

2m11.2709.7

Université de Montréal

Processus de décision de la Banque Africaine de développement. Le cas des projets publics.

Par  
MOUSSA Yapi Youssouf

Département de Communication  
Faculté des Arts et des Sciences

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures  
En vue de l'obtention du grade de  
Maître en Communication (MSC)  
Option entreprise

Août, 1998



Moussa Yapi Youssouf, 1998

5 855 1105

P  
90  
U54  
1999  
V.007

[Université de Montréal]

Trouver le chemin de la Banque Africaine de Développement. Le cas des pays de l'Afrique de l'ouest.

MOULISSA Yara Yonkou



Université de Montréal

Bibliothèque



1999 1999

MOULISSA Yara Yonkou 1999

Université de Montréal  
Faculté des études supérieures

Ce mémoire intitulé:

Processus de décision de la Banque Africaine de développement. Le cas des projets publics.

Présenté par

MOUSSA Yapi Youssouf

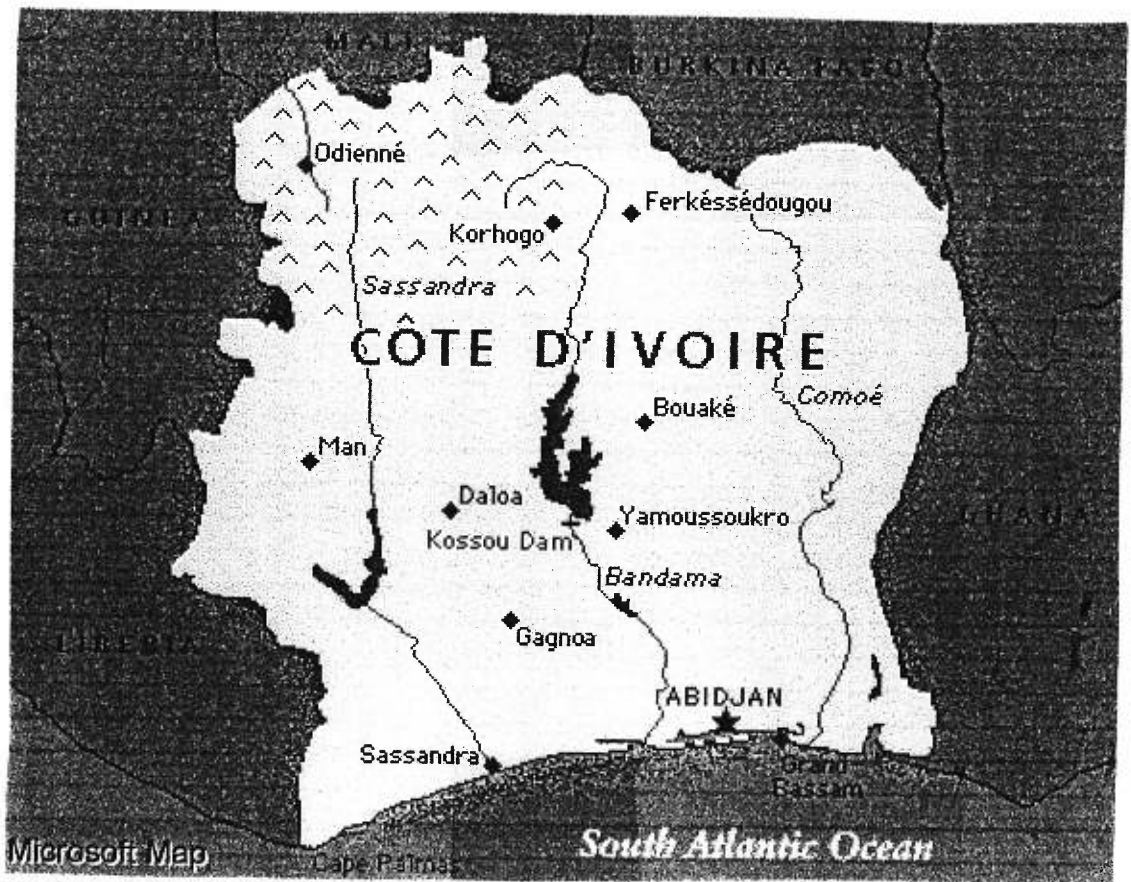
A été évalué par

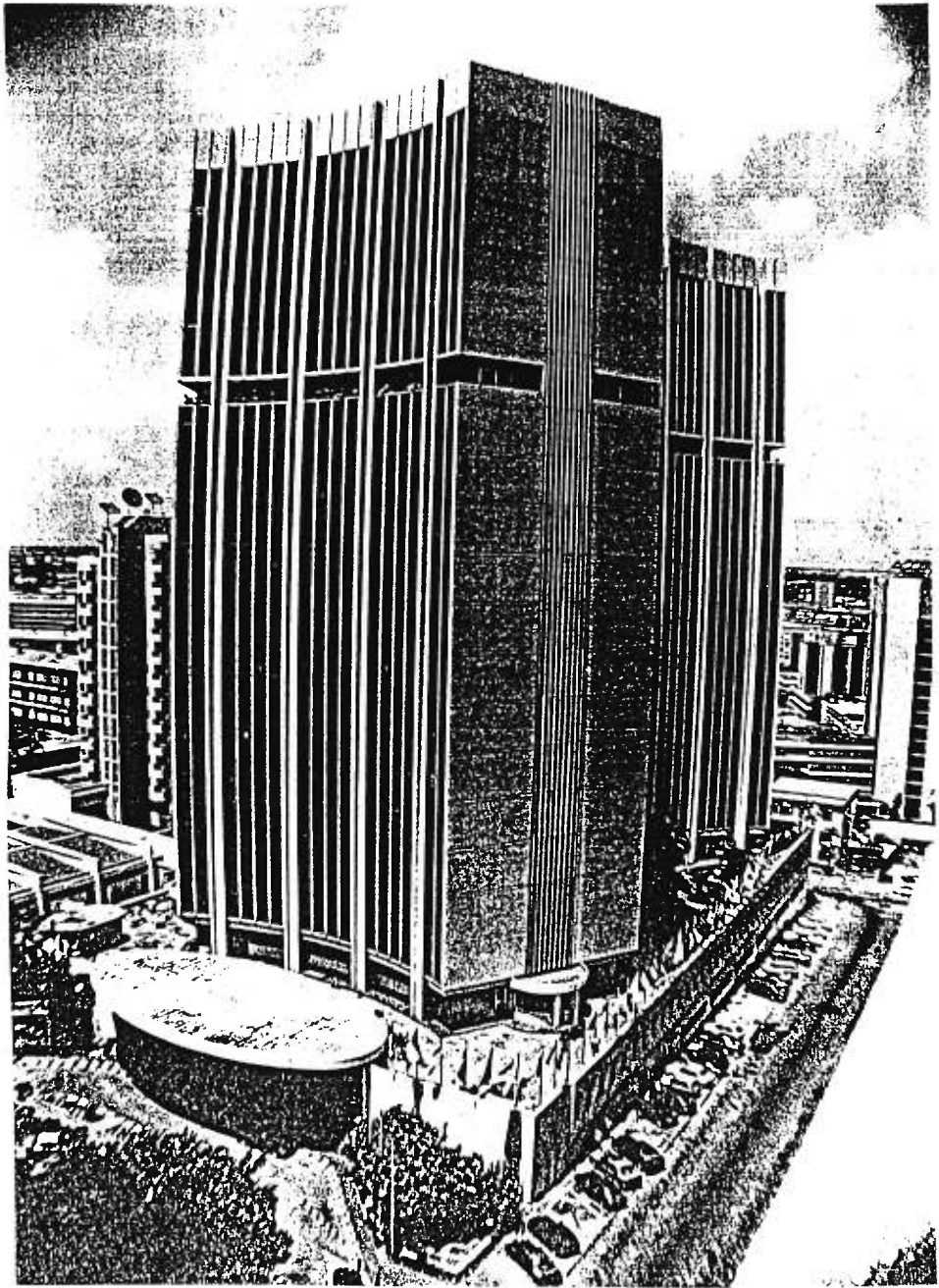
André Lafrance	Président-rapporteur
Gilles Brunel	Directeur de recherche
Nicole Giroux	Membre du jury

Mémoire accepté le: ..... 99.06.23 .....

A mes parents qui n'ont ménagé aucun effort pour m'offrir des conditions de travail adéquates. Que tous les membres de ma famille trouvent ici la récompense de tant d'années de sacrifices et qu'ils en soient fiers et surtout, qu'ils puissent s'en inspirer







## Sommaire

Le présent mémoire vise à apporter une réponse aux deux volets de la question suivante: «Quel est le processus de décision de la Banque Africaine de Développement en matière d'aide au développement des projets publics? Quels en sont les éléments importants?».

La Banque Africaine de Développement (BAD) est une grande institution d'aide au développement créée spécialement pour apporter un soutien matériel, financier et humain aux pays africains dans leurs efforts de croissance socio-économique. Elle s'est, jusqu'au début des années 1990, principalement intéressée au financement des projets publics, ceux émanants des gouvernements de ses pays membres régionaux. Mais, à partir de cette date, ses responsables ont décidé d'étendre leurs actions aux développement effectif des projets privés. Nous sommes intéressés, dans le cadre de ce mémoire, au processus de décision concernant les projets publics dont nous voulions faire ressortir les éléments clés.

Nous avons constaté que la littérature est assez pauvre de publications sur cette banque qui, pourtant, est de renommée internationale, en dépit de son caractère spécifiquement africain. Nous avons donc, par notre travail, voulu apporter un début de correction à cette lacune. C'est dans cette logique que nous avons choisi de découvrir et faire connaître le processus de décision de la BAD en matière de développement des projets publics.

Puisque que le contexte peut influencer la nature et l'efficacité du travail, ce qui s'applique aussi bien aux processus de décision, nous nous sommes intéressés à une banque en particulier pour en connaître avec plus de précision les principaux éléments et critères qui aident ses responsables à prendre leurs décisions. Nous avons, pour ce faire, travaillé avec le modèle de la structuration qui nous a semblé le plus complet pour mener à bien une telle étude. Ce modèle tient compte aussi bien des dimensions spatio-temporelle, socio-historique, que de celles du pouvoir, des production et reproduction d'activités, de l'institutionnalisation.

Les agents et les structures y ont également un rôle, eux qui sont mis en relation par la communication.

Pour répondre à notre question de recherche, nous avons, dans un premier temps, supposé que la distance géographique serait le facteur important du processus de décision. Mais, nous avons dû changer d'orientation car cette hypothèse n'a pu être validée. Puis, fort de la théorie de la structuration, nous avons formulé une autre hypothèse qui comporte cinq dimensions. Nous nous sommes basés sur des éléments importants de cette théorie pour en faire une application pratique. Notre hypothèse finale est donc la suivante: «Les dimensions socio-historique, spatio-temporelle, de pouvoir, institutionnelle et de communication sont les éléments importants du processus de décision de la BAD».

Pour obtenir nos données, nous avons procédé à des entrevues et à une recherche documentaire au siège même de l'institution à Abidjan (Côte d'Ivoire). Nous y avons séjourné pendant une période de trois mois au cours de laquelle nous avons rencontré des directeurs pour des entrevues formelles et des employés lors de conversations informelles.

Les résultats de notre recherche ont effectivement montré que dans le processus de décision de la Banque Africaine de Développement, le spatio-temporel, le socio-historique, le pouvoir, l'institutionnalisation et la communication sont les éléments déterminants. Notre hypothèse est donc confirmée. Ces résultats sont intéressants dans la mesure où ils peuvent aider les pays africains à mieux préparer leurs demandes avant de solliciter l'aide de la Banque. C'est là une des contributions principales du mémoire qui aide également la littérature à se doter d'une gamme plus variée de documents sur cette institution africaine. Même si les études et recherches ont porté principalement sur la BAD, il n'est pas exclu que les résultats obtenus pourraient s'appliquer aux autres organisations de même nature.

## Table des matières

Sommaire.....	i
Liste des mots et expressions clés.....	v
Liste des abréviations.....	vi
Liste des tableaux et figures.....	viii
Liste des annexes.....	ix
Dédicace.....	x
<b>Introduction.....</b>	<b>1</b>
<b>Chapitre I - La problématique.....</b>	<b>3</b>
<b>Chapitre II - Le cadre théorique.....</b>	<b>9</b>
1 - Quelques définitions utiles.....	9
2 - Les modèles théoriques de prise de décision.....	11
3 - Le choix théorique: le modèle de la structuration.....	23
3.1 - La présentation de la théorie de la structuration.....	24
3.2 - Les raisons du choix.....	28
<b>Chapitre III - La méthodologie.....</b>	<b>31</b>
1 - La cueillette des données.....	31
2 - L'analyse des données.....	35
<b>Chapitre IV - Présentation du groupe de la Banque.....</b>	<b>36</b>
1 - Les grandes orientations de l'aide au développement en Afrique.....	36
1.1 - La Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International.....	38
1.2 - Les Fonds arabes et la BADEA.....	40
1.3 - Les petits projets.....	41
1.4 - Le secteur privé.....	42
2 - La Banque Africaine de Développement (BAD) .....	46
2.1 - Les objectifs.....	46
2.2 - Les principales fonctions.....	47
2.3 - La structure.....	47
2.4 - L'origine et l'utilisation des ressources.....	49
2.5 - Les pays membres.....	49
3 - Le Fonds Africain de Développement (FAD) .....	50
3.1 - La création.....	50
3.2 - Les objectifs.....	50
3.3 - Le statut et l'organisation.....	50
3.4 - Les ressources du Fonds.....	51
4 - Le Fonds Spécial du Nigeria (FSN) .....	51
4.1 - La création.....	51
4.2 - Les objectifs.....	51
4.3 - La structure.....	52
5 - La répartition des ressources par pays.....	52
6 - Les types de projets financés et instruments de prêts.....	53
<b>Chapitre V - Le processus de décision de la Banque Africaine de Développement.....</b>	<b>56</b>

<b>Chapitre VI - L'analyse des données.....</b>	<b>71</b>
<b>1 - Résultats des entrevues.....</b>	<b>71</b>
<b>1.1 - Première série d'entrevues.....</b>	<b>71</b>
<b>1.2 - Deuxième série d'entrevues.....</b>	<b>76</b>
<b>2 - Analyse des données: Première partie.....</b>	<b>82</b>
<b>2.1 - Les raisons de la prédominance de l'Afrique de l'Ouest.....</b>	<b>84</b>
<b>2.2 - Les éléments importants du processus de décision.....</b>	<b>96</b>
<b>3 - Analyse des données: Deuxième partie.....</b>	<b>101</b>
<b>3.1 - Les facteurs influant sur la performance des projets.....</b>	<b>102</b>
<b>3.2 - Les facteurs influant sur la durabilité.....</b>	<b>113</b>
<b>Chapitre VII - Le rôle de la communication.....</b>	<b>115</b>
<b>1 - La communication organisationnelle de la BAD.....</b>	<b>115</b>
<b>2 - Le rôle de la communication dans le processus de décision.....</b>	<b>116</b>
<b>3 - Les communicateurs désignés dans ce processus.....</b>	<b>120</b>
<b>Chapitre VIII - Synthèse.....</b>	<b>121</b>
<b>Conclusion.....</b>	<b>129</b>
<b>Notes bibliographiques.....</b>	<b>133</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>136</b>
<b>Annexes.....</b>	<b>xi</b>

## Liste des mots et expressions clés

**COMMUNICATION**

**DECISION**

**ESPACE**

**INSTITUTIONNALISATION**

**ORGANISATION**

**POUVOIR**

**PROCESSUS**

**RESSOURCES**

**SOCIO-HISTORIQUE**

**SPATIO-TEMPOREL**

**STRUCTURATION**

### Liste des abréviations

**BAD:** Banque Africaine de Développement

**BADEA:** Banque Arabe pour le Développement Economique de l'Afrique

**BID:** Banque Islamique de Développement

**BM:** Banque Mondiale

**BMD:** Banque Multilatérale de Développement

**CAD:** Comité d'Aide au Développement

**COMU:** Communication Unit / Unité de Communication

**DSA:** Dimensions Sociales de l'Ajustement

**DSP:** Document de Stratégie par Pays

**FAATAA:** Fonds Arabe d'Assistance Technique aux pays Arabes et Africains

**FASAA:** Fonds Arabe Spécial d'Aide à l'Afrique

**FAD:** Fonds Africain de Développement

**FMI:** Fonds Monétaire International

**FSN:** Fonds Spécial du Nigeria

**GTI:** Groupe de travail interdépartemental

**OCDE:** Organisation de Coopération et de Développement Economique

**ONG:** Organisation Non Gouvernementale

**OPEV:** Operation evaluation / Evaluation des opération

**OUA:** Organisation de l'Unité Africaine

**PAS:** Programme d'Ajustement Structurel

**PEPP:** Perspective Economique et Programmation par Pays

**PME:** Petite et moyenne entreprise

**PMR:** Pays Membres Régionaux

**PNB:** Produit national brut



**PNUD:** Programme des Nations Unies pour le Développement

**PVD:** Pays en voie de développement

**RAP:** Rapport d'achèvement de projet

**RERP:** Rapport d'évaluation rétrospective de projet

**RRM:** Rapport de retour de mission

**SFI:** Société Financière Internationale

**WBOES:** World Bank Operations Evaluation Study

## Liste des tableaux et figures

### Les tableaux

**Tableau 1:** La dualité du structurel.

**Tableau 2:** Grille d'évaluation de la performance des projets

**Tableau 3:** Comparaison des financements du Groupe de la Banque par région en millions de \$ E.U. pour la période 1987-1991

**Tableau 4:** Financements cumulés du Groupe de la Banque par région pour la période 1967-1991

**Tableau 5:** Prêts cumulés par catégorie de pays pour la période 1967-1991

**Tableau 6:** Financements cumulés par secteurs pour la période 1987-1991

**Tableau 7:** Evaluation des performances par secteur.

**Tableau 8:** Retard d'exécution par année d'approbation

**Tableau 9:** Retard d'Exécution des Projets par Secteur

**Tableau 10:** Coûts estimatifs et réels des projets

**Tableau 11:** Taux de rentabilité financière et économique de certains projets

### Les figures

**Figure I:** Organigramme de la Banque Africaine de Développement

**Figure II:** Carte de la Côte d'Ivoire

**Figure III:** Photo du siège social de la Banque Africaine de Développement

## Liste des annexes

Annexe 1: **Les pays membres du Groupe de la BAD**

Annexe 2: **Répartition des pays par sous-régions**

Annexe 3: **Historique de la présidence du Groupe de la BAD**

Annexe 4: **Assistance technique: objectifs et envergure**

Annexe 5: **Compléments d'informations sur les missions d'évaluation**

Annexe 6: **Formats et directives pour la préparation des rapports d'évaluation**

Annexe 7: **La tenue des négociations.**

Annexe: 8: **Chronologie de la Préparation**

Annexe 9: **Regroupement Géographique des pays-membres régionaux, au 31 décembre 1993.**

Annexe 10: **Liste de contrôle des points importants pour l'élaborations des prêts**

Annexe 11: **Questionnaire des entrevues**

Annexe 12: **Analyse de 3 propositions soumises aux Conseils d'Administration**

## Dédicace

Je voudrais, en tout premier lieu, dédier ce mémoire à mon père qui ne ménage aucun effort pour m'offrir des conditions de travail adéquates. Que tous les membres de ma famille trouvent ici la récompense de tant d'années d'efforts et qu'ils en soient fiers et surtout, qu'ils puissent s'en inspirer.

Je remercie également Mlle Bora Lugerero qui a su me soutenir et me reconforter dans les durs moments que j'ai eus à traverser lors de ce difficile exercice.

Ma prochaine pensée va à l'endroit de mon directeur de mémoire, Monsieur Brunel, sans l'aide de qui ce mémoire n'aurait pas été. Ses conseils et ses encouragements m'ont permis de passer à travers les embûches que contient l'exécution d'un tel travail. Merci Monsieur Brunel.

Je ne saurais omettre de penser à tout le personnel de la Banque Africaine de Développement (BAD). Mes sincères remerciements aux personnes qui m'ont reçu en entrevue et qui m'ont apporté des éclaircissements judicieux. J'ai également une pensée chaleureuse toute particulière pour le personnel de l'unité de communication (COMU) qui m'a bien encadré durant mon séjour au sein de cette unité. Que tous et chacun trouvent ici l'expression de ma profonde gratitude.

Je remercie pour finir toutes les personnes qui de près ou de loin m'ont apporté leur aide dans la conduite et la réalisation de mon travail qui, je l'espère, saura satisfaire aux attentes des uns et des autres.

Bien à vous.

Youssef MOUSSA

## **Introduction**

La prise de décision est sans contredit une activité indissociable de l'existence des organisations. Ces décisions, qui sont prises pour diverses raisons, le sont en fonction de critères spécifiques aux besoins de chaque entreprises. Diverses théories et modèles ont émané de plusieurs écoles de pensée dans la littérature pour expliquer et rendre compte de ces processus de décision dans les organisations. Nous avons résumé les modèles rationnel, politique, collectif, d'allocation des ressources, de l'incertain, et de la progression lente. Tous ces modèles traitent de la prise de décision sous plusieurs angles, à savoir les dimensions cognitive, collective, psychologique, morale, affective, politique, technique, aléatoire, normative et de communication. Cette panoplie de modèles pourrait suggérer, d'une part, que chaque organisation a un processus de décision qui lui est propre, et, d'autre part, qu'à chaque cas, une procédure de décision adaptée. Ainsi, par exemple, le système de prise de décision pour l'implantation d'un code de déontologie morale dans une entreprise pourrait être différent de celui qui vise à informatiser celle-ci. Nous nous intéressons, dans cette étude, au processus de prise de décision en matière de projets de développement qui est l'objet du présent mémoire.

Plusieurs organisations s'engagent dans l'aide au développement des pays ou groupes sociaux les plus démunis, un peu partout à travers les pays du Tiers-Monde. Il nous semble important de nous interroger sur la nature des critères à partir desquels ces organisations prennent leurs décisions, quand il s'agit d'octroyer ou non des prêts ou aides pour soutenir les efforts de développement des pays qui les sollicitent. En fait, nous voulons connaître les éléments déterminants dans un processus de décision en matière d'aide au développement. Et, si nous prenons pour acquis que la façon de décider peut différer d'une entreprise à l'autre, en fonction

entre autre du contexte et des objectifs de celles-ci, il serait alors pertinent de cibler une organisation en particulier et d'en étudier de façon approfondie le processus de décision.

Dans cette logique, nous avons choisi d'étudier la Banque Africaine de Développement (BAD), institution financière qui aide les pays africains dans leurs efforts de développement socio-économique. Les raisons suivantes expliquent ce choix: c'est une institution que nous connaissons mieux que les autres d'une part, nous étions d'autre part persuadés d'y avoir un accès plus facile car nous y avons des contacts, et, enfin, parce que c'est la plus grande banque de développement en Afrique qui s'intéresse surtout à des projets publics. Elle a, par ailleurs, son siège social en Côte d'Ivoire.

Nous avons au départ supposé que la distance géographique serait un facteur déterminant, mais il nous a fallu nous raviser vu que cette hypothèse a très vite été infirmée. Ayant choisi de travailler avec le modèle de la structuration, nous avons défini une autre hypothèse qui s'en inspire. Nous avons ainsi supposé que les dimensions socio-historique, spatio-temporelle, de pouvoir, institutionnelle, et de communication seraient les éléments importants dans ce processus de décision. Pour vérifier ces suppositions, nous avons effectué une recherche documentaire et des entrevues au siège de la Banque. Il faut rappeler que ce mémoire vise à répondre à notre question de recherche comportant deux volets: «Quel est le processus de décision de la Banque Africaine de Développement en matière d'aide au développement des projets publics? Quels en sont les éléments importants?»

La rédaction de ce travail se fera comme suit: après une présentation des principaux modèles de décisions dans la littérature, et un exposé de la problématique et de la méthodologie, nous présenterons le Groupe de la BAD. Puis, nous en exposerons le processus de décision, après quoi nous procéderons à l'analyse des données. Le rôle de la communication dans ce processus sera ensuite traité, auquel fera suite une synthèse des principaux points du mémoire.

## Chapitre I - Problématique

Le comportement est une réalité incontournable. Ainsi, seules les pratiques quotidiennes ou routinières des individus, groupes ou entités sociales permettent-elles de cerner et de mieux comprendre les logiques qui sous-tendent leurs activités. Selon la théorie de la structuration, la routine est intrinsèque au maintien des institutions sociales, «dont le **caractère** institutionnel dépend entièrement de leur reproduction continue» (Giddens 1984: 109). Cela n'est observable qu'à travers le temps qui permet aux pratiques de s'effectuer. Il est bien, dès lors, d'en faire l'analyse pour en connaître le cycle d'exécution (s'il y en a un), ou le processus par lequel ces pratiques s'établissent. C'est la même logique pour les prises de décisions dans les organisations.

Essayant d'appliquer au mieux ces affirmations, nous avons choisi de travailler une banque de développement. Il en existe plusieurs d'envergure mondiale, continentale ou régionale, qui se spécialisent dans l'aide au développement des pays sous-développés. Ainsi, a-t-on, par exemple, la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International dont les champs d'expertise s'étendent dans le monde entier, la Banque Interaméricaine de Développement consacrée au pays du continent américain, et la Banque Asiatique de Développement qui apporte son aide aux pays asiatiques. Et, il y a bien entendu la Banque Africaine de Développement qui s'attache à aider les pays africains dans leurs efforts de développement socio-économique. Il semble évident que ces banques évoluent dans des contextes différents les uns des autres, ce qui influence, en principe, leur système de fonctionnement. Nous avons jugé utile d'étudier l'une de ces institutions en particulier afin d'en connaître le processus de décision et d'en déterminer les éléments importants. Nous avons sélectionné la BAD pour les raisons invoquées en introduction.

Notre intérêt pour ce sujet est parti d'une question toute simple, voire banale, et d'une présomption. La question était la suivante: pourquoi les projets soumis à la BAD ne sont-ils pas,

pour la plupart, acceptés automatiquement? Notre présomption, la réponse à cette question, était la suivante: si tous les projets soumis à la Banque ne sont pas systématiquement acceptés, c'est parce que certains d'entre eux répondent mieux que d'autres à ses critères de décision. Il fallait dès lors chercher à savoir quel est le processus de décision de la Banque en matière de développement des projets publics d'une part, et de définir, d'autre part, quels en sont les éléments importants. Notre question de recherche qui comporte deux volets a été formulée comme suit: «Quel est le processus de décision de la Banque Africaine de Développement en matière d'aide au développement des projets publics? Quels en sont les éléments importants?»

Notre première hypothèse était la suivante: la proximité géographique et culturelle des pays demandeurs d'avec le siège de la Banque doit y être un facteur déterminant. En effet, nous avons pensé qu'il est plus facile, dans une logique générale<sup>1</sup>, d'aider quelqu'un qui est plus proche de soi physiquement que quelqu'un de plus éloigné. Nous avons décidé de vérifier si une telle hypothèse pouvait s'appliquer dans le cas d'une aussi grande institution que la BAD. L'objection suivante aurait pu nous être posée: les moyens technologiques de plus en plus développés de nos jours ne facilitent-ils pas la communication en réduisant les distances? A cette objection, nous aurions répondu ceci: d'une part, la vulgarisation des moyens technologiques de communication dans les pays africains n'est pas encore totalement acquise, étant donné que ce sont des pays en développement; d'autre part, tous les pays n'ont pas le même niveau de développement en matière de technologie de communication. Vu sous cet angle, le problème des distances demeurait entier.

Cependant, cette hypothèse nous paraissait insuffisante comme seul élément important de décision de la Banque. Nous avons alors formulé une deuxième hypothèse, inspirée de la structuration: les dimensions socio-historique, spatio-temporelle, du pouvoir, institutionnelle et de communication sont les éléments importants du processus de décision de la BAD.



### **Notre hypothèse finale:**

«Les dimensions socio-historique, spatio-temporelle, de pouvoir, institutionnelle et de communication sont les éléments importants du processus de décision de la BAD.». Cinq dimensions composent cette hypothèse. Ce sont, par ordre d'importance:

#### **\* Dimension 1: le socio-historique (histoire)**

L'histoire peut être conçue sous deux angles: soit comme la survenance des événements au fil des ans, soit comme la chronique ou l'explication de ces événements. L'histoire «est la temporalité des pratiques humaines, qui modèlent les propriétés structurelles, qui sont modelées par elles, et qui intègrent diverses formes de pouvoir.» (Giddens 1984: 280). Nous verrons comment, dans le processus étudié, l'histoire joue un rôle déterminant en tant qu'élément qui permet de juger certains critères tels que la stabilité et la fiabilité des PMR. Bien qu'on puisse inclure cette dimension dans le facteur temporel, nous avons préféré l'en dissocier car l'histoire a une utilité particulière en ce sens qu'elle permet une étude sur une période antérieure plus longue.

#### **\* Dimension 2: le spatio-temporel**

Selon la structuration, le temps et l'espace contraignent les activités de la vie sociale sur l'organisation desquelles ils agissent. Tout ne se fait pas n'importe quand et n'importe où. Il est alors important que l'espace-temps soit constitutif de ces pratiques. Il nous faut donc vérifier comment cet élément participe de ce processus ou comment il s'y intègre. Par exemple, il n'y a de mission d'évaluation sans une préparation préalable du projet (temps); de même, cette mission ne se fait que dans le pays, et précisément sur le terrain où le projet sera exécuté (espace). Par ailleurs, les négociations ne se font pas n'importe où (au siège de la BAD seulement: espace) et n'importe quand (après que les premières étapes aient été complétées avec succès: temps).

Les interactions se font dans un contexte qui varie d'une activité à l'autre. Il se définit en fonction de caractéristiques physiques telles que le corps et ses moyens de déplacement et de

communication; il tient aussi compte des rapports de ces éléments avec les traits physiques des contextes alentours, du monde environnant. En ce qui nous concerne, nous verrons comment les activités de la BAD sont influencées par le contexte dans lequel elle évolue. L'Afrique est composée de pays en voie de développement et cette situation influe, sans doute, sur les performances des opérations de la Banque. La collaboration qu'elle entretient avec les pays occidentaux constitue un autre facteur qui peut agir sur ses décisions.

Nous aimerions faire la remarque suivante. Des dimensions que nous analysons, trois sont partie intégrante du processus de décision. Il s'agit des dimensions spatio-temporelle, rationnelle et d'institutionnalisation. En effet, la dimension temporelle est un facteur important dans ce processus qui, par définition, se produit dans le temps. Elle se manifeste principalement dans les contraintes de temps auxquelles sont confrontés les employés de la Banque et les gouvernements des PMR. Le fait que la durée prévue pour telle étape du processus, ou pour la conduite de telle mission soit indiquée dans les documents en est une manifestation. Mais, ces délais ne sont pas toujours respectés (Harris & Mule 1997; Mingst 1990), ce qui retarde considérablement la réalisation de certains projets, et par là même, l'atteinte des objectifs. Par ailleurs, la BAD avait auparavant des représentations régionales dans plusieurs pays différents. Cela avait pour effet de faciliter l'accès à l'information pour certains PMR. Avec la fermeture de ces bureaux, tout se passe au siège social à Abidjan<sup>ii</sup>. Cette contrainte pourrait sans doute jouer sur les délais, entre autres, des négociations, des déplacements des différentes missions, surtout pour les pays éloignés d'Abidjan. Qu'en serait-il si les données étaient différentes? Nous pensons qu'on ne peut étudier un tel processus sans mentionner le rôle de la dimension spatio-temporelle.

**\* Dimension 3: le pouvoir (ressources d'autorité et d'allocation, règles et structures)**

L'existence même de la BAD est indissociable de l'existence des ressources, ressources aussi bien matérielles, financières qu'humaines. Et, l'existence de ces ressources suppose qu'il

faillie les manipuler, les gérer. Nous avons là les ressources d'autorité et d'allocation telles que définies par la théorie de la structuration.

«Les ressources sont les facilités ou les éléments de pouvoir auxquels les agents ont accès, et que ceux-ci peuvent manipuler pour influencer le cours des interactions avec les autres. (...) leur mobilisation implique toujours aussi bien les aspects sémantiques que normatifs d'une connaissance mutuelle<sup>iii</sup>. (notre traduction)» (Cohen 1987: 287)

Nous avons supposé que le pouvoir serait une donnée majeure de notre étude car le type de relation que la BAD entretient avec ses pays membres permet ce genre de considération. On pourrait parler d'une relation de dominants et dominés<sup>iv</sup>: un groupe a les ressources et donc le pouvoir (les dominants = la BAD), l'autre a des besoins et sollicite l'aide du premier (les dominés = les PMR). Du reste, l'imposition des sanctions est la manifestation de ce pouvoir. Selon Giddens (1984), le pouvoir a une dimension habilitante, mais aussi une dimension contraignante qui se traduit par diverses sanctions. Il faut aussi voir dans le pouvoir la dimension interne à l'organisation, sa capacité de décision, et aussi le pouvoir de la stabilité politique des pays. Toutes ces notions sont cruciales dans le processus dans la mesure où elles l'influencent.

#### **\* Dimension 4: l'institutionnalisation**

Nous entendons par institutionnalisation, le mouvement de cohérence des objectifs et des stratégies qui tendent à s'incruster dans les pratiques liées au processus de décision de la Banque, et qui se reproduisent dans le temps. L'institution est définie comme les pratiques qui ont la plus grande expansion spatio-temporelle dans les entités sociétales (Giddens 1984). Nous y incluons aussi les structures mises en place pour atteindre les buts de l'organisation, pour permettre au processus de se maintenir et se reproduire: les structures sont les ensembles de règles et de ressources requises par l'articulation institutionnelle des systèmes sociaux (Giddens 1984). Comme manifestation de l'institutionnalisation, il y a la culture de l'organisation en tant que pratique routinière.

**Dimension 5: la communication**

Même si ce facteur est de moindre importance que les autres, nous en faisons un élément décisif dans la mesure où la banque souhaite savoir avec qui elle doit discuter, négocier, échanger des messages. Elle veut aussi établir des liens durables avec les pays. Cette communication va être institutionnalisée, et cette institutionnalisation facilitera, en retour, le déroulement de la communication, d'où son important rôle.

