avec l'aide de ses collaborateurs.
- connaître les moyens de corriger ces écarts. Ceci suppose que le responsable connaisse le fonctionnement du système mis sous contrôle.

En fait, le responsable dispose d'une connaissance plus ou moins

bonne du système dans la mesure où tous les éléments importants ne sont pas directement contrôlables. Par exemple, en constatant une baisse de X% du C.A., le responsable des ventes devra décider soit d'envoyer plus de prospectus, soit de faire plus de publicité... soit un mélange de toutes ces actions individuelles.

- disposer de moyens d'action.
- de manifester sa volonté d'agir. Toute décision implique un choix et manifeste une volonté.

II. CONTENU ET FORME

Les informations à faire figure sur un T.B. sont de toutes les natures.

On distinguera :

- les informations d'activité
- les informations de coût
- les informations d'efficacité.

D'autre part, il est utile d'y faire figurer les mesures correctives prises (décisions prises). Toutes ces informations sont complémentaires.

Une information de coût n'a pas d'intérêt si elle n'est pas reliée à une information d'activité ou d'efficacité... Par contre, certains coûts variant en fonction de l'activité, il est intéressant de les individualiser et suivre leur évolution...

Autre remarque importante : il est bon de faire apparaître les coûts en fonction de leur importance en masse en évitant de tomber trop dans le détail. Et surtout, il est important de les sélectionner en fonction de l'influence plus ou moins grande que le responsable a sur eux : plus le responsable a de possibilité d'agir sur eux, plus il est important de les analyser.

Des informations d'activité peuvent être aussi variées qu'il est nécessaire. Elles permettront de faire apparaître les écarts de rendement et les écarts de coûts.

Les informations d'efficacité sont plus difficiles à saisir car souvent elles partent sur la qualité du service rendu où elles sont difficilement quantifiables.

En général, pour un système analysé on dispose de critères globaux d'efficacité que constituent certains ratios ou pourcentages. Par exemple, le taux d'expansion mesuré mois par mois ou le taux de rentabilité des capitaux investis.

D'autre part, concernant la qualité d'un service, on peut disposer de nombreux indices plus ou moins objectifs. Par exemple, le nombre de réclamations, les délais de livraison, les délais d'attente...

Et enfin, il est souvent important de faire figurer des informations non quantifiables telles que l'état d'esprit du personnel, l'attitude de la clientèle...

A. FREQUENCE DE SORTIE

La fréquence de sortie idéale devrait correspondre à la durée de la période minimum nécessaire pour que le paramètre mesuré varie sous l'action du responsable à qui l'on donne l'information. Il est donc nécessaire de l'adapter aux circonstances.

B. DELAI DE PRECISION

Il est important d'obtenir des informations à temps pour prendre les décisions qui s'imposent. Le délai doit être réduit au minimum, pour ce faire :

- on disposera d'informations moins précises (pas de chiffre au centime près mais arrondir en milliers ou millions selon le cas).
- on fera des T.B. simples.

Il est bien évident que le débat délai-précision devra aussi prendre en compte le coût de l'opération. Si dans certains cas on est obligé de faire les comptes rapidement pour disposer d'un chiffre approximatif dans un temps très court, puis de recommencer la même opération par la suite pour déterminer le chiffre exact, le coût d'un tel dédoublement peut-être prohibitif.

C. TENDANCES

Il est intéressant à partir des informations dont on dispose d'essayer de dégager des tendances pour le futur. A cet égard, on cumulera les résultats de la période si nécessaire (réduction des aléas).

SEGMENT III

LE SUIVI ET L'EVALUATION
DES PROJETS DE DEVELOPPEMENT

OBJECTIFS PEDAGOGIQUES

A la fin de ce segment, vous devrez être capable de :

1. Savoir ce qu'est le suivi et l'évaluation d'un projet.
2. Comprendre les objets et les objectifs du suivi d'un projet.
3. Connaître les techniques de suivi et d'évaluation d'un projet de développement.
4. Comprendre les raisons des échecs des projets de développement.

Qu'est-ce qu'un suivi ? Qu'est-ce qu'une évaluation de projet, programme ou plan ? Quelle est la différence entre un suivi et une évaluation ? Quels sont les objets du suivi et de l'évaluation et quels en sont les objectifs. Voici des questions auxquelles nous tâcherons de répondre dans ce segment du présent module.

A. LE SUIVI DES PROJETS DE DEVELOPPEMENT

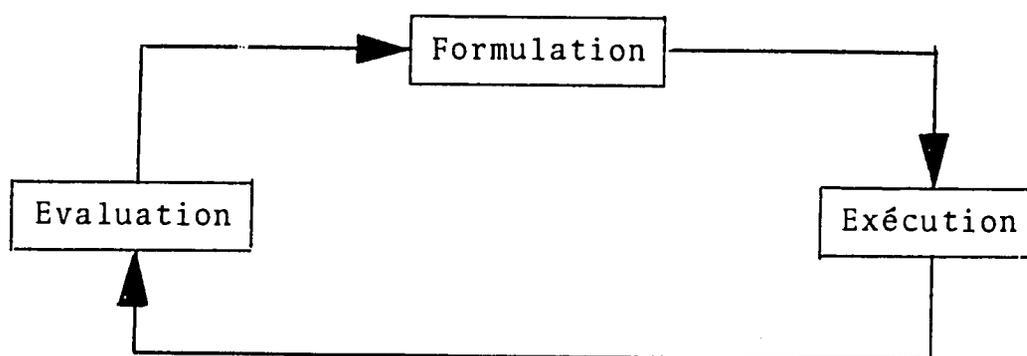
Au niveau de l'exécution des projets, le suivi est une activité ou une variante de rétroaction intimement liée à l'évaluation. Pour arriver donc à comprendre ce qu'est un suivi, la logique voudrait que l'on définisse tout d'abord ce qu'est une évaluation pour ensuite y situer le suivi.

Un dicton dit : "Si vous ne savez pas où vous allez, n'importe quel chemin vous y mènera." Cependant, dans les projets de développement, dès que l'on s'est fixé des objectifs, on est sensé savoir où l'on va et par conséquent quel chemin suivre.