**Résumé**

Nous avons présenté notre problématique et avons retenu la théorie de la structuration comme modèle d'analyse. Nous avons, en outre, présenté et expliqué les hypothèses de travail. L'exposé du cadre théorique sera l'objet du prochain chapitre.

## **Chapitre II - Le cadre théorique**

### **1 - Quelques définitions utiles**

Les définitions suivantes contiennent, en général, l'ensemble des notions clés des termes que nous avons choisis de définir. Nous les mentionnons simplement comme une base de travail.

#### **1.1 - L'organisation**

L'organisation peut être vue comme une structure qui consiste en ce qu'au moins deux personnes acceptent d'utiliser des directions coordonnées pour atteindre certains buts. Une organisation n'opère qu'à l'intérieur d'un système social donné (Murray 1986).

On pourrait également retenir la définition vue sous deux perspectives proposée par J. Taylor (1988): ainsi, «vue de la perspective horizontale, une organisation est un ensemble d'activités différentes», alors que «d'un point de vue vertical, une organisation est un système qui assure l'enchâssement des programmes les uns dans les autres, afin de former une structure articulée de commande». Nous retrouvons la même idée d'ordonnancement chez Tannenbaum (dans Veran 1991) qui définit une organisation sociale comme un système ordonné d'interactions humaines. Cartwright (1965) parle d'éléments interdépendants dont chacun a un rôle spécial à jouer en rapport avec l'ensemble auquel il appartient.

Nous constatons que dans les définitions ci-dessus, l'interaction a une place privilégiée à tel point qu'on peut bien affirmer avec Veran (1991: 37) que «Sans interaction, point d'organisation (...)». Cette insistance sur l'interaction se retrouve également chez Giddens qui lui donne une place importante dans l'institution d'une organisation ou d'une société et de ses activités (Giddens, 1987). Pour synthétiser, nous disons qu'une organisation est un ensemble organisé de sujets et d'objets qui interagissent dans le temps afin d'atteindre certains buts. Vue sous cet angle, une organisation peut être un système.

## **1.2 - Le système**

Von Bertalanffy, définissait en 1950 le système comme une interaction complexe entre plusieurs éléments. Hall et Fagen (1956) reprenaient à peu près la même définition quelques années plus tard. Selon eux, «A system is a set of objects together with relationships between the objects and between the attributes» (Sfèz, 1984: 45-46).

Le terme système renvoie aux interactions qui lient les différentes parties composantes d'une région limitée dans le temps et dans l'espace, interactions qui causent des tensions et du stress, des inputs et des outputs, ainsi que de la rétroaction dans le temps (Murray 1986).

Les traits communs à ces définitions sont la pluralité des éléments ainsi que leur interrelation, tout comme l'aspect unifié de ces ensembles (Sfèz 1984).

Nous inspirant des définitions ci-dessus, nous proposons la définition suivante: un système est un ensemble d'éléments dont les interrelations permettent les interactions entre des objets ou des humains de manière à atteindre un but.

## **1.3 - La décision**

La décision est «(...) un processus complexe d'interaction entre différents sous-systèmes et dans le cadre d'une finalité donnée, on doit admettre qu'elle n'est pas un phénomène spécifique, qu'elle est diluée dans l'ensemble du système social» (Sfèz 1984: 59). Aussi, toute décision dans un contexte organisationnel a une part de collectif (Taylor 1988), car les informations qui sous-tendent la décision naissent de l'interaction, reflétant la dépendance du décideur par rapport à ses sources d'information.

La décision est également «la sélection de l'éventualité dont on pense qu'elle permettra d'obtenir les avantages optimaux et les inconvénients minimaux» (Lemaître, 1981: 15). Ainsi, «décider, c'est choisir entre des stratégies connues, celle dont les conséquences apparaissent les plus avantageuses et voir à l'implantation de cette stratégie» (Filiatrault & Perreault, 1974: 13).

Ces définitions englobent les éléments importants d'une décision: d'abord la notion de processus, simple ou complexe; ensuite, la notion d'interaction entre des sous-systèmes et entre des personnes; enfin l'idée de finalité, de but ou de résultat, une décision n'étant jamais vaine: la décision vise toujours à assurer la bonne marche de l'organisation (Sfèz, 1984).

#### **1.4 - Le processus de décision**

Simon fait remarquer que la prise de décision est un processus complexe qu'on peut diviser selon les phases d'*intelligence*, de *conception* et de *choix* (dans Beaudoin, 1984). L'information est une nécessité indéniable pour chacune de ces phases car c'est elle qui permet que soit posé le problème, que soient comprises la problématique et ses ramifications. Elle permet aussi de réduire l'incertitude, d'éliminer la crainte du nouveau, de rendre les choix possibles. Elle aide enfin à prendre une décision éclairée, lucide et adéquate (Beaudoin, 1984).

La prise de décision est le processus par lequel les cours des actions sont choisis dans un ensemble d'alternatives (Lemaître 1981), dans la poursuite des buts organisationnels. C'est un processus qui est pensé pour comprendre les trois phases majeures suivantes: d'abord, la *phase analytique*, période durant laquelle les problèmes et les opportunités affectant le but sont perçues et les informations à leur sujet réunies; ensuite, la *phase de design*: au cours de laquelle tous les schémas qui peuvent aider à gérer la situation problématique sont analysés; enfin la *phase de choix* où les alternatives proposées dans la phase de design sont analysées afin d'en retenir certaines pour les implanter (Murray, 1986).

## **2 - Les modèles théoriques de prise de décision**

Plusieurs modèles de processus de décision en organisation, qui visent à mener l'organisation à bien ou à satisfaire des besoins immédiats, à court, moyen ou long terme, sont présentés dans la littérature. Nous en faisons, ci-dessous, un résumé en nous inspirant du découpage proposé par Ross (1994).

## 2.1 - Le modèle rationnel

Le modèle rationnel s'intéresse à la dimension cognitive de la décision. La décision est un processus ou une action préétablie qu'un acteur (groupe ou individu) entreprend pour résoudre un problème en maximisant ses intérêts (Ross 1994; Murray 1986). Selon ce dernier, la tâche décisionnelle est de lier le but recherché au moyen le plus efficace d'y parvenir. La rationalité implique que l'acteur évalue et choisit librement, et qu'il est doté d'une conscience pratique. Cela entraîne qu'il cherche principalement à maximiser, à prédire l'action et à optimiser ses ressources. Il connaît son environnement et, à partir des informations qu'il peut y obtenir par une recherche poussée, évalue les options qui lui sont offertes pour en choisir la meilleure (Murray 1986).

Le modèle rationnel ne tient pas compte des impacts que peut avoir le contexte sur le processus de décision. Il tend par ailleurs à reconnaître à l'humain des capacités rationnelles qui vont au-delà de ses pouvoirs réels. Etant donné que l'humain a des capacités intellectuelles et psychologiques limitées, il serait bien de parler de rationalité limitée plutôt que de rationalité omnisciente comme l'insinue le modèle rationnel (March 1991; Simon 1979). Par ailleurs, le modèle rationnel ne fait pas cas de l'existence des divers conflits et stratégies qui existent au sein de l'organisation et de la prise de décision (Strategor 1993).

Même s'il est évident que «il n'y a pas de décision sans alternative, c'est-à-dire sans pluralité de solutions. N'a le pouvoir de choisir que celui qui fait face à une diversité d'éventualités» (Lemaître 1981: 16), il faut admettre avec Zey (1992) que toutes les alternatives ne sont pas toujours connues des décideurs. Ces derniers disposent souvent d'informations incomplètes ou inadéquates dont ils doivent se contenter dans leurs analyses, leurs réflexions. Simon (1992) ne s'inscrit pas en faux contre cette remarque, lui qui fait noter que le processus de décision est une procédure plus complexe que ne le laisse supposer le modèle rationnel. Il y a



dans ce processus une part indéniable d'incertitude et d'ambiguïté dont il faut tenir compte car, autrement, le décideur doit composer avec une mauvaise interprétation des comportements de choix et une élaboration inexacte des données du problème (March 1991).

«La prise de décision ne peut être rationnelle que si elle contribue à atteindre des objectifs qui permettront à l'organisation d'aboutir à ses buts et d'accomplir sa mission.» (Filiatrault & Perreault 1974: 26). Ainsi, peut-on dire que la prise de décision n'est pas toujours rationnelle puisque les buts ne sont pas systématiquement atteints. Les décideurs ont beau planifier les choses, il pourrait subvenir des éléments imprévus ou même des conséquences inattendues qui vont agir soit sur les buts que l'organisation cherche à atteindre, soit sur les résultats des actions entreprises pour atteindre ces objectifs.

Il faut par ailleurs remarquer que la communication ne semble pas avoir une place évidente dans ce processus. Nous constatons que ni les caractéristiques de cette communication ni le rôle qu'elle peut avoir dans le processus de décision et sur la décision finale ne sont explicités. En outre, la question du temps n'est pas mentionnée. Le pouvoir revient au décideur et tout semble se dérouler à l'intérieur de l'organisation. Mais, il ne faut pas oublier qu'il y a des facteurs extérieurs dont l'organisation et ses décideurs peuvent subir les effets; ainsi, les décisions et les processus pour les prendre pourraient-ils s'en trouver influencés.

En conclusion, même si ce modèle valorise les capacités intellectuelles de l'être humain, il le fait au détriment d'autres facteurs tout aussi importants pour la décision.

## **2.2 - Le modèle collectif**

Nous préférons parler de modèle collectif plutôt de modèle organisationnel car tous les modèles présentés sont des modèles de décision organisationnelle. Ce modèle met l'accent sur la dimension collective. Plusieurs acteurs sont impliqués dans le processus de décision. Les problèmes sont divisés en plusieurs parties. Différentes sous-unités de l'organisation se partagent

le pouvoir car chacune d'elles prend une décision selon ses priorités et ses procédures propres (Strategor 1993; Allison 1969 dans Ross 1994). Les sous-unités subissent toutefois les pressions de la direction qui leur fixe des objectifs. Le problème est résolu aussitôt que les sous-unités parviennent à la première solution satisfaisante (Strategor 1993).

La rationalité limitée (Simon 1979; March 1991; Strategor 1993; Zey 1992) s'applique tout entière ici. Elle suggère que le décideur a un pouvoir limité de traitement de l'information, de l'incertitude et des habiletés de comparaison limitées. Elle stipule aussi que les attitudes du décideur sont influencées par ses capacités intellectuelles et psychologiques, et par un ensemble d'autres facteurs dont son apprentissage, ses habitudes, ses mécanismes de persistance. Tout comme pour les sous-unités de l'organisation, l'individu recherche la solution la plus satisfaisante plutôt que la maximisation des objectifs de l'organisation (Strategor 1993; March 1991). Dans l'un ou l'autre des cas, les acteurs simplifient les problèmes de décision puisqu'il leur est difficile d'anticiper et de considérer toutes les options et toutes les informations (March 1991).

Les travailleurs voient leur environnement grandement orienté par l'organisation qui leur impose des méthodes de travail, l'autorité, les réseaux de communication (Strategor 1993). On retrouve là des éléments de la théorie comportementale de l'entreprise (Cyert et March 1963; Kast 1993) selon laquelle l'organisation est un système d'information, et la prise de décision un processus pendant lequel divers facteurs, tant internes qu'externes, peuvent influencer les buts, les attentes et les choix de l'organisation (Ross 1994).

Dans ce modèle, il manque la dimension socio-historique de la prise de décision. Les décideurs suivent-ils toujours la même logique, le même processus de décision? Y a-t-il une adaptation qui se fait en fonction des problèmes ou des cas? Y a-t-il reproduction de ces activités ou pratiques? Le modèle reste vague sur ces points.

Les membres de l'organisation, surtout ceux des sous-unités, apparaissent souvent comme des éléments manipulés, entièrement dépendants de l'organisation et de ses responsables. Même si le modèle mentionne la présence de la communication, il n'en définit pas clairement le rôle, ce qui laisse place à toute sorte d'interprétation. La notion de feed-back n'est pas présente, les décisions semblent suivre une seule direction, c'est-à-dire des décideurs vers les employés. On ignore s'il y a un retour sur l'information.

Il est dit, dans ce modèle, que l'accent est mis sur la dimension collective. Justement, cette notion de collectivité devrait impliquer d'autres termes tels que le consensus, les pouvoirs d'influence, et même les négociations qui sont des caractéristiques des fonctionnements de groupe. En effet, la collectivité est composée d'individus différents, avec des valeurs différentes; il faut dès lors, pour que ce groupe fonctionne, que ses membres suivent une ligne commune de fonctionnement, ou, à tout le moins, aient les mêmes références, les mêmes balises. Cela requiert qu'il y ait parfois des votes, des compromis, des accords ou, éventuellement, des conventions. Mais, le modèle ne fait pas mention de ces facteurs qui sont importants dans la prise de décision. Un modèle de décision devrait tenir compte du non-consensus et de la dissidence.

### **2.3 - Le modèle politique**

Les interactions dans le processus de décision, et donc de pouvoir, sont le centre d'intérêt du modèle politique. L'organisation est composée d'un ensemble d'acteurs dont chacun a des intérêts et des objectifs particuliers auxquels il essaiera de parvenir par des stratégies spécifiques et par le contrôle des ressources à sa disposition. Le fait que les objectifs ne soient pas définis avec précision ouvre grande la voie à une multitude d'interprétations des objectifs de l'organisation. Les différents membres de l'organisation deviennent alors les antagonistes d'une situation de compétition: les décisions résultent dès lors de la négociation, de la confusion, des compromis. Puisqu'il est question des interactions entre des acteurs en compétition, la notion de

pouvoir, et incidemment de jeu de pouvoir, devient inévitable. Celui-ci, le pouvoir, provient entre autres, des habiletés psychologiques et intellectuelles d'un acteur de faire tourner les négociations à son avantage, de convaincre ses pairs de la valeur de ses arguments (Allison 1969 dans Ross 1994; Strategor 1993).

La contribution principale du modèle politique est non seulement de mettre en exergue les interactions des stratégies particulières dans les organisations, mais aussi de faire ressortir les jeux de pouvoir que les discours rationnels et les organigrammes ne laissent pas transparaître facilement. Cependant, il peut être reproché à ce modèle le fait que, à trop insister sur les stratégies particulières, il finit par faire oublier que les règles et les structures qui permettent la réalisation de ces stratégies sont elles-mêmes des outils de pouvoir. Par ailleurs, il est regrettable que les valeurs communes, les projets et l'identité qui transcendent les stratégies particulières, n'aient pas une place de choix dans ce modèle, quand on sait que «(...) tous ces éléments peuvent orienter l'action plus sûrement que tout processus de négociation, car ils peuvent exister en dehors de toute discussion» (Strategor 1993: 457).

Murray (1986) traite aussi du modèle politique mais avec une approche qui me semble différente, ou à tout le moins beaucoup plus large que celle que nous résumons Magali Ross (1994) et Strategor (1993). En effet, il y introduit les notions d'*administration*, de *secteur public* et de *secteur privé*, et ajoute le rôle de l'histoire dans l'implantation des politiques.

Le modèle politique fait appel à des notions importantes et pratiques qui caractérisent les relations de groupe: communication, pouvoir et influence. Cependant, on pourrait lui reprocher de mettre un accent excessif sur les relations humaines au détriment des structures et des processus dans lesquels ces relations s'établissent (Strategor 1993). Ce modèle ne semble pas tenir compte des facteurs extérieurs au groupe. On a l'impression que tout se passe à l'intérieur, ignorant ainsi toutes les influences externes que peuvent subir le groupe et ses activités.

## 2.4 - Le modèle d'allocation des ressources

Selon le modèle de l'allocation des ressources, le processus de décision est un processus complexe. On s'intéresse ici à la dimension technique de la décision, c'est-à-dire aux ressources requises pour la mise en œuvre d'un projet. L'organisation est perçue comme un groupe social dont les activités sont coordonnées par une structure dont trois éléments en particulier, qui constituent le contexte structurel, influencent l'accomplissement des processus de décision: il s'agit de la structure hiérarchique (ou formelle), du système d'information et du système de récompense et de sanction de l'organisation (Strategor 1993).

La décision comporte trois moments, qui sont en fait la reprise, en vue de les intégrer, de trois modèles fondamentaux de la décision: le processus de définition pendant lequel il y a une transformation du problème en projet (correspond au modèle rationnel), la période de l'impulsion où la proposition de projet est approuvée par la haute direction (correspond au modèle politique), et le processus de détermination lors duquel les forces qui vont influencer les deux premiers processus sont identifiées (correspond au modèle organisationnel). Cela lui confère un caractère composite (Strategor 1993).

Ce modèle est intéressant parce qu'il permet de faire ressortir les processus rationnels et politiques qui, dans un contexte organisationnel bien déterminé, peuvent mener à des décisions stratégiques qui satisfassent tant la haute direction que les responsables des niveaux intermédiaires et inférieurs. Toutefois, il accorde une trop grande importance au rôle de la structure, tendant ainsi à ignorer que les membres de la haute direction peuvent user de divers autres moyens pour influencer les décisions stratégiques: le fait, par exemple, que ce sont eux qui choisissent les différents responsables des unités leur confère un certain pouvoir (Strategor 1993).

Le modèle ne tient pas non plus compte - il ne le mentionne à tout le moins pas - du pouvoir de communication dans la décision et des influences que celle-ci peut servir. Malgré son

caractère composite, le modèle d'allocation des ressources se retrouve confronté aux mêmes reproches adressés aux modèles précédents. Entre autres, l'absence des dimensions socio-historique et spatio-temporelle, et des influences probables des facteurs extérieurs. L'accent est tellement mis sur le pouvoir, sur le rôle des structures qu'on pourrait croire que tout dans la prise de décision est fonction des structures formelles, ce qui est loin d'être le cas. Il faut tenir compte, comme le fait la structuration, de la dualité des structures et des relations humaines: les relations humaines créent des structures qui permettent à ces relations de continuer. On ne peut donc parler, dans la prise de décision, seulement que du pouvoir des structures formelles établies. Il faut y inclure le rôle des agents comme le fait la structuration.

### **2.5 - Le modèle de l'incertain<sup>y</sup> ( Le « garbage can model » )**

Le modèle de l'incertain conçoit également la prise de décision comme un processus complexe qui met en relief la dimension aléatoire de la décision. La décision provient du croisement fortuit des flux que sont les problèmes, les solutions, les participants et les occasions de décision (March 1991, Strategor 1993).

Le résultat du processus de décision est influencé par la structure organisationnelle. Celle-ci affecte, d'une part, la mise en place des problèmes, des choix, des solutions et des décideurs. Elle canalise, d'autre part, la distribution d'énergie des participants, et établit enfin les liens entre les problèmes, les solutions, les participants et les occasions de décision. Ces éléments sont le résultats de la planification, de l'apprentissage et de l'imitation des acteurs (individuels ou collectifs). Tous les liens entre les problèmes, choix et décideurs, tout comme l'interprétation des décisions, ne sont pas immuables puisqu'ils sont appelés à se modifier durant le processus. Il y a du hasard dans la mesure où il pourrait exister une différence entre les solutions réellement obtenues et celles escomptées au départ. Les combinaisons établies entre les problèmes, les choix

et les décideurs, bien qu'en partie conditionnées par le contenu, la pertinence et la compétence, relèvent quelquefois du hasard (Ross 1994; Strategor 1993).

Ce modèle, qui propose une vision anarchique de l'organisation, se distingue de la conception de la décision en tant que résolution d'un problème par le choix d'une solution adéquate: en cela, il est fondamentalement différent des modèles rationnel, collectif et politique (Strategor 1993).

Un des reproches fondamentaux que l'on pourrait adresser au modèle de l'incertain, c'est la place trop importante faite au hasard, au facteur incontrôlé. S'il est vrai que ces deux éléments sont à prendre en compte dans un modèle de décision, il faut toutefois ne pas oublier les capacités des agents à prévoir les événements. Cette approche s'est trop démarquée de celle rationnelle pour se trouver, à notre avis, dans un côté extrême. Effectivement, si le modèle rationnel accorde une place trop grande aux capacités intellectuelles de l'être humain, celui de l'incertain semble trop les négliger. Par ailleurs, un accent particulier est mis sur le pouvoir de la structure organisationnelle en tant qu'élément qui peut influencer les décisions du groupe. Mais, il ne faut pas oublier que les membres du groupe peuvent outrepasser les normes établies par les structures afin de s'imposer aux autres, se faire admirer, ou pour quelque autre raison que ce soit. En fait, la communication, qui est absente dans ce modèle, pourrait servir à cela.

En résumé, tout n'est pas que structures, il y a aussi les agents qui agissent et interagissent dans ces structures. Il faudrait de ce fait en tenir compte dans l'élaboration d'un modèle de communication.

## **2.6 - Le modèle de la progression lente<sup>vi</sup> ( incrémentalisme )**

Ce modèle, aussi appelé *la politique des petits pas* (March 1991) considère aussi la prise de décision comme un processus complexe et met l'accent principalement sur la dimension adaptative de la décision. Plusieurs sous-systèmes ont un rôle à jouer dans le processus de

décision, et c'est au bon gestionnaire de savoir gérer les différentes stratégies de chacun de ces sous-systèmes pour en faire un système global pour l'organisation dans son ensemble. Il doit, pour ce faire, rechercher le consensus à travers une démarche intuitive construite dans son esprit au fur et à mesure qu'il interagit avec les membres de l'organisation. Il a le pouvoir de sélectionner les membres et de déterminer les structures (Sfèz 1984, Strategor 1993).

Le modèle de la progression lente pourrait être défini comme le fait que les administrateurs se résignent à choisir entre les alternatives politiques qui offrent des combinaisons marginales, lorsqu'ils sont incapables de formuler d'abord les principales valeurs et de choisir ensuite les politiques susceptibles de les réaliser (Sfèz 1984). On y retrouve la théorie du modelage permanent des décisions (Lindblom 1959 dans Ross 1994, Strategor 1993) selon laquelle c'est par tâtonnement que les décideurs, disposant d'une rationalité limitée par de nombreuses contraintes, apportent des solutions aux problèmes complexes. L'analyse est faite par une série de comparaisons des choix offerts, et la décision découle de l'accord des acteurs en jeu, du consensus auquel aura pu parvenir le gestionnaire (Strategor 1993).

Contrairement à l'approche traditionaliste (Sfèz 1984) où la prise de décision est formalisée comme une relation fins/moyens, le choix des moyens et de la fin est ici fait simultanément; et dans une certaine mesure, c'est le choix des moyens emporte la fin. Dans cette nouvelle approche, d'importantes conséquences et valeurs sont écartées, l'analyse étant assez limitée. Cela serait dû au fait qu'il est impossible d'être compétent sur toutes les politiques possibles (Sfèz 1984).

Dans ce modèle, même si les buts organisationnels ne sont pas mis de côté, ils demeurent peu précis de sorte que la créativité découlant de l'ambiguïté peut se maintenir. Le dirigeant a un rôle fondamental dans ce modèle car, c'est autour de lui que tourne la décision et c'est à lui que revient la gestion de l'ambiguïté. Mais, c'est un humain dont la rationalité et les



capacités cognitives sont limitées. Sa performance est, en outre, tout de même conditionnée par certains facteurs dont la collaboration des membres de l'organisation, le fait qu'il reçoive ou non toute l'information et surtout la bonne information, la notion de temps (Strategor 1993). La notion de rétroaction, qui n'est pas mentionnée de façon claire ici, prend tout son sens. Il en est de même pour la rhétorique et la capacité du dirigeant à convaincre les membres des sous-unités, à s'attirer leurs faveurs. Si ces derniers refusent de coopérer ou le font mal, sciemment ou non, c'est la capacité du dirigeant à bien décider qui en sera affectée. Il semble dès lors inadéquat de ne faire tourner la décision qu'autour du seul dirigeant.

Etzioni (Sfèz 1984) reproche à ce modèle sa tendance à négliger les bases des innovations sociétales car il met l'emphasis sur le court terme, ne se contentant que des variations limitées à partir des politiques passées. Il lui reproche aussi de ne refléter que les décisions qui touchent aux intérêts des plus puissants au détriment des demandes des non-privilegiés et politiquement non organisés qui sont sous représentés. Etzioni reconnaît toutefois à Lindblom le mérite d'être le premier à mettre de côté les deux concepts clefs de la mono-rationalité que sont la linéarité et le progrès, tout en conservant la notion d'utilité. Sauf qu'en maintenant ainsi l'utilité, il jugule tout détachement du vécu empêchant par le fait même tout changement. «Son allure très moderniste est un paravent derrière lequel se dissimule un formidable conservatisme» (Sfèz 1984: 79-80).

### **2.7 - Le modèle des facteurs normatifs et affectifs**

Les valeurs, les normes et les émotions sont des éléments sur lesquels reposent la plupart des choix (Etzioni 1992 dans Ross 1994). Ces éléments ont un impact sur la détermination des fins et des moyens ainsi que sur la détermination du contexte de la décision. Cette influence se fait de trois manières. D'abord, ces éléments ont la possibilité de mettre de côté certains facteurs logico-empiriques tels que les situations taboues et les habitudes. Ils sont ensuite capables d'agir

sur le traitement de l'information. Ils peuvent enfin créer des zones «rationnelles» où les valeurs et les émotions aident à engendrer un comportement rationnel. Il faut noter que les facteurs normatifs et affectifs sont opérationnels quand survient, par exemple, une crise qui requiert une action immédiate (Ross 1994).

Ce modèle n'est pas pratique dans la mesure où il n'est aucunement fait mention d'un processus en tant que tel. Il est plutôt question de l'influence probable de certains facteurs sur le choix des fins et des moyens ainsi que sur la détermination du contexte de la décision. L'on peut par ailleurs reprocher à ce modèle de ne mettre aucun accent ni sur les capacités intellectuelles des travailleurs ni sur l'établissement des structures de décision, de fonctionnement des groupes. En un mot, ce modèle expliquerait difficilement toutes les facettes d'un processus de décision, d'autant plus qu'un processus de décision n'est pas aussi simple que cela semble être le cas ici. Il faut cependant admettre qu'il y a des facteurs psychologiques qui interviennent dans la prise de décision.

### **2.8 - Le modèle des sentiments moraux**

L'attention dans ce modèle est portée sur la dimension morale de la décision. On y retrouve les deux théories suivantes: d'une part, la théorie de l'équilibre (Mansbridge 1992 dans Ross 1994) qui stipule que la poursuite des actions désintéressées dans une organisation n'est assurée que par un «retour égoïste» sur un «investissement coopératif»; d'autre part, la théorie du façonnement de l'identité morale (Frank 1992 dans Ross 1994) selon laquelle les actions désintéressées sont le témoin d'un engagement qui oriente la résolution de dilemmes moraux. En fait, il faut s'assurer que les membres d'une organisation soient récompensés si on veut qu'ils coopèrent entre eux à court terme. Pour y parvenir, les organisations doivent mettre sur pied les conditions propices à un environnement pour favoriser ces «retours égoïstes» sur les actions de coopération; cela permettrait d'éviter qu'il n'y ait un abus des comportements égoïstes qui

pourraient nuire à la progression de ces organisations. Ce modèle affirme, en outre, que l'action vertueuse porte en elle-même sa récompense et est une «assurance» pour agir de façon moralement acceptable dans l'avenir (Ross 1994).

Tout comme dans le modèle précédent, l'accent n'est mis que sur un élément du processus de décision, ici, les sentiments moraux. Mais, cela ne semble pas suffisant pour être ou même expliquer un modèle de décision. Il y manque toute la dimension pratique d'un processus qui implique tout de même des actions, de la réflexion, des ressources matérielles et humaines, des capacités intellectuelles. Qu'en fait ce modèle?

Les facteurs extérieurs au groupe et à l'organisation ne sont pas non plus pris en compte. Il aurait pourtant été utile de savoir dans quelle mesure ils peuvent influencer les valeurs morales au sein de l'organisation et affecter les relations entre les membres de l'organisation aux différents niveaux de la hiérarchie. Il ne suffit pas de faire des actions vertueuses pour mener à bien une organisation; bien d'autres éléments entrent en ligne de compte. Ce modèle pourrait difficilement expliquer tout la complexité d'un processus de décision.

Après ce tour des principaux modèles de la littérature, nous proposons un modèle alternatif, celui de la structuration.

### **3 - Le choix théorique: le modèle de la structuration**

Dans le cadre de ce mémoire, nous allons utiliser le modèle de la décision vu sous l'angle de la théorie de la structuration. Comme nous le verrons, c'est une approche axée sur l'action qui prend en compte plusieurs des éléments des autres modèles existants dans la littérature, et qui insère d'autres dimensions qui leur faisaient défaut. Des concepts clés de la théorie de la structuration, nous pouvons citer le structurel, la dualité du structurel, le système et les agents. Egalement, les interactions, les normes et sanctions, les dimensions du temps et de l'espace en tant que constitutives des activités sociales y ont une place de choix (Giddens 1979;

1984; Cohen 1987). Ces éléments importants ne sont que très peu présents, voire absents, dans les modèles que nous avons précédemment énumérés. En effet, les dimensions socio-historique, spatio-temporelle, de pouvoir et d'institutionnalisation sont des éléments importants dans le processus de décision de la BAD. Vu qu'aucun autre modèle ne tenait compte de ces différents aspects, nous avons choisi de travailler avec le modèle de la structuration que nous présentons ci-dessous.

### 3.1 - La présentation de la théorie de la structuration

Dans la prise de décision, la théorie de la structuration essaie d'abord de spécifier les éléments vitaux des pratiques en jeu. Elle les explore ensuite comme les médiums et les résultats de la structuration - l'action de structurer - des décisions ou des non décisions du groupe.

Les dimensions spatio-temporelle et socio-historique sont importantes dans les activités des groupes et des institutions. Le temps et l'espace contraignent les activités de la vie sociale, ils agissent sur leur organisation (Giddens 1979, 1984, Cohen 1987). Toutes les activités doivent se définir en fonction d'un cadre et d'un temps. Les organisations vivent à travers le temps au cours duquel leur histoire se fait. «(...) il est fondamental pour le concept de la structuration que l'espace-temps soit constitutif des pratiques sociales, puisque la structuration **tire son origine** de la temporalité et donc, dans un certain sens, de l'«histoire.» (Giddens 1984: 51). Si les activités des groupes ou des institutions sociales se déroulent dans le temps, elles ont également lieu dans un espace, un lieu. Selon Giddens:

«Un lieu fait référence à un espace utilisé comme **cadre** d'interaction, ce dernier étant indispensable pour préciser le caractère contextuel de l'interaction, sa '**contextualité**'». La constitution d'un lieu dépend du «corps, ses moyens de déplacement et de communication et leurs rapports avec les propriétés physiques du monde environnant.» (1984: 172).

L'existence d'un contexte est conditionnée par la présence de certains éléments: d'abord, les frontières spatio-temporelles, symboliques ou physiques, qui indiquent les limites des

interactions; ensuite, la co-présence d'agents qui puissent utiliser et visualiser divers moyens de communication dont les gestes et la parole. Enfin, le cours de l'interaction doit être contrôlé ou influencé par l'existence d'une conscience pratique.

Il est important d'étudier le rôle des structures dans les activités et interactions du groupe. Les structures sont les «ensembles de règles et de ressources engagés dans l'articulation institutionnelle des systèmes sociaux» (Giddens 1984: 244). Elles jouent un rôle de médiation et sont en même temps le résultat de ces médiations (Cohen 1987; Giddens 1979). En d'autres termes, c'est par les interactions que les structures prennent place, et c'est par les structures ainsi créées que se maintiennent les interactions: c'est la dualité structurelle, concept clé de la structuration. «La dualité du structurel est toujours le principal fondement de la continuité dans la reproduction sociale à travers l'espace-temps.» (Giddens 1984: 76). Elle fait référence à

«(...) the essential recursiveness of social life as constituted in social practices. Structure is both the medium and outcome of the reproduction of practices. Structure enters simultaneously into the constitution of social practices, and 'exists' in the generating moments of this constitution.» (Giddens 1979: 4)

**Tableau 1:**  
**La dualité du structurel.**

Le structurel, les structures	Les systèmes sociaux	La structuration
Règles et ressources, ou ensembles de relations de transformation, organisées en tant que propriétés de systèmes sociaux	Relations entre acteurs ou collectivités, reproduites et organisées en tant que pratiques sociales régulières	Conditions qui régissent la continuité ou la transformation des structures, et par conséquent la reproduction des systèmes sociaux

Sources: Giddens 1984: 74.

Il y a une production et reproduction des actions du groupe que rendent possibles les interactions qui s'y déroulent (Cohen 1987; Giddens 1984). Il est de ce fait utile d'étudier le flux d'interactions afin de connaître non seulement la façon dont la production et reproduction des

ordres de préférence sont possibles via les structures, mais aussi comment celles-ci sont produites et reproduites. Il apparaît dès lors évident que les interactions ont une place de choix dans la théorie de la structuration.

La prise de décision de groupe est aussi perçue comme la production et la reproduction de ses actions quant à la négociation des positions. Cette négociation vise la convergence des membres sur un choix final. L'analyse de cette convergence se fait en tenant compte de trois éléments dans les interactions du groupe: d'abord, l'expression des préférences des membres et la négociation des ordres de préférence; ensuite, l'argumentation en tant qu'outil d'avancement et de modification des prémisses de décision et des ordres de préférence; enfin, les tactiques et les stratégies dont les membres font usage pour convaincre les membres du groupe d'approuver leurs propositions (Marshall 1985). Giddens (1979) utilise les termes de légitimation et de signification: la légitimation renvoie aux normes, aux sanctions; la signification fait référence au langage, à la rhétorique, à la façon de dire les choses, les codes.

Il faut également mentionner les notions de domination et de pouvoir auxquelles fait référence la structuration: cette domination peut être matérielle, technique ou financière. Il s'agit d'un côté des ressources d'allocation qui renvoient aux capacités d'un ou de plusieurs agents sociaux de contrôler des objets, des biens ou, plus globalement, des «phénomènes matériels»; il s'agit, de l'autre côté, des ressources d'autorité qui sont les différentes formes de pouvoir qui permettent de contrôler des personnes, ou des acteurs. (Giddens 1984: 82; Parkin 1982). Cohen donne une définition précise de ces deux notions:

«Les ressources d'autorité sont les capacités qui permettent de contrôler les autres (les chances de vie, le positionnement spatio-temporel, l'organisation et les relations entre les humains). Les ressources d'allocation sont les capacités qui permettent d'avoir le contrôle sur les objets matériels (les matières premières, les moyens de production, les produits finis (notre traduction<sup>vii</sup>))» (1987: 287).

La domination peut aussi être structurelle ou hiérarchique. En effet, par sa position dans une organisation, un individu peut avoir un certain pouvoir sur les autres membres ayant une position inférieure dans la hiérarchie. Il peut ainsi exercer un contrôle sur leurs activités.

«Le terme «contrôle» fait référence à la capacité qu'ont certains acteurs, groupes ou types d'acteurs d'influencer les circonstances de l'action d'autres acteurs ou groupes d'acteurs.» (Giddens 1984: 345-6)

Il y a principalement deux structures qui permettent au pouvoir de se manifester au sein d'un groupe. Il s'agit, d'une part, des réseaux de communication par lesquels les opportunités d'influence sont définies. Il s'agit, d'autre part, des structures de pouvoir que sont le contrôle des ressources importantes telles que les informations, les récompenses, ou même les positions légitimes (Marshall et al. 1985). A ce sujet, Giddens (1984: 320) fait noter que «(...) le pouvoir est engendré dans la reproduction des structures de domination, et par elle» et que «toute coordination d'un système social à travers le temps et l'espace met nécessairement en jeu une combinaison particulière de ces deux types de ressources.»

Par ailleurs, il existe au sein des groupes des règles de décision telles que les votes majoritaires (Marshall et al. 1985). Il est important de distinguer les deux facettes des règles car elles sont liées à la constitution de sens tout comme elles le sont avec la sanction des modes de conduites sociales. Les règles ont donc une double dimension: constitutive et régulatrice.

«Les règles les plus importantes pour la théorie sociale sont incrustées dans la reproduction des pratiques institutionnalisées, c'est-à-dire dans les pratiques les plus profondément ancrées dans le temps et dans l'espace.» (Giddens 1984: 71)

Dans la structuration, on considère que les groupes ne font pas que prendre des décisions. La prise de décision ne représente qu'une partie de l'ensemble de toutes les activités que le groupe mène ou peut mener. S'y trouvent incluses les actions en cours, les relations que le groupe a avec d'autres groupes, ainsi que les relations sociales et émotionnelles qui lient les membres au sein même du groupe. Les facteurs extérieurs sont donc très importants dans la vie

du groupe. Parmi eux, la nature du travail exécuté par le groupe. En effet, le type de travail que le groupe exécute se présente comme une variable externe particulièrement déterminante qui pourrait agir sur les interactions et les décisions du groupe à deux niveaux différents: le premier est que la nature et le nombre d'éléments structuraux utilisés par les acteurs pourraient être limités ou conditionnés par la nature de la tâche; le deuxième est que le type de tâche pourrait affecter la reproduction des processus de maintien, d'ajustement ou de changement, reproduction qui se fait dans le temps (Marshall et al. 1985). Pour élargir un peu le champ de perception de ces données, l'on pourrait dire que dans le cas d'une institution commerciale, par exemple, il faut entre autres tenir compte des concurrents, des lois du marché et des fluctuations des taux de change qui sont des éléments extérieurs au groupe.

### **3.2 - Les raisons du choix**

Notre choix s'est porté sur la structuration car, comme nous l'écrivions en introduction à cette partie, il y a plusieurs dimensions qui y sont abordées qui nous semblent importantes, et qui ne se retrouvent pas toujours dans les autres modèles étudiés.

En effet, il y a dans le modèle de la structuration la dimension socio-historique de la décision: son importance est qu'elle permet de voir si oui ou non la prise de décision suit une logique fixe ou si elle est variable. Il faut ici mentionner que dans la structuration, les pratiques sont produites et reproduites à travers le temps, l'histoire (Giddens 1979;1984; Cohen 1987). L'histoire «est la temporalité des pratiques humaines, qui modèlent les propriétés structurelles, qui sont modelées par elles, et qui intègrent diverses formes de pouvoir.» (Giddens 1984: 280)

La décision est routinière et quotidienne et elle tend à se reproduire sauf dans les situations de changement, les cas d'urgence. La routine représente «la forme prédominante d'activité sociale» que les acteurs, les institutions accomplissent chaque jour. Elle permet alors aux pratiques de se maintenir et de se reproduire. Selon Giddens (1984: 344), «Les pratiques



routinisées sont l'expression par excellence de la dualité du structurel, au regard de la continuité de la vie sociale.»

Cela nous amène à une autre dimension importante de la structuration qui est la dimension spatio-temporelle. Les décisions et les processus pour les prendre doivent être localisés aussi bien dans le temps que dans l'espace, comme nous l'expliquions dans la présentation de la théorie de la structuration. Il faut tenir compte de ces dimensions de temps et d'espace qui sont si souvent négligées mais, qui sont d'une grande importance. Il ne faut pas oublier qu'il s'agit de groupes au sein desquels se font des interactions. Il serait sans doute pertinent de s'intéresser à l'effet ou aux effets probables de la représentation spatiale sur ces interactions d'où proviendront, ne l'oublions pas, les décisions. Ici, auraient pu intervenir, s'il devait y en avoir, les conséquences de la proximité géographique des divers acteurs impliqués dans le processus de décision.

Il y a aussi une reconnaissance du rôle de l'incertitude et de l'ambiguïté dans le processus de décision, de la rationalité limitée (March, 1991; Strategor, 1993), comme d'ailleurs le montrent si bien plusieurs des modèles recueillis dans la littérature. Le modèle de la structuration accorde également une place aux conséquences imprévues et non intentionnelles des actions entreprises. Du reste, Giddens le dit bien:

«La compétence des acteurs humains est sans cesse limitée, d'un côté, par l'inconscient et, de l'autre, par les conditions non reconnues et les conséquences non intentionnelles de l'action.» (1984: 344).

Cela nous semble pertinent dans la mesure où il peut avoir un décalage entre ce qui est prévu et ce qui est effectivement réalisé. Cela peut résulter de facteurs subits et/ou imprévisibles, ou encore du hasard. Filiatrault (1974) faisait remarquer que la définition des stratégies peut être affectée aussi bien par des éléments contrôlables, qui dépendent du décideur, que par des éléments incontrôlables, qui échappent à son contrôle.

La dimension communicationnelle n'est pas non plus négligée. En effet, le rôle important des interactions entre les membres du groupe ainsi que les structures de pouvoir qui s'établissent et se maintiennent par ces interactions sont mentionnés (Cohen 1987; Giddens 1979 et 1984). Il est aussi question des règles de communication qui présupposent des procédures méthodiques d'interaction sociale. Il faut user de diplomatie, être convaincant en respectant les structures établies. Les notions de domination, de légitimation et de signification prennent ici tout leur sens.

Un des principaux avantages que nous reconnaissons à la théorie de la structuration est le fait qu'elle accorde aux agents et aux structures, des rôles bien définis. Aucun de ces éléments ne semblent avoir préséance, chacun ayant un rôle à jouer, parfois contraignant, parfois habilitant, mais qui influence sûrement le cours des activités. La structuration est une approche qui considère la prise de décision comme un système d'action. Les dimensions que nous avons énumérées en font un modèle plus complet et plus apte à illustrer les pratiques de décision des groupes. Il nous fallait un tel modèle, qui tienne compte d'autant de facteurs.

## **Résumé**

Nous avons résumé les principaux modèles de prise de décision existant dans la littérature. Nous avons par ailleurs présenté le modèle de la structuration avec lequel nous avons travaillé, et les raisons de notre choix. Notre méthodologie sera explicitée au chapitre suivant.

## Chapitre III - La méthodologie

### 1 - La cueillette des données

Nous rappelons l'objectif de notre travail: découvrir le processus de la BAD en matière de développement des projets publics. Nous avons, pour ce faire, effectué un stage de trois mois au siège social de l'institution. Pendant cette période, nous avons fait une recherche documentaire approfondie et avons procédé à deux séries d'entrevues. Nous avons utilisé l'étude de cas qui nous a paru le meilleur moyen d'obtenir des données pertinentes vus les besoins de notre recherche. Cette méthode qualitative nous permettrait de mieux reconstruire ce processus de décision. Nous avons ainsi pu pénétrer l'intérieur de la Banque et en comprendre le mécanisme de fonctionnement. L'étude de cas est une étude qui

*«(...)investigates a contemporary phenomenon and context within its real-life context when boundaries between phenomenon and context are not evident and in which multiple sources of evidence are used.»* (Yin 1989:23 dans Ross 1994)

Nous nous sommes concentrés sur notre site de recherche car il nous fallait des données très spécifiques sur son processus de décision. Cette méthode nous a effectivement permis d'obtenir des données très intéressantes pour le cas de la BAD. Toutefois, ces données ne seront valables que pour cette institution même si les conclusions de ce travail pourraient s'appliquer à l'étude d'autres organisations du même genre.

Comme nous l'écrivions précédemment, nous avons aussi fait une recherche documentaire. Nous avons accès à une panoplie de documents. Nous en avons consulté plus d'une soixantaine desquels ont été extraites des informations utiles à notre recherche. La plupart des documents étaient en version française et anglaise: cela nous a facilité la tâche.

Nous avons également réalisé deux séries d'entrevues avec de hauts fonctionnaires de la Banque. Grawitz (1986) définit l'entrevue de la manière suivante:

*«(..) il s'agit d'un tête-à-tête et d'un rapport oral entre deux personnes, dont l'une transmet à l'autre des informations.(...) C'est un procédé d'investigation scientifique, utilisant un processus de communication verbale pour recueillir des informations, en relation avec le but fixé» (p. 718).*

Nous avons, dans un premier temps, rencontré cinq personnes. Deux raisons majeures expliquent ce chiffre qui pourrait, de prime abord, paraître insuffisant. La première est que pendant notre passage au sein de la Banque, il était difficile d'obtenir un rendez-vous avec les responsables de la Banque du fait de leur calendrier chargé: certains étaient en mission ou se préparaient à y aller, d'autres étaient (pré)occupés par la préparation ou la participation à divers séminaires ou conférences. A cela, il faut ajouter que c'était la période des vacances. La seconde raison est qu'il existe un document appelé Manuel des Opérations qui explique, de façon détaillée, toutes les étapes du processus de décision. Ainsi, chaque fois que nous avions rendez-vous avec une personne, celle-ci nous reprenait pratiquement le manuel que nous avions préalablement pu consulter. Certaines personnes contactées nous ont simplement recommandé de lire ce manuel et que nous y trouverions toutes les informations au sujet du processus de décision de la Banque. Tout ceci pour dire que même si le nombre d'entrevues paraît insuffisant, la qualité des personnes interrogées - tous nos répondants étaient des directeurs, tel que souhaité - et la richesse du manuel ont comblé les lacunes que cette situation aurait pu créer. Les entrevues que nous avons réalisées ont permis d'éclairer ou de préciser les informations dudit manuel.

Fort des informations recueillies, nous avons procédé à la réalisation du travail. Puis, nous avons, dans un second temps, et une fois nos conclusions tirées, effectué une nouvelle série d'entrevues, toujours au siège de la Banque. Cette deuxième partie nous a permis de rencontrer dix personnes, dont les cinq premières qui ont bien voulu nous rencontrer une seconde fois. Nous avons estimé que ce serait de grande utilité de confronter nos résultats à l'appréciation des

directeurs de la Banque de manière à être conforté dans nos conclusions ou, si nécessaire, y apporter quelques correctifs.

Il nous semble utile de souligner qu'en plus des entrevues formelles à chacune des deux étapes, nous avons discuté avec plusieurs autres employés de la Banque de manière informelle. Lors de ces conversations, nous essayions de confirmer ou d'infirmer ce que disait le Manuel ou ce que nous avaient dit nos répondants, d'avoir des précisions ou des éclaircissements sur certains points, ainsi que des opinions sur nos conclusions.

La méthode des entrevues comporte quelques difficultés. En effet, la capacité de l'interviewer à rester concentré et attentif tout le long de l'entrevue est parfois mise à rude épreuve. Il y a également le fait que la timidité et le stress d'être en face d'une personne inconnue et, qui plus est, un directeur de banque, ait pu être un problème dans cette tâche. Par ailleurs, une formulation inadéquate des questions a peut-être entraîné la perte de certaines informations. Il y a, en outre, le problème de la reconstruction sélective de l'information et la désirabilité sociale (Schwenk 1985). Les répondants ont pu aussi être confrontés aux limites de leur mémoire, et ne nous avoir parlé que des éléments dont ils se souviennent. Ils ont également pu nous décrire le processus tel qu'ils pensaient que nous le voulions, c'est-à-dire rationnel, efficace, sans faille. Dans une entrevue, «Non seulement l'idée que chacun a de l'autre intervient, mais aussi ce que chacun pense que l'autre va penser de lui.» (Grawitz 1986: 738). Enfin, la façon de motiver les répondants et de poser les questions peut y aussi être un problème (Grawitz 1981). Cela aurait pour conséquence d'entraîner une perte d'intérêt des répondants. Fort heureusement, ce problème ne s'est pas posé à nous, nos répondants étant dans l'ensemble intéressés à nous parler du processus de la BAD. Pour pallier à tous ces biais, nous avons multiplié nos sources d'information, pour ainsi avoir une collecte de données plus riche.

Des cinq premières entrevues, trois ont été enregistrées, et nous avons dû nous contenter de nos notes dans les deux autres cas, puisque les répondants ont refusé de se faire enregistrer. La durée moyenne des entrevues était d'une heure. Il est important de mentionner ici que nous avons dû faire quelques appels téléphoniques tant pour préciser et éclaircir certains points que pour avoir des informations complémentaires, lorsque nous retranscrivions nos entrevues. Dans la seconde partie des entrevues, nous n'avons enregistré aucune d'entre elles. Cela est dû au fait que les deux premiers répondants ont mal réagi à la vue de notre enregistreuse, en plus du fait qu'une note de service leur demandait de faire très attention à ce qu'ils disaient aux médias. Nous nous sommes ainsi vu refuser des entrevues qui avaient préalablement été acceptées; c'est donc pour éviter tout malaise que nous avons choisi de ne plus enregistrer d'entrevue. Nous avons ainsi pu avoir un nombre suffisant de répondants pour satisfaire aux exigences de notre recherche.

Nos répondants étaient répartis comme suit, par département : 2 des projets, 1 de la trésorerie, 2 de planification stratégique, 2 des divisions des Opérations par région, 1 des risques, 2 des évaluations rétrospectives. Vu leur implication dans le processus de décision, nous avons estimé que ces personnes seraient les meilleures voies d'accès aux informations.

L'usage d'un questionnaire ne nous aurait pas permis de recueillir avec la même richesse les données nécessaires à la reconstitution de ce processus. La méthode des questionnaires est en effet «limitée par la nature même de l'information qu'elle permet d'obtenir» (Grawitz 1986: 725). Nous n'avons pas, par ailleurs, fait l'observation directe des comportements de communication comme le ferait la structuration qui met l'accent sur les pratiques quotidiennes. Avec cette procédure, nous aurions été confrontés au problème de la confidentialité de certaines réunions, ce qui nous aurait empêché d'obtenir des données importantes.

## **2 - L'analyse des données**

Pour analyser nos données, nous avons retranscrit les entrevues. Nous avons choisi de procéder ainsi afin de pouvoir regrouper les informations par thème. Cela nous permis de repérer la fréquence et l'importance des éléments récurrents. Puis, nous les avons classés par catégories en fonction de nos hypothèses. Nous voulions au départ savoir l'effet des proximités géographiques et culturelles dans le processus de décision. Mais, il nous a été d'emblée signifié, verbalement et par les documents écrits, que ces aspects n'y étaient d'aucune importance. Nos analyses l'ont confirmé. Nous avons donc dû nous raviser un peu. Ainsi, suite aux différents documents consultés et aux analyses faites, nous avons développé une autre hypothèse qui s'inspire de la structuration: les dimensions socio-historique, spatio-temporelle, institutionnelle, de pouvoir et de communication sont les facteurs fondamentaux du processus de décision de la BAD.

Nous avons en outre fait une analyse documentaire. Il s'agissait pour nous de réfléchir sur les informations contenues dans les documents et de savoir comment celles-ci apportaient des réponses aux questions que nous nous posions. Il fallait, pour ce faire, étudier certains tableaux ainsi que certaines statistiques s'y trouvaient contenus.

La validité interne de notre recherche est acquise car nous avons bel et bien étudié le processus de la BAD tel que nous le voulions. Mais, la validité externe n'est pas garantie vu que les résultats de cette étude ne s'appliqueront pas nécessairement à d'autres organisations.

### **Résumé**

Dans ce chapitre, nous avons expliqué les méthodes qui nous ont servi, d'une part, pour la cueillette des données, d'autre part, pour l'analyse de celles-ci. Dans le chapitre suivant, nous présentons notre site de recherche, soit la Banque Africaine de Développement.

## **Chapitre IV - Présentation du Groupe de la Banque**

La BAD est l'institution de base d'un ensemble appelé le Groupe de la BAD. Le Fonds Africain de Développement (FAD) et le Fonds Spécial du Nigeria (FSN), créés pour aider la Banque à mieux répondre à ses objectifs, en font également partie. En fait, l'Article 8 de l'Accord portant création de la BAD stipule qu'elle a la possibilité de recevoir ou de mettre sur pied des fonds spéciaux destinés à satisfaire les buts qu'elle s'est fixés dans le cadre de ses fonctions. C'est en application de cette clause qu'ont été créés le FAD avec les Etats non africains en 1972, et le FSN avec le Gouvernement du Nigeria en 1976.

Mais, avant la présentation proprement dite de l'institution, nous présentons quelques lignes des grandes orientations de l'aide au développement en Afrique afin de mieux situer l'intervention de la BAD dans un contexte plus global.

### **1 - Les grandes orientations de l'aide au développement en Afrique**

La présente section n'est pas une énumération exhaustive de toutes les banques de développement en Afrique et de leurs orientations précises, mais simplement un tour succinct des grandes orientations de l'aide au développement en Afrique. Nous nous intéresserons en particulier à la Banque Mondiale et au Fonds Monétaire International, à la Banque Arabe pour le Développement Economique en Afrique et à la Société Financière Internationale.

La majorité des pays africains ont besoin d'un soutien financier dans leurs efforts de développement économique si on se fie aux crises auxquelles ils sont confrontés (Cheru 1989, Biermann 1986, Lele 1988, Timberlake 1985). Et cela ne se saurait se faire sans une aide internationale mieux soutenue et mieux adaptée à leurs besoins réels (Timberlake 1985, Enza 1993), d'autant plus que près de la moitié des pays membres de l'Organisation de l'Unité



Africaine (OUA) sont sous la tutelle du FMI tel que voulu par les organismes de Bretton Woods; ils ne sont donc pas maîtres de leurs orientations économiques (Abdelli-Pasquier 1991). Plusieurs organisations internationales se sont portées à leur secours et continuent de le faire en fonction de leurs moyens. Même si la BM et le FMI se présentent comme les principaux alliés de l'aide au développement de ces pays, ce ne sont pas des banques de développement à part entière, leur rôle premier étant de créer et de maintenir un «système de commerce et de marchés financiers dépourvus des limitations imposées par les politiques nationales (notre traduction)» (Harris 1989: 21-22). D'autres organisations, telles que la Banque Arabe pour le Développement Economique de l'Afrique (BADEA) et la Société Financière Internationale (SFI), œuvrent dans le même domaine. Les Etats africains ont ainsi plus d'opportunités pour solliciter les aides nécessaires à leur développement. Tous les organismes d'aide au développement essaient de bien répartir leurs fonds entre les différents secteurs de l'économie des pays récipiendaires. Le choix des interventions des institutions financières internationales obéit notamment à deux critères principaux: une éligibilité-pays et une éligibilité-secteur (Abdelli-Pasquier 1991).

En Afrique, le manque de liquidité est un sérieux problème qui se traduit par la pauvreté des ressources nationales due à une épargne faible et un pouvoir limité d'exportation des pays. A cela, il faut ajouter les problèmes de sol et de sous-sol, de sécheresse, l'endettement, l'explosion démographique, les conflits et les interventions étrangères, la disette endémique pour comprendre que la situation économique de plusieurs pays africains est souvent catastrophique (Abdelli-Pasquier 1991, Timberlake 1985). Par ailleurs, l'aide accordée aux pays africains est souvent mal gérée par leurs gouvernements respectifs:

«(...) l'aide à l'Afrique, telle que pratiquée actuellement, ne sert à rien, sinon à enrichir les riches des pays pauvres. Il faut la réformer, concluent les mieux intentionnés, la supprimer, répliquent les autres.» (Enza 1993: 20)

L'argent de cette aide n'est pas toujours utilisé aux fins pour lesquelles il a été prêté ou donné, soit la lutte contre la pauvreté. Les donateurs devraient donc se doter de procédures pour contrôler la bonne utilisation de leur aide aux pays africains et assurer ainsi leur légitimité<sup>viii</sup>.

### **1.1 - La Banque Mondiale (BM) et le Fonds Monétaire International (FMI)**

Quatre grands secteurs peuvent être identifiés comme les principaux champs d'action du FMI et de la BM en Afrique: «anti-poverty programmes; growth-oriented programmes including infrastructural development; balance of payments stabilisation programmes; structural adjustment programmes.» (Onimode 1989: 26, Harris 1986, Loxley 1986). La BM s'intéresse surtout aux deux premiers, le FMI au troisième, et le quatrième a l'appui des deux institutions.

Le FMI et la BM investissent dans les programmes d'ajustement structurel des pays africains (Harris 1989, Okogu 1989, Banugire 1989, Bathily 1989). Le FMI offre des programmes dans ce domaine depuis plus longtemps que la BM dont le premier PAS date de 1980 (Anyaoku 1989). La Côte d'Ivoire a ainsi, dans l'application de son programme d'ajustement structurel, bénéficié de trois prêts de la BM en 1981, 1983 et 1986 (Grootaert et Kanbur 1990). En Gambie également, le programme d'ajustement structurel mis sur pied avec l'assistance de la BM et du FMI en 1985, a aidé à y améliorer la situation en 1985-6 et 1986-7 (Demery 1987). Mais, ces ajustements ont parfois des conséquences inattendues (Giddens 1984), et font souffrir les pauvres des régions urbaines. Ce fut le cas en Ouganda dans les années 1980 (Demery 1987). L'expérience du FMI a été heureuse dans certains Etats tels que le Ghana alors qu'elle l'a été moins dans d'autres comme la Zambie<sup>ix</sup> (Anyaoku 1989; Fundanga 1989) ou encore au Nigeria où il y a eu quelques ratées (Bonat & Abdullahi 1989).

La BM insiste également sur l'aspect institutionnel de ses projets (Baum 1982), et c'est aussi le cas pour le FMI. C'est un des objectifs les plus importants de leurs programmes de prêt

puisqu'en fin de compte, l'aspect institutionnel représente l'élément qui peut marquer de façon durable le développement d'un pays. En fait, comme le souligne Bretaudeau (1986),

«les transferts financiers et les constructions d'infrastructures restent indispensables, mais peuvent se transformer en gaspillage si parallèlement ne sont pas mis en place des organismes efficaces et un cadre institutionnel mieux adapté à une utilisation optimale des ressources.» (p.71)

La BM fait de la lutte contre la pauvreté une de ses priorités (Carvalho & White 1996, Demery 1987). Sa stratégie en matière de développement rural consiste à encourager les efforts et à développer les ressources pour la réduction de la pauvreté dans les zones rurales des pays les moins nantis. Cela a une influence majeure sur son programme de prêt et sur ses politiques opérationnelles. Elle s'est ainsi engagée dans le développement rural au Malawi où, depuis 1965, elle a financé une douzaine de projets. Il en est de même pour le Nigeria, où, en 1974, la notion de développement rural fut bien appliquée (Wboes 1988).

Quant au FMI, les programmes de lutte contre la pauvreté sont surtout orientés vers les réformes agraires et le développement rural (Bonat & Abdullahi 1989). Les programmes de croissance concernent, par contre, le développement urbain, l'accent étant mis entre autres sur les infrastructures routières, l'électricité, l'éducation et le développement de l'exportation (Onimode 1989). Les programmes du FMI en matière de PAS ciblent trois variables économiques: l'inflation, les exportations et la croissance économique (Jamal 1989; Muntemba 1989). Par ailleurs, le FMI aide les pays africains à se doter de marchés compétitifs à l'échelle régionale, nationale et internationale (Okogu 1989; Jamal 1989; Sibanda 1989). L'impact du FMI n'est, semble-t-il, pas toujours positif, si on se fie à l'exemple du Lesotho où l'intervention du FMI n'a pas apporté les résultats escomptés (Mabirizi 1989).

Les organisations africaines n'ont pas réussi à trouver des moyens réalistes de progresser. Il y a un constat d'échec tant de la BM dont les conseils ne sont pas toujours

accompagnés de mesures préventives pour leur application, que des organisations africaines elles-mêmes. Ernest Stern, premier vice-président de la BM, résume bien la situation:

«Nos projets n'ont pas toujours été conçus pour s'adapter aux conditions agro-climatiques de l'Afrique et au contexte social, culturel et politique des pays africains. C'est évident si l'on considère le pourcentage de projets dont les résultats sont mauvais dans le domaine agricole (...).» (Timberlake 1985: 253)

Parmi ces organisations africaines, il y a l'OUA dont le Plan d'Action de Lagos pour le Développement de l'Afrique de 1980 à 2000 ne comportait ni détails, ni voies, ni moyens qui permettraient d'atteindre ces objectifs de développement (Timberlake 1985).

## **1.2 - Les Fonds arabes et la BADEA**

L'aide financière des pays arabes aux Etats du Tiers Monde a augmenté, en 1973, avec le réajustement du prix du pétrole, surtout pour l'Afrique subsaharienne<sup>x</sup>. C'est le Koweït qui, en premier, a contribué au développement économique des Etats africains par l'élargissement, en 1970, des opérations du Fonds du Koweït<sup>xi</sup>. La Gambie et la Tanzanie en ont été les deux premiers bénéficiaires non arabes. Il y a par ailleurs eu la création récente du Fonds saoudien pour le développement économique arabe et du Fonds irakien pour le développement extérieur, qui opèrent dans tous les pays du Tiers Monde. Ces organismes forment le réseau institutionnel de canalisation et d'allocation des ressources bilatérales de financement arabe (Abdelli-Pasquier 1991).

Plusieurs institutions de coopération multilatérale arabo-africaine ont aussi été créées<sup>xii</sup>. Parmi elles, la Banque Arabe pour le Développement Economique de l'Afrique (1975)<sup>xiii</sup> dont la mission ressemble fort à celle de la BAD. Il en a résulté de légères frictions dans les rapports entre ces deux banques<sup>xiv</sup>, et des considérations idéologiques et politiques ont rendu ces relations encore plus floues. Pour apaiser cette situation, le président de la BADEA a précisé que

«la BADEA n'est ni une rivale de la BAD, ni une manœuvre de mainmise des pays arabes sur l'Afrique. (...) est une institution de coopération qui œuvre au développement

de l'Afrique et dont la mission est d'organiser le transfert des ressources mises à sa disposition au bénéfice du développement africain (...)» (Abdelli-Pasquier 1991: 63-4).

En dix ans, la région Ouest de l'Afrique a été avantagée. Elle a, en effet, absorbé 54% des engagements financiers de la BADEA contre 45,9% pour l'Est. La répartition géographique des concours de cette institution n'est pas influencée par les considérations religieuses, idéologiques et politiques, mais par la ventilation effectuée par les Fonds nationaux arabes qui opèrent en Afrique subsaharienne. En outre, la priorité est accordée aux activités liées aux infrastructures économiques<sup>xv</sup>, suivies du secteur de l'énergie avec 13,4%, et du secteur agricole avec 7,3%. Toutefois, l'aspect social constitue une grande lacune des investissements de cette banque qui n'a jamais accordé de prêts pour le secteur de la santé dans sa globalité et pour l'éducation (Abdelli-Pasquier 1991). C'est dommage car le développement passe l'éducation et ne saurait se faire avec une population en mauvaise santé.

La baisse de la capacité de financement des organismes arabes, le retard ou le non-remboursement des prêts alloués à des pays africains ainsi que les conditions de prêts de plus en plus rigoureuses, pourraient conduire la BADEA à ne plus octroyer des prêts qu'aux pays solvables. Une telle situation la détournerait de sa mission initiale, celle d'être «un instrument de développement et de coopération avec les pays africains du sud du Sahara, en particulier les plus défavorisés» (Abdelli-Pasquier 1991: 99).

### **1.3 - Les petits projets**

Les petits projets sont une autre activité de l'aide au développement qui s'avère bien utile pour les populations régionales concernées (Gueneau 1986). Les ONG y jouent un rôle important: elles ont une bonne connaissance du milieu, leurs actions répondent à des besoins exprimés par les populations, et elles s'intéressent surtout aux classes défavorisées. Mais, les réalités sur le terrain laissent paraître des lacunes: par exemple, les coûts de fonctionnement sont

beaucoup plus élevés que les normes nationales et la formation des responsables est négligée. Ces constats proviennent d'une étude menée au Sénégal et au Burkina Faso. Gueneau (1986) pense qu'il ne faut juger les projets en Afrique d'un point de vue occidental puisque les valeurs sociales et économiques ainsi que les notions de temps diffèrent.

En plus de promouvoir des ONG efficaces, la BM tente de créer des rapports fructueux entre celles-ci et les gouvernements. Mais, elle leur accorde rarement des subventions directes. La participation de celles-ci aux projets de la BM a fortement progressé<sup>xvi</sup>. Elles interviennent maintenant aussi aux stades de l'élaboration et de l'évaluation<sup>xvii</sup>. Le développement rural ou urbain, l'environnement, la sécurité alimentaire, le rôle des femmes dans le développement, les PME, la technologie appropriée, les logements sociaux, l'éducation, la formation professionnelle ou à la gestion, et la nutrition sont les domaines où elles agissent le plus souvent.

Les facteurs de réussite dans le déroulement d'un projet sont: la conscience d'un besoin exprimé par la population bénéficiaire; la façon dont celle-ci est informée et son implication multiforme à l'activité; la simplicité de l'innovation technique. Les facteurs de blocage sont: la conception à court terme sans une planification minimale pour le long terme; l'inadaptation aux réalités africaines; les nombreuses rivalités africaines. Il faudrait, lors du démarrage d'une opération, mener une étude sociologique pour éviter plusieurs de ces problèmes. En définitive, les petits projets sont rentables<sup>xviii</sup>: en plus de créer des emplois, ils aident à atténuer le manque de moyens nationaux, suppléent les grands projets, agissent rapidement et sont une base d'expérience pour des politiques à plus grande échelle (Gueneau 1986).

#### **1.4 - Le secteur privé**

La participation du secteur privé au développement du continent est encore au stade embryonnaire. Il est impératif de créer des institutions et de renforcer celles déjà existantes pour soutenir le progrès économique de l'Afrique<sup>xix</sup>. La Société financière internationale (SFI)

promeut le développement par l'intermédiaire du secteur privé. Elle aide les pays membres en développement à se doter de secteurs privés robustes. Elle encourage les flux de fonds étrangers vers les pays en développement, tant sous la forme de prises de participation directe que d'investissement de portefeuille ou de prêts bancaires. La présence de la SFI est rassurante et aide à réduire ou à surmonter les problèmes liés au risque-pays qui freinent souvent les investisseurs étrangers. Ainsi, son implication dans un projet d'extraction de charbon au Zimbabwe en 1981 lui a-t-elle permis de voir le jour. En effet, son expérience en matière de montage financier et sa disponibilité à investir elle-même ont fini par rassurer les investisseurs et attirer d'autres prêteurs locaux et étrangers (SFI 1992).

Quand un pays en Afrique ne peut assurer au secteur privé tout ce dont il a besoin en fait de compétences et d'institutions, les projets que la SFI peut financer sont réduits<sup>xx</sup>. C'est sans doute ce qui a motivé les pays membres du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE à prendre des mesures pour y favoriser les investissements privés (OCDE 1972). Il faut cependant noter que les projets de la SFI ont représenté 6,2% de l'investissement privé annuel en Afrique subsaharienne et continue d'être en augmentation (SFI 1992).

Benot (1973) déplore le fait que l'aide aux pays sous-développés vienne de l'étranger. La conséquence majeure se traduirait par la dépendance des pays sous-développés qui resteraient ainsi sous-développés. Selon lui,

«la principale conséquence de l'investissement étranger privé, c'est qu'il se comporte très logiquement en étranger de passage - ce passage fut-il de longue durée - et rapatrie le plus possible et le plus vite possible ses bénéfices.» (p.67).

Les pays sous-développés, ceux de l'Afrique compris, devraient à tout prix se prendre en charge afin d'assurer eux-mêmes leur développement. Nous retrouvons la même idée chez Blardone (1972) qui traite de l'influence des Occidentaux. Selon lui, ces pays doivent décider de leur propre avenir et avoir leur propre modèle de développement. Okogu (1989) pense aussi que

les solutions aux problèmes économiques de l'Afrique doivent provenir des Africains eux-mêmes. Ceux-ci devraient mobiliser les ressources matérielles et humaines du continent pour en faire une analyse profonde et s'assurer un développement indépendant. La communication prend ici toute son importance dans la conception et l'exécution des projets. Elle permet de mieux connaître et comprendre la situation des régions à aider, des ressources disponibles de manière à créer un bon équilibre entre les objectifs sectoriel, régional et national. Ce fut le cas pour un projet soutenu par le Canada, dans le secteur de l'eau au Botswana (Luthi 1988), où lors d'une approche régionale de planification sectorielle, un plan intelligent et bien structuré a permis la réussite du projet en question.

Même si la BM et le FMI encouragent - ou forcent dans certains cas - la privatisation dans certains pays africains, il serait judicieux qu'ils tiennent davantage compte des réalités de ces pays. Cela permettrait un passage plus fluide de la forte présence du secteur public à une action plus marquée du secteur privé.