En termes généraux, l'évaluation consiste à examiner le passé pour mieux prédire et maîtriser l'avenir. Plus précisément, l'évaluation est un processus qui permet de déterminer et juger la valeur des résultats des activités antérieures, ce qui permet de prédire les résultats des activités qui pourraient être éventuellement entreprises. Cependant, ce qui distingue l'évaluation des recherches académiques est qu'elle se fait aux fins de prise de décision, c'est-à-dire qu'elle fait partie d'un système de gestion.

Un bon management essaie d'employer judicieusement des ressources disponibles aux fins déterminées. Dans le cadre d'un projet, le management peut être conçu en forme de cycle :

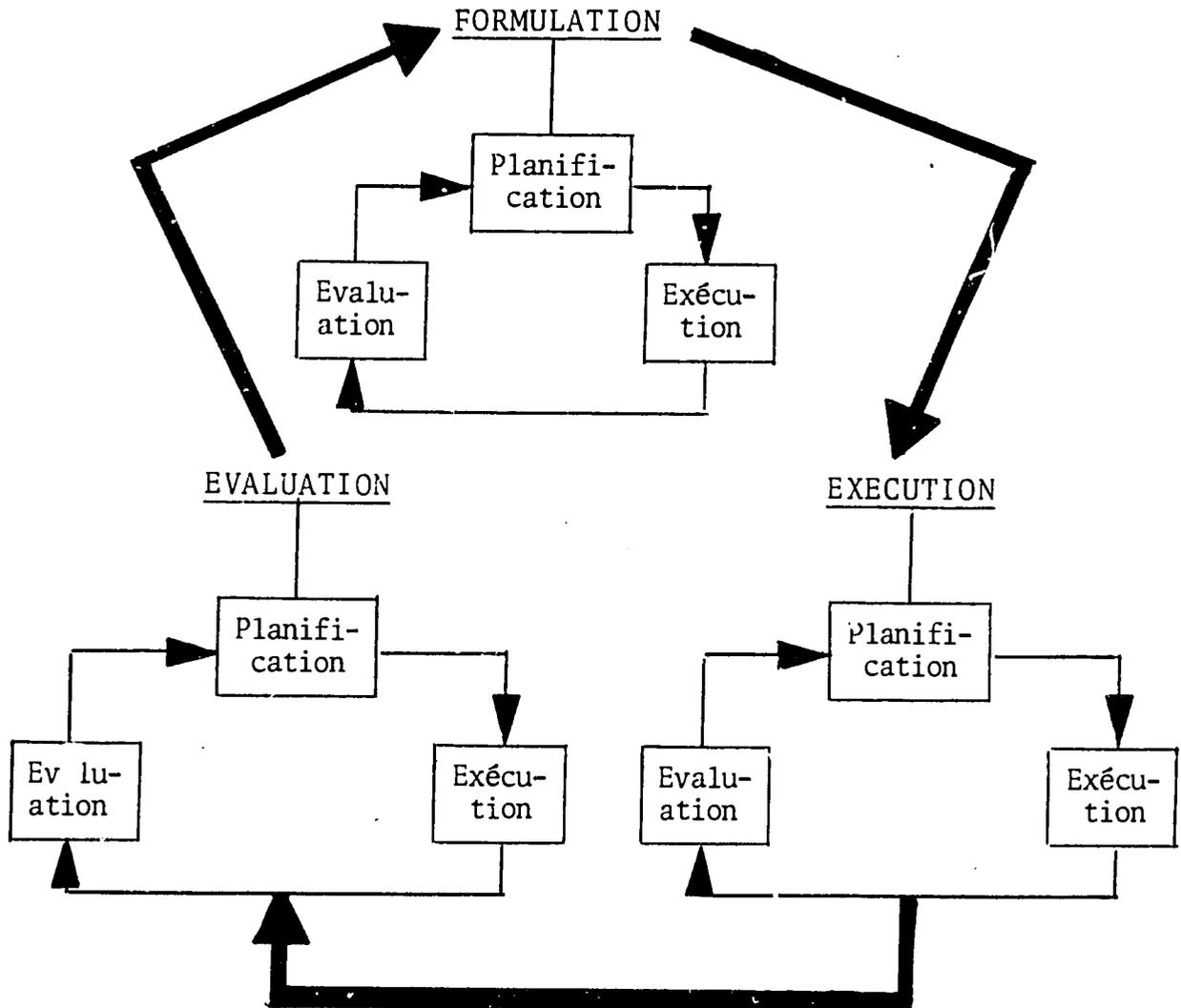
Le Cycle du Management de Projet



Selon ce schéma, chaque étape du cycle fournit la base pour l'étape suivante. En réalité, ce cycle de management se déroule de façon itératif et non linéaire. Il est illustré à la page suivante.

64

Le Cycle Itératif du Management



Ce deuxième schéma plus détaillé a introduit la notion d'une hiérarchie des activités managériales en illustrant le fait que chaque étape dans le cycle global de management de projet est composé d'un sous-cycle des mêmes éléments. Etant donné que l'évaluation figure au niveau du sous-cycle aussi bien qu'à celui du cycle global, ceci indique que l'on peut évaluer - selon les termes généraux présentés ci-dessus - à plusieurs niveaux, c'est-à-dire qu'il existe une hiérarchie d'activités d'évaluation.

En se situant dans le milieu organisationnel, on peut identifier trois variantes hiérarchiques d'évaluation. En ordre ascendant, les voici : le contrôle, le suivi et l'évaluation proprement dite.

Le contrôle s'opère au palier des opérations : il vise, par exemple, à vérifier des dépenses selon un budget, à constater que les activités ont été effectuées comme prévues dans le plan. Donc, au niveau du contrôle, l'évaluation se fait sur un champ très limité. Elle compare prévisions et réalisations afin d'identifier les écarts d'après un plan d'opérations bien élaboré.

Le suivi s'effectue au niveau du programme ou projet. Il utilise les informations acquises durant le contrôle pour exercer une rétroaction sur la production des extrants visant aux objectifs du programme/projet. Il met en question l'efficacité du plan d'opérations selon les écarts identifiés afin de mieux atteindre les objectifs du programme/projet. Le suivi accepte donc le but et les objectifs comme données.

La question que l'on se pose est de savoir ce que l'on suit et pourquoi on le suit ? La réponse à cette dernière peut être donnée par le tableau ci-après.

OBJETS ET OBJECTIFS DU SUIVI

OBJECTIFS OBJETS	CONSTATER	COMPARER	PREVOIR
1. <u>INTRANTS</u> - Finances - Hommes - Matériel - Matériaux - etc...	Qu'est-ce qui se passe ?	Qu'est-ce qui se passe par rapport au plan ?	Qu'est-ce qui va se passer ?
2. <u>INTERMEDIAIRES</u> - Procédures - Management - Organisation - Technologie	idem	idem	idem
3. <u>EXTRANTS</u> - Biens produits - Services rendus - etc...	idem	idem	idem

Dans un projet, trois éléments font l'objet du suivi. On peut suivre les intrants ; on peut également suivre les intermédiaires ; et, enfin, on peut suivre les extrants. Un projet bien suivi doit couvrir les trois éléments.

Pour ce qui est des objectifs du suivi, ils se situent en général à deux niveaux : le niveau de la constatation sur ce qui se passe dans le projet et le niveau de l'interprétation par rapport au plan. A ces deux premiers niveaux, on peut y ajouter un troisième : celui de la projection dans le futur,

c'est-à-dire sur ce qui va se passer dans le projet. En ce qui concerne les deux derniers niveaux, nous sommes déjà plus ou moins en train de parler de l'évaluation.

Ce que nous venons d'énoncer peut être illustré par le suivi financier d'un projet. Au premier niveau, le suivi financier sert à tenir un score ou à constater ce qui se passe dans le projet. Il s'agit de tenir le compte des fonds tels qu'ils sont dépensés dans les différentes catégories de budget et ce, en conformité avec toutes les procédures comptables et légales. Par analogie, on peut comparer ce niveau à celui d'un spectateur qui regarde un match de football et constate que le score est de 2 buts à zéro.

Par contre, au deuxième niveau, on tient compte non seulement du score à un moment déterminé mais on analyse aussi les performances accomplies par rapport au plan et en interprète les résultats. Revenons à notre exemple du match de football : si l'équipe qui était supposée gagner se retrouve avec un retard de 2 buts, et si le spectateur est un fanatique de l'équipe perdante, il dira que la raison pour laquelle son équipe est perdante, est que l'entraîneur a aligné tel ou tel joueur au lieu de tel ou tel autre. Les projections les plus sûres seraient alors avancées, c'est-à-dire qu'à l'allure où vont les choses, si l'entraîneur de l'équipe perdante ne change pas son équipe, elle sera battue. Nous nous retrouvons alors dans le domaine de l'évaluation.

Les techniques de vérification financière, l'analyse des comptes et l'audit peuvent être utilisés au premier niveau du suivi financier, tandis que les techniques telles que l'analyse des coûts, l'analyse coût-efficacité, les prévisions, etc... peuvent être utilisées dans le deuxième cas.

B. L'EVALUATION DES PROJETS DE DEVELOPPEMENT

L'évaluation proprement dite se passe au palier exécutif de l'organisation. C'est à ce niveau que le but du projet ainsi que les objectifs qui le justifient sont mis en question. L'évaluation, en fonction des résultats et des impacts escomptés et non escomptés, cherche à fournir une base d'appréciation de la valeur et de la validité du programme ou projet.

Chaque variante hiérarchique de l'évaluation fournit une base de prise de décision appropriée à son niveau. Chaque niveau supérieur comprend les résultats des évaluations aux niveaux inférieurs. Le tableau suivant résume ce cadre conceptuel de l'évaluation.

L'Evaluation en Fonction du Niveau de Prise de Décision

Palier organisationnel	Questions à poser	Choix parmi	Variante de rétroaction
Exécutif	<ul style="list-style-type: none"> Quoi faire Comment faire 	<ul style="list-style-type: none"> Objectifs Extrants 	<ul style="list-style-type: none"> l'évaluation
Programme/ Projet	<ul style="list-style-type: none"> Quoi faire Comment faire 	<ul style="list-style-type: none"> Technologies 	<ul style="list-style-type: none"> le suivi
Opérations	<ul style="list-style-type: none"> Quoi faire Comment faire 	<ul style="list-style-type: none"> Activités détaillées 	<ul style="list-style-type: none"> le contrôle

En somme, l'évaluation sert à assurer le meilleur emploi possible des ressources disponibles afin d'atteindre les buts voulus. Chaque variante de l'évaluation joue un rôle intégral dans le système de management du processus du développement socio-économique. Sans mécanismes de rétroaction, ce qui fournit l'évaluation, ce processus procède en fonction du hasard et non de la volonté.

Ce document de Patrick O. Malone et celui de Dennis Rondinelli qui suit fournissent les détails de l'évaluation rétrospective des projets ainsi que les principales raisons qui sont la cause de l'échec des projets de développement.

C. EVALUATION EX-POST DES PROJETS (1)

L'évaluation ex-post essaie de répondre à un ensemble de préoccupations dont les principales sont les suivantes :

1. Pourquoi se livrer à des évaluations ex-post ?

- Cycle du projet
- Rétroaction : feedback.

2. Evaluation du projet

- Quels aspects du projet ont été considérés (par exemple, techniques, économiques, financiers, sociaux ou aspects relatifs à l'environnement).
- Quelles projections ont été faites lors de l'évaluation, et quelles en ont été les bases ?
- Quels investissements/mesures complémentaires ont été jugés nécessaires à la réalisation des bénéfices prévus ; pourquoi ont-ils été jugés nécessaires ?
- Quelle était la répartition prévue des bénéfices ?
- Quelles améliorations institutionnelles ont été jugées nécessaires à la réussite du projet ? Quelles dispositions ont été adoptées pour assurer ces améliorations ?
- Quels spécialistes ont participé à l'évaluation du projet (agronomes, ingénieurs, économistes, analystes financiers, etc...) ?
- Quelles étaient les politiques et méthodes du Gouvernement/ des Ministères/et des institutions en vigueur lors de l'élaboration du projet (dans la mesure où elles avaient trait

(1) Document de l'IDE par Patrick O. Malone, révisé en mai 1979.