L'appui institutionnel et le renforcement des capacités nationales deviennent de plus en plus importants dans la coopération au développement. Mais, en pratique, il y a l'apparition de divergences dues, entre autres, aux changements conceptuels, structurels, décisionnels et relationnels que cet appui nécessite. Les acteurs locaux devraient conduire leurs propres expériences de développement pour y accroître leurs capacités, afin d'acquérir une autonomie à long terme par rapport à l'aide extérieure (Fino 1991). Aussi, l'ONU doit-elle tout d'abord, encore plus que par le passé, aider l'Afrique à renforcer ses structures régionales et renforcer ses actions en faveur de la formation. Ensuite, l'Afrique doit diversifier son économie, chose qui sera difficile à faire sans le soutien de la communauté internationale. Enfin, il est essentiel que la communauté internationale prenne une nouvelle initiative sur la dette africaine<sup>xxi</sup>.



Le Projet DSA<sup>xxii</sup> (dimensions sociales de l'ajustement) se veut une réponse au double souci d'action immédiate et de renforcement institutionnel à long terme des pays (Grootaert 1990). Il vise à renforcer la capacité des gouvernements de l'Afrique subsaharienne à intégrer les dimensions sociales dans la conception de leurs programmes d'ajustement structurel. L'aide au développement est de plus en plus liée à des changements politiques et structurels importants recommandés par les donateurs (Loxley 1986; Malima 1986). C'est l'aide conditionnelle ou la *conditionnalité* (Timberlake 1985). Selon David Ward du World Development Movement basé à Londres, la BM et les organisations de l'ONU ont une certaine prise sur les gouvernements africains, mais elles n'en ont aucune sur les nations d'où vient l'aide. Il conclut que l'aide est «toujours aussi inappropriée et mal adaptée» (Timberlake 1985: 255)

Une grande partie de l'aide à l'Afrique devrait servir à réhabiliter les hôpitaux, les transports, les communications, l'énergie (Timberlake 1985). Au Ghana, près de la moitié des prêts de l'IDA en 1985 concernait des projets de réhabilitation de «*haute priorité*» dans le secteur urbain, dans les secteurs des transports, de l'énergie et de l'agriculture. En Zambie, les prêts ont aidé à la réhabilitation des chemins de fer, de la production d'engrais et des raffineries de pétrole. Au Sénégal, la plus grosse partie des prêts obtenus pour 1985-87 devait aller à des projets de réhabilitation concernant l'électricité, les télécommunications, l'irrigation et l'approvisionnement en eau. Certains pays tels les USA et la Grande-Bretagne se détournent des programmes de base pour choisir des objectifs correspondants mieux aux idéologies de leurs propres gouvernements (Timberlake 1985). L'aide prend ainsi une connotation politique.

Deux raisons ont motivé la rédaction de ce paragraphe: la première, il arrive que ces institutions entrent en relation de coopération ou de cofinancement avec la BAD pour une opération donnée. La seconde, étant donné leur implication dans le développement des pays africains, la présence de l'une ou l'autre de ces institutions pourrait influencer les activités de la

BAD ou même influencer la perception qu'en ont les Africains. Il nous a donc semblé utile de mentionner cet aspect afin qu'il ne soit pas omis dans les appréciations des uns et des autres.

## **2 - La Banque Africaine de Développement (BAD)**

En février 1961, les Africains de la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique, par la résolution 27 (III), demandaient au Secrétaire Exécutif une étude profonde sur les possibilités de la création de la Banque Africaine de Développement. Le 1<sup>er</sup> mars 1962, la commission économique pour l'Afrique, établit par la résolution 52 (IV), un comité composé des représentants des neuf gouvernements membres. Ce comité avait pour mandat de prendre tous les contacts nécessaires, y compris les contacts gouvernementaux, pour l'établissement de la banque. C'est ainsi que le 04 août 1963, l'accord portant création de la Banque Africaine de développement fut signé lors d'une conférence des Ministères des Finances tenue à Khartoum, au Soudan. Le 10 septembre 1964, l'accord entra en vigueur et la Banque commença ses opérations le 1<sup>er</sup> juillet 1966.

### **2.1 - Les objectifs**

L'objectif fondamental de la BAD est d'assurer le développement économique et le progrès social des pays africains. Elle le fait par le financement direct des projets et programmes de développement, par l'apport d'assistance technique nécessaire à la réalisation des projets ainsi que par la mobilisation des ressources extérieures additionnelles en faveur de ces pays<sup>xxiii</sup>. Les quatre grandes priorités du programme opérationnel la BAD sont la lutte contre la pauvreté, la reconstruction et la réhabilitation, l'intensification des échanges entre les pays en vue d'une intégration économique, et le développement du secteur privé<sup>xxiv</sup>. Les opérations de la Banque couvrent les quatre secteurs suivants: l'agriculture, les services publics, le transport et les banques industrielles et de développement.

## 2.2 - Les principales fonctions

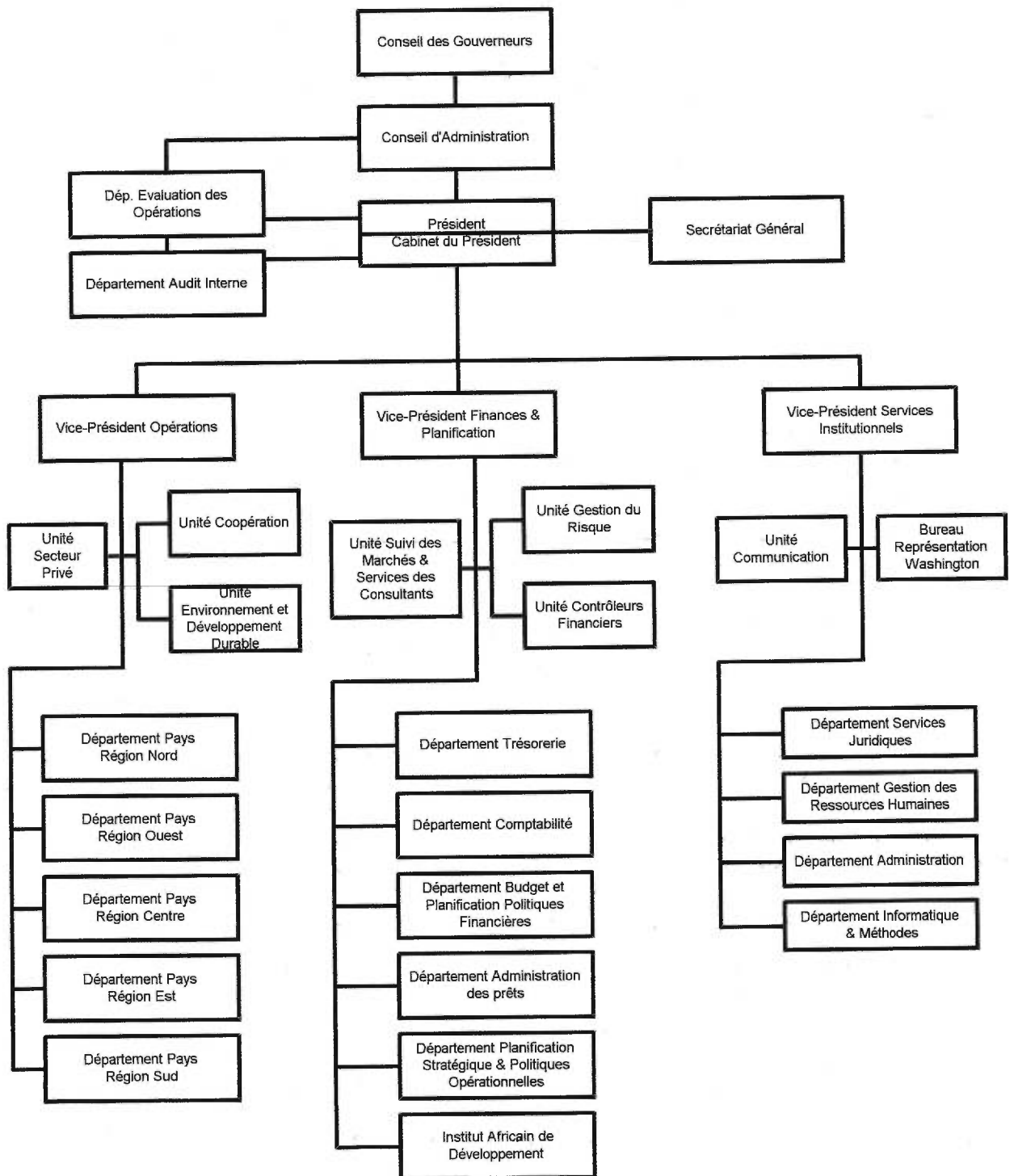
Les principales fonctions de la Banque sont d'octroyer des prêts et de participer au développement économique et social des PMR; d'apporter une assistance technique lors de la préparation et de l'exécution des projets et programmes de développement de ces pays; de promouvoir les investissements du capital public et privé destinés; de répondre aux demandes d'assistance, relatives à la coordination des plans et politiques de développement des PMR. La Banque essaie de jouer un rôle dans tous les secteurs de production et de développement de ces pays. Elle met, toutefois, un accent particulier sur les secteurs de l'agriculture, des équipements collectifs, des transports, de l'industrie, de la santé et de l'éducation. Pour l'essentiel, elle accorde son financement à des projets spécifiques. Cela n'empêche qu'elle fasse aussi des prêts en faveur de programmes, de secteurs et de politiques visant à améliorer les modes de gestion économique nationaux. Elle participe par ailleurs à des opérations de cofinancement avec des institutions bilatérales et multilatérales telles le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale.

## 2.3 - La structure

- **Le Conseil des Gouverneurs**: organe décisionnel suprême, il définit toutes les directives générales relatives aux politiques opérationnelles de la Banque<sup>xxv</sup>. Pour qu'un amendement quelconque soit porté à l'Accord portant création de la Banque ou pour qu'un nouveau membre puisse y adhérer, il faut que le Conseil l'autorise. Il en est de même pour les augmentations de capital et pour tout autre modification importante. Aucun pays n'a le droit de veto et toutes les décisions sont prises suite à des discussions et par consensus et non par vote.

- **Le Conseil d'Administration**: organe responsable de la conduite des opérations générales de la Banque, il approuve ou refuse les prêts, les garanties, les prises de participation et les emprunts. Cet organe est aussi chargé de fixer les directives régissant les opérations de la Banque y

**Figure 1: Organigramme de la Banque Africaine de Développement**



compris les politiques opérationnelles et financières, ainsi que les programmes d'emprunt. Ce Conseil est composé de dix huit membres qui ne sont ni des Gouverneurs ni leurs Représentants<sup>xxvi</sup>.

- **Le Président:** Il doit être ressortissant d'un PMR tel que l'exigent les termes de l'Accord portant création de la Banque. Elu par le Conseil des Gouverneurs pour cinq ans renouvelables, il est aussi président du Conseil d'Administration du FAD et du FSN. Il gère, sous la direction du Conseil d'Administration, les affaires courantes de la Banque: il détermine les fonctions, les responsabilités et la structure interne des unités organisationnelles, des bureaux et représentations régionaux<sup>xxvii</sup>.

#### **2.4 - L'origine et l'utilisation des ressources de la BAD**

Les ressources de la BAD proviennent des souscriptions des pays membres, des emprunts effectués sur les marchés internationaux des capitaux et des revenus des prêts. Le financement des projets et programmes en mobilisent la plus grande partie et le reste est affecté aux dépenses administratives. La BAD octroie des prêts non concessionnels assortis de commissions et intérêts reflétant le coût direct des fonds.

La période de remboursement varie généralement entre douze et vingt ans, y compris un différé d'amortissement de cinq ans au maximum.

#### **2.5 - Les pays membres**

Jusqu'au début des années 80, seuls les pays africains indépendants pouvaient devenir membres de la Banque. Mais, en mai 1982, un amendement porté à l'Accord portant création de la BAD, permettait aux pays non africains, d'y adhérer. Depuis, vingt-quatre pays non régionaux en sont devenus membres<sup>xxviii</sup>.

### **3 - Le Fonds Africain de Développement (FAD)**

#### **3.1 - La création**

«Entité spécifique au sein du groupe de la Bad répondant, avec d'autres moyens, aux mêmes objectifs que la banque elle-même, telle peut être la définition du Fonds africain de développement.» (Jacquin et Béjot 1990: 114). C'est en juillet 1972 à Alger, lors de leur huitième assemblée annuelle, que les Gouverneurs de la BAD ont adopté l'accord portant création du FAD qui a été officiellement institué en juillet 1973. Les activités du Fonds ont démarré le 1<sup>er</sup> août 1973.

#### **3.2 - Les objectifs**

Le FAD vise non seulement à aider la BAD à contribuer plus efficacement au développement socio-économique de ses PMR, mais aussi à promouvoir la coopération régionale et sous-régionale et le commerce international entre eux. La création d'emplois et lutte spécifique contre la pauvreté sont ses priorités. C'est pourquoi il procure des moyens de financement à des conditions privilégiées pour la réalisation d'objectifs primordiaux de développement. Ses opérations visent donc à apporter une aide concrète aux besoins des couches les plus pauvres de la population dans les pays à faible revenu. Ainsi, 80% de ses ressources devraient leurs être accordés. Les secteurs prioritaires du FAD sont l'agriculture, les transports et les équipements. Le FAD et la BAD ont des objectifs similaires mais se distinguent au niveau des moyens d'action.

«Si le Fad, comme la Bad, donne la priorité à l'agriculture, ses projets et ses programmes sont plus particulièrement axés sur la satisfaction des besoins alimentaires fondamentaux.» (Jacquin et Béjot 1990: 114).

#### **3.3 - Le statut et l'organisation**

Le FAD est une entité juridiquement distincte de la Banque: là s'arrête la démarcation entre ces deux institutions. En effet, pour fonctionner, il utilise les ressources humaines, l'organisation, les services et installations de la BAD. Le siège de la Banque est aussi celui du Fonds. Il en est de même pour les Conseils d'Administration et des Gouverneurs ainsi que pour le Président. En définitive, les

différences entre ces deux Fonds ne se situent qu'à deux niveaux: d'une part, sur le plan juridique; d'autre part, au niveau de l'origine et de l'orientation de leurs ressources.

### **3.4 - Les ressources du Fonds**

Les ressources du Fonds sont constituées par les souscriptions de la BAD et des Etats participants, par toutes les autres ressources qu'il a obtenues et par les sommes provenant de ses opérations ou qui lui reviennent à d'autres titres. Ses avoirs sont distincts et maintenus séparés de ceux de la BAD.

## **4 - Le Fonds Spécial du Nigeria (FSN)**

### **4.1 - La création**

Le gouvernement du Nigeria, fort de ses revenus colossaux dus au boom pétrolier, a voulu apporter son aide aux pays africains les plus démunis par l'entremise de la BAD. Un accord a ainsi été signé entre ces deux parties, en février 1976, pour créer le Fonds Spécial du Nigeria (FSN).

### **4.2 - Les objectifs**

Le Fonds Spécial du Nigeria vise principalement à aider les pays africains les plus pauvres dans leurs efforts de développement. Il leur accorde, pour ce faire, des prêts à des conditions plus avantageuses que celles généralement appliquées par la BAD. Il faut noter que ce fonds ne dispose que des ressources que le Nigeria lui accorde, ce qui agit sur le nombre de projets susceptibles d'être financés. Par ailleurs, vu que les bénéfices du boom pétrolier sont un «lointain souvenir», les moyens du FSN ont baissé et, depuis 1982, «le FSN n'est alimenté d'ailleurs que grâce aux fruits des investissements réalisés» (Jacquin et Béjot 1990: 115).

Le FSN finance en priorité les projets dans les secteurs de l'agriculture, de la santé, des transports et de l'adduction d'eau. Les pays peuvent également recevoir une assistance financière pour la réalisation d'études techniques nécessaires pour le financement de projets. Une attention

particulière devrait, en outre, être accordée aux projets qui profitent à plus d'un pays membres et qui renforcent la coopération économique intra-africaine et l'intégration régionale.

#### **4.3 - La structure**

Le FSN n'a pas une structure propre à lui. Il est géré par le Conseil d'Administration et le Président de la BAD. La Banque est, de ce fait, seule responsable du contrôle des opérations effectuées à partir des ressources du Fonds. Tout comme pour le FAD, la gestion du FSN se fait en utilisant l'organisation, les services, les installations et le personnel de la Banque. Ses ressources, ses engagements et investissements sont, bien entendu, distincts de ceux de la BAD.

#### **5 - La répartition des ressources par pays**

Les critères ci-dessous, dont les deux premiers sont les plus importants, servent de base à la Banque pour la répartition de ses ressources.

- **Le produit national brut (PNB) par habitant.** Comme nous le verrons un peu plus loin, c'est à partir de ce critère que la Banque a effectué la subdivision de ses PMR en trois catégories: la catégorie A pour les pays les plus pauvres et qui doivent donc recevoir le plus d'aide, la catégorie B pour les pays intermédiaires et la catégorie C pour les pays les mieux nantis. L'histoire des pays est ici prise en compte car cette catégorisation le requiert. Le facteur temporel est aussi à noter dans la mesure où le calcul du produit national brut par habitant subit les influences du temps, c'est-à-dire que les changements n'y seront perceptibles que dans le temps.

- **La population du pays et la nécessité d'une présence minimum du Groupe de la BAD dans le pays:** il faudrait que les investissements de la Banque répondent à un réel besoin, qu'ils puissent aider les pays qui en ont le plus besoin, ceux dont les populations sont davantage aux prises avec des problèmes de pauvreté. La dimension spatio-temporelle est dominante dans ce critère car la répartition de la population sur l'espace géographique est étudiée. Cette répartition peut évoluer avec



le temps et modifier l'approche de la Banque pour le pays. La dimension sociale est prise en compte aussi car c'est elle qui détermine la nécessité de la présence minimum de l'institution.

- **La situation géographique défavorable du pays:** il s'agit des problèmes d'enclavement, d'isolement, ou de quelque autre nature que ce soit, mais qui sont liés à la géographie du pays. Lorsque c'est le cas, la Banque essaie d'y créer les conditions favorables à la mise sur pied de projets ou programmes de développement. La dimension spatiale est caractéristique de ce critère. En effet, la situation géographique est analysée et des opérations sont préparées en conséquence. Lorsqu'un pays est enclavé ou victime de dures conditions climatiques, la Banque va y créer les conditions propices à une bonne exécution de projet. Les pays du Sahel, tel que le Niger, en sont des exemples.

- **Les cas d'urgence:** il s'agit des calamités sporadiques, des crises majeures qui requièrent une aide immédiate. Ce sont des cas d'exception. A titre d'exemple, on peut citer la Somalie ou le Rwanda dont les populations vivent dans des situations très dures et pour lesquelles une aide financière, alimentaire ou matérielle est plus que nécessaire. Dans ces conditions, la Banque prend des mesures exceptionnelles pour aider les populations dans le besoin. Ce ne sont pas des projets en tant que tels, mais des actions sociales de la BAD. Selon l'évolution de la situation, la Banque pourrait créer les conditions nécessaires à la conduite de bonnes opérations et envisagera, le cas échéant, d'en entreprendre. La dimension spatiale se manifeste ici aussi puisque c'est sur un territoire donné qu'il y a des troubles ou des besoins quelconques. Le temps est un facteur à noter car les constats présents et les projections d'avenir sont deux éléments qui vont conditionner toute intervention de la Banque.

## **6 - Les types de projets financés et instruments de prêts**

La BAD finance diverses opérations ainsi que des études dans les secteurs de l'agriculture, des équipements collectifs, des transports et communications, de l'industrie et du secteur social. Elle

finance également, et ce, depuis 1986, les programmes d'ajustement structurel (PAS), les prêts de réformes institutionnelles et différentes formes d'assistance technique et de conseils<sup>xxix</sup>.

Les prêts-projets portant sur l'investissement dans des activités ponctuelles constituaient, au cours des années 1960 et 1970, le principal élément des opérations du Groupe de la BAD. Depuis 1980, cependant, ses instruments de prêts ont toutefois été diversifiés. On y retrouve désormais:

- **les prêts-projets:** investissements ponctuels qui visent à créer des éléments d'actifs productifs spécifiques ou d'accroître les rendements. La plupart des projets de la Banque entrent dans cette catégorie. A titre d'exemple, nous citons le projet "palmier à huile de Bossongo" (République Centrafricaine) en 1975, et le projet d'électrification rurale au Malawi en 1977;
- **les lignes de crédits:** acheminés via les institutions nationales ou sous-régionales de financement du développement, ces fonds visent à financer des projets spécifiques, le plus souvent des PME. La Banque Nationale de Développement Touristique (BNDT) en Tunisie a ainsi reçu, entre 1982 et 1995, quatre lignes de crédit qui lui ont permis de sensiblement accroître son capital et ses revenus d'exploitation<sup>xxx</sup>. D'autres pays comme le Lesotho, les Seychelles et l'Ouganda ont aussi bénéficié de l'investissement dans les lignes de crédits;
- **les prêts à l'appui de réformes composés des prêts sectoriels ou de réhabilitation et des programmes d'ajustement structurel (PAS):** ces investissements aident, d'une part, à renforcer ou à réhabiliter les capacités de planification, de production ou de commercialisation, spécifiques à un secteur; ils servent, en général, au financement des importations d'équipement ou de facteurs de production. Ils soutiennent, d'autre part, les réformes politiques et institutionnelles dans un secteur ou pays donnés. Nous pouvons citer, en exemple, la Guinée-Bissau à qui, après l'échec des mesures de stabilisation du gouvernement entreprises grâce à un crédit du FMI en 1983, la Banque a accordé un prêt d'ajustement structurel d'un montant de 9,21 millions d'UC. Le Mali, avec son programme de restructuration des entreprises publiques, en a aussi bénéficié au début des années 1980.

- **l'assistance technique**: prêts ou dons pour assurer l'expertise requise soit pour l'accroissement des compétences des institutions nationales ou sous-régionales, soit pour le financement des études nécessaires pour l'élaboration de projets<sup>xxxii</sup>.

Le Groupe de la BAD accorde une importance particulière aux prêts qui ont les trois caractéristiques suivantes: des efforts manifestes déployés à la recherche de l'autosuffisance, une mobilisation des ressources locales, et des facilités s'y dégageront pour aider les pays africains à attirer des capitaux étrangers supplémentaires.

### **Résumé**

Nous avons résumé les grandes orientations de l'aide au développement en Afrique avec l'exemple de quelques institutions. Nous avons ensuite présenté les différentes entités du Groupe de la BAD pour lesquelles la lutte contre la pauvreté et l'aide au développement socio-économique des pays africains sont les objectifs majeurs. La Banque a pour principe que tous les projets conçus «contribueraient directement ou indirectement à soulager la pauvreté.» (Harris & Mule 1991: 217). Nous explorons, au chapitre suivant, le processus de décision de la BAD.

## **Chapitre V - Le processus de décision de la Banque Africaine de Développement**

Les propositions de projets reçues par la BAD proviennent soit des requêtes formulées par les pays membres régionaux, soit des missions d'identification entreprises par la Banque, soit des missions de familiarisation de tout personnel autorisé<sup>xxxii</sup>. Il peut aussi s'agir d'invitations d'autres organismes pour cofinancement.

### **ETAPE 1 - L'identification: la réserve des projets et la programmation par pays**

La première étape comporte deux volets: d'abord, le projet doit être contenu dans la réserve de projets du pays; il doit ensuite être conforme à la politique que la Banque a définie pour le pays, et à celle du pays même. La programmation par pays est l'élément le plus important de cette étape.

#### **La réserve de projets**

Chaque année, la BAD effectue des missions d'identification dans ses PMR pour recenser tous les projets de développement qu'elle juge nécessaire de financer. Elle reçoit également de la part de leurs Gouvernements, une série de propositions. Elle étudie cet ensemble de projets et en constitue une banque de données: c'est la réserve de projets. Celle-ci est mise à jour annuellement, selon les priorités des Gouvernements et les ressources disponibles à la Banque pour le pays.

La réserve de projets permet à la Banque de faire une bonne gestion des projets tant au niveau interne de l'institution qu'au niveau des pays eux-mêmes. C'est effectivement à partir de cette banque de données qu'elle ajuste les besoins des pays en fonction des ressources disponibles d'une part, et par rapport aux nouvelles priorités définies par chaque pays d'autre part. Elle va donc s'assurer que le projet soumis fait partie des projets prioritaires pour l'année en cours, et qu'il cadre avec la politique générale de développement du pays. Aucune démarche ne sera entreprise pour les projets qui non contenus dans la réserve de projets<sup>xxxiii</sup>. Il faut mentionner que l'identification des

projets n'est pas une opération systématique. Elle ne se justifie que pour les pays dont la réserve est insuffisante et s'avère inutile pour ceux qui sont bien alimentés.

### **La programmation par pays**

La programmation par pays est un processus par lequel la Banque alloue ses ressources en vue de réaliser une série d'objectifs stratégiques ou de politiques pour une période donnée. Elle vise à affecter des ressources au financement d'opérations qui offrent les meilleures potentialités pour la réalisation des objectifs de développement du pays au cours du délai spécifié. La Banque prépare pour ses PMR, à intervalles réguliers, une stratégie de prêt ou un profil d'investissement. Cette stratégie est le résultat d'une double analyse: d'un côté, la Banque analyse les politiques, les priorités et programmes d'investissement des pays, leur performance économique ainsi que leurs potentiels et contraintes de développement; de l'autre, elle tient compte de ses propres politiques, priorités et ressources financières. C'est donc un processus interactif de liens entre la stratégie du pays et les objectifs de la BAD ainsi que de coordination avec les autres bailleurs de fonds.

La programmation par pays est un élément très important dans les relations que la Banque entretient avec ses pays membres. Elle lui donne, en effet, l'occasion de réviser les problèmes et perspectives fondamentaux ainsi que les objectifs de développement d'un pays, et d'en faire un examen critique. Une fois ces problèmes déterminés, la Banque formule des plans de développement, des programmes d'investissement public et des politiques pour les résoudre. Par ailleurs, en plus de fournir à la Banque un cadre de formulation et de revue des réserves de projets, la programmation lui permet d'établir un dialogue de politique avec chacun des pays membres. Elle lui permet aussi d'examiner son expérience avec un pays donné et les leçons permanentes qu'elle peut en tirer pour améliorer sa performance institutionnelle. Elle sert en outre d'instrument de coordination de l'aide de la Banque, et indique la nature et l'intensité du travail à accomplir dans le secteur économique pendant la période de programme, pour un pays donné.

Depuis 1986, les analyses économiques sont systématiquement entreprises; elles participent de la programmation par pays et des efforts de la Banque dans son rôle de conseiller des Etats.

### **Les procédures pour la programmation par pays**

Une programmation par pays efficace comporte trois niveaux d'analyse complémentaires.

- Le premier niveau consiste d'abord à étudier les problèmes de développement à moyen terme du pays, et à analyser ses plans de développement, ses programmes d'investissement public, ses politiques et objectifs. Il s'agit ensuite de fournir la base et le contexte pour sélectionner les projets et la stratégie globale du pays.
- Le deuxième niveau porte non seulement sur l'analyse de l'ensemble des ressources disponibles et des contraintes du pays, mais, c'est aussi à ce niveau que sont revues la réserve de projets, la coordination de l'aide ainsi que la performance de la Banque - en partie au titre de l'examen des ressources et des contraintes. A partir de ces deux niveaux d'analyse, la Banque recueille les prescriptions qui lui permettront de définir une politique de dialogue avec le pays.
- Quant au troisième niveau, il permet d'élaborer une stratégie optimale pour l'utilisation des ressources en analysant le potentiel de développement de chaque membre.

Suite à ces analyses, la Banque prépare un Document de Perspectives Economiques et Programmation par pays (PEPP). Elle y énumère les objectifs concrets qu'elle souhaiterait réaliser dans le pays pendant le délai prescrit, et elle décrit la stratégie qu'elle compte utiliser pour y parvenir. Le PEPP comporte une description des types de projets que la Banque a l'intention de financer au cours de la période de planification ainsi que l'estimation de leurs besoins de financement<sup>xxxiv</sup>. Il est normalement mis à jour tous les trois ans<sup>xxxv</sup>. Le pouvoir de la Banque se manifeste ici car elle a les ressources pour contrôler, dans une certaine mesure, les activités de ses membres régionaux, au moins, lorsqu'elle y est engagée. Par ailleurs, puisqu'il s'agit de période de planification, il paraît évident que la dimension temporelle est aussi présente.

Après avoir mis sur pied le PEPP et le Document de Stratégie par Pays (DSP), il faut sélectionner des projets concrets. Cette sélection est guidée par les objectifs et la stratégie décrits dans ces deux documents. La réserve de projets elle-même est d'abord le résultat des missions d'identification et devrait être précédée, dans tous les cas, de l'exercice du PEPP. Une fois les projets identifiés, un programme de travail est préparé pour en permettre un traitement efficace, à travers tous les stades requis du cycle du projet. Une programmation efficace implique l'établissement, l'exécution et le suivi d'un calendrier de traitement qui satisfasse tant l'emprunteur que la Banque.

### **ETAPE 2 - La préparation**

Cette phase n'est entreprise que lorsque la BAD manifeste son intérêt pour le financement d'une opération. Il faut, auparavant, que le Vice-président responsable de la région en autorise l'inclusion dans le programme multiannuel de prêt du pays. Cette opération, qui se fait aussi bien à l'interne qu'à l'externe, consiste à collecter des informations et des données de base qui permettront aux experts de la Banque d'évaluer le projet. Durant cette opération, tous les principaux éléments qui conditionneront la réalisation des objectifs du projet, à savoir les aspects techniques, financiers, institutionnels et économiques sont passés en revue. Une préparation complète entraîne une évaluation plus facile, une exécution plus directe et des coûts des projets plus réalistes et mieux définis; cela facilite la tâche aussi bien à l'emprunteur qu'au prêteur.

Le but de la préparation est en fait d'amener le projet à être considéré comme capable, d'un point de vue technique, économique, financier, institutionnel et social, d'atteindre ses objectifs avec le minimum de risques possibles. Il s'agit donc d'identifier les contraintes et les problèmes et de rechercher des solutions à leur apporter. Cela signifie une analyse quantitative et qualitative de tous les facteurs qui aideront à l'évaluation du projet. La préparation se fait en deux étapes principales:

a) **L'étude de faisabilité:** c'est une étude par laquelle la Banque essaie de se doter de tous les facteurs susceptibles de l'aider dans sa décision concernant la mise en œuvre ou non du projet. A

cette étape, les variables sociologiques, environnementales et politiques capables d'affecter l'exécution et la rentabilité du projet sont analysés. Cette étude, la plus importante de la préparation, comporte habituellement les éléments ci-dessous:

- Une analyse économique<sup>xxxvi</sup>;
- Une étude financière du projet;
- Une étude institutionnelle de l'agence d'exécution du projet;
- Une analyse du contexte politique, social et matériel qui peut influencer l'exécution du projet;
- Une analyse des problèmes techniques qui peuvent affecter l'exécution du projet;
- Une étude de l'impact de l'exécution du projet sur l'environnement naturel du site du projet;
- Une étude du rôle des femmes dans la mise en œuvre du projet et de l'impact du projet sur elles;

b) **L'étude de la mise en œuvre:** il s'agit de faire, lorsque possible, l'examen approfondi de la solution technique adoptée en conclusion de l'étude de faisabilité ou de toutes les instructions à donner aux soumissionnaires pour les études à mener durant la mise en œuvre<sup>xxxvii</sup>. Elle n'est entreprise que si les résultats de l'étude de faisabilité sont positifs, c'est-à-dire qu'ils laissent présager que le projet est techniquement, économiquement et financièrement solide. A ce niveau, les diverses composantes du projet subissent un examen complet, cela peut parfois inclure la conception écrite de plans et d'estimations.

### **ETAPE 3 - L'évaluation**

Pour que l'évaluation puisse se faire, il faut, d'une part, que la Banque ait reçu une requête de financement du pays, et que, d'autre part, le projet ait été identifié et préparé à la satisfaction de la Direction de la Banque. C'est à l'issue de cette étape que la décision sera prise.

L'évaluation du projet est l'attestation essentielle de la pertinence, de la faisabilité et de l'efficacité potentielle d'une opération. C'est un processus de revue, de vérification et de clarification qui confirme, et si nécessaire, met à jour, les objectifs et la raison d'être du projet. Elle implique une



revue complète et systématique des aspects techniques, économiques, financiers et institutionnels, qui déterminent les conditions de l'atteinte des objectifs du projet. La faisabilité technique est la base des autres aspects de l'évaluation. Les aspects techniques doivent démontrer que le projet peut atteindre ses objectifs en utilisant une technologie et des normes qui sont adaptées aux conditions du pays. Une analyse financière soignée est nécessaire pour attester de la solidité financière; elle devra faire une évaluation des effets du projet sur les finances publiques en général. La BAD, conformément à sa politique, ne prend généralement de décision que sur la seule base des rapports d'évaluation préparés et soumis par ses propres experts.

### **La mission d'évaluation**

La mission d'évaluation a pour but de vérifier que le projet est viable et conforme aux politiques de prêt du Groupe de la BAD. Mais, avant d'envoyer la mission, l'équipe d'évaluation doit être convaincue que le projet peut être évalué. Elle identifie, pour ce faire, les principaux éléments politiques, techniques, institutionnels, économiques et financiers du projet qui pourraient avoir un effet négatif sur l'étude, la mise en œuvre et les résultats du projet, et elle propose des solutions. Cette préparation préalable est nécessaire pour faciliter le travail dans le pays et inspirer confiance à la mission d'évaluation.

La Banque ne met sur pied une mission d'évaluation que lorsque les conditions suivantes sont satisfaites: une requête officielle de financement a été reçue; un projet est programmé pour présentation au Conseil, environ dans les six mois; le Département des Programmes par Pays a confirmé l'existence de ressources pour couvrir le prêt proposé; les problèmes pendant cités dans la Fiche de Projet sont solvables durant la mission ou en se conformant aux conditions du prêt<sup>xxxviii</sup>.