- audit projet) ?
- Quels documents de travail, quels calculs, quels relevés relatifs au projet ont été portés au dossier ?
 - Lors de l'évaluation, certains paramètres ont-ils été désignés comme des paramètres-clés dont dépendrait la "réussite" du projet (par exemple, augmentation de la circulation, rendement des cultures, croissance de l'emploi) ?
 - Certaines données étaient-elles disponibles, ou bien a-t-on dû avant la mise en application du projet procéder spécifiquement à des relevés et à des mesures (par exemple, des photographies aériennes), qui seraient utiles pour surveiller ex-post certains mouvements démographiques, certains effets sur l'environnement, certaines modifications du régime hydrologique, etc...?

3. L'évaluation ex-post

i) Préparation à l'évaluation

- Qui devrait être chargé de l'évaluation ex-post ? Les spécialistes de quelles disciplines ? A quel niveau de personnel ? (L'équipe devrait être suffisamment compétente et avoir assez d'"autorité" et suffisamment d'ancienneté pour pouvoir être parfaitement objective et impartiale dans son travail).
- Quel Ministère/institution aura le plus) à gagner de cette évaluation ex-post ?) Ce ne sont pas
- Quel Ministère/institution assumera les) toujours les frais de cette évaluation ?) mêmes !
- Quand doit être effectuée cette évaluation ex-post ? Et combien de temps doit-elle prendre ? Faudra-t-il beaucoup de temps (d'années ?) pour obtenir des résultats significatifs ?

ii) Quels sont les aspects qui devraient être examinés au cours des évaluations ?

- a) techniques : Les buts ont-ils été judicieusement choisis ? Quelles ont été les causes des différences entre le coût effectif et le coût estimé ? Le personnel d'encadrement sur le terrain s'est-il montré attentif à la nécessité de modifier les objectifs au cours de la mise en application ; a-t-il pu procéder à ces changements, ou bien les règles des Ministères/institutions se sont-elles révélées trop pesantes pour permettre une réaction en temps opportun ?
- b) économiques : Les bénéfices se sont-ils concrétisés tels que prévus lors de l'évaluation ? Sinon, pourquoi ? Les investissements complémentaires ont-ils été faits ? A temps ? Sinon, pourquoi ? Quel était ex-post le taux de rendement (taux de rendement de l'investissement) ou le rapport bénéfice/coût, ou autre élément du même ordre ? Comment a-t-il soutenu la comparaison avec le taux de rendement de l'investissement prévu ? (A ce propos, il y a lieu de penser aux erreurs compensatoires.) Les coûts peuvent être sensiblement plus élevés que prévus et les bénéfices (fortuitement) peuvent aussi s'être élevés substantiellement, permettant ainsi un taux de rendement de l'investissement encore acceptable. Dans ces conditions, cependant, il ne faut pas se satisfaire d'un taux de rendement de l'investissement suffisant. Les coûts, comme les bénéfices, étaient erronés, mais - par chance - ils se sont déplacés dans la même direction ; ils auraient pu se déplacer dans une direction opposée ! Les questions auxquelles il faudrait répondre ici sont :

- Pourquoi les estimations de coût étaient-elles erronées ?
- Pourquoi les estimations de bénéfice étaient-elles erronées ?

c) financiers : Quels ont été les résultants financiers :

- conformes aux projections ?) coefficients de roulement, (sur quelle base se fondaient les projections ?)) coefficients d'exploitation, - en fait ?) formation de capital, taux de rendement, etc...

Quelle a été votre expérience en matière de tarifs ? Auraient-ils dû être ajustés ? Si c'est le cas, l'ont-ils été ? Sinon, pourquoi ? La personne morale a-t-elle été récompensée d'un service "social" que le Gouvernement exige d'elle ?

d) commerciaux : Les marchés se sont-ils concrétisés ? Sinon, pourquoi ? La commercialisation a-t-elle été suffisamment vigoureuse ? Y a-t-il eu des efforts pour cerner les besoins des consommateurs ?

e) Aspects relatifs à l'organisation : Des modifications de l'organisation ont-elles été envisagées (ses structures et/ou son personnel) ? Ont-elles été effectuées ? Si oui, ont-elles produit l'effet prévu ? Est-il quantifiable ? Sinon, pourquoi ? A-t-on rencontré une "opposition au changement" ? (Le changement est généralement mal accepté.) Afin de rendre les changements plus acceptables, les "relations publiques" auraient-elles dû être meilleures ?

f) sociaux : Le projet avait-il pour but de créer des emplois ? Si oui, en a-t-il été ainsi ? Sinon, pourquoi ? Le projet a-t-il eu des retombées inattendues d'ordre social ? Bénéfiques ou autres ? Peuvent-elles être mesurées ?

74'

- g) Aspects relatifs à l'environnement : Quel a été l'impact total du projet sur son environnement ?
- préjudice temporaire (par exemple, poussière provenant de travaux de terrassement ou de fabriques d'asphalte) ?
 - changement permanent (modification du régime hydrologique, des systèmes de drainage, dans l'habitat de la sauvagine ? Le projet a-t-il aggravé les problèmes d'érosion des sols, de stabilité, etc...?)

Pour chacune des rubriques précédentes, l'équipe d'évaluation "ex-post" devrait continuellement se demander "Quelles sont les leçons pertinentes à tirer pour des projets futurs ?" Souvenez-vous que le projet a été formulé dans le contexte des procédures et méthodes d'un Gouvernement ou d'une institution et de "l'état des techniques" à l'époque ! Le projet pourrait être tout différent s'il était formulé "aujourd'hui", dans un contexte différent de politiques et méthodes et compte tenu de l'avancement rapide de la technologie survenu dans l'intervalle. N'importe qui peut être critique a posteriori. L'objectif premier d'une évaluation ex-post n'est pas de critiquer des individus ou d'attribuer des blâmes ; elle doit plutôt dans un sens constructif permettre de déterminer les leçons pertinentes - pour que des erreurs ne soient pas répétées et qu'ainsi, les projets futurs s'en trouvent améliorés.

B. RAISONS DE L'ECHEC DES PROJETS DE DEVELOPPEMENT : LES PROBLEMES DE GESTION DES PROJETS DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT (1)

Dennis A. RONDINELLI, Senior Fellow au Technology and Development Institute of the East-West Center à Honolulu a fait partie du corps enseignant de l'Université de Wisconsin et de Vanderbilt University. L'article suivant représente un résumé d'une analyse plus approfondie des méthodes de gestion des projets suivies par les organismes d'aide internationaux dans les pays en développement. L'étude principale, "Project Planning for Developing Countries: The Impact of Imperious Rationality" est un examen critique des conséquences que produit l'application par les organismes internationaux des systèmes de gestion des projets sur l'administration dans les pays moins développés. Cette étude est la base d'un livre que le professeur RONDINELLI est en train d'écrire au East-West Center sur l'administration des projets de développement.

Les projets sont les pièces maîtresses du mécanisme du développement. Si l'identification, la préparation et l'exécution des projets n'étaient pas menées à bien les plans de développement ne seraient que des rêves, les nations en développement demeureraient stationnaires ou rétrograderaient. GITTINGER prétend que les projets sont le "tranchant" du développement. HIRSCMAN les appelle les "cellules privilégiées du processus du développement". D'autres notent le rôle central que la gestion des projets est en voie de jouer dans l'administration publique des nations en développement. "Les programmes et les projets sont de plus en plus utilisés dans le processus de développement économique et social des pays du tiers monde." Les Nations Unies déclarent : "Ils représentent un élément essentiel de la formulation et de l'exécution des plans de développement. La plupart des administrateurs s'intéressent plus directement à l'administration de programmes et de projets qu'à tout autre aspect de caractère plus spécifique de l'administration publique." Pendant plus d'un quart de siècle, les projets ont également été les principaux instruments utilisés par les organismes d'aide internationaux pour accorder des dons, des crédits, des prêts et de l'aide technique aux pays en développement. Le volume des prêts et le nombre des projets ont considérablement augmenté au cours de la dernière décennie, et les organismes d'aide tels que la Banque Mondiale, l'Agency for International Development des Etats-Unis et le Programme des Nations Unies pour le développement sont en train de diversifier largement les secteurs dans lesquels ils feront des investissements à l'avenir.

(1) Dennis A. RONDINELLI, "Raisons de l'échec des projets de développement : les problèmes de gestion des projets dans les pays en développement", Project Management Quarterly, Vol VII, N° 1, mars 1976, pages 10-15.

Les appréciations portées récemment par les commissions internationales d'évaluation sur la planification et l'administration du développement et sur les pratiques suivies par les organismes d'aide en matière de prêts mettent en lumière l'importance de projets bien préparés et exécutés. Points d'intervention critiques du développement, les projets traduisent les plans en actes. Vecteurs du changement économique et social, ils peuvent offrir les moyens de mobiliser les ressources et de les affecter à la production de nouveaux biens économiques et services sociaux. La rareté de projets bien conçus est une raison essentielle des résultats médiocres constatés dans la mise en oeuvre des plans dans de nombreux pays en développement. L'incapacité d'identifier, de formuler, de préparer et d'exécuter les projets continue à faire sérieusement obstacle à l'augmentation des mouvements de capitaux à destination des sociétés les plus pauvres.

Malgré plus d'un quart de siècle d'une expérience intensive en matière d'investissements mis en place dans le cadre de projets, les institutions de prêt internationales et les ministères des pays moins développés signalent encore l'existence de graves problèmes dans l'exécution des projets. Plusieurs de ces problèmes sont imputables directement à une carence de planification et de gestion. Les analystes ont constaté que les institutions de la plupart des pays en développement ne possèdent tout simplement pas la capacité suffisante ou un personnel convenablement formé pour préparer et exécuter les projets efficacement. "Dans un pays après l'autre," soutient Albert WATERSTON, ancien fonctionnaire de la Banque Mondiale, "on a découvert qu'une importante limitation à l'exécution des projets et des programmes et plus tard à leur fonctionnement, ne sont pas les ressources financières, mais la capacité administrative." A mesure que s'accroît le nombre des projets et que leur composantes deviennent plus complexes, les institutions de prêt internationales font face à des problèmes de plus en plus nombreux en matière de planification et d'administration. Des commissions d'évaluation prestigieuses présidées par Lester PEARSON pour la Banque Mondiale, et Sir Robert JACKSON pour les Nations Unies ont recommandé d'apporter des modifications sensibles aux systèmes de gestion des projets.

On a constaté que les façons traditionnelles d'aborder l'administration publique n'offraient pas grand intérêt pour préparer les administrateurs des pays moins développés aux tâches complexes qu'entraînent la planification et l'exécution des projets de développement. La formation classique en matière d'administration publique - fondée sur des méthodes pointilleuses et centralisées, qui instituent des règlements - n'est pas adaptée à la dynamique du changement. On a accordé relativement peu d'attention à former les administrateurs des pays en développement en matière de bonne gestion pour des projets. Souvent la formation disponible se place dans une optique étroite accordant plus d'importance à l'évaluation économique qu'à l'épanouissement des aptitudes à la gestion. Dans ce domaine, on s'est peu soucié des cadres opérationnels qui font de la gestion d'un projet un ensemble intégré d'éléments et d'activités - identification, préparation, études préinvestissement, conception, évaluation, approbation, organisation, fonctionnement, administration, évaluation et suivi - qui exigent une gestion compétente pendant tout le cycle du projet. Les écrits traitant d'analyse économique et financière,

d'organisation de chaînes et de calendrier des travaux abondent, mais les ouvrages et les programmes de formation qui permettraient d'étendre les connaissances et les compétences des administrateurs en matière d'organisation des projets, de mobilisation des ressources, de prises de décisions complexes, de solution des problèmes, de coordination et de mise en place d'institutions sont beaucoup moins nombreux. Le choix et la formation du personnel employé dans les projets et du personnel d'assistance technique, l'identification et l'utilisation d'une gamme étendue de ressources non-économiques ont été également négligés.