### **Le rapport de retour de mission (RRM)**

Une fois de retour, la mission d'évaluation prépare un Rapport de Retour de Mission (RRM) qu'elle soumet au Directeur du Département des Projets. Ce rapport vise principalement à

confirmer l'exécution effective de la mission et le retour en toute sécurité de ses membres au siège de la Banque; à conseiller la Direction sur les questions urgentes qui exigent une solution immédiate pour assurer une bonne mise en œuvre du projet; à confirmer le calendrier d'étude du projet tel qu'établi au début de la mission. Il devrait en outre décrire le projet en parlant de ses différentes composantes et des estimations des coûts et mentionner, si tel est le cas, les autres sources de financement du projet et indiquer le montant de leur participation<sup>xxxix</sup>. Les éléments d'une proposition de prêt devraient aussi y être inclus. Le RRM est donc un résumé des principales conclusions et recommandations de la mission. La proposition de prêt et le rapport d'évaluation contiennent toute l'information pertinente de description d'un projet et de justification de son financement. Ce sont les deux plus importants documents que le Conseil d'Administration utilise pour décider de l'approbation d'un prêt.

#### **Le processus de revue et d'adoption du rapport d'évaluation<sup>xl</sup>**

Le Chef de Division convoque un groupe de travail interne au plus tard le vingt huitième jour ouvrable pour examiner le rapport d'évaluation. Ce groupe se compose des membres de la mission d'évaluation, des experts que le Chef de Division des Projets concerné a choisi et de tout autre expert invité en raison de sa connaissance du secteur ou du pays. Les participants examinent le projet de rapport d'évaluation et la matrice de projet. Puis, ils font des commentaires sur la consistance des analyses, la manière dont les résultats sont présentés et sur la pertinence des solutions proposées. Le Chef de Division des Projets s'assure que les auteurs du rapport y apportent, dans un délai de quatre jours, les modifications approuvées par le groupe de travail. Lorsqu'il est satisfait de la qualité du rapport d'évaluation et de la Matrice de projet, il le soumet au Directeur du Département. Ensuite, un groupe de travail interdépartemental (GTI) est convoqué pour examiner le rapport en question. Le GTI se réunit au plus tard quarante deux jours ouvrables après le retour de la mission d'évaluation. Chargé d'examiner le rapport d'évaluation, le GTI doit en assurer la qualité,

celle de ses recommandations ainsi que la conformité de l'évaluation avec les politiques et normes de la Banque. Le rapport d'évaluation doit être sans ambiguïté favorable à la proposition de prêt qui sera soumise au Conseil.

Le rapport d'évaluation est un document interne à la Banque et est élaboré sous sa responsabilité: il n'est pas sujet à négociation. C'est un aspect de l'institutionnalisation et de la manifestation du pouvoir. Cependant, la délégation du pays emprunteur doit en recevoir une copie afin de faciliter les négociations. Ce rapport a pour but de fournir une base solide qui doit servir: au personnel de la Banque pour le suivi de la mise en œuvre du projet; à la Direction de la Banque pour décider de présenter ou non une proposition de prêt au Conseil; à l'emprunteur pour entreprendre les négociations de prêt conduisant à l'accord de prêt et pour faire les montages financiers et autres pour la mise en œuvre du projet; aux Conseils d'Administration pour décider de l'approbation d'un prêt.

#### **ETAPE 4 - La négociation et la présentation au Conseil**

La préparation des documents juridiques, la tenue des négociations, l'amendement et la transmission des documents destinés au Conseil constituent la phase de négociation. Il est très important, pour son succès, que tous les points importants et les conditions spécifiques du prêt aient été discutés avec le bénéficiaire et les autorités du pays concerné, au cours des phases précédentes.

Lorsque le comité de prêt est d'accord pour commencer les négociations, le Département des Programmes soumet à la signature du Vice-président des Opérations concerné une invitation aux autorités du pays emprunteur pour venir discuter. Ainsi, avant que la demande de prêt ne parvienne au Conseil d'Administration de la BAD, un comité de prêt est mis sur pied pour négocier avec l'Emprunteur. Au cours de ces négociations, la Banque l'informe des détails concernant le montant, les termes et les conditions du prêt; celles-ci devraient aboutir à la signature d'accord sur certains points dont les objectifs et descriptions du projet, les coûts en monnaie locale et le plan de financement du projet, le calendrier d'exécution du projet et des dépenses à effectuer.

Les différents départements et unités opérationnelles ont pour tâche, au cours de cette phase du cycle du projet, d'élaborer la proposition de prêt que le Président de la Banque soumettra au Conseil d'Administration. Les négociations visent à formuler et à finaliser l'accord sur l'objectif et les modalités d'exécution du projet, le montant et les termes du prêt, les conditions et les modalités d'acquisition des biens et services, sur les modalités de décaissements du prêt, ainsi que sur l'ensemble des mesures à prendre pour permettre au projet d'atteindre ses objectifs. C'est à la suite favorable de ces négociations que le rapport d'évaluation, soutenu par un mémorandum, est soumis au Conseil d'Administration par le Président de la BAD. Et, c'est au Conseil d'Administration, seule habilité à prendre la décision finale, d'approuver ou de rejeter le projet, ou d'autoriser une évaluation supplémentaire pour exécuter le projet en question.

#### **ETAPE 5 - L'exécution et la supervision**

La phase d'exécution ne débute que lorsque les formalités du premier décaissement ont été totalement remplies par l'emprunteur et que les décaissements des ressources de la BAD peuvent être effectués<sup>xli</sup>. La supervision des projets est définie comme une série d'activités menées par la Banque dans le but de s'assurer qu'un projet qu'elle finance est en train d'être correctement exécuté et d'accomplir les objectifs fixés, et que la réalisation physique s'effectue normalement conformément au calendrier d'exécution et aux conditions du prêt. La supervision est entreprise pour suivre toutes les activités du projet qui pourraient affecter la réalisation des objectifs. L'identification des difficultés éventuelles par les missions de la BAD lui permet d'apporter son concours par le biais de l'assistance technique ou sous forme de conseil en matière de politique.

Au plan fonctionnel, la supervision des projets vise l'accomplissement de trois objets: le premier est d'assister les emprunteurs et les agences d'exécution dans l'exécution des projets; le second est d'acquérir, de traiter et de diffuser l'information nécessaire à la prise de décision interne

de la Banque; et le troisième, fournir des dossiers spécifiques qui peuvent être utilisés dans la post-évaluation comme leçons apprises pour améliorer la planification et l'exécution futures des projets.

### **La planification et la programmation**

La planification de la supervision des projets implique, premièrement, une évaluation du niveau de supervision exigé par un projet et, deuxièmement, l'allocation et la programmation de ressources pour les besoins de supervision. Une fois les besoins de supervision évalués, les planificateurs doivent chercher à les satisfaire de la façon la plus efficace du point de vue des coûts.

Le niveau requis de supervision dépend de deux éléments:

- D'une part, l'expérience que la Banque a du pays. Moins longue est son expérience dans le pays et avec les agences particulières de celui-ci, plus le niveau de supervision des projets sera élevé. A l'inverse, les projets des pays avec qui elle a une expérience plus longue pourraient nécessiter un niveau moins élevé de supervision. La dimension socio-historique prend toute son importance ici. Il s'agit clairement d'analyser l'histoire des relations que le pays a eues avec la Banque.

- D'autre part, la nature du projet. Les éléments spécifiques du projet qui devraient influencer la planification de la supervision sont: la complexité des questions techniques, institutionnelles et de politiques qui en affecteront le succès; l'expérience et les capacités de l'agence de gestion; le plan de cofinancement; le stade d'exécution.

La planification de la supervision commence avec l'évaluation. A ce stade, la matrice de Projet est utilisée pour en préciser les termes de référence pour le plan de suivi et d'évaluation. L'institutionnalisation se manifeste puisqu'il s'agit d'une pratique qui se maintient à travers le temps. Le suivi est une notion qui réfère au spatio-temporel car il se fait sur une période de temps (plus ou moins longue) et dans un lieu donné (le site du projet ou de la Banque). Le rapport d'évaluation devrait également faire un résumé des sujets qui nécessiteraient une attention particulière pendant

l'exécution; il devrait par ailleurs spécifier que ces questions devront être traitées tant dans les rapports d'avancement trimestriels de l'emprunteur que durant les missions de supervision.

La supervision<sup>xliii</sup> est un ensemble d'activités continues qui commencent avec la signature du prêt et se poursuivent jusqu'à la préparation du rapport d'achèvement du projet. Elles ont lieu au siège de la Banque, dans les bureaux régionaux et dans le pays emprunteur, durant les missions sur le terrain. Par ces opérations, la Banque essaie, au cours de la gestion des prêts, de suivre étroitement l'état d'avancement des projets afin de s'assurer que leur exécution se fait selon les normes retenues.

Outre la supervision, la préparation de rapport et le décaissement, ces activités portent sur:

- **le lancement**: cette opération spécifique est pour informer l'emprunteur de toutes les mesures qu'il a à prendre, après approbation du prêt par le Conseil, pour assurer une exécution harmonieuse et rapide du projet. Elle couvre à la fois les aspects administratifs, techniques et financiers du projet.
- **Le suivi**: les missions de suivi portent essentiellement sur l'étude des projets en cours d'exécution. Dans la pratique, ces missions ont jusque là été entreprises pour résoudre des problèmes spécifiques qui se sont posés. Elles doivent cependant identifier les problèmes éventuels qui peuvent apparaître dans l'exécution du projet et dont la Banque n'aurait pas été informée. Il s'agit de contrôler les effets des conséquences inattendues de ces activités. Non pas contrôler dans le sens de les empêcher de se produire, mais plutôt dans celui de pouvoir y pallier avec rapidité et efficacité.
- **le contrôle**: c'est la surveillance permanente ou momentanée de l'exécution du projet pour vérifier que la fourniture d'intrants, les calendriers de travail, les rendements escomptés et autres actions requises se déroulent conformément au plan (dimension spatio-temporelle). Il est recommandé d'inclure systématiquement le contrôle dans la formulation du projet: cela en faciliterait l'exécution (d'institutionnalisation).

La gestion des prêts est essentiellement une étude théorique complétée par des missions sur le terrain. Celles-ci ont surtout un caractère administratif et technique.

\* **Les missions administratives:** elles comprennent toutes les missions spécialement préparées pour résoudre des problèmes d'ordre administratif, technique ou financier, y compris la mission de lancement pour familiariser l'emprunteur avec les règles et procédures liées aux prêts de la Banque.

\* **Les missions de supervision technique:** elles devraient avoir les compétences nécessaires pour identifier et résoudre les problèmes sur le terrain, ou les porter à la connaissance des divisions compétentes de la Banque. C'est pour cela qu'il est préférable que la supervision soit effectuée par un ou des chargé(s) du projet concerné. Le lieu et le temps sont des facteurs importants dans l'exécution de cette mission, d'où la dimension spatio-temporelle. Au cours des missions de supervision, le personnel devra avoir l'occasion de vérifier la conformité des rapports sur l'état d'avancement soumis par le pays et d'examiner avec ce dernier, les questions qui méritent d'être suivies avec rigueur et qui requièrent une suite.

A la fin de la supervision, le Gouvernement, l'emprunteur et le chef de la mission dépêchée par la Banque devraient signer un aide-mémoire où seront indiquées les principales conclusions et les arrangements conclus. Cela constituera la base nécessaire pour prendre les mesures et les décisions de suivi. C'est aux missions qu'il incombe de demander l'assistance de la direction sur ces questions et de veiller à ce que la conclusion soit transmise à l'Emprunteur dans les meilleurs délais.

### **Le rapport d'achèvement de projet (RAP)**

Cette dernière étape de la supervision sert de base à l'élaboration des rapports d'évaluation rétrospective du projet (RERP) et des études d'impact. Il vise principalement à certifier que l'exécution du projet est achevée et à décrire, de façon détaillée, tous les aspects du projet à son achèvement; à évaluer les résultats du projet, l'efficacité et la rentabilité des moyens utilisés pour les réaliser; à réévaluer la vitalité du projet et la contribution qu'il devait apporter au développement du pays; à fournir un mécanisme d'auto-évaluation par les départements opérationnels et à établir les

bases de l'élaboration des études d'impact. Au plan opérationnel, il identifie les leçons utiles ou qui pourraient être utiles pour les opérations en cours ou à venir de la Banque ou de l'emprunteur.

### **ETAPE 6 - L'évaluation rétrospective**

C'est l'ultime étape au cours de laquelle l'impact du projet est évalué en tenant compte de ses objectifs initiaux. Ensuite, si nécessaire, des éléments susceptibles d'améliorer l'efficacité de la préparation et de l'évaluation des projets comparables soumis au financement du Groupe de la BAD sont apportés. Cette étape correspondrait à la réflexivité au sens de Giddens (Enza non publié).

A l'image des autres bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux, la BAD a perçu l'importance de l'évaluation rétrospective. Ses responsables, décidés à renforcer leurs opérations dans ce sens, ont créé, en 1987, un bureau d'évaluation rétrospective des opérations (OPEV). Le travail qu'effectue cette unité est un outil important que la Banque utilise pour évaluer l'efficacité de son assistance en faveur des PMR, et pour rendre compte à leurs gouvernements respectifs. Elle peut ainsi distinguer ses propres performances de celles des projets et de celles des pays emprunteurs. La BAD accorde une grande importance à la qualité de ses projets et l'étendue du mandat confié à OPEV est une preuve du souci d'efficacité et de performance qui préside à sa gestion.

Au début, l'évaluation rétrospective ne prenait en compte que deux critères principaux: la réalisation des objectifs et la rentabilité. Elle tient désormais compte d'indices plus nombreux et plus complexes: il y a des éléments non quantifiables tel l'impact sur le développement global, des éléments quantifiables comme le degré de réalisation des objectifs fixés et des résultats attendus, la durabilité des avantages, l'exécution du projet à un moindre coût ou au coût prévisionnel et son exécution dans les délais prévus et les taux de rentabilité interne.

«La performance globale est mesurée par une moyenne des résultats représentant la réalisation des objectifs, la durabilité des réalisations, le développement institutionnel et, s'il y a lieu, les taux de rentabilité.»<sup>xliii</sup>



Les résultats de la post-évaluation aident la BAD à corriger et améliorer ses opérations futures, et lui permettent d'expliquer l'efficacité de son aide à ses pays membres. Ils ont montré que les facteurs exogènes tels que les guerres et conflits à l'intérieur ou dans le voisinage immédiat des pays ont un impact non négligeable sur la performance des projets<sup>xliv</sup>. Il est aussi apparu, en règle générale, une corrélation entre la performance et la préparation des projets. OPEV a aussi mis en évidence l'impact négatif de l'insuffisance de la supervision sur la performance des projets.

Le prochain tableau donne les éléments d'évaluation de la performance des projets

**Tableau 2:**  
**Grille d'évaluation de la performance des projets**

Critère d'évaluation	Coefficient de pondération	Note maximale	Note globale
Réalisation des objectifs et des extrants	6	5/5	30
Durabilité des avantages	5	5/5	25
Réalisation au moindre coût ou au coût prévisionnel	3	5/5	15
Réalisation dans les délais	3	5/5	15
Taux de rentabilité interne (TRE/TRF)	3	5/5	15
	20	Moyenne/5	100

**Source:** Document BAD, ADF/BD/WP/97/103.

Depuis 1994, les résultats des opérations sont jugés selon quatre niveaux d'appréciation<sup>xlv</sup>:

- très satisfaisant: succès général dans la réalisation des principaux objectifs et des résultats attendus (durables);
- satisfaisant: succès dans la réalisation des objectifs et des résultats attendus mais avec des insuffisances mineures au niveau de l'exécution du projet;
- peu satisfaisant: connaissant un succès partiel dû aux insuffisances majeures constatées au niveau de la réalisation des objectifs ou des résultats attendus et/ou au niveau de l'exécution;
- très peu satisfaisant: échec dans la réalisation des principaux objectifs ou des résultats attendus et au niveau du maintien de la viabilité technique et/ou économique et constatation d'insuffisances majeures dans l'exécution du projet.

## **Résumé**

Nous avons présenté les six étapes prescrites du processus de décision de la BAD: l'identification, la préparation, l'évaluation, la négociation et la présentation au Conseil, l'exécution et la supervision, l'évaluation rétrospective. Nous procédons à l'analyse des données au chapitre suivant.

## **Chapitre VI - L'analyse des données<sup>xlvi</sup>**

Ce chapitre sera axé autour de trois points principaux. D'abord, nous présenterons les grandes lignes des entrevues faites à la BAD. Suivront d'une part, l'analyse stratégique des données basés sur les documents écrits et les entrevues, et d'autre part, l'analyse des cas qui, consistera en l'étude des rapports d'évaluation d'une cinquantaine de projets.

### **1 - Résultats des entrevues<sup>xlvii</sup>**

Nous avons effectué deux séries d'entrevues. La première série avait pour but de découvrir ou préciser le processus de décision de la BAD et ses points essentiels. Ces données nous ont permis de rédiger notre mémoire dans une large mesure. La seconde série d'entrevues est venue, par ses données, confirmer ou infirmer les résultats de nos analyses. Nous résumons, ci-après, les grandes lignes de ces rencontres qui ont toutes été effectuées au sein même de la BAD.

#### **1.1 - Première série d'entrevues**

La première série d'entrevues nous a permis de connaître le processus de décision de la BAD et ses points essentiels. Nous avons pu mieux comprendre la composition et le fonctionnement de l'institution. Nous avons rencontré cinq directeurs de différents départements que nous nommons, par confidentialité : Aka, Hamza, Kouamé, Mohamed, Yapo.

##### **1) Quelles sont les différentes étapes du processus de décision?**

A cette question, tous nos répondants ont été unanimes, et nous ont surtout recommandé de consulter le Manuel des opérations dans lequel nous trouverions tous les détails et informations utiles à notre travail. Nous nous sommes référés à ce manuel après que chacun des répondants aient résumé les différentes étapes du processus.

##### **2) Importance de la distance géographique**

Kouamé a été formel:

«Non, la distance géographique n'a aucune importance décisive (...)\», parlant de la proximité géographique, et il précisait que «(...) la seule importance qu'elle peut avoir, c'est au niveau de la facilité et le temps de communication entre la Banque et le pays emprunteur, facilité dans l'échange des documents. A part cette facilité de communication, la proximité n'a aucun effet dans le processus de décision.»

Hamza, dans la même logique, a expliqué que les éléments déterminants sont les objectifs et la préparation du projet. La situation géographique peut parfois poser des problèmes quant à l'accessibilité. Mais, quand un pays est enclavé par exemple, la Banque essaie de l'aider pour ses équipements en électricité et en eau. Ainsi, selon Mohamed et Yapo, certains projets visent à résoudre des problèmes tels que l'enclavement, les (télé)communications, et la Banque essaie de créer, quand nécessaires, les conditions favorables à la réalisation d'opérations.

### **3) Régime politique et stabilité socio-politique**

«Le régime politique n'est d'aucune importance, d'aucun intérêt», a dit Kouamé. C'est la notion de gouvernance qui est observée: la bonne gestion des affaires publiques, la transparence dans les décisions, la stabilité politique sont les facteurs clés. Nous avons obtenu confirmation de la part de Yapo qui a mentionné que la Banque est plutôt intéressée par la gestion des deniers publics. Il faut que les conditions de sécurité soient garanties pour les agents qui devront aller sur le terrain: y a-t-il des troubles intérieurs? La réalisation du projet va-t-elle être difficile? Etant donné qu'il y a de la communication en permanence, nous a expliqué Hamza, il est bon de connaître ses interlocuteurs avec précision. Lorsqu'il y a de l'instabilité sociale et politique, il est difficile d'y envoyer des missions car leur sécurité n'est pas assurée. «Il faut que le projet ait un environnement sain», selon Aka. «Il semble bien normal, disait-il ironiquement, que la Banque ne puisse pas financer de projets dans un pays qui est en guerre». Et Kouamé de dire:

«La BAD est une institution apolitique, et elle ne s'intéresse pas au régime politique. Pour preuve, nous prêtons à des pays qui ne sont pas des modèles de démocratie. Ce qui nous importe, c'est la manière dont notre investissement sera géré et les impacts économiques et sociaux sur les plans local, régional et national.»

Mohamed confirme que la stabilité socio-politique est très importante dans la mesure où il faut que le projet ait un environnement sain, propice à l'envoi des diverses missions dans le pays.

#### **4) Les éléments déterminants dans ce processus**

Yapo considère que tous les éléments sont importants car chaque étape a son rôle, son importance. Cependant, les objectifs du projet, la rentabilité prévue et le fait que le projet s'inscrive dans la stratégie du pays sont des éléments déterminants. Le fait également que le projet entre dans le cadre de la politique sectorielle qui est en valeur peut être aussi un facteur important. Par exemple, l'implication des femmes, l'agriculture ou encore, pour les fonds FAD qui mettent l'accent sur la lutte contre la pauvreté, si le projet va dans cette logique, il sera bien vu.

Pour Hamza, ce sont les objectifs du projet, ses impacts dans le plan de développement du pays, la situation financière du pays, la stabilité socio-politique et tous les aspects techniques (financiers, juridiques, etc.) qui sont déterminants. Une bonne préparation du projet soumis est aussi importante. En gros, mieux le projet est présenté, mieux c'est.

Quant à Mohamed, il pense que l'élément essentiel est la stratégie que la Banque a définie, car il existe un document de stratégie par pays (DST). Si le projet soumis est en conformité avec cette stratégie, et que toutes les études nécessaires qui vont permettre la préparation du projet sont disponibles, la réalisation du projet va avancer très vite. Il faut notamment que les ressources soient disponibles: cela peut beaucoup jouer en sa faveur. Kouamé rejoint Mohamed quand il dit que la rentabilité, la viabilité, la préparation du projet sont importants et surtout qu'il faut que le projet soit conforme au document de stratégie qui tient compte des objectifs et priorités du pays concerné.

**5) L'Afrique de l'Ouest reçoit la majeure partie des investissements de la BAD: pourquoi?**

Durant plusieurs années, le secteur de l'agriculture a été le secteur privilégié de la BAD. Par exemple, «60% des fonds du FAD doivent être consentis aux projets concernant l'agriculture et le social», nous confiait Kouamé dont les propos ont été corroborés par Bilé et Aka. La plupart des pays de l'Afrique de l'Ouest ont une économie fortement agricole, ce qui pourrait expliquer ce constat selon Hamza. Par ailleurs, leurs projets sont souvent les mieux préparés au moment de la demande, complétait Kouamé. La Banque en perçoit, en effet, plus aisément tous les contours et implications. Cela a pour conséquence, selon Mohamed, de faciliter les procédures et d'entraîner des décisions souvent favorables. Selon Aka, il y a eu assez de réformes dans cette partie de l'Afrique, de sorte que la situation économique est en meilleure position par rapport aux autres régions, sauf peut-être l'Afrique australe.

«Les pays de l'Afrique de l'Ouest sont en général de meilleurs payeurs et ont très peu d'arriérés, soutient-il. Mais, dans certaines autres parties de l'Afrique, par exemple de l'est, du centre, les pays ont des arriérés qui font que la Banque n'a pu et ne peut approuver d'autres opérations.»

**6) Importance de la capacité de décaissement d'un pays dans le processus de décision**

Les demandes d'un pays trop endetté sont mises en quarantaine, nous apprenait Hamza, car la BAD ne prête pas aux mauvais payeurs. Autrement, le pays a une bonne cote auprès de la Banque, ce qui est un atout en sa faveur. Mohamed notait qu'avant de faire passer un projet, il faut nécessairement faire une étude de solvabilité. Si le pays est sous sanction ou s'il a des arriérés, ses opérations ne sont plus soumises au Conseil jusqu'à règlement de la situation. Mais, précisait-il, cela est valable pour les prêts non concessionnels (prêts BAD). Pour les projets à caractère concessionnel (FAD), il n'y a pas d'études ou analyses spécifiques de la capacité de remboursement du pays. Dans la même logique, Yapo a expliqué que c'est en fonction d'un certain nombre de paramètres que cette

solvabilité est étudiée. Puis, il a lui aussi dissocié les fonds FAD des fonds BAD. Kouamé mentionnait que les pays non performants ont un programme réduit alors que les pays performants ont un programme élargi.

### **7) Le rôle de la communication**

Pour Mohamed, la communication consiste principalement en la négociation des positions, en l'échange des documents et des personnes, et en des discussions. Hamza affirme que la communication est très présente et indissociable du reste des activités du processus. La Banque et les pays entretiennent un dialogue constant qui se manifeste dans les échanges de documents et de personnes. Ils doivent constamment se tenir informés sur l'évolution du projet, par voie téléphonique, par courrier ou par fax. Les messages doivent être clairs, précis, et facilement compréhensifs; il faut, dans ce contexte, tenir compte des problèmes linguistiques. Toujours selon Hamza, l'existence auparavant des bureaux régionaux de la Banque dans plusieurs pays lui permettait d'avoir une représentation plus décentralisée, et l'accès aux informations était facilité pour les pays membres. Par ailleurs, a-t-il fait remarquer, la communication peut aider à apprendre des erreurs du passé, mettre les gens qu'il faut aux places qu'il faut et elle clarifie les relations avec les partenaires.

### **8) Y a-t-il des communicateurs désignés?**

Yapo affirme qu'il n'y a pas de communicateurs spécialement désignés. Les responsables des opérations sont responsables de tout aspect relatif à la communication. Ils doivent s'assurer que tout se passe, bien que les documents à envoyer le sont effectivement. La même idée se retrouve chez Mohamed qui explique que chaque responsable d'opération est chargé de la communication; il lui revient la responsabilité de la bonne gestion de la communication, l'envoi des documents et des personnes. Hamza abonde dans le même sens en disant qu'il n'y a pas de communicateurs désignés et que toutes les personnes impliquées dans le

processus de décision tant au niveau de la Banque que du pays emprunteur en avaient la responsabilité. Kouamé aussi explique que personne en particulier n'a la gestion de la communication; tous et chacun doivent s'assurer que la communication se passe dans de bonnes conditions.

### **1.2 - Deuxième série d'entrevues**

Durant la deuxième série d'entrevues, nous avons pu rencontrer dix personnes, y compris les cinq premières que nous avons déjà rencontrées. Nous n'avons procédé à aucun enregistrement vu que la présence de l'enregistreuse indisposait plus d'un des répondants, surtout qu'une note de service parue quelques temps auparavant leur interdisait de s'adresser aux médias sans en avoir été autorisé. Encore une fois, toutes les personnes rencontrées sont des directeurs à qui, par mesure de confidentialité, nous avons donné les surnoms suivants: Hamza, Kouamé, Mohamed, Lacombe, Enza, Akowé, Aka, Bilé, Séry, Liadé.

Nos répondants ont trouvé les cinq points de notre hypothèse importants. A cet effet, Akowé notait que «tous les éléments sont importants car chacun a une utilité. Mais, certains semblent avoir plus de poids que d'autres de sorte qu'ils peuvent influencer la décision». Mais, un seul s'est prêté à en faire la classification, les autres estimant soit que ce n'était pas nécessaire, soit que c'était difficile à faire. En effet, seul M. Mohamed a proposé, par ordre d'importance, la classification suivante: le socio-historique, le temporel, le pouvoir, l'institutionnalisation et la communication. Les explications et illustrations des autres répondants conduisent à des conclusions similaires, à savoir que les éléments les plus cruciaux sont le socio-historique, l'aspect temporel et l'institutionnalisation. Même si le pouvoir et la communication sont aussi des facteurs d'intérêt, leur importance est un peu moins accrue que les trois précédents points.



## 1) Socio-historique et temporel

Hamza a expliqué l'importance du socio-historique en disant que «l'aspect temporel est important car finalement tout se fait dans le temps»; il a ajouté ensuite que:

«le socio-historique est effectivement important. On tient compte des besoins des populations en plus du document de stratégie par pays qui sert de directive à la Banque. On tient désormais compte de l'approche participative, c'est-à-dire du programme de développement du pays».

Selon Kouamé, Bilé et Aka, le temps et l'histoire aident à imposer des sanctions en cas d'arriérés: par exemple, les pays qui accusent un retard de plus de six mois sont passibles de sanction. Pour Mohamed, «l'aspect socio-historique donne à la BAD une perspective pour l'atteinte des objectifs de financements». Il faut connaître le contexte social, historique et temporel de la situation entourent la demande de prêt, le projet. Enza et Bilé ont abondé dans le même sens, eux qui ont fait noter que la Banque ne peut intervenir dans un environnement qui lui est inconnu. Aussi, pense-t-il, l'intérêt du temps peut se voir dans la résolution ponctuelle d'un problème donné. Pour confirmer et corroborer ces propos, Séry a dit qu'il était préférable de donner à manger immédiatement à des gens qui ont faim plutôt que de leur faire des plantations longues à produire. Liadé a renchéri en disant qu'il y a des crises qui obligent à sauter des étapes: par exemple, les tornades ou les tremblements de terre demandent une intervention d'urgence et il faut gagner du temps, d'où l'importance du facteur temps. Hamza affirmait aussi que la stratégie pour le pays et la performance du pays sont très importantes, les éléments inclus dans chacun d'eux se retrouvant éparpillés dans les 5 facteurs; «Ceci dit, le socio-historique semble être l'élément le plus important finalement», a-t-il conclu.

## 2) Pouvoir

Mohamed a attiré notre attention sur un autre aspect du pouvoir qui caractérise les relations entre la BAD et ses pays membres. Hamza, s'inscrivant dans la même logique, pense

que le problème du pouvoir est en lui-même ambigu. La BAD peut, en effet, prétendre avoir le pouvoir sur certains pays, et d'autres pays peuvent prétendre avoir le pouvoir sur la BAD. Au contraire de la Banque Mondiale, certains pays africains ont un pouvoir individuel ou collectif sur la Banque. Les pays membres ont un pouvoir, celui de voter le président de l'institution et influencent, de ce fait, ses activités. Mohamed a fait remarquer, par ailleurs, que les relations de pouvoir entre la Banque et les pays dépendent du poids économique de chacun de ces pays dans le capital de la BAD, et dans le contexte socio-économique africain en général. En guise d'exemple, il a fait remarquer qu'on ne bousculait pas le Nigéria, même si on est la BAD, avant d'ajouter:

«Même s'il est vrai que la Banque a le pouvoir économique et matériel, il ne faut pas oublier que les pays ont un pouvoir non moins considérable, celui de voter le président de cette institution.»

La notion de pouvoir est donc, selon Mohamed, soutenu par Séry, un élément très important dans cette problématique. Pour Bilé, Liadé et Aka, une des principales manifestations du pouvoir est l'imposition de sanctions par la Banque. Beaucoup pensent que présentement, un accent doit être mis sur cette notion de pouvoir en prônant ou même en imposant la transparence dans la gestion du pays, la bonne gouvernance.

Kouamé reconnaît, avec Yapo, qu'il y a trop de conditions à remplir. Ils pensent que la bureaucratie est trop lourde et qu'elle pourrait être simplifiée. Mais, il y a une forte pression de la part des bailleurs de fonds et des partenaires pour avoir de la clarté dans les procédures. C'est un problème d'institutionnalisation, concluent-ils.

### **3) Communication et institutionnalisation**

Tous s'accordent pour dire qu'elle permet de clarifier les relations entre toutes les personnes impliquées dans le processus. La dimension institutionnelle est également une notion très importante puisque le respect des différentes étapes et conditions de prêt de la Banque est

une base incontournable de travail. M. Hamza nous a fait observer que «le pays doit pouvoir respecter certaines règles et procédures bien précises: par exemple, pour l'acquisition des biens et services». C'est une manifestation de l'institutionnalisation.

Pour Mohamed, la communication est importante dans le contexte du développement pour faciliter, entre autres, l'utilisation des projets. Elle peut aider à faire croire à l'emprunteur que le projet est le sien, est son idée, l'amener à s'accaparer la paternité du projet. La communication permet aussi de résoudre des problèmes tels que ceux causés, par exemple, par les déplacements de populations ou pour les designs de projets. Comme le disait Yapo,

«La communication est très présente et indissociable du reste des activités du processus. Il faut que les pays et la Banque dialoguent, et ce dialogue se manifeste dans les échanges de documents et de personnes.»

A ce propos, cependant, Kouamé nous a confié qu'il y avait encore beaucoup à faire au niveau de la gestion de la communication. «Il arrive, a-t-il souligné, que plusieurs personnes envoient le même message au même destinataire, ou que personne ne le fait pensant que l'autre le ferait.». Ceci dit, il pense qu'elle n'a pas beaucoup d'incidence sur l'acceptation ou non des projets, même si elle est constante dans le processus de décision. Aka et Yapo affirment qu'elle peut toujours être améliorée au sein de la Banque. Il faut retenir qu'il n'y a pas de communicateurs désignés de part et d'autre. La communication à l'extérieur se fait de façon constante avec les ministres, les gouvernements des pays, et Hamza confirme qu'il y a un échange constant d'informations. Son utilité semble toutefois être de nature fonctionnelle plutôt que décisive, selon les propos de Kouamé:

«La communication n'a pas beaucoup d'incidence sur la décision d'accepter ou de refuser un projet. Mais, elle est constante dans le processus de décision et elle peut toujours être améliorée au sein de la Banque. La communication à l'extérieur se fait avec les ministres, les gouvernements des pays».

#### **4) Les différentes étapes sont-elles systématiquement respectées?**

Selon Hamza, Aka et Liadé, les six étapes du processus de décision sont systématiquement suivies pour tous les projets. Mais, Hamza a tenu à préciser que «ce qui est le plus important, c'est de savoir si le projet est rentable, s'il est en conformité avec les objectifs et la stratégie du pays.». Mohamed, par contre, affirme que le suivi des étapes dépend de la compétence des pays: il ne sert à rien de gaspiller de l'argent pour des choses dont on est convaincu que le pays peut les faire. Un projet de développement typique passe, selon Aka et Enza, par toutes ces étapes. Ces différentes positions résument celles des autres répondants.

#### **5) La personnalité du ministre est-elle un facteur influant?**

M. Hamza fait noter que

«la personnalité du ministre des finances n'a rien à voir dans le processus de décision, c'est un facteur qui n'est aucunement important. Ce n'est pas un ministre qui fait la gestion du pays; il n'est qu'un élément du gouvernement. C'est avec le document de stratégie que l'on fonctionne et non en fonction des ministres.»