Dans de nombreux cas, les méthodes de gestion de projets utilisées dans les pays avancés - celles qui ont été mises au point pour les programmes intéressant la défense, la recherche et le développement des entreprises et les programmes spatiaux - ont été préconisées pour augmenter la capacité d'exécution des nations en développement ; on a essayé de mettre en place des techniques et des méthodes complexes de gestion des projets. Dans de nombreux cas, les traditions culturelles, politiques et sociales s'opposent à l'utilisation des méthodes américaines ou européennes de gestion des projets. Même les sociétés multinationales les plus dynamiques qui entreprennent de nouvelles opérations dans les pays du tiers monde s'aperçoivent que des crises imprévues surgissent constamment et font obstacle à la bonne exécution d'importants projets.

LA PLETHORE DES PROBLEMES DE GESTION DES PROJETS

Pour être efficaces, les techniques d'administration et de formation doivent se fonder sur une parfaite compréhension des problèmes complexes auxquels font face les nations en développement. En 1974 et 1975 des interviews menées par l'auteur avec plus de 50 personnalités - administrateurs de haut rang, chargés de prêts, personnel employé par le projet et le programme, personnel chargé de l'évaluation et des opérations, programmeurs et chefs de division des régions géographiques - de trois des plus importantes organisations d'aide internationales ainsi que l'analyse de la teneur de certains documents internes d'évaluation, ont révélé l'existence d'une foule de problèmes graves. Des difficultés d'ordre politique, économique, opérationnel social et matériel ou bien retardent sensiblement les projets ou bien les font échouer. Les problèmes suivants sont ceux qui se produisent le plus fréquemment. Cette liste peut fournir des éléments d'appréciation aux experts d'assistance technique, aux éducateurs ou aux directeurs de projets du secteur privé qui s'occupent de projets ou du personnel employé par les projets dans les pays en développement.

1. Conception et préparation inefficaces des projets
 - a) Méthodes d'identification et de préparation inappropriées ou inefficaces utilisées par les organismes nationaux de planification et les ministères responsables.
 - b) Distorsion des schémas du développement par l'adoption de priorités imposées par l'organisme de financement aux gouvernements bénéficiaires.

- c) Incapacité des gouvernements nationaux à engager les ressources disponibles pour des projets réalisables en raison de systèmes périmés ou inadéquats de planification des investissements et de budgétisation.
- d) Communications insuffisantes entre les organisations qui fixent les objectifs d'investissement pour les projets et celles qui sont chargées de mettre au point les politiques globales de développement.
- e) Analyse inadéquate de la capacité d'absorption des pays en développement à financer, exécuter et faire fonctionner des types de projets déterminés dans chaque secteur.
- f) Evaluation inexacte du marché ou de la demande de produits fournis par le projet qui aboutit à une mauvaise répartition des ressources destinées aux investissements et à un surinvestissement dans des types déterminés de projets.
- g) Insuffisance de l'analyse préparatoire, de l'évaluation sectorielle, des études de préinvestissement et de l'évaluation technique pour fournir les renseignements nécessaires à la conception du projet.

2. Imperfection des processus d'évaluation et de sélection

- a) Objectifs et production attendue de projets mal définis.
- b) Importance excessive attachée aux objectifs financiers lors de l'évaluation et de la sélection des projets ; les projets sont sélectionnés sur la base du montant total de financement disponible et non pas sur celle de la production des projets envisagés.
- c) Importance excessive attachée aux critères économiques et techniques lors de l'évaluation et de la sélection des projets ; dédain des incidences d'ordre administratif, social, culturel et écologique.
- d) Promotion de "projets favoris" par des particuliers, des groupes ou des organismes gouvernementaux dans les pays en développement et dans les services de financement des organisations d'aide internationales.
- e) Retards excessifs apportés par les organismes de prêt internationaux à l'examen et à l'approbation des projets.
- f) Perpétuation des projets déjà commencés par un financement continu et à crémaillère ; évaluation inadéquate des demandes de financement continu ou de financement de deuxième génération.
- g) Difficulté d'estimer les coûts véritables du capital lors de l'évaluation de chaque projet ou de la comparaison de différents projets.

19

3. Conception d'effectueuse des projets

- a) Conception de projets sans tenir entièrement compte des conditions, des besoins et des capacités locales.
- b) Sous-estimation des besoins en ressources, des obligations en matière d'amortissement, compte insuffisamment tenu des besoins en ressource d'autres projets en cours, entraînant de lourds emprunts supplémentaires non prévus.
- c) Spécifications insuffisantes ou inappropriées, choix défectueux de l'emplacement, utilisation de matériaux défectueux ou impropres, raison de la mauvaise construction des installations.
- d) Plans insuffisamment détaillés entraînant la nécessité d'apporter des modifications fréquentes aux stades ultérieurs de la conception des projets et des adjonctions ou extensions non prévues du projet.
- e) Absence d'intégration des projets d'équipement et des projets d'infrastructure dans des ensembles ou réseaux connexes plus vastes.
- f) Absence de planification conditionnelle pour faire face à des situations exceptionnelles ou à des retards imprévus.
- g) Inaptitude à choisir des données de base et des indicateurs du développement adéquats lors de la conception du projet et pour permettre un suivi, une régulation et une évaluation à posteriori du projet.
- h) Carence à prévoir les changements nécessaires sur le plan de l'action pour soutenir convenablement les projets, à savoir : les stimulants fiscaux, les réformes foncières et les subventions ou autres avantages destinés à encourager les investissements privés connexes.
- i) Manque d'interaction entre les architectes des projets et les utilisateurs, les clients et les bénéficiaires finals au cours de la conception du projet.
- j) Inaptitude à tenir convenablement compte dans les plans financiers de l'inflation, des hausses de prix et des augmentations de traitements qui influencent le coût global du projet.

4. Problèmes de démarrage et d'activation

- a) Retards apportés à donner l'approbation tant nationale qu'internationale nécessaire à l'activation des projets ; retards administratifs et bureaucratiques imputables aux organismes d'aide et aux gouvernements nationaux.