Liadé, Enza et Séry le rejoignent quand ils affirment que c'est le gouvernement qui est l'interlocuteur et non un ministre en particulier. Kouamé ne partage pas ce point de vue, lui qui affirme que la personnalité du ministre des finances peut avoir une influence sur la décision et que «les pays plus agressifs sont mieux servis». Il a expliqué que la qualité des rapports du pays et de son ministre avec la BAD ont un rôle évident. En guise d'exemple, il trouve le gouvernement d'Algérie est plus actif que celui du Nigéria qui est plus réticent. Akowé et Yapo ont tenu des propos similaires.

Quant à Mohamed, il mentionne que la personnalité du ministre des finances ne devrait pas, en principe, influencer le processus de décision. Elle peut, tout au plus, faciliter certaines choses, lui accorder le bénéfice du doute. Mais, cette faveur ne sera valable que pour une certaine période, jusqu'à ce qu'on puisse juger de sa performance, car en définitive, c'est l'élément qui est

le plus important. Il y a ce qu'on appelle l'indice de performance, dans le contexte du FAD, qui est calculé ou mesuré pour chaque pays. Un pays performant attire beaucoup de ressources. On peut avoir une bonne performance sans «superstars» - entendons des ministres des finances importants - ou à l'inverse, une piètre performance malgré leur présence. L'influence peut être sur ceux qui partent sur le terrain, c'est-à-dire qu'ils peuvent être impressionnés par l'organisation et la gestion faites par le ministre concerné: mais là encore, ce n'est pas la personnalité mais l'efficacité du ministre qui est jugée.

Il y a un point de convergence de ces positions à savoir que le plus important est la performance du projet, en dépit de tout autre facteur.

#### **6) Rôle de la femme et de l'environnement**

Avec Bilé, nous apprenons que le rôle de la femme et l'impact du projet sur elle dans le développement sont davantage pris en compte car la femme contribue beaucoup au développement des régions, elle qui a longtemps été discriminée. Par ailleurs, il est de plus en plus urgent de prendre soin de l'environnement dans lequel on vit. «Depuis deux ans, a-t-il dit, la Banque a accentué l'attention portée à l'impact des projets sur l'environnement». Aka le rejoint pour nous dire que l'importance de ces deux éléments n'est maintenant plus circonstancielle mais que, en fonction du type de projet, l'accent sera plus marqué sur l'un ou l'autre.

A l'heure actuelle, selon Mohamed, les secteurs qui intéressent le FAD sont les PME<sup>xlviii</sup> et les femmes. Pour les ONG, c'est l'environnement. Donc, ces aspects sont importants pour la Banque. Si une femme réussit, c'est toute la famille qui réussit; cela est différent dans le cas d'un homme. Leur importance est permanente car la femme peut tout faire et l'écologie est importante partout. En fonction des projets, l'accent sera plus ou moins fort. Il a toutefois précisé, confirmé ensuite par Bilé et Enza, que l'écologie peut entraîner des refus de projet alors que ce n'est pas évident pour la femme, à moins que des preuves indéniables prouvent que l'opération sera

nuisible aux intérêts de la femme. Et cela, aux dires de Séry et Hamza, n'est pas une chose facile à prouver.

### **7) Que pensent-ils des réformes ?**

Selon M. Hamza, ces réformes devraient concourir à rendre la Banque plus efficace, plus compétitive, plus performante et plus attentionnée aux besoins de sa clientèle. Elles devraient lui permettre de se rapprocher davantage de ses pays membres, et l'aider à faire les choses de façon plus rationnelle, à améliorer son professionnalisme. Pour Mohamed, les réformes entreprises auront des retombées positives pour la Banque: elles aideront à la rendre encore plus solide et plus stable sur divers plans, en plus d'élargir l'envergure de ses activités.

Tous nos répondants se sont contentés de donner les avantages de ces réformes comme s'ils craignaient des sanctions. Seuls deux d'entre eux, Hamza et Mohamed, se sont permis de dire qu'il y a sans doute des aspects négatifs, mais ils se sont abstenus de dire lesquels.

Les tracasseries auxquelles nous avons été confrontés nous amènent à penser qu'il y a, au sein de la BAD, un problème quant à la transparence et la facilité d'accès aux informations publiques. Ceci étant, nous pensons que les personnes qui nous ont répondu l'ont fait de façon volontaire et nous ont apporté des informations pertinentes.

Il est évident que toutes les réformes entreprises comportent des côtés très positifs et d'autres qui le sont un peu moins. Une autre étude devrait se pencher sur l'ampleur de ces changements et leurs impacts sur la Banque et ses employés. Nous ne nous y sommes pas attardés car tel n'était pas le but de notre travail de recherche.

## **2 - Analyse des données : première partie**

Remémorons-nous, pour continuer, la base de notre réflexion. Il est stipulé dans les documents de la BAD que tous ses pays membres régionaux ont droit, au même titre, à ses prêts.

Pourtant, les deux tableaux ci-dessous montrent que la région Ouest de l'Afrique est celle qui bénéficie le plus des opérations du Groupe de la BAD.

**Tableau 3:**  
**Comparaison des financements du Groupe de la Banque par région en millions de \$ E.U. pour la période 1987 - 1991**

Régions	1987	%	1988	%	1989	%	1990	%	1991	%
A. Centrale	192,4	9,0	330,5	15,2	800,5	28,2	366,2	11,4	391,6	11,4
A. de l'Est	208,8	9,8	228,5	10,5	363,9	12,8	275,7	8,6	944,1	10,6
A. du Nord	666,8	31,2	632,2	29,1	877,2	30,9	986,8	30,8	944,1	27,5
A. Australe	340,5	15,9	246,7	11,3	148,1	5,2	524,7	16,4	499,5	14,5
A. de l'Ouest	731,1	34,2	738,3	33,9	650,3	22,9	1052,8	32,8	1238	36,0
Total	2140,2	100	2176,2	100	2840	100	3206,2	100	3436,2	100

**Source:** Points saillants des activités du Groupe de la Banque en 1991: 14

Ce tableau montre qu'effectivement, durant les cinq années de 1987 à 1991, l'Afrique de l'Ouest est la région la plus favorisée.

**Tableau 4:**  
**Financements cumulés du Groupe de la Banque par région pour la période 1967 - 1991**

Région	Prêts cumulés en 1967 -1991 en millions de \$ E.U	%	Nombre de prêts & de dons
Afrique de l'Ouest	6501,7	29,2	492
Afrique du Nord	5929,2	26,6	204
Afrique Centrale	3858,9	17,3	341
Afrique Australe	3172,6	14,3	300
Afrique de l'Est	2799,6	12,6	261
Multi régional	70,0	0,3	16
Total	22331,6	100	1614

**Source:** Points saillants des activités du Groupe de la Banque en 1991: 16

Les données de ce tableau, qui prennent en compte une période beaucoup plus large, c'est-à-dire de 1967 jusqu'en 1991, confirment bien les constats du premier. L'Afrique de l'Ouest est effectivement au premier rang, en moyenne, au cumulatif non seulement des cinq années de 1987 à 1991, mais aussi pour la grande période de 1967 à 1991. Les différences au niveau des

engagements de ressources par région ne signifient cependant pas nécessairement un niveau plus faible ou plus fort des activités de la BAD dans les régions respectives, car tout ceci dépend de l'origine et des types de prêts ou de dons.

## **2.1 - Les raisons de la prédominance de l'Afrique de l'Ouest**

Nous connaissons maintenant le processus de la BAD pour décider d'octroyer ou non un prêt. C'est un processus qui implique plusieurs personnes et plusieurs niveaux de personnes. En effet, en son sein même, différentes catégories d'employés y participent: les directeurs et employés des différents départements, les administrateurs et les gouverneurs. Quant aux pays, tout dépendant du secteur d'où provient la demande, le ministère concerné et certains de ses employés y sont mêlés. Il faudrait que le processus soit assez clair, simple et cohérent afin d'harmoniser et de faciliter tous les mouvements qui en résultent, d'où l'importance des structures et de la communication. Selon English & Harris (1997: 90), «(...) le Groupe de la Bad suit, dans l'attribution de ses ressources par pays, un processus relativement transparent et cohérent si on le compare à celui des donneurs bilatéraux (...)».

La Banque essaie, autant que possible, et conformément à sa politique, d'octroyer en moyenne un prêt à ses pays membres régionaux en règle. English & Harris constatent que

«L'institution s'en tient au principe consistant à approuver au moins un prêt pour chaque membre emprunteur chaque année, à condition que ces membres ne fassent pas l'objet de sanctions pour défaut de versements de leurs remboursements» (1997: 90)

Le Manuel des Opérations spécifie que la BAD n'a aucun objectif régional pour ses prêts et elle ne met pas non plus l'accent sur leur répartition régionale, même si elle a un souci de maintenir ou de créer une cohésion panafricaine au niveau économique. Cela indique assez bien que les préoccupations géographiques et culturelles n'ont pas d'intérêt pour la Banque. Kouamé, parlant de la proximité géographique, précisait que:



«(...) la seule importance qu'elle peut avoir, c'est au niveau de la facilité et le temps de communication entre la Banque et le pays emprunteur, facilité dans l'échange des documents. A part cette facilité de communication, la proximité n'a aucun effet dans le processus de décision.»

Les autres répondants ont tenu des propos qui abondaient dans le même sens, en des termes parfois identiques parfois différents. La proximité géographique n'est donc pas un élément clé du processus de décision de la BAD. Comme le relèvent Harris & Mule:

«Par rapport à d'autres organismes bilatéraux, la répartition géographique des prêts a été relativement égale, les volumes de prêts étant fixés moins en fonction de facteurs politiques que de critères de performance économique. Certes, l'Afrique du nord a reçu une part importante et croissantes des ressources de la Banque, mais, compte tenu de la bonne santé économique et de la solvabilité relative de cette région, cela semble assez justifié.» (1997: 4-5)

Puisque les proximités géographique et culturelle ne sont pas importantes, qu'en est-il de la proximité idéologique? Il faudrait d'abord définir ce que nous entendons par «idéologique». Par ce terme, nous faisons allusion aux visions du monde et aux rapports sociaux, politiques et économiques. Est-ce que la BAD accorde plus de prêts aux pays qui ont les mêmes conceptions politiques et économiques qu'elle?

Considérons dans un premier temps l'aspect économique de la question. Il faut noter que cette institution ne fait pas cas des tendances économiques des pays dans la sélection des projets. Elle s'intéresse plutôt à la façon dont le projet sera géré et à ses retombées. Ceci étant, la capacité de décaissement et la régularité à le faire sont des éléments capitaux. Chaque membre régional est évalué et une proposition de prêt lui est faite. Les pays jugés non performants ont, au contraire des performants, un programme de prêt réduit. En d'autres termes, les mauvais payeurs auront de la difficulté à obtenir des prêts auprès de la Banque. La tendance contraire se dessinera pour les pays qui ont la réputation d'être de bons payeurs. Nous verrons que la capacité de décaissement et la situation économique des pays font partie des facteurs dominants du processus de décision de la

BAD. Pour établir un parallèle avec la théorie de la structuration, nous voyons que c'est l'histoire du pays qui est étudié: l'importance du socio-historique se manifeste ici.

Il faut cependant distinguer les pays qui n'ont droit qu'aux ressources concessionnelles<sup>xlix</sup> (les fonds FAD) de ceux qui n'absorbent que les ressources non concessionnelles (les fonds BAD). Cette distinction sera prise en compte au moment d'expliquer pourquoi les pays de l'Afrique de l'Ouest sont en première position des investissements cumulés du Groupe de la BAD. Dans le cas des ressources BAD, avant de faire passer quelque projet que ce soit, il faut nécessairement faire une étude de solvabilité du pays emprunteur. Il s'agit de vérifier si le pays requérant n'est pas sous sanction ou s'il n'a pas d'arriérés, ou encore de voir avec quelle régularité il a, par le passé, honoré ses engagements. L'histoire du pays en tant qu'emprunteur, débiteur de la Banque est étudiée (dimension socio-historique). S'il a des arriérés ou est sous sanction, il ne pourra plus présenter de projets jusqu'à ce que sa situation se régularise (pouvoir de la BAD). Et, le projet qui a nécessité la demande est automatiquement refusée, le pays n'étant pas admissible à un prêt. Comme nous le soulignait Yapo «si un pays est trop endetté, ses demandes sont mises en quarantaine.», ce qui nous semble logique.

Quant à ce qui est des ressources FAD, c'est-à-dire lorsqu'il s'agit de projet à caractère concessionnel, la Banque n'entreprend pas d'études ou analyses spécifiques de la capacité de remboursement du pays. Il n'en demeure pas moins que cette capacité est observée, peut-être avec un peu moins de rigueur que pour les prêts BAD qui ont, il ne faut pas l'oublier, des taux d'intérêt assez élevés et ne sont pas à la portée de tous les pays membres régionaux. Il faut, en définitive, retenir que la Banque ne prête pas à un pays qui ne peut rembourser ses dettes ou qui s'est avéré un mauvais débiteur. Par contre, quand il a une bonne cote auprès d'elle, c'est un atout en sa faveur. Même si cela ne paraît pas évident, les notions de ressources d'autorité et d'allocation de la théorie

de la structuration sont ici présentes. La Banque a les ressources, elle les contrôle et décide de ceux qui peuvent en bénéficier et sous quelles conditions.

Nous abordons maintenant la question de l'idéologie politique. Les choses sont très claires d'entrée de jeu: peu importe la nature du régime politique d'un pays membre, il a droit, au même titre que tous les autres pays, aux prêts de la BAD. Le régime politique ne fait pas partie des facteurs clés du processus de décision; en fait, «le régime politique n'est d'aucune importance, d'aucun intérêt», nous soulignait Kouamé. Cependant, s'il est vrai que la nature du régime politique en tant qu'orientation politique n'est pas un critère de décision, la BAD vérifie ce qu'elle appelle la notion de bonne «gouvernance». Deux éléments constituent cette notion: d'une part, la bonne gestion des affaires publiques, d'autre part, la stabilité politique, qui est, du reste, un facteur très déterminant. Pour vérifier si le pays fait une bonne gestion des affaires publiques, selon les critères de la BAD bien entendu, il s'agit de répondre à un certain nombre de questions dont: est-ce que le pays est transparent dans les décisions qu'il prend? Est-ce que les institutions du pays garantissent la responsabilité et la transparence dans la gestion des deniers publics? Le système judiciaire est-il transparent? Comment les populations sont-elles impliquées dans le développement socio-économique du pays? Des réponses positives à ces questions jouent en faveur du pays demandeur. Ceci dit, la Banque tente du mieux qu'elle peut de ne pas se mêler de la politique intérieure de chacun de ses PMR pour éviter de créer des problèmes qui pourraient, en bout de ligne, faire obstacle à l'atteinte de ses objectifs. Pour ce faire, les responsables de l'institution se sont dotés de structures et de statuts qui leur servent de balises. Giddens (1984) définit les structures comme un ensemble de règles et de ressources engagées dans l'articulation institutionnelle des systèmes sociaux. Avec ces structures, la Banque espère éviter de faire ce faux pas:

«Les statuts de la BAD, à l'instar de la plupart des autres banques multilatérales de développement, l'empêchent de faire entrer des considérations politiques dans ses décisions en matière de prêt. Compte tenu de la diversité des régimes représentés par ses actionnaires,

cette restriction semblait essentielle afin d'éviter des débats idéologiques qui risqueraient de la détourner de son mandat.» (English & Harris 1997: 222-223)

Quant à la stabilité politique, l'intérêt que le Groupe de la BAD lui porte répond à un besoin pratique, de fonctionnement<sup>1</sup>. En effet, étant donné que la Banque entretient une communication soutenue avec les pays emprunteurs, il est de la plus grande importance que ses responsables sachent avec précision qui sont leurs interlocuteurs. L'importance accordée à la stabilité socio-politique du pays se justifie également par le fait que, pour les besoins du projet, des employés de la Banque sont envoyés en mission sur le terrain, dans le pays. Il faut que leur sécurité soit assurée: «il faut que le projet ait un environnement sain», selon Aka. Effectivement, lorsqu'il y a de l'instabilité socio-politique dans un pays, il est difficile, voire impossible dans certains cas, pour la Banque d'y envoyer des missions; cela a pour conséquence de bloquer le développement du processus de décision dont les premières étapes ne peuvent être franchies. Ainsi, avant d'approuver un projet, la Banque s'assure-t-elle de ce que l'environnement est propice à la réalisation du projet. «Il semble bien normal, disait ironiquement Aka, que la Banque ne puisse pas financer de projets dans un pays qui est en guerre». Les deux questions suivantes pourraient résumer le problème: l'environnement socio-politique permet-il l'exécution convenable du projet? La sécurité des employés de la Banque y sera-t-elle garantie? Des réponses à ces interrogations pourraient dépendre la poursuite du processus. La stabilité socio-politique du pays, est donc une des conditions essentielles dans le processus de décision étudié. Nous désirons faire remarquer que même si de manière explicite, le régime politique n'est pas d'intérêt pour la Banque, force est de reconnaître que toutes les garanties qu'elle attend du pays ainsi que les préceptes de sa notion de bonne gouvernance sont, à n'en point douter, un regard vers la démocratie. Mais, à cela, Mohamed a vite fait de réagir:

«La BAD est une institution apolitique, et elle ne s'intéresse pas au régime politique. Pour preuve, nous prêtons à des pays qui ne sont pas des modèles de démocratie. Ce qui nous

importe, c'est la manière dont notre investissement sera géré et les impacts économiques et sociaux sur les plans local, régional et national.»

Comme nous le constatons, nos hypothèses de départ ont été infirmées. Il nous faut donc expliquer autrement notre constat de base, à savoir la prédominance de l'Afrique de l'Ouest par rapport aux autres régions du continent. Les facteurs ci-dessous, dont l'ordre d'apparition est plus énumératif que qualitatif, seraient la réponse à cette question.

### A) Les catégories de pays

La BAD a classé ses membres régionaux en trois catégories. Le critère utilisé pour effectuer ce classement est le produit national brut (PNB) par habitant. Comme on le constatera, tous les seize pays de l'Afrique de l'Ouest sont dans les deux premières catégories, celles qui ont le plus besoin d'aide<sup>li</sup>. Nous considérons cela comme faisant partie des dimensions socio-historique et spatio-temporelle puisque ces classements tiennent compte de facteurs sociaux, et sont faits selon des périodes données; en plus, en fonction de l'évolution de la situation - qui est jugée dans le temps - ces classements peuvent varier. On peut donc parler d'historicité. Nous pouvons relever la notion d'institutionnalisation car cette pratique, la classification des pays, entre dans les mœurs de la BAD.

\* Les pays de la **Catégorie A**: dans cette catégorie, on a tous les membres régionaux dont le PNB par habitant est inférieur ou égal à 10 dollars EU<sup>liii</sup> au 31 décembre 1993. Puisque ces pays sont sérieusement touchés par la difficile situation économique du monde, l'ONU les considère comme les pays les moins développés. Aussi, leur possibilité d'accès limitée aux marchés internationaux des capitaux et leur faible capacité de résorption de leurs dettes ont-elles grandement entravé leurs perspectives d'ajustement et de croissance. Douze pays de l'Afrique de l'Ouest se retrouvent dans cette catégorie<sup>liiii</sup>.

*Bénin, Burkina Faso, Burundi, Centrafrique, Comores, Djibouti, Ethiopie, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Guinée Equatoriale, Kenya, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali,*

Mauritanie, Mozambique, *Niger*, *Nigeria*, Ouganda, Rwanda, Sao Tome et Principe, *Sierra Leone*, Somalie, Soudan, Tanzanie, Tchad, *Togo*, Zaïre et Zambie.

\* **Catégorie B:** cette catégorie comprend tous les membres régionaux dont le PNB par habitant est compris entre 511 et 990 dollars EU. L'ONU les considère comme des pays à revenus intermédiaires. On y compte seulement trois pays de l'Afrique de l'Ouest<sup>liv</sup>. Ce sont:

Angola, *Cap Vert*, Congo, *Côte d'Ivoire*, Egypte, Maroc, Namibie, *Sénégal*, Swaziland, Zimbabwe.

\* **Catégorie C:** ici, l'on retrouve les pays membres régionaux dont le PNB par habitant est supérieur à 990 dollars EU et ceux qui ont volontairement renoncé à leur droit d'accès à des financements du fonds. L'Afrique de l'Ouest ne compte aucun pays dans cette catégorie.

Algérie, Botswana, Cameroun, Gabon, Libye<sup>lv</sup>, Maurice, Seychelles, Tunisie.

### **B) La différence entre les fonds FAD et BAD.**

La distinction entre ces deux Fonds se fait au niveau des affectations sectorielles et les pays qui y sont admissibles. On peut parler d'institutionnalisation de ces pratiques en tant que faisant partie de la culture organisationnelle de la BAD. En effet, des mécanismes ont été mis sur pieds pour perpétuer cette différence aussi bien pour la Banque que pour les pays membres.

En ce qui concerne les affectations sectorielles des Fonds, la distinction est nette. Les fonds FAD ont pour priorité les secteurs de l'agriculture, des transports et le secteur social. Les fonds BAD, quant à eux, sont destinés en priorité aux secteurs des équipements collectifs et de l'industrie. La distinction est aussi claire en ce qui concerne les pays admissibles aux prêts de chacun des Fonds. Depuis quelques années, certains n'ont droit qu'aux fonds FAD et d'autres aux fonds BAD, selon leurs capacités de décaissement. Les fonds BAD ont un taux d'intérêt que la Banque estime parfois trop élevé pour certains pays à qui sont réservés, en contrepartie, les fonds FAD. Ainsi, «conformément à la politique du FAD qui est de lutter contre la pauvreté, les pays de la catégorie A reçoivent le plus d'argent», nous a indiqué Enza. Si on considère donc les

fonds FAD uniquement, l'Afrique de l'Ouest est effectivement souvent au premier rang des pays les plus bénéficiaires; mais, si on prend en compte les fonds BAD, c'est l'Afrique du Nord qui est en tête, mais elle n'absorbe pas les ressources FAD. Or, si «(...) une banque doit donner la priorité à la capacité de remboursement de ses clients et, celle de l'Afrique du Nord est sans aucun doute supérieure» (English & Harris 1997: 93), il est normal que les pays de cette partie de l'Afrique occupent la première place quand il s'agit des fonds BAD. Ceci étant, c'est l'Afrique de l'Ouest qui est privilégiée en ce qui concerne les investissements globaux de l'institution.

Lorsqu'on observe, par exemple les prêts du Groupe de la BAD pour la période quinquennale 1987-1991, on constate que les pays de la catégorie A ont reçu environ 44,3% du total des prêts que la Banque a octroyés, contre 35,6 pour ceux de la catégorie B. Les prêts multinationaux comprenant différentes catégories de pays ont reçu environ 1,8%. Cette répartition confirme que les pays pauvres sont la priorité des investissements de la BAD: ils reçoivent ainsi plus d'argent que les autres catégories de pays<sup>lvi</sup>. Une observation des données du tableau 5 ci-dessous, de 1967 à 1991, permet d'aboutir à des constats similaires: une prépondérance des prêts en faveur des pays de la catégorie A qui comporte, il faut le noter, un le plus grande nombre de pays (34).

**Tableau 5:**  
**Prêts cumulés par catégorie de pays pour la période 1967 - 1991**

Catégorie de pays	Cumulés en millions de \$ E.U.	Engagement cumulé en pourcentage	Engagement moyen par catégorie de pays en millions de \$ E.U.*
Pays de la catégorie A	11443.76	51.2	336.58
Pays de la catégorie B	7342.64	32.9	815.85
Pays de la catégorie C	3026.35	13.6	378.29
Prêts multinationaux	518.80	2.3	----
Total	22331.55	100	445.7

**Source:** Points Saillants des Activités du Groupe de la Banque en 1991: 25

**Note:** La répartition en terme monétaire n'est pas toujours fonction du nombre de projets. En effet, certains pays présentent peu de projets mais très coûteux en termes économiques et financiers. D'autres, par contre, font plus de demandes mais pour de petites masses d'argent. Les pays qui ont reçu le plus d'argent ne sont pas nécessairement ceux qui ont le plus de projets acceptés.

### **C) Les objectifs des projets**

La Banque accorde beaucoup d'intérêt aux projets qui cadrent avec ses objectifs : ce sont principalement la réduction de la pauvreté, la création d'emploi, l'implication des populations dans le développement économique de leur région. Tout projet doit prouver sa conformité de ses objectifs avec ceux de la BAD. Et, selon Bilé, les pays de l'Afrique de l'Ouest répondent mieux à cet impératif.

Nous notons ici présence de la dimension du pouvoir car c'est à la Banque qu'il revient, en dernier ressort, de prendre la décision finale d'accorder ou non le prêt. C'est encore elle qui fixe les objectifs à atteindre. Il faut garder à l'esprit que c'est la BAD qui contrôle les ressources que les pays sollicitent. Il y a aussi la dimension socio-historique parce que la Banque fait une analyse historique pour voir comment les projets dans le secteur en question ont évolué ou se comportent en général, tant au niveau des facteurs d'exécution que des impacts (sociaux, économiques).

### **D) Les secteurs d'investissement**

Durant plusieurs années, le secteur de l'agriculture a été le secteur privilégié de la BAD. Par exemple, «60% des fonds du FAD doivent être consentis aux projets concernant l'agriculture et le social», nous confiait Kouamé dont les propos ont été corroborés par messieurs Bilé et Aka. Il y a une institutionnalisation des orientations dans les investissements de la BAD, ce qui permet aux gouvernements des PMR de connaître les priorités des périodes opérationnelles. Puisque le temps permet de constater les différents changements dans les orientations des investissements, on ne peut le négliger, tout comme on ne peut ignorer la dimension du pouvoir étant donné que ce



sont les responsables de la BAD qui détiennent et contrôlent les ressources, et qui décident des orientations à donner aux investissements.

Le tableau 6 résume les financements cumulés de la BAD par secteur, de 1987 à 1991.

**Tableau 6:**  
**Financements cumulés par secteurs pour la période 1987 - 1991**

Secteurs	Prêts cumulés en millions de \$ E.U.	%	Nombre de prêts & de dons	Taille moyenne des prêts en millions de \$E.U.
Agriculture	5989.90	26.8	445	13.5
Transport	3704.87	16.6	328	11.3
Equipements collectifs	4917.74	22.0	348	14.1
Industrie	3398.88	15.2	195	17.4
Education & Santé	2057.64	9.2	222	9.3
Multisecteur	2262.52	10.2	76	29.8
Total	22331.55	100	1614	13.8

**Source:** Points Saillants des Activités du Groupe de la Banque en 1991: 18

L'agriculture est effectivement le secteur dominant. Or, comme les pays ouest africains ont une économie généralement basée sur l'agriculture, l'on peut comprendre qu'ils aient absorbé un nombre élevé de prêts, conséquence des nombreuses demandes pour ce secteur. En 1987 par exemple, 90% du concours financier du FAD sont allés à l'agriculture (English & Harris 1997: 217). Il faut dire que ce secteur renferme plusieurs types de projets dont l'élevage, les pêches, la foresterie, les lignes de crédit, les périmètres d'irrigation, les projets environnementaux et les complexes agro-industriels (English & Harris 1997: 95). Toutefois, la BAD essaie de créer un équilibre sectoriel en tenant compte des besoins et des priorités recensés pour ses périodes opérationnelles et qui proviennent aussi des nécessités des pays membres.

#### **E) Le niveau de préparation du projet**

Les projets des pays de l'Afrique de l'Ouest sont souvent les mieux préparés au moment de la demande. La Banque perçoit, en effet, plus aisément tous les contours et implications de la

demande. Cela a pour conséquence, selon Akowé et Mohamed, de faciliter les procédures et d'entraîner des décisions souvent favorables. Ces constats et conclusions incombent aux responsables de l'institution; ce sont eux qui jugent du niveau de préparation d'un projet (le pouvoir). Il n'en demeure pas moins, peu importe le niveau de préparation du projet, que toutes les étapes du processus sont quand même respectées (institutionnalisation). La grande différence réside au niveau de l'économie de temps réalisée, d'où la dimension temporelle.

#### **F) La capacité d'absorption et la situation économique des pays**

Les pays de l'Afrique de l'Ouest ont une meilleure capacité d'absorption et ont, en général, une stabilité socio-politique plus établie que les autres régions. Selon Aka, il y a eu assez de réformes dans cette partie de l'Afrique, de sorte que la situation économique est en meilleure position par rapport aux autres régions, sauf peut-être l'Afrique australe. Ces deux éléments, la capacité d'absorption et la situation économique, prennent en compte l'évolution du pays et ses antécédents en tant qu'emprunteur de la BAD. L'histoire est ainsi un facteur déterminant dans cette analyse. Il y a également les estimations pour le pays dans les prochaines années. Le facteur temps ne se limite pas qu'à une donnée de l'histoire mais prend aussi en compte les prévisions du futur.

#### **G) Les arriérés**

Dans les autres parties de l'Afrique, par exemple en Afrique Centrale, les pays ont des arriérés. La Banque n'a pu donc y approuver d'autres opérations et n'en approuvera pas jusqu'à ce que la situation se régularise. En fait, plus les pays remboursent les prêts qui leur sont accordés, mieux la Banque peut les aider. Et, il semble que les pays de l'Afrique de l'Ouest sont, en général, de meilleurs créanciers que plusieurs de ceux des autres régions. Toujours selon Aka,

«les pays de l'Afrique de l'Ouest sont en général de meilleurs payeurs et ont très peu d'arriérés. Mais, dans certaines autres parties de l'Afrique, par exemple de l'est, du centre, les pays ont des arriérés qui font que la Banque n'a pu et ne peut approuver d'autres opérations.»

C'est dire toute l'importance que la Banque accorde aux règlements des arriérés, aux remboursements des prêts qu'elle fait. Les arriérés, un peu comme le nom l'indique, ramène en arrière. Les responsables de la Banque font en effet ce retour sur l'histoire économique du pays afin de voir comment le pays agit ou réagit vis-à-vis des dettes qu'il a déjà contractées.

#### **H) Le nombre de pays par région**

Un fait déterminant est que l'Afrique de l'Ouest comprend beaucoup plus de pays que les autres régions<sup>lvii</sup>. En effet, elle comporte quinze pays alors que l'Afrique du Nord n'en a que sept, l'Afrique Centrale onze, l'Afrique de l'Est et Australe en ont neuf chacun. Si on part, part exemple, du principe tout simple selon lequel la Banque essaie d'octroyer un prêt en moyenne à chacun de ses pays membres régionaux, l'Afrique occidentale recevra quinze prêts, et les autres auront un maximum de onze prêts. Il est alors compréhensible que cette région soit en tête de classement des investissements cumulés de cette institution. Toutefois, il faut tenir compte des autres facteurs que nous avons précédemment énoncés et qui auraient pu faire obtenir des résultats différents.

L'analyse des éléments ci-dessus donne l'explication au fait que les pays de l'Afrique de l'Ouest ont une prédominance dans les opérations de la BAD. Les facteurs socio-historique, spatio-temporel, de pouvoir, d'institutionnalisation et de communication apparaissent dominants. La communication se voit moins mais elle est tout de même présente à chacune des étapes et analyses. Mohamed nous faisait toutefois remarquer qu'elle n'est pas un élément qui peut entraîner le refus ou l'acceptation d'un projet; mais nous pensons qu'on ne peut que la mentionner vu qu'elle permet aux différents acteurs de se mettre d'accord sur des points précis du projet.

Par ailleurs, le fait que l'Afrique de l'Ouest soit privilégiée n'est certainement pas un choix délibéré des responsables de la Banque puisqu'il est formellement stipulé qu'il «n'existe effectivement aucun objectif régional pour les prêts du Groupe de la banque et le Groupe ne met pas

l'accent sur la répartition régionale de ses prêts». Toutes les régions ont un poids différent et la Banque s'affaire à créer un équilibre régional. Mais, c'est le résultat imprévu des facteurs combinés que nous venons d'énumérer.

## **2.2 - Les éléments importants du processus de décision**

«Tous les éléments sont importants car chacun joue à une utilité. Mais, certains semblent avoir plus de poids que d'autres de sorte qu'ils peuvent influencer la décision», notait Akowé.

### **A) La stratégie que la Banque a définie pour le pays**

C'est l'élément de base de première importance. La Banque produit pour chaque pays un document de stratégie (DSP) qui tient compte des objectifs et priorités de développement tels que vus par le gouvernement en place. Il faut donc, avant toute autre chose, que le projet soit conforme au DSP du pays concerné. Si cette condition est satisfaite, et que toutes les études nécessaires pour la préparation du projet sont disponibles, l'analyse de la demande va s'accélérer, ce qui peut être un atout en faveur du prêt demandé.

Cet élément cadre avec les dimensions socio-historique et d'institutionnalisation. Pour définir la stratégie pour les pays, la BAD tient compte des données existantes ainsi que des tendances de développement du pays au cours des dernières années. Aussi, les études pour la définition d'une stratégie par pays permettent-elles de constater que les choses ne se font pas au hasard. Rappelons qu'un des rôles de la dimension socio-historique est d'aider à définir si la prise de décision suit une logique fixe ou conjecturale. On peut donc dire que dans le cas de la BAD, la logique n'est pas conjecturale: elle a un processus fixe. Il y a des normes, des critères de décision qui sont les mêmes pour tous les pays chaque année, et tous les projets passent par les mêmes étapes. Là apparaît de manière forte l'institutionnalisation.

Il faut néanmoins noter que lors d'événements exceptionnels tels que les tragédies ou les catastrophes naturelles, le Conseil d'Administration peut décider d'apporter son aide, financière

ou matérielle, aux pays concernés, en fonction des besoins immédiats. Il faut également préciser que ce n'est pas parce que le processus de la Banque est fixe qu'il ne subit aucun changement. Des améliorations y sont apportées quand le besoin se fait sentir dans le temps, avec la pratique et l'expérience. Ainsi, la création d'une unité spécialement chargée des évaluations rétrospectives répondait-elle à un besoin précis: celui de juger la performance des projets.

### **B) Les objectifs et la rentabilité attendue du projet**

La Banque accorde une grande attention aussi bien aux impacts prévus du projet dans le développement du pays, tant au niveau national que régional, qu'à sa conformité avec sa politique sectorielle en vigueur. Par exemple, si l'accent est mis, pour une période opérationnelle, sur l'implication des femmes dans le développement, tout projet qui entre dans cette logique est bien vu.

La dimension rationnelle et les conséquences inattendues de la prise de décision sont ici mises en évidence. Les objectifs des projets sont définis rationnellement tant par les gouvernements que par les responsables de la Banque. La dimension logique intervient car c'est à partir de faits et de données que les décisions sont prises. Tant les responsables de la chacune des parties en présence essaient de maximiser leurs intérêts en mettant en œuvre les moyens les plus efficaces pour atteindre les buts fixés. Par ailleurs, les acteurs impliqués dans cette démarche connaissent l'environnement dans lequel ils opèrent et, ils évaluent les options afin de choisir celles qui leur permettront de réaliser au mieux leurs objectifs. Il y a là des concepts du modèle rationnel. Par contre, la rationalité de l'humain étant limitée (March 1991), il faut faire une part aux conséquences qu'il ne peut prévoir pour les actions entreprises. Si comme l'insinue Filiatrault (1974), on ne peut dire d'une décision qu'elle est rationnelle que si elle permet d'atteindre des objectifs, il faut admettre que toutes les décisions ne sont pas rationnelles. En effet, les buts recherchés ne sont pas toujours atteints ou même quand ils le sont, il peut y avoir des retombées imprévues. Ainsi, la Banque fait-elle des évaluations rétrospectives pour s'assurer que les buts visés par les projets sont atteints et analyser par la même

occasion les conséquences inattendues, sociales ou économiques. Sociales parce que les habitants des régions bénéficiaires ont une réaction négative ou mitigée vis-à-vis du projet, alors qu'on escomptait par exemple un total engouement. Economique car les retombées peuvent être plus ou moins élevées que celles prévues.

### **C) La stabilité socio-politique**

Comme nous l'avions expliqué dans les pages précédentes, la Banque accorde un intérêt particulier à la sécurité de ses fonctionnaires. Elle évitera alors de les envoyer dans un pays qui ne peut garantir leur sécurité. Aussi, faut-il que le projet puisse être mis en œuvre dans un environnement sain, stable propice à maximiser les chances de réaliser tous les objectifs attendus du projet. Rien ne sert d'investir du temps, de l'argent et du personnel dans un projet dont on sait, à l'avance, qu'il est voué à l'échec. Par ailleurs, pour les besoins de la communication, les responsables de la Banque souhaitent savoir exactement à qui il faut s'adresser lorsque nécessaire. Or, si un pays est instable politiquement, la Banque pourrait y avoir plusieurs interlocuteurs; cela n'est pas fait pour la rassurer d'autant que cette situation peut agir directement sur la capacité de remboursement du pays, sur sa situation financière.

Cet élément est, comme le précédent, un facteur socio-historique car l'histoire politique du pays va intéresser la BAD. Pas l'histoire politique en tant que type de régime, mais en tant que son résultat, c'est-à-dire la façon dont le gouvernement garantit la paix et la stabilité sociales. La notion de «bonne gouvernance» intervient ici. La stabilité d'un pays n'est pas une observation ponctuelle. Elle s'étend sur une période de temps relativement longue. La stabilité socio-politique des pays est essentielle pour la Banque qui doit y envoyer des missions pour diverses raisons.

### **D) La situation financière du pays**

Sont ici inclus la **régularité et la facilité dans les paiements des dettes**, et les **arriérés**. Il faut retenir que «La Banque est d'abord et avant tout une institution économique qui vise la

rentabilité et le profit». Il lui faut donc suffisamment de remboursements afin qu'elle puisse continuer à fonctionner et aider davantage tous ses pays membres régionaux, en particulier les plus nécessiteux. On comprend alors pourquoi ses dirigeants font du paiement des arriérés un critère décisif. Lorsqu'un pays a des arriérés ou est un mauvais payeur, la BAD ne lui octroie plus d'aides, de prêts jusqu'à ce que «l'embargo» soit levé. Ce fut par exemple le cas pour l'ex Zaïre<sup>lviii</sup> qui ne payait pas ses dettes pendant environ six ans et qui a vu toutes ses possibilités d'emprunt suspendues. La situation financière est aussi d'intérêt car les gouvernements ont parfois des parts à amortir dans le projet. Si un pays ne peut assumer sa part de responsabilité, l'opération va traîner, les délais s'allonger et l'échec s'offre en perspective: c'est ce qui veut être évité.

Les dimensions socio-historique et spatio-temporelle, ainsi que les ressources d'autorité et la légitimation sont à noter ici. L'histoire du pays en tant que créancier est étudiée, et, selon les résultats, il pourra ou non solliciter l'aide de la Banque. Par ailleurs, dans la structuration, les pratiques sont produites et reproduites dans le temps. Ainsi, faut-il analyser le comportement des individus ou groupes sur une période donnée. La régularité dans les paiements, le respect des délais imposés pour les décaissements sont étudiés dans le temps. Ces facteurs sont déterminants pour la Banque qui veut s'assurer de la fiabilité de ses débiteurs. Quant à la légitimation, elle intervient lorsqu'à la fin de son analyse, la BAD décide d'accorder ou non son aide, et cela, quand bien même il y a eu des concertations. Elle a donc un pouvoir de domination. En effet, non seulement a-t-elle le pouvoir des ressources financières, matérielles et techniques puisque c'est elle qui en a le contrôle, mais elle a aussi le pouvoir décisionnel.

#### **E) La préparation du projet et sa viabilité**

Lorsqu'un pays soumet une demande de prêt, il est à son avantage que le projet soit bien préparé, c'est-à-dire qu'une série d'études ait été réalisée tant sur les plans technique, financier que juridique. Les procédures s'en trouvent facilitées et accélérées et les décisions souvent favorables.

La viabilité renvoie à la raison d'être du projet, à sa capacité de n'être pas désuet rapidement, et à servir la cause de son financement.

Nous sommes là dans la sphère de la dualité du structurel, c'est-à-dire de la production et de la reproduction des activités, des comportements et structures. En effet, il faut que le projet en cours d'exécution puisse l'être de façon à en garantir la viabilité à long terme afin qu'il permette, à son tour, d'atteindre les buts escomptés par les différentes parties. On pourrait également parler de légitimation car la Banque imposera des normes pour la réalisation des opérations qu'elle finance et elle sanctionnera le non respect de celles-ci. Il faut aussi y voir la dimension rationnelle dans la mesure où c'est sur la base de données et d'analyse que les avis sur la viabilité ou la préparation sont donnés et que les prévisions des retombées du projet sont effectuées. Implicitement, les conséquences inattendues sont à prendre en compte car, encore une fois, il n'y a pas de garantie absolue que les prévisions seront identiques aux résultats escomptés.

#### **F) La communication**

Il faut préciser que chacun des éléments importants du processus requiert de la communication soit entre les unités de la Banque, soit entre celle-ci et les gouvernements des pays, soit avec leurs partenaires et bailleurs de fonds. Il y a aussi une communication qui s'établit entre la BAD et les autres banques multilatérales de développement ou avec les Organisations Non Gouvernementales (ONG) qui œuvrent en Afrique. Il y a une fréquente interaction qui, bien souvent, se caractérise par un échange d'informations. Les concertations et négociations permettent de définir pour les pays, les meilleures stratégies possibles et, pour les projets, des objectifs raisonnables. Il faut garder à l'esprit que les interactions ont une place de choix dans la structuration. Elles permettent la production et la reproduction des activités du groupe. Des structures ont ainsi été mises en place pour permettre la réalisation de cette communication. Nous pouvons parler de la dualité du structurel dans la mesure où ces structures vont permettre à la communication de s'établir, et en



retour, l'établissement de cette communication maintiendra ces structures. Il y a ainsi une présence manifeste de la dimension communicationnelle dans le processus de décision de la BAD qu'on ne peut ignorer dans le cadre d'une telle étude.

### 3 - Analyse des données : deuxième partie

Cette analyse s'inspire de la Revue des résultats de l'évaluation rétrospective 1994-1995<sup>lix</sup>. Cette revue est une synthèse des rapports d'achèvement de projet (RAP) et des rapports d'évaluation rétrospective des projets (RERP) qui ont été distribués au Conseil en 1994 et 1995. Elle tient compte d'une gamme assez large d'opérations: cinquante trois opérations approuvées entre 1978 et 1992 dans vingt six pays, couvrant tous les principaux secteurs d'investissement de la Banque; six des projets proviennent, en effet, des secteurs de l'agriculture et du développement rural, trois du secteur de l'énergie, sept des transports et communications, quatre de l'approvisionnement en eau et assainissement, treize du secteur social, quinze des lignes de crédits et six des opérations de prêts à l'appui de réformes.

Le tableau 7 indique les performances de chacun des projets selon les secteurs:

**Tableau 7:**  
**Evaluation des performances par secteur<sup>lx</sup>.**

Secteurs	TPS		PS		S		TS		TOTAL	
	Nbre <sup>#</sup>	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
Agriculture & Développement Rural	0	0	1	20	4	80	0	0	5	9
Energie	0	0	1	33	2	67	0	0	3	6
Transports & Communications	0	0	2	29	5	71	0	0	7	13
Eau et Assainissement	0	0	3	75	1	25	0	0	4	8
Secteurs Sociaux	0	0	7	54	5	38	1	8	13	25
Lignes de Crédit*	1	7	3	20	10	67	1	7	15	28
Appui aux Réformes*	0	0	2	33	2	33	2	33	6	11
Total	1	2	19	36	29	55	4	7	53	100

**Source:** Revue des Résultats de l'Évaluation Rétrospective 1994-1995: 2.

# : Nbre = nombre

\* : Les chiffres étant arrondis, le total des pourcentages de cette ligne n'égal pas 100.

Sur les cinquante trois projets et programmes, quatre sont jugés très satisfaisants, vingt neuf satisfaisants, dix neuf peu satisfaisants et un très peu satisfaisant. Ce qui signifie qu'environ 62% des opérations ont vu leurs performances jugées satisfaisantes ou mieux contre environ 38% classés non ou peu satisfaisants. Vu le pourcentage de performances peu satisfaisantes, des mesures correctives devraient être prises afin d'améliorer la situation.

Le secteur agricole et le développement rural enregistrent les meilleurs résultats à l'évaluation: environ 80% des projets y sont considérés très satisfaisants ou satisfaisants. Cela donne à penser que la BAD les maîtrise mieux et corrobore, du reste, que le secteur agricole est prioritaire pour la Banque et elle y investit beaucoup. Par contre, les projets des secteurs de l'approvisionnement en eau potable et assainissement ainsi que ceux du secteur social (éducation et santé) obtiennent les moins bonnes notes. En effet, 75% et 54% respectivement de leurs projets sont jugés peu satisfaisants ou pire. D'énormes efforts sont à consentir afin que la grande majorité des opérations de la Banque soit jugée positives, satisfaisantes ou très satisfaisantes.

### **3.1 - Les facteurs influant sur la performance des projets**

Les principaux éléments qui agissent directement sur la performance des projets sont: *la détermination et le soutien de l'emprunteur* (aspect institutionnel et de pouvoir): si l'emprunteur s'approprie le projet et y apporte sa contribution de qualité, le projet va en bénéficier; *la bonne préparation et conception des projets* (aspect rationnel) avec des objectifs clairement définis tant pour l'opération que pour le secteur dont elle relève: lorsque les objectifs sont clairs, il est plus aisé de mettre sur pied les mécanismes pour les atteindre, et de bonnes préparation et conception devraient normalement avoir une définition nette des objectifs; *des institutions saines* (aspect institutionnel et de communication): pour que les dossiers ne se perdent pas dans le labyrinthe

bureaucratique, pour qu'également les choses se fassent clairement et que les décisions se prennent avec diligence et justesse; *une gestion rationnelle et une exécution efficace grâce à la mise en place de cellules d'exécution par l'organe d'exécution* (dimension rationnelle et institutionnel): il faut que l'emprunteur ou l'organe d'exécution du projet sache s'organiser afin de donner à la réalisation du projet toute l'attention requise. Il faut, pour ce faire, avoir des personnes compétentes aux endroits stratégiques. La présence de ces éléments a une incidence positive sur la performance des projets; leur absence, a contrario, les influence négativement. Ainsi, tous les projets dont la performance a été jugée positive<sup>lxii</sup> étaient caractérisés par la présence de ces éléments<sup>lxiii</sup>. Cependant, seulement un faible nombre d'entre eux avaient consacré des efforts à l'analyse et au renforcement institutionnel.

#### **A) La préparation et la conception des projets**

La préparation et la conception des projets ont une grande influence sur leurs résultats. Il faut rappeler que la préparation est un des éléments importants du processus de décision de la Banque. La qualité est très souvent fonction de la préparation et de la conception, en plus de paramètres tels que la portée optimale et l'extension géographique du projet, l'environnement socioculturel et politique, l'identification des besoins d'exploitation et de maintenance et des ressources de financement dans la phase opérationnelle (dimension spatio-temporelle).

Même s'il est vrai que la Banque a défini des directives pour la préparation et l'évaluation des projets, il n'en demeure pas moins que leur application est fastidieuse et demande des mesures de renforcement. Il y a un décalage entre les recommandations du manuel des opérations et les applications qui en sont faites dans la pratique (conséquences inattendues et non intentionnelles). La création d'une base de données et d'indices de suivi des performances ainsi qu'un système devrait permettre de mesurer les retombées des opérations pendant les phases d'exécution et d'exploitation. Cette démarche aiderait la Banque à rectifier le tir de certaines

actions et à prendre les décisions en temps opportun pour améliorer les chances de succès des projets et programmes.

### **B) Les calendriers d'exécution (dimension temporelle)**

Il existe très souvent un écart assez important entre les délais prévus pour l'exécution et la date effective de la mise en marche des projets. Ces situations sont dues à plusieurs facteurs dont les calendriers fixés irréalistes, les retards dans la réalisation des conditions d'entrée en vigueur des prêts, la méconnaissance par les emprunteurs et les organes d'exécution des procédures de la Banque en matière de passation des marchés et de décaissement, la faiblesse des capacités des organes d'exécution<sup>lxiii</sup>.

La Banque et les pays emprunteurs devraient fixer, lors des phases de préparation et d'évaluation, des calendriers plus réalistes en tenant dûment compte de l'évolution et de l'expérience antérieure dans le secteur ou le pays. L'histoire pourrait aider à en vérifier la compétence et la fiabilité afin d'éviter des situations trop souvent vécues. Certains des retards sont si énormes qu'il est à se demander si les projets en question ont été préparés et évalués. Le tableau 8 ci-dessous nous donne une idée de ces retards:

**Tableau 8:  
Retard d'exécution par année d'approbation**

Année d'Approbation	6 mois ou moins		> 6 mois jusqu'à 12		> 12 mois	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
1969-1979	17	29	3	5	39	66
1980-1984	11	16	11	16	48	69
1985-1989	17	53	4	13	11	34
1990-1992	3	60	1	20	1	20
TOTAL	48	29	19	11	99	60

**Source:** Revue des Résultats de l'Evaluation Rétrospective 1994-1995: 5.

66% des projets approuvés jusqu'en 1979 ont eu plus de douze mois de retard contre 20% pour ceux approuvés de 1990 à 1992, ce qui laisse croire à une amélioration sensible de la situation. Cependant, un trop grand nombre de projets accusent encore de longs retards. Cela indique que des efforts sont à consentir pour réduire ce nombre, voire l'annuler. Ce ne sont pas les recommandations qui manquent, au vu des documents consultés et des informations obtenues; le problème réside plutôt dans la rigueur de leur application. Il y a donc un besoin pour la BAD d'adopter des stratégies pour une meilleure application des directives du manuel des opérations.

Aucun des principaux secteurs n'échappe à la règle des retards (tableau 9). C'est la manifestation d'un trop important décalage entre les énoncés théoriques et les pratiques.

**Tableau 9:**  
**Retard d'Exécution des Projets par Secteur**

SECTEURS	Nombre de projets	Retard Moyen (mois)
Agriculture et Développement Rural	5	48,54
Energie	3	21,67
Transports et Communications	7	36,40
Alimentation en Eau et Assainissement	4	62,23
Social	13	54,33
Lignes de Crédit	15	21,55
Prêt en Faveur de Réformes	6	2,00

**Source:** Revue des résultats de l'évaluation rétrospective 1994-1995, annexe 4.

Par exemple, dans le secteur agricole, le retard moyen est de 48,54 mois: c'est une énorme lacune pour un secteur dit privilégié. Les pays emprunteurs ont une part importante de responsabilité dans cette situation, eux qui devraient s'atteler à donner à l'exécution de leurs projets, une meilleure attention et leur consacrer davantage de ressources matérielles et humaines. Leurs stratégies de prise de décision de type bureaucratique pourraient expliquer ces lenteurs: si, en effet, ces stratégies ou les tâches des personnes ne sont pas clairement déterminées, les délais de décision vont en être affectés.

Très souvent, le premier retard concerne l'entrée en vigueur des prêts soit parce que les conditions de prêt ne sont pas comprises dans toutes leurs implications par les emprunteurs, soit parce que ces conditions ne leur sont pas expliquées au moment des négociations. Il y a là manifestement un problème de communication entre la Banque et les pays emprunteurs. Cette déficience pourrait être due au fait que les deux parties se précipitent pour approuver le prêt. Par ailleurs, une fois l'approbation faite, les missions de lancement, qui auraient pu orienter les emprunteurs, ne sont pas effectuées ou le sont avec du retard. Il faut, en outre, expliquer ces retards par les lenteurs dans la négociation des financements complémentaires ou des cofinancements quand il y en a.

Encore une fois, une bonne préparation et conception du projet (aspect rationnel), la détermination et l'appui des pouvoirs publics aux politiques sectorielles ainsi qu'au projet (institutionnalisation) sont des éléments qui permettent l'exécution dans les délais. Il faut aussi noter que des retards sont accusés lorsque les organes d'exécution méconnaissent les procédures et pratiques de la Banque. Une combinaison des efforts des pays emprunteurs et de ceux de la BAD permettrait la réalisation des projets dans des délais raisonnables.

A titre d'exemple, nous citons le projet Palmier à huile de Bossongo (1975) en République Centrafricaine. Ce projet, qui avait pour objectif de réduire le déficit du pays en huile de palme et d'améliorer sa balance commerciale, s'est achevé avec près de six ans de retard. Ce retard était principalement dû à la lenteur des travaux de construction menés en régie, ainsi qu'au rajout et à la modification de certaines parties des travaux.

Nous pouvons également citer le projet d'électrification rurale au Malawi (1977) qui ambitionnait fournir de l'électricité à onze agglomérations rurales et centres de développement. C'est avec cinquante quatre mois de retard que le projet a été réalisé, à cause des retards apportés au transport et à la fourniture des poteaux de bois destinés aux lignes de transport d'électricité.

### C) Les variations des coûts

Le tableau 10 ci-dessous donne des exemples de projets pour lesquels nous avons les coûts prévus, les coûts réels et les dépassements de coûts en pourcentage.

**Tableau 10:**  
**Coûts estimatifs et réels des projets**

Pays	Titre du projet	Coût estimatif projet (en UC)	Coût réel (en UC)	Variation de coût (en UC et %)
<b>AGRICULTURE &amp; DEVELOPPEMENT RURAL</b>				
Ethiopie	Projet Théicole de Wush Wush	8,30	15,22	6,92 (83,37%)
Centrafrique	Palmier à huile de Bossongo	20,66	22,42	1,76 (8,52%)
Madagascar*	Sucrierie d'Analaiva	16,73	16,46	-0,27 (-1,81%)
Botswana	Abattoir de Francistown	44,05	54,91	10,86 (24,65%)
<b>ENERGIE</b>				
Swaziland	Hydroélectricité de Lupohlo-Ezulwini	45,15	55,75	10,60 (23,48%)
Malawi	Electricité rurale	6,94	7,97	1,03 (14,8%)
<b>TRANSPORTS &amp; COMMUNICATIONS</b>				
Côte d'Ivoire	Premier programme routier de C.I	118,64	129,70	11,06 (9,32%)
Rwanda*	Route Kayonza-Gabiro	25,21	11,17	-14,04 (-55,69%)
Malawi*	Télécommunication I	10,55	9,04	-1,51 (-14,31%)
<b>ALIMENTATION EN EAU &amp; ASSAINISSEMENT</b>				
Bénin	Alimentation en eau et électricité de 9 villes	10,05	10,59	0,54 (5,37%)
Mozambique	Alimentation en eau de Maputo	19,20	21,09	1,89 (9,84%)
Seychelles*	Assainissement de Victoria	12,25	10,20	-2,05 (-16,73%)
<b>SOCIAL</b>				
Bénin	Complexes polytechniques	10,13	12,93	2,8 (27,64%)
Maroc	Programme de réforme scolaire	2274	2274	0,0 (0,0%)
Guinée Éq.*	Ecole d'agronomie de Malabo	8,35	6,95	-1,40 (-16,77%)
Lesotho*	Services de santé en milieu rural I	10,36	6,07	-4,29 (-41,41%)
Egypte*	Lutte contre la bilharziose II	9,18	7,83	-1,35 (-14,71%)
Togo	Hôpital universitaire de Lomé	6,87	7,84	0,97 (14,12%)

**Source:** Revue des Résultats de l'Evaluation Rétrospective 1994-1995, annexe 5.

\* Il arrive quelquefois que les prévisions soient inférieures aux coûts réels des travaux.

**Note:** Nous ne nous sommes pas intéressés aux lignes de crédit et aux appuis aux réformes car l'expérience de la BAD y est récente.

Les prévisions des coûts pour les projets et les coûts effectivement dépensés sont souvent sujets à de grandes différences. Nous constatons, en effet, que dans la plupart des cas, les coûts réels sont soit inférieurs, soit supérieurs aux coûts prévus à l'évaluation. Il y a quelques exceptions où les coûts de réalisation des projets se rapprochent des coûts estimatifs. Très peu de projets utilisent effectivement les coûts prévus au départ pour leur réalisation (conséquences non intentionnelles), ce qui dénote d'une lacune dans les phases de préparation et d'évaluation.

Il devient impératif pour la Banque que les estimations de coûts et des provisions soient faites avec beaucoup de soin et de réalisme en tenant compte des aléas techniques et des hausses de prix. Il en est de même pour la négociation des financements supplémentaires pour éviter de retarder les retombées du projet. La négociation de ces financements prend en effet beaucoup de temps, d'où l'ajournement de l'exécution du projet et des retombées escomptées. Si la portée des projets est bien définie dans les phases de préparation et d'évaluation, et que des études rigoureuses sont menées, certaines dépenses seraient évitées et les variations de coûts réduites.

Le fait que les coûts de presque tous les projets sont sujets à des variations par rapport aux coûts prévus à l'évaluation dénote soit d'un manque de rigueur dans la méthodologie utilisée pour faire les évaluations, soit d'un problème de compétence de la part des personnes chargées d'évaluer les projets. Vues les différentes critiques qui ont été faites sur la Banque, nous pensons que le problème s'explique par les deux facettes à la fois et que les responsables devraient prendre des mesures d'envergure afin d'y remédier. Une aussi grande banque de développement devrait être en mesure de faire des supputations avec une meilleure précision. Même si des facteurs incontrôlables et incontrôlés peuvent intervenir pour modifier ces prévisions, il faudrait que ce soit l'exception plutôt que la règle.

La tenue des comptes et leur vérification ne sont pas correctement effectués pour de nombreux projets: c'est un problème majeur. La conséquence en est que les chiffres des coûts



réels ne sont pas entièrement fiables. Pour certains projets, ces chiffres ne pouvaient être déterminés ni à l'achèvement ni à l'évaluation rétrospective, et cela a négativement influencé leurs performances. Mais, aucune attention particulière n'est apportée à ces importantes défaillances durant les missions de supervision.

#### **D) La performance financière et économique**

Il s'agit de calculer les taux de rentabilité économique (TRE) et les taux de rentabilité financière (TRF) des projets<sup>lxiv</sup>. En principe, de premiers calculs sont effectués pendant l'évaluation du début du cycle<sup>lxv</sup>; à ce stade, les objectifs visés sont définis. Puis, à l'évaluation rétrospective, les TRE et TRF sont de nouveau calculés. Les résultats ainsi obtenus sont comparés à ceux de la précédente évaluation. Cette comparaison permet de voir s'il y a des décalages entre les prévisions et les performances financières et économiques réalisées. Les conclusions qui en découlent sont utilisées pour juger la performance des projets.

Il s'avère parfois difficile de calculer les taux de rentabilité, soit parce que les données fiables font défaut, soit à cause des difficultés rencontrées pour mesurer les retombées et parfois les coûts<sup>lxvi</sup>. Nous constatons qu'un nombre assez élevé de projets enregistrent des variations de leurs TRE et de leur TRF par rapport aux estimations. Pourtant, ces éléments représentent un instrument privilégié de la viabilité financière et économique et de choix entre plusieurs projets concurrentiels; ils sont également déterminants lorsqu'il s'agit d'évaluer l'atteinte des objectifs de développement lors des revues de programmes par pays. La formulation des hypothèses et des estimations relatives aux taux de rentabilité et de viabilité requiert précaution et minutie. On ne retrouve pas toujours dans les rapports les détails sur les données statistiques, les hypothèses et méthodologies qui ont servi à effectuer ces calculs, ce qui en affecte la qualité dans bien des cas.

Comme le tableau 11 l'indique, les résultats de ces calculs font apparaître que, bien souvent, les évaluations diffèrent des réalisations.

**Tableau 11:**  
**Taux de rentabilité financière et économique de certains projets**

Pays	Titre du projet	TRE		TRF	
		Eval.	RAP/ RERP	Eval.	RAP/ RERP
<b>Agriculture &amp; développement rural</b>					
Ethiopie	Projet Théicole de Wush Wush I	10	18,8	14	12
Centrafrique	Palmiers à huile de Bossongo	17	8,87	15	5,6
Madagascar	Sucrerie d'Analaiva	nc	(-)	8	(-)
Botswana	Abattoir de Francistown	15	23	Nc	Nc
<b>Energie</b>					
Malawi	Electrification rurale	12,4	nc	Nc	5,6
Swaziland	Projet hydroélectrique de Lupohlo-Ezulwini	8	9	7	8
<b>Transports &amp; communications</b>					
Cote d'Ivoire	Premier programme routier de Côte d'Ivoire	10,9	24,30	Nc	Nc
Rwanda	Route Kayonza-Gabiro	22	10	Nc	Nc
Malawi	Télécommunications I	nc	nc	28,6	28,3
<b>Alimentation en eau et assainissement</b>					
Bénin	Alimentation en eau et électricité	8	nc	Nc	Nc
Mozambique	Alimentation en eau de Maputo	nc	(-)	Nc	(-)
Seychelles	Assainissement de Victoria	16,0	4,76	2,5	(-)
<b>Social</b>					
Bénin	Complexes polytechniques	nc	nc	Nc	Nc
Maroc	Programme de réforme scolaire	nc	nc	Nc	Nc
Guinée Eq.	Ecole d'agronomie de Malabo	nc	nc	Nc	Nc
Lesotho	Services de santé en milieu rural I	nc	nc	Nc	Nc
Egypte	Lutte contre la Bilharziose II	nc	nc	Nc	Nc
Togo	Hôpital universitaire de Lomé	nc	nc	Nc	Nc

**Source:** Revue des Résultats de l'Evaluation Rétrospective 1994-1995, annexe 5.

**Note 1:** Eval. = évaluation; (-) = négatif; nc = non calculé

**Note 2:** Nous ne nous sommes pas intéressés aux lignes de crédit et aux appuis aux réformes car l'expérience de la BAD y est récente.

Ces taux sont en principe calculés pendant l'évaluation en début de cycle, ainsi que dans les rapports d'achèvement de projet (RAP) et/ou pendant les évaluations rétrospectives. La comparaison des résultats de ces différents calculs aide à connaître les raisons des non respects des objectifs visés. Les leçons ainsi tirées servent, en principe, à améliorer les opérations futures<sup>lxvii</sup>. Mais, il n'existe pas de directives générales ou sectorielles en ce qui concerne les

méthodes de calcul. Les méthodologies utilisées et la rigueur de la validation des hypothèses varient donc selon qu'il s'agisse de la revue de programmes par pays (RPP), du rapport d'achèvement de projet (RAP) ou de l'évaluation rétrospective.

Il importe que la Banque formule, selon les priorités établies, ses directives pour l'évaluation des taux de rentabilité et pour l'analyse de sensibilité et de risques pour améliorer la qualité globale des projets du portefeuille et rendre la viabilité ou la performance aux différentes phases du cycle du projet plus réalistes. Il importe également que le personnel donne, de manière systématique en annexe au rapport concerné, des résumés concis, montrant clairement les hypothèses et la méthodologie sous-jacentes et mettant en lumière les écarts par rapports aux évaluations initiales<sup>lxviii</sup>.

#### **E) Le développement institutionnel.**

La Banque n'a semble-t-il pas édicté des prescriptions en matière d'analyse et de renforcement institutionnel pour assurer à ses opérations une durabilité satisfaisante après l'achèvement. Elle a simplement inclus dans ses projets quelques volets de formation pour le personnel directement intéressé par l'exécution, l'exploitation et l'entretien des infrastructures. Elle ne pouvait ainsi que difficilement résoudre le problème de la création de mécanismes institutionnels solides mais aussi celui de la pénurie générale de spécialistes et de techniciens qualifiés dans les pays concernés. Cette action est d'autant plus insuffisante qu'on sait que la conception, l'exécution et l'exploitation de la majorité des projets sont affectées par les faiblesses du cadre institutionnel et la pénurie de cadres et de techniciens bien formés. Les lenteurs administratives de chacune des parties expliquent aussi les retards. Il serait temps de faire de la capacité institutionnelle de l'emprunteur ou de l'organe d'exécution un des critères fondamentaux de décision, le suivi étant, semble-t-il, un des problèmes auxquels sont confrontés les projets une fois exécutés.

#### **F) La supervision.**

Malgré l'importance reconnue à la supervision, elle est demeurée un problème majeur dans l'exécution des projets et a, en général, été insuffisante et sans grand intérêt. La supervision

n'a, en effet, pas bénéficié du temps et de l'attention requis pour mener à bien cette phase du cycle des projets. Les missions de préparation et d'exécution sont souvent combinés, ce qui n'aide pas à la résolution du problème, bien au contraire. L'insuffisance de la supervision ainsi que la négligence qui l'a souvent caractérisée ont à plusieurs reprises été décriées dans les RAP, les RERP et les revues successives des résultats d'évaluation rétrospective. Les principaux problèmes de la supervision concernent aussi bien la fréquence que la qualité des missions sur le terrain. Il y a ainsi des projets qui n'ont pas reçu de missions (ou très peu) quand bien même leur exécution s'est étendue sur de longues périodes.

Il en est de même pour les missions de supervision technique: en plus d'être insuffisantes, elles ne sont pas toujours dépêchées sur les sites lorsque de graves problèmes nécessitant des solutions immédiates se posent. Il y a des exemples où, en dix ans d'exécution, seulement une ou deux missions se sont rendues sur le site du projet. Cela a été le cas pour le projet d'adduction d'eau de Maputo au Mozambique. Ce projet, qui visait à satisfaire l'essentiel des besoins immédiats en eau traitée dans la ville de Maputo en accroissant sa capacité de traitement et de distribution, a accusé un retard de quarante trois mois. Et, en dix ans qu'a duré sa mise en œuvre, seulement deux missions de supervision sont allées sur le terrain: les activités de supervision de la banque étaient donc très peu satisfaisantes. Il y a également les cas où la mission de supervision n'est intervenue que six ans après le démarrage de l'exécution du projet. L'exemple du projet Télécommunication I au Malawi peut être cité. Ce projet avait pour objectif de développer les services de télex et les services télégraphiques tant en milieu rural que dans les zones urbaines. Son exécution qui a débuté avec plus de quatre ans de retard, s'est étalée sur une période de quatre vingt-huit mois: deux missions de supervision se sont rendues sur le terrain.

Il arrive très souvent que les missions de lancement ne soient pas effectuées. Lorsque c'est le cas, les emprunteurs et les organes d'exécution qui méconnaissent les conditions d'entrée

en vigueur et les procédures de passation de marchés et de décaissement de la Banque se trouvent confrontés à de sérieuses difficultés pour les appliquer. Cela agit sur le démarrage du projet qui accuse des années de retard. Lorsque les missions de supervision sont bien menées, elles sont un bon instrument pour fournir rapidement des conseils aux emprunteurs sur les questions de procédures, d'exécution, sur les questions techniques. Il en est de même pour toutes les autres questions ayant trait aux projets et qui permettent une bonne exécution et réalisation des objectifs. Dans les pays dont l'économie est faible et fragile et où la situation politique et économique est plus instable, il est nécessaire que la supervision soit plus rigoureuse et plus fréquente pour détecter les problèmes plus rapidement et y remédier avec plus de diligence.

En définitive, la supervision est un grave problème dans les opérations de la BAD: la fréquence et la qualité font défaut, et les ressources humaines qui y sont consacrées sont loin d'en satisfaire les besoins réels. C'est pour pallier cette situation que la Banque a engagé, au cours des deux dernières années, une action pour la renforcer.

### **3.2 - Les facteurs influant sur la durabilité.**

Nous distinguons les facteurs à trois niveaux: les pouvoirs publics, les organes d'exécution et la Banque.

Au niveau des pouvoirs publics, c'est le maintien de la détermination et de l'appui à la réalisation des objectifs fixés pour le secteur et le projet qui est le facteur déterminant. Si le gouvernement est déterminé à soutenir le projet après son achèvement, il saura créer les conditions idéales à sa survie et à l'atteinte de ses objectifs. Si au contraire, il y a relâchement, le projet ne bénéficiera pas d'un bon suivi et pourrait très facilement tomber en désuétude.