- b) Corruption, rivalités inter-ministérielles et absence de coopération dans l'allocation et le décaissement des ressources nécessaires à l'activation des projets.
- c) Difficulté à obtenir des ressources locales en cours de construction du projet qui entraîne des retards et des dépassement de coûts.
- d) Carence à définir la relation entre l'organisation du projet et les grandes structures institutionnelles et administratives.
- e) Analyse et comparaison insuffisantes des différentes méthodes qui permettraient d'atteindre les objectifs du projet au cours des phases de démarrage et d'organisation.
- f) Conception inadéquate des structures administratives qui entraîne la création d'organes d'exécution inefficaces ou mal adaptés à leur tâche.
- g) Capacité sur les lieux des organisations d'aide internationales trop réduite pour fournir de l'assistance technique pendant la phase d'activation du projet.
- h) Inaptitude à modifier le projet une fois découverts des obstacles non prévus pendant l'organisation et le fonctionnement.

5. Exécution, fonctionnement et supervision inadéquats au projet

- a) Dépassements de coûts imputables aux retards apportés à la construction, à l'achèvement et à l'exécution du projet.
- b) Flux d'information insuffisants pour indiquer les objectifs d'exécution détaillés.
- c) Manque de continuité, de supervision et d'aide en cas de difficultés de la part des organismes internationaux de financement.
- d) Capacité insuffisante ou incompétence des entrepreneurs locaux.
- e) Absence de directeurs de projets compétents et convenablement formés.
- f) Division excessive de la responsabilité entre les organisations et les services gouvernementaux pour l'exécution des projets.
- g) Systèmes insuffisants d'organisation des travaux et de l'utilisation des ressources.
- h) Carence des cahiers de charge.
- i) Délais de livraison et inaptitude à obtenir les ressources, les matériaux et les fournitures nécessaires.

31

- j) Méthodes de comptabilité surannées, méthodes de budgétisation inefficaces.
 - k) Changements fréquents de personnel, mauvaise formation du personnel, structure inadéquate des traitements.
 - l) Conflit entre les membres du personnel affectés au projet ou entre les administrateurs du projet et le personnel professionnel.
 - m) Méthodes d'appel d'offres et de passation des marchés exagérément complexes ou inefficaces.
 - n) Engagement par les gouvernements nationaux pour l'exécution de projets d'un volume de ressources administratives et financières qui dépasse leur capacité.
 - o) Inaptitude à attirer des consultants et des entrepreneurs étrangers pour suppléer aux capacités des consultants et des entrepreneurs locaux.
 - p) Inaptitude à développer des compétences locales en matière de gestion en utilisant les projets comme exercices de formation ; recours excessif aux expatriés pour la planification et le fonctionnement des projets ; inaptitude à former des administrateurs nationaux.
6. Coordination externe insuffisante ou inefficace des activités entreprises dans le cadre du projet
- a) Insuffisance des installations et de l'infrastructure connexes et des services généraux.
 - b) Coordination insuffisante entre organisations chargées de réaliser des projets et des programmes dans les secteurs de développement connexes.
 - c) Mauvaise coordination entre le financement interne des projets et l'aide extérieure.
 - d) Achèvement de projets patronnés par un ministère avant l'achèvement de projets organisés par un autre ministère qui fournit les matières premières nécessaires à d'autres projets.
 - e) Incapacité d'un organisme public à former le personnel nécessaire à l'achèvement et à l'exploitation de projets entrepris par un autre organisme public.
 - f) Retards apportés au décaissement des organismes donateurs.
 - g) Ingérence politique dans la construction ou le fonctionnement interne d'un projet.

- h) Utilisation insuffisante de la technologie étrangère ; investissement excessif en technologie locale de préférence au transièrt et à l'adaptation de technologie étrangère.
7. Diffusion et évaluation défectueuses des résultats des projets et insuffisance des mesures de suivi
- a) Productions et avantages des projets limités à un groupe de bénéficiaires plus restreint que le groupe initialement visé ; effets limités de démonstration et de propagation de projets sauf lorsque des efforts spéciaux sont faits pour les amplifier.
 - b) Utilisation insuffisante ou inappropriée des projets une fois achevés.
 - c) Supervision et contrôle défectueux exercés par les organisations internationales de prêt.
 - d) Mauvaises méthodes internes de communication et de surveillance.
 - e) Manque de surveillance et de contrôle de la part des ministères de l'administration centrale chargés d'exécuter le projet.
 - f) Défaut d'adaptation à d'autres activités de développement des résultats et techniques convenant à un projet.
 - g) Incapacité de former et de conserver le personnel une fois que le projet a été achevé et que son fonctionnement a été transféré à des activités courantes de production.
 - h) Manque de prévision d'organisation ou d'aménagement en présence des répercussions politiques et sociales des projets sur les populations locales.
 - i) Retards excessifs apportés à la communication des rapports d'achèvement des projets.
 - j) Inaptitude à terminer les projets en temps voulu ou à transférer les activités entreprises dans le cadre des projets à des organismes publics établis.
 - k) Méthodes et procédures inadéquates ou inefficaces d'évaluation à postériori des projets.

Pour que cette formidable liste de problèmes soit réduite à l'avenir, il faut que les organisations d'aide internationales, les sociétés multinationales et les gouvernements des nations en développement coopèrent pour introduire des changements fondamentaux de politiques et de méthodes. Les organisations d'aide et les ministères du plan connaissent déjà les grands problèmes que pose la mise en oeuvre des projets ; cependant, les difficultés que posent les moyens d'augmenter la connaissance des organisations

et d'utiliser les leçons du passé empêchent qu'on les emploie de façon efficace. La présente étude a découvert un grand nombre de problèmes stratégiques qui ont une incidence essentielle sur l'avancement d'un projet à chacun de ses stades. L'adoption de mesures de redressement dans chacun de ces grands domaines pourrait sensiblement améliorer la préparation et l'exécution des projets.

CHANGEMENTS DE LA POLITIQUE DE GESTION DES PROJETS

Tout d'abord, en leur qualité de pièces maîtresses du mécanisme du développement, les projets doivent être identifiés et définis dans un contexte plus vaste de développement. Les plans de développement nationaux doivent être plus étroitement liés aux projets envisagés et définir des politiques et des programmes concrets ainsi que les activités économiques entreprises dans le cadre des projets qui permettront de faciliter l'exécution des plans. Certains pays en développement sont en train d'expérimenter des plans à court terme de portée intermédiaire dans lesquels les priorités des projets sont plus clairement identifiées. La planification sectorielle et annuelle, la création de bureaux chargés d'identifier les projets, la répartition des responsabilités dans ce dernier domaine entre les gouvernements régionaux et provinciaux, la création de bureaux chargés d'une programmation sectorielle au sein des ministères responsables et la création d'équipes de préparation des projets sont mises à l'essai afin d'améliorer le processus d'identification des projets. Cependant, pour que les politiques du développement se traduisent dans ce domaine par des mesures concrètes, la planification dans les pays en développement doit être orientée davantage vers des projets.

Dans le domaine du développement, la définition d'objectifs explicites, réalistes, immédiats et à long terme représente un aspect de la gestion des projets qui a le plus besoin d'amélioration. Il n'est possible d'établir des plans dans lesquels les éléments d'un projet et les activités qui seront entreprises dans le cadre de ce projet sont rattachés à des buts spécifiques et à des objectifs déterminés en matière de production et dans lesquels un rapport est établi entre les facteurs de production et des activités déterminées que lorsque les objectifs sont compris et acceptés par tous ceux qui participent à l'administration du projet. L'ambiguïté, la confusion, ou la conception erronée des objectifs immédiats et des objectifs à long terme d'un projet sont peut être les raisons les plus importantes pour lesquelles les projets s'écartent de leurs buts. Les organisations d'aide internationales sont en train de mettre à l'essai plusieurs techniques pour résoudre ce problème. Le "cadre logique" de USAID exige que les missions envoyées sur le terrain définissent clairement les éléments des projets, leurs résultats, leurs buts et leurs objectifs selon des termes mesurables ou susceptibles d'être vérifiés objectivement, afin d'établir des relations de causes à effet entre les produits, les buts et les objectifs des projets et de fixer des indicateurs de réalisation aux fins de supervision et d'évaluation a posteriori. Les paramètres du "cadre logique" ont permis de raffiner dans une certaine mesure la formulation des projets, mais les évaluations faites sur le terrain révèlent l'existence de graves problèmes opérationnels. D'une

façon analogue, le PNUD grâce à ses exercices de programmation par pays et à ses programmes d'assistance de préinvestissement, de même que la Banque mondiale par l'intermédiaire de ses programmes par pays et de ses missions de préparation de projets, s'efforcent de rattacher chaque projet à des objectifs spécifiques de développement sectoriel.

Il conviendrait de reformuler les méthodes d'évaluation afin de déterminer avec plus de précision la capacité d'absorption : à savoir la mesure dans laquelle l'exécution des projets envisagés surchargerait les capacités actuelles d'un pays dans les domaines administratif, technique, social, politique et économique ainsi que la mesure dans laquelle les projets contribuent à augmenter la capacité dans des secteurs clés du développement. Les principales organisations d'aide ont amélioré l'évaluation de l'incidence globale des projets mais des estimations officielles fantaisistes de la capacité administrative continuent à entraver la livraison de fonds de contrepartie, la promulgation de réformes législatives et administratives, le développement de compétences techniques et administratives, ou la mise en place de l'infrastructure essentielle à une exécution efficace des projets. L'approbation de projets qui dépassent la capacité d'absorption des gouvernements nationaux entraîne non seulement l'échec des projets, mais privent de maigres ressources d'autres projets de développement.

De plus, les pays en développement ont besoin d'une aide extérieure supplémentaire en matière de supervision et d'évaluation des projets pour éliminer rapidement les goulets d'étranglement et les insuffisances. La présente étude a révélé de nombreux cas dans lesquels les problèmes ont été cernés à temps mais aucune mesure de redressement n'a été prise. L'inaptitude à repenser des projets et à leur apporter des modifications continuera probablement si les méthodes d'examen et de révision des spécifications et des plans ne sont pas simplifiées. Une coopération plus étroite entre les organismes d'aide, leurs représentants sur le terrain, les autorités gouvernementales et les consultants est essentielle pour la supervision, le contrôle et le suivi. Il faut exiger que les experts d'assistance technique utilisent les normes de leur profession pour admettre l'existence de problèmes et de jugements erronés suffisamment tôt pour adopter des mesures de redressement. Le PNUD a institué un processus d'examen tripartite qui s'efforce d'évaluer au moins deux fois par an tous les projets qui reçoivent de l'assistance technique. Cet examen, effectué conjointement par les représentants du gouvernement, du PNUD et de l'organe d'exécution, vise à donner des conseils immédiats pour améliorer l'efficacité et le rendement de l'exploitation des projets. La Banque mondiale est en train d'augmenter le nombre et les fonctions de missions de supervision pour obtenir de meilleurs renseignements sur les insuffisances et les goulets d'étranglement des projets.

L'exécution des projets en tant que mécanisme de formation pour le développement de compétences locales doit recevoir une importance particulière. Une meilleure planification et l'amélioration de la capacité administrative doivent faire partie de la production des projets. Dans le domaine du développement, le besoin d'administrateurs extrêmement bien

formés, notamment ceux qui possèdent des compétences de cadres, est un thème que ne cessent de mentionner les rapports d'évaluation de l'aide internationale. Les pays en développement ont besoin de deux catégories d'administrateurs rompus à la gestion des projets, ceux qui peuvent organiser et coordonner tout le cycle du projet comme un processus intégré et ceux qui peuvent diriger le projet comme une entité administrative une fois qu'il a été retenu et approuvé.

Enfin, et ce qui est le plus important, il faut améliorer la gestion des projets en gardant présent à l'esprit les besoins du client "final". Les recommandations qui sont faites au mépris des traditions sociales, culturelles, politiques et administratives des pays en développement ne s'appliqueront pas. Les transferts massifs de systèmes de gestion de projets appliqués par les pays occidentaux en matière de défense ou dans la conduite des entreprises privées, trop complexes pour les pays en développement dotés d'une capacité administrative limitée, ne feront pas grand chose pour améliorer la compétence des cadres. Il s'agit de mettre au point des techniques qui sont sensibles aux besoins des économies nationales, aux contraintes dont elles souffrent et aux occasions qu'elles présentent. Ces techniques devront profiter de l'expérience des fonctionnaires locaux qui, après tout, savent mieux ce qui conviendra à leur pays.