Au niveau des organes d'exécution, les facteurs sont la qualité de la préparation et de la conception du projet (aspect rationnel), la bonne exécution des programmes de développement institutionnel (communication et institutionnalisation), la formation du personnel, les ressources

qui serviront pour le fonctionnement et la maintenance, ainsi que la pertinence de la technologie utilisée. L'insuffisance des ressources pour le fonctionnement et la maintenance, par exemple, s'avère un facteur qui a une grande incidence sur la durabilité (aspect temporel). Il semble, en effet, que les différentes parties ont tendance à prendre des engagements au moment de la signature de l'accord sans s'assurer d'avoir les moyens de respecter leurs engagements. C'est une fois au pied du mur (lieu = sur le site du projet) que les problèmes surgissent. «L'appui continu du Gouvernement est nécessaire pour assurer la viabilité du projet», telle est l'une des leçons tirées de l'exécution du projet de développement des services de santé rurale au Lesotho<sup>lxix</sup>.

Quant à la Banque, c'est à un problème de suivi qu'elle doit faire face si elle veut améliorer la durabilité des projets qu'elle finance (institutionnalisation). En effet, ce qui se passe actuellement, c'est qu'une fois que le rapport d'achèvement d'un projet est terminé, celui-ci est retiré du portefeuille de supervision et il se retrouve pratiquement aux archives. Ce problème se fait sentir davantage pour les projets dont la performance a été jugée peu ou très peu satisfaisante.

Il faut par ailleurs noter que des facteurs externes, indépendants des pouvoirs publics, des organes d'exécution et de la Banque, ont une grande incidence sur la durabilité. Il s'agit entre autres des guerres et conflits civils, des fortes fluctuations des cours mondiaux des produits de base et du manque ou de l'apport tardif d'investissements complémentaires par des parties extérieures au projet.

## **Résumé**

Nous avons exposé les résultats de nos entrevues suivis de leurs analyses scindées en deux parties pour plus de profondeur. Des liens avec la structuration ont été établis. Nous examinons au prochain chapitre les principales caractéristiques du rôle de la communication.

## **Chapitre VII: Le rôle de la communication dans le processus de décision**

Il est important de préciser d'emblée que nous dissocions la communication dans le fonctionnement de la BAD de celle incluse dans le processus de décision étudié. Cette distinction se justifie par le fait que la communication au sein de la Banque fait allusion tant à l'aspect de la communication interne, que de la communication externe, à savoir la publicité, les relations avec les médias, les relations avec d'autres banques multilatérales de développement ou de quelque autre institution que ce soit. La Banque a, à cet effet, détaché une unité spécialement destinée à remplir cette fonction de communication. Cette unité, connue à la Banque sous le sigle COMU<sup>lxxx</sup>, est entrée en fonction en janvier 1991<sup>lxxxi</sup>.

Quant à la communication dans le processus de décision et les opérations qui en sont les corollaires, elle nous concerne directement et nous nous y intéressons à juste titre.

### **1 - La communication organisationnelle de la BAD**

Comme nous le mentionnions précédemment, la Banque a ses préoccupations face à la communication organisationnelle, préoccupations qui ne font pas l'objet de notre analyse. Il faut toutefois déplorer que cette option n'a eu de l'importance manifeste que très tardivement dans le développement de la Banque, soit en 1991 où une unité a été spécialement affectée à cette tâche. C'est ce qui explique que le département de communication de la BAD n'apparaît pas dans tout le travail que nous avons effectué. Cette unité n'est pour l'instant pas vraiment impliquée dans le processus et cela nous semble une lacune qui devrait être corrigée rapidement par les responsables de la Banque. Certains employés de cette unité ont déploré le fait qu'ils ne soient pas associés aux missions effectuées par les responsables et certains directeurs de la Banque et ont souhaité que cette facette de la communication soit améliorée. «C'est inconcevable que nous ne soyons pas pris avec

plus de sérieux car nous devrions être indispensables dans le fonctionnement de la Banque...», s'indignait l'un d'eux. Il faut ici préciser que des efforts sont faits dans ce sens et il faudra attendre quelques années afin de voir cette unité prendre son véritable envol. Cela dépendra, d'une part, de la volonté des hauts responsables de la BAD; d'autre part, de la perspicacité et des compétences du personnel de cette unité.

Par ailleurs, la Banque avait, jusqu'au début des années 1990, dans plusieurs pays, des représentations appelées bureaux régionaux. Elles avaient un important rôle à jouer dans ce processus, surtout en ce qui a trait à l'aspect de la communication. Les pays membres pouvaient disposer plus facilement et plus rapidement d'informations et de documentations soit sur la Banque elle-même, soit sur le cours des discussions concernant un projet quelconque. Cette décentralisation de la représentation de la BAD avait ainsi l'avantage de réduire, voire annihiler, certains problèmes liés à la distance de certains pays d'avec le siège social. C'était donc un atout majeur pour la communication. Ces bureaux régionaux ont cependant été fermés pour des raisons de restructuration institutionnelle et économique. Cela a pour inconvénient de tout faire passer par Abidjan avec les délais et les difficultés que peut engendrer cette situation. Il semble, toutefois, que des négociations soient en cours afin de pouvoir rouvrir quelques bureaux clés dans un premier temps, pour ensuite parvenir, autant que faire se pourra, à une réouverture complète de toutes les représentations régionales de la BAD.

## **2 - Le rôle de la communication dans ce processus**

Le processus de la BAD, tel que nous l'avons établi, est fondamentalement indissociable de la communication. Hazari faisait remarquer que

«the prospects of a development bank and its ability to perform the task for which it was created depend critically on the relations that management is able to establish with the external forces on which it depends for support, with the productive community which is the recipient of its resources, with other institutions in the community of interests, and



with the staff which must be molded into a team to carry out the development bank's programs.» (1982: 238)

et que

«The establishment of such relations rests on mutual understanding of objectives and roles. And that understanding requires the existence of close and fruitful communications among the many parties concerned.» (1982: 238)

D'où le rôle essentiel de la communication dans ce processus. On la retrouve dans chacune des étapes du processus où l'on s'en sert pour atteindre, avec plus d'efficacité, les buts fixés. En effet, les échanges de documents écrits ou photographiques, d'informations écrites ou verbales, qui se font constamment, sont la manifestation de cette communication. Nous avons les communications interne et externe.

La communication interne désigne toute la communication à l'intérieur de la Banque. Il y a au sein de la Banque des interactions entre plusieurs départements. Par exemple, le département des projets communique avec celui de la trésorerie ou vice versa. Lorsque les missions vont sur le terrain, il leur faut produire des rapports de retour de mission qui serviront aux différentes parties de la Banque qui interviennent dans le processus afin de permettre aux Conseils de prendre des décisions éclairées, en connaissance de cause. Les interactions sont multidirectionnelles.

La communication externe concerne toute la communication à l'extérieur de la Banque, précisément avec le pays qui sollicite l'aide. Les échanges constants d'informations tant écrites que verbales ainsi que les différents échanges de missions qui s'effectuent de part et d'autre sont des actes de communication. Par échange de mission, nous sous-entendons non seulement les différentes missions qui sont envoyées sur le terrain par la Banque, mais aussi aux représentants que le pays emprunteur lui envoient soit pour négocier le prêt, soit pour signer l'accord auquel auront abouti les négociations. Comme le disait Yapo,

«La communication est très présente et indissociable du reste des activités du processus. Il faut que les pays et la Banque dialoguent, et ce dialogue se manifeste dans les échanges de documents et de personnes.»

Comme nous l'avons déjà fait remarquer, la communication sert principalement à l'échange des documents et de travailleurs. La Banque et l'emprunteur doivent constamment se tenir informés sur l'évolution des différents aspects du projet, sur les problèmes rencontrés, sur la possibilité ou non de respecter les délais prévus. Cette correspondance se fait aussi bien par voie téléphonique, par courrier que par fax. L'utilisation des technologies de communication est un facteur important dans cette communication même si tous les pays n'ont pas les mêmes niveaux de progrès en cette matière. La BAD s'est doté depuis 1997 d'un réseau internet, ce qui fait que ce moyen fait désormais partie des mécanismes de communications avec les pays membres.

Tous les points du prêt doivent être clarifiés à tous les niveaux du processus de sorte que la Banque et le pays emprunteur tiennent le même langage. Il faut, pour ce faire, envoyer des messages clairs, précis et facilement compréhensifs par le récepteur. Tous nos répondants s'accordent pour dire que la communication permet de clarifier les relations entre toutes les personnes impliquées dans le processus. Ici, interviennent les problèmes linguistiques dont il faut tenir compte. Les principales langues utilisées pour les échanges sont le français et l'anglais, mais il existe au sein de la BAD, des traducteurs et interprètes pour l'usage d'autres langues, à l'écrit ou à l'oral.

Il y a, par ailleurs, un nécessaire traitement de l'information qui s'effectue pour que la Banque n'envoie pas n'importe quel message. A ce propos, cependant, Kouamé nous a confié qu'il y avait encore beaucoup à faire au niveau de la gestion de la communication. «Il arrive, nous a-t-il fait remarquer, que plusieurs personnes envoient le même message au même destinataire, ou que personne ne le fait pensant que l'autre le ferait.»

La phase de négociation nous apparaît comme la phase au cours de laquelle la communication est plus que tout déterminante. C'est, en effet, à ce stade du processus que plusieurs

acteurs impliqués dans l'élaboration d'une demande de prêt se rencontrent, discutent, essaient de se convaincre. Les uns essaient de persuader les autres de la pertinence du projet en question, les autres tentent de s'assurer que toutes les conditions préalables à la proposition au Conseil sont satisfaites. Chacune des parties utilise ses atouts et ses techniques pour convaincre ou se convaincre. Et, tout cet échange est soutenu par des documents visuels, oraux, écrits ou photographiques.

Nous pensons que plusieurs des problèmes que nous avons décelés dans l'application du processus de décision de la BAD sont liés à la communication. Cela serait dû au fait que la communication n'est pas institutionnalisée au sein de l'organisation, du moins elle ne l'était pas jusqu'en 1991. Il faudrait que la Banque et ses pays membres régionaux collaborent et communiquent mieux afin que des entraves telles que la mauvaise définition des échéanciers pour l'exécution des projets ne soient plus qu'un mauvais souvenir. Elle devrait, à cet effet, établir une discussion minutieuse aussi bien avec les emprunteurs qu'avec les organes d'exécution le cas échéant. Elle devrait penser à organiser, sur une base régulière, des cours et séminaires à l'intention des employés des emprunteurs et des organes d'exécution; cela devrait être fait dans l'optique de familiariser ces derniers avec ses procédures et pratiques en matière d'acquisition des biens et services, de sélection de consultants et de décaissement. Cette tâche devrait être assumée par le département de communication de la banque lorsque celui-ci aura acquis la notoriété nécessaire auprès des responsables de l'institution.

Selon Mohamed, la communication est importante dans le contexte du développement, pour, par exemple, faciliter l'utilisation des projets. Elle peut aussi aider à faire croire au bénéficiaire que le projet est le sien, son idée, l'amener à s'en accaparer la paternité. Toujours selon Mohamed, la communication permet de résoudre des problèmes tels que ceux causés par les déplacements de populations ou pour les designs de projets.

Nous retenons en définitive que le rôle de la communication n'est pas clairement spécifié et défini. Ce rôle est implicite et non explicite, c'est-à-dire non institutionnalisé, aucune structure formelle ne la soutenant. La communication est laissée au gré de chacun des participants du processus, le but principal étant l'échange de messages<sup>lxxxii</sup>. Cependant, tous semblent viser la clarté des messages de manière à faciliter les négociations.

### **3 - Les communicateurs désignés dans ce processus**

Dans le processus de décision de la BAD tel que nous l'avons étudié, il n'y a pas de communicateurs désignés spécialement pour remplir les fonctions de communication. En fait, toutes les personnes impliquées dans ces activités jouent le rôle de communicateur soit pour la Banque, soit pour le pays qu'elles représentent. Chaque responsable d'opération est chargé de tout aspect relatif à la communication et il doit s'assurer d'en faire une bonne gestion. Il lui revient de s'assurer que les bénéficiaires et les membres de la Banque reçoivent les informations dont ils ont besoin, pour décider, chacun à son niveau.

---

### **Résumé**

Nous venons d'examiner le rôle de la communication dans le processus de décision de BAD. Au cours du prochain chapitre, nous ferons une synthèse de tout le mémoire.

## Chapitre VIII - Synthèse

Nous sommes au terme de ce mémoire qui visait à apporter des réponses aux questions suivantes: «Quel est le processus de décision de la Banque Africaine de Développement en matière d'aide au développement des projets publics? Quels en sont les éléments importants?» Au départ, nous pensions que la distance géographique aurait un poids déterminant dans le processus de décision de la BAD, mais cette hypothèse a dû être abandonnée suite aux recherches documentaires et aux entrevues que nous avons faites. Puis, nous avons formulé une autre hypothèse comportant cinq dimensions, inspirée de la structuration: le spatio-temporel, le socio-historique, le pouvoir, l'institutionnalisation et la communication. Nos analyses nous ont permis de mettre en évidence le rôle prépondérant de ces cinq facteurs. Nous en résumons les grands axes ci-après.

### Socio-historique

Le socio-historique est important parce que la Banque s'intéresse à l'histoire de ses pays membres avant les prêts: histoire économique et socio-politique. Il est essentiel dans le processus de la Banque qui fait un rappel systématique de ses opérations dans le pays et tient compte de la situation sociale. Exemples: «Dans ce pays qui a constamment souffert des effets conjugués de la sécheresse et de l'érosion des sols, le développement agricole est devenu depuis quelques temps une des préoccupations majeures des pouvoirs publics<sup>lxxiii</sup>» ou encore «Le grand besoin de réhabilitation et de reconstruction du Zimbabwe après son accession à l'indépendance a justifié l'approbation en 1982 du projet de repeuplement dans la Province de Chinyika<sup>lxxiv</sup>». On situe ou rappelle le contexte social et historique dans lequel ce projet s'inscrit.

L'histoire trouve également son importance dans le fait qu'elle permet à la BAD de pouvoir estimer et contrôler l'efficacité de ses investissements et juger de la performance des

pays avant tout emprunt. Mohamed nous disait que «l'aspect socio-historique donne à la BAD une perspective pour l'atteinte des objectifs de financements». Hamza a expliqué l'importance du socio-historique comme suit:

«le socio-historique est effectivement important. On tient compte des besoins des populations en plus du document de stratégie par pays qui sert de directive à la Banque. On tient désormais compte de l'approche participative, c'est-à-dire du programme de développement du pays».

### **Spatio-temporel**

Le temps est un facteur capital surtout dans la réalisation des projets; le respect des délais prévus fait partie des critères de jugement de la performance des projets. Et comme le fait noter la théorie de la structuration, toutes les actions sont définissables en fonction d'un lieu (ici, la location du projet) et d'un temps (date de début et d'achèvement). «Les contraintes de temps influencent d'une façon importante les objectifs de la prise de décision et méritent d'être considérées» (Filiatrault 1974: 29). Hamza l'a bien compris quand il dit que «l'aspect temporel est important car finalement tout se fait dans le temps».

La notion d'espace est aussi déterminante vu que la situation géographique du pays apparaît dans différents rapports. Elle permet de justifier la possibilité de réalisation de certains projets. L'étude des incidences sur l'environnement en fait également foi. Les études d'impact sur l'environnement sont de plus en plus exigées dans l'analyse des demandes de financement. Le temps permet une stabilisation des pratiques sociales: «les traits institutionnalisés des systèmes sociaux ont des propriétés structurelles: je veux dire par là que des relations sociales se stabilisent dans le temps et dans l'espace.» (Giddens 1984: 41-42). Ainsi, la BAD et ses procédures sont reproduites et maintenues grâce aux interrelations tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Banque. La théorie de la structuration accorde une grande place à la dimension de l'espace et du temps car toute activité est localisée dans un lieu et dans un temps donnés (Parkin 1982; Cohen 1987).

## **Pouvoir**

La dimension du pouvoir est importante et se justifie par la nature même du type de relation qui lie la BAD aux pays africains. En effet, un groupe (la BAD) détient les ressources<sup>lxxv</sup> et l'autre (les PMR) en ont besoin à certaines étapes de leur développement socio-économique. La structuration enseigne que celui qui contrôle les ressources détient le pouvoir, et des structures de pouvoir sont en conséquence mises en place dans l'établissement des rapports entre les divers groupes. Dans ce cas-ci, la BAD a un pouvoir non seulement parce qu'elle détient et contrôle les ressources, mais aussi parce que c'est elle qui juge les projets, en évalue la performance, impose des sanctions quand nécessaire. Giddens (1984:345-6) définit le contrôle comme étant «la capacité qu'ont certains acteurs, groupes ou types d'acteurs d'influencer les circonstances de l'action d'autres acteurs ou groupes d'acteurs.». Cette influence se fait par ce que la théorie de la structuration désigne comme les ressources d'autorité et les ressources d'allocation. Rappelons que les ressources d'autorité sont les «capacités qui permettent le contrôle sur les peuples (notre traduction<sup>lxxvi</sup>)» et que les ressources d'allocation sont les «capacités qui permettent le contrôle sur les objets matériels (notre traduction<sup>lxxvii</sup>)» (Cohen 1987: 287). Par ailleurs, comme le fait noter Fino, il existe un déséquilibre des pouvoirs de négociation entre les institutions de financement et les pays, lors de la préparation des projets ou programmes, les premiers disposant «d'une capacité de conception et de financement plus grande que celle de l'institution du pays receveur» (1991: 150). Même si des négociations ont lieu entre les autorités de la Banque et celles du pays emprunteur, c'est aux Conseils que revient le pouvoir ultime de décision. Il existe des structures de pouvoir qui permettent à de telles pratiques d'avoir lieu et de se maintenir ainsi dans le temps. Les choses se font comme ça, et on n'y réfléchit pas. Giddens note que:

«Le plus souvent, les relations de pouvoir sont profondément enchâssées dans des modes de conduite tenus pour acquis par ceux et celles qui s'y conforment; elles s'ancrent de

façon toute particulière dans les comportements routinisés, qui ne sont motivés que de façon diffuse.» (1984: 234)

Notre attention a été attirée par un de nos répondants, Mohamed, sur un autre aspect du pouvoir qui caractérise les relations entre la BAD et ses pays membres. En effet, le pouvoir n'est pas que dans le sens de la Banque aux PMR, mais part aussi des pays membres. Il ne faut pas oublier que ce sont eux qui vote son Président, qu'ils ont d'une façon ou d'une autre une influence sur ses activités. Il nous a fait remarquer que les relations de pouvoir dépendaient du poids économique de chacun des pays dans le capital de la Banque, et dans le contexte socio-économique en général. En guise d'exemple, il a avancé que

«on ne bouscule pas le Nigéria, même si on est la BAD. Même s'il est vrai que la Banque a le pouvoir économique et matériel, il ne faut pas oublier que les pays ont un pouvoir non moins considérable, celui de voter le président de cette institution».

Nous convenons avec Bilé et Hamza que le pouvoir se traduit en outre par des sanctions.

### **Institutionnalisation**

L'institutionnalisation, est un point central dans le processus étudié. L'existence du manuel des opérations en est la manifestation par excellence. Toutefois, nous avons découvert, en analysant les rapports d'évaluation rétrospective, que dans la culture de l'entreprise, des faiblesses apparaissent dans l'application et le contrôle de certains points de ce manuel. La BAD devrait insister davantage sur la rigueur dans l'application de son processus de décision. Elle devrait, pour y parvenir, mettre en place des mécanismes de contrôle qui, au départ, contraindraient les comportements des divers acteurs, mais qui au final, leur inculqueraient cette habitude du travail bien fait. A cet effet, des dispositions ont été récemment mises en place pour que les renseignements tirés de l'évaluation rétrospective soient utilisés de meilleure façon afin d'aider à rendre plus efficaces les opérations du Groupe de la BAD. Un comité des Conseils



chargé des opérations et de l'impact sur le développement a ainsi été créé et devrait donner une forte impulsion au processus.

C'est le Président de la BAD qui soumet aux Conseils les requêtes des pays membres après que les activités des étapes précédant cette phase aient été menées ou supposées l'avoir été. La proposition est faite sous forme d'un document qui contient<sup>lxxviii</sup> des éléments tels que le contexte du projet, des données géographiques et démographiques sur le pays, un contexte économique général, la raison d'être du projet, ses objectifs, les coûts estimatifs, l'échéancier, ses avantages et justifications, et les incidences probables sur l'environnement. Une procédure institutionnalisée ressort de ces pratiques, et se maintient à travers le temps, dans les agissements quotidiens. Comme nous le disait Hamza, «l'institutionnalisation est importante. Le pays doit pouvoir respecter certaines règles et procédures bien précises: par exemple, pour l'acquisition des biens et services». Il y a une routine qui pérennise cette façon de faire, jusqu'à ce qu'il y ait des changements dus soit à des controverses, soit à quelque autre manifestation ou raison que ce soit.

L'atteinte de la qualité des projets financés par la BAD pourrait commencer par la qualité des décisions prises, incluant les méthodes rigoureuses pour les prendre. Des démarches devraient être entreprises pour que les rapports soient rédigés avec plus de précisions pour permettre aux responsables de décider de façon plus efficace.

### **Communication**

Bien qu'elle ne paraisse pas de façon implicite dans ce processus, la communication est importante car elle sous-tend toutes les relations et tous les échanges qui ont lieu lors du déroulement des étapes du processus. Elle permet, entre autres, la clarification des messages, leur envoi, le partage d'information. Elle est aussi liée à l'institutionnalisation dans la mesure où la communication permet la perpétuation de certaines pratiques qui finissent par constituer la culture de l'entreprise. La communication est donc implicite au processus de décision

institutionnel. Toutes les personnes que nous avons rencontrées sont unanimes quant à l'importance de la communication dans la clarté et la fluidité des messages dans le processus de décision. Elle s'avère un instrument incontournable dans la mesure où il y a des interactions constantes aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Banque. Son utilité semble toutefois être de nature fonctionnelle plutôt que décisive, si on se réfère aux propos de Kouamé:

«La communication n'a pas beaucoup d'incidence sur la décision d'accepter ou de refuser un projet. Mais, elle est constante dans le processus de décision et elle peut toujours être améliorée au sein de la Banque. La communication à l'extérieur se fait avec les ministres, les gouvernements des pays».

Le rôle de la communication est expliqué avec plus de précision au chapitre suivant, d'où la concision à ce stade-ci.

### **Conséquences inattendues**

«Parmi les cultures produites actuellement par le projet figurent un certain nombre de produits qui n'avaient pas été prévues dans le plan initial (...). Le projet pourrait à l'avenir s'orienter vers la transformation des cultures, des produits, de l'élevage et du bois<sup>lxxix</sup>».

C'est un exemple de reconnaissance de retombées inattendues du projet à tel point que les responsables entrevoient la possibilité d'en élargir les objectifs. L'objectif initial du projet était d'aménager des hectares de terre pour les cultures pluviale et irriguée intensive, ainsi que des routes d'accès et des structures améliorées d'approvisionnement en eau. En outre, nous l'avons fait remarquer, le fait que l'Afrique de l'Ouest ait constamment été favorisée dans les investissements du Groupe de la BAD est une conséquence inattendue des critères de décision. Finalement, si on s'en tient aux nombreux décalages entre les prévisions et les réalisations constatés lors de nos analyses, force est de constater que les conséquences inattendues occupent une place trop importante dans ce processus.

Nous avons relevé des biais dans le processus de décision institutionnelle étudié et en avons donné des raisons. A titre d'exemple, rappelons que l'insuffisance des ressources

consacrées au fonctionnement et à la maintenance est un facteur qui agit négativement sur la performance et la durabilité des projets. Cela serait dû au fait que les organes d'exécution prennent parfois des engagements à l'approbation ou lors des accords de prêts, sans au préalable, avoir mené d'études pour évaluer les coûts réels du fonctionnement et de la maintenance. Tous les échecs des projets et programmes de la Banque ne lui sont donc pas toujours directement imputables. Elle en partage la responsabilité avec les gouvernements de ses pays membres régionaux qui ont aussi leur rôle à jouer dans la bonne exécution des projets.

Même si la Banque est reconnue par les pays africains comme ayant une certaine présence et un certain poids, nous constatons que la légitimation, au sens de la structuration, n'est pas encore totalement effective. Nous le pensons parce que plusieurs pays se tournent d'abord vers les banques multilatérales mondiales à savoir le FMI et la Banque Mondiale, avant de faire appel à la BAD. Cette dernière est semble-t-il, moins exigeante que les autres banques et sert de dernier recours (Harris & Mule 1997).

### **Quelques recommandations**

Nous ne saurons terminer sans émettre quelques recommandations issues de notre analyse, et qui s'inspirent des évaluations rétrospectives des projets que nous avons étudiées.

La Banque devrait insister davantage sur la bonne préparation des projets et obtenir, pour ce faire, l'engagement et l'appui ferme des pouvoirs publics dans les différents secteurs. Les études de préparation des projets devraient être précédées d'un choix judicieux de consultants et reposer sur des termes de référence bien conçus, et leur réalisation doit faire effectivement l'objet d'un suivi. Le projet retenu devrait représenter la solution la plus viable et durable au moindre coût, après un examen approfondi de toutes les questions utiles et options, y compris les risques et incertitudes.

La BAD devrait, pour rendre plus réalistes et comparables la viabilité des projets et leur performance aux différents stades du cycle du projet, élaborer à titre prioritaire ses propres directives pour le calcul des taux de rentabilité.

Au niveau de la communication, il serait de la plus grande utilité que la Banque organise des sessions de formation régulières à l'attention du personnel des PMR afin de leur permettre de se familiariser avec ses procédures en matière d'acquisition de biens et travaux, de choix de consultants et de décaissement. Cela permettrait d'éviter certains problèmes et lenteurs actuellement constatés. Dans la même logique, elle devrait redoubler d'effort pour aider les PMR dans leur renforcement institutionnel. Elle devrait aussi renforcer ses propres aptitudes à mener des analyses institutionnelles approfondies et adopter des stratégies sectorielles à long terme pour l'appui institutionnel aux PMR, en mobilisant les ressources financières et humaines requises. «L'expérience a prouvé que si les aspects institutionnels d'un projet sont négligés, son exécution et son fonctionnement soulèvent des difficultés.» (Baum 1982: 13).

Il faudrait par ailleurs qu'il y ait un suivi opérationnel des projets achevés. Ce suivi, qui s'étendrait au-delà des stades de clôture du prêt et d'évaluation rétrospective, devrait être institutionnalisé afin de pouvoir juger les projets à plus long terme. Nous pensons que les évaluations rétrospectives devraient se faire pour tous les projets, et surtout que leur distribution devrait être assurée et accessible pour toutes les personnes qui en manifestent le désir.

Les missions de supervision dans le secteur ou le pays devraient être exploitées davantage de manière à contrôler plus efficacement l'application des recommandations formulées dans les RAP et les RERP. Il faudrait, pour y parvenir, que soit mis en place un mécanisme institutionnel de suivi de ces recommandations.

## Conclusion

Au chapitre 1, nous avons présenté notre problématique et avons retenu la théorie de la structuration comme modèle d'analyse, puis avons présenté et expliqué nos hypothèses de travail. Le chapitre 2 a été consacré au résumé des principaux modèles de prise de décision existant dans la littérature et à la présentation de la théorie de la structuration. Nous avons expliqué au chapitre 3 les méthodes qui nous ont servi pour recueillir et analyser nos données. La présentation de notre institution cible, la Banque Africaine de développement, a été le sujet du chapitre 4; mais nous y avons auparavant, avec l'exemple de quelques institutions, résumé les grandes orientations de l'aide au développement en Afrique. Au chapitre 5, nous avons fait connaître le processus de décision de la BAD. Nous avons par la suite procédé aux analyses des données au cours du chapitre 6, analyses qui nous ont permis de confirmer la véracité de notre hypothèse. Et nous avons consacré le chapitre 7 au rôle de la communication dans le processus de décision de BAD qui a été suivi, au chapitre 8, par une synthèse des points essentiels du mémoire.

Dans le cadre de ce mémoire, nous voulions répondre à la question qui consistait d'une part à faire connaître le processus de décision de la Banque Africaine de Développement, d'autre part à en identifier les éléments importants. Nous y sommes parvenus par une analyse des données recueillies au siège même de la Banque, par une recherche documentaire et des entrevues. Notre travail a un apport pratique dans la mesure où non seulement il aide à combler un vide assez grand en ce qui concerne les publications sur cette grande institution qu'est la BAD, mais aussi parce qu'il pourrait bien servir aux pays africains et à toute personne qui manifeste un intérêt pour la Banque. Les pays africains pourraient, en effet, s'en servir pour mieux préparer leurs demandes de prêt, armés qu'ils seront d'une meilleure connaissance du processus de décision de l'institution sollicitée.

Ceci étant, nous reconnaissons les limites de notre travail. Comme les lecteurs ont certainement pu le constater, nous n'avons pas élaboré sur le rôle des influences non officielles de ce processus de décision. Cette attitude se justifie par le fait que c'est un sujet assez sensible qui aurait nécessité une approche différente de celle que nous avons choisie pour mener notre étude. Nous avons estimé que l'intérêt à manifester à cet aspect du processus pourrait constituer le sujet d'une autre recherche. Toutefois, nous ne le négligeons pas. Même si à aucun moment le rôle des administrateurs n'a été mentionné parce que pas officiel, il n'en demeure pas moins qu'ils ont une influence certaine sur ce processus. D'un côté, les administrateurs régionaux font parfois preuve de favoritisme ou d'indulgence intéressée, comme le remarquent Harris et Mule (1997): ils éviteraient ainsi de s'attirer les foudres de leurs collègues. De l'autre côté, les pays membres non régionaux ont, selon nous, un grand pouvoir d'influence, contrairement à ce que pourrait suggérer la non mention de ceux-ci dans le processus de décision. Notre affirmation se base sur le fait que les pays membres non régionaux sont les principaux fournisseurs financiers de la Banque, et imposent par ce biais, des directives sur les orientations à donner aux ressources qu'ils génèrent. Cela peut se voir à travers les pressions que subissent les responsables de la BAD de la part de ces pays. Il faut préciser qu'officiellement, toutefois, c'est seulement la Banque qui oriente et gère les ressources mises à sa disposition. Et dans la même logique, il faudrait ne pas négliger le rôle de l'Etat qui non seulement sélectionne ses représentants, mais qui a, en plus, un droit de regard sur le choix des projets. Il s'agit tout de même du développement socio-économique des pays membres africains et cela ne peut se faire sans l'avis minimum des gouvernements concernés. Egalement, il faudrait souligner les non dits et tout l'aspect informel qui influencent le processus de décision. Nous n'en avons pas discuté, mais nous ne les avons pas non plus ignorés.

En choisissant de ne pas nous intéresser aux points ci-dessus mentionnés, nous avons pu perdre une partie de la richesse d'analyse de ce processus. Egalement, comme nous le faisons remarquer dans la méthodologie, notre cueillette de données a pu souffrir de notre inexpérience: mauvaise sélection de documents, mauvaises questions ou autres. Les difficultés d'accès à certaines informations et la transparence publique limitée de la Banque ont aussi pu constituer des problèmes dans l'exécution de ce travail. Toutefois, nous avons fait cette recherche avec un très grand dévouement et y avons donné le meilleur de nous mêmes. Nous espérons qu'il saura répondre à des besoins pratiques et théoriques tant au niveau social qu'au niveau scientifique et académique.

Le rôle de la femme et de l'environnement sont deux aspects dont nous aurions pu traiter. Mais, ces deux éléments n'étaient pas, jusqu'à très récemment, des critères essentiels de décision. Nous ne pouvions donc nous y attarder puisque nous recherchions les facteurs principaux du processus de décision. Mais, de plus en plus, avec les réformes entreprises en 1995 et qui visent une amélioration de la qualité des investissements de la BAD, ils sont considérés comme décisifs, surtout l'environnement. Bilé nous apprenait que «depuis deux ans, la Banque a accentué l'attention portée à l'impact des projets sur l'environnement». En fonction du type de projet, l'accent sera plus marqué sur ces éléments. Le rôle de la femme ne peut pas entraîner le refus d'un projet à moins qu'il ne nuise aux intérêts des femmes. Par contre, celui de l'environnement le peut car l'écologie est devenue une préoccupation majeure pour la Banque, et les études futures sur cette institution ne pourront omettre de s'y intéresser afin de voir les mécanismes mis en place pour inciter les pays à faire preuve de plus d'égard pour l'environnement.

Nous avons, pour terminer, voulu savoir ce que pensaient les employés de la Banque des restructurations opérées en 1995. Toutes les personnes rencontrées se sont contentées d'en vanter

les mérites, mais nous avons senti chez certains, un brin de mécontentement que nous n'avons malheureusement pu leur faire expliquer. Ils ont dit que ces réformes devraient aider la BAD à être plus compétitive, efficace et stable dans les années à venir. Qu'en sera-t-il en réalité? Il serait donc utile qu'une recherche ultérieure s'intéresse à connaître non seulement la nature des changements apportés, mais aussi leurs impacts dans le processus de décision, et éventuellement sur les résultats des opérations du Groupe de la Banque.



## Notes bibliographiques

- <sup>i</sup> - Nous parlons de logique générale - nous aurions pu utiliser logique théorie - car dans la pratique, certains éléments peuvent entrer en ligne de compte pour rendre invalide cette logique.
- <sup>ii</sup> - Abidjan est la capitale économique de la Côte d'Ivoire.
- <sup>iii</sup> - La citation originale est la suivante: «Resources are the facilities or bases of power to which the agent has access, and which she or he manipulates to influence the course of interaction with others. (...) their mobilization always involves both semantic and normative aspects of mutual knowledge» (Cohen 1987: 287)
- <sup>iv</sup> - Il ne faut pas donner à cette relation de dominants/dominés à laquelle nous faisons allusion ici, une connotation péjorative qui ferait penser au type de relation esclaves/maîtres. Il faut plutôt y voir une relation de complémentarité, une relation dans laquelle les différentes parties n'ont pas un poids égal.
- <sup>v</sup> - Nous préférons ce terme à celui "de la poubelle" utilisé dans la littérature car il paraît non péjoratif et représente mieux ce modèle.
- <sup>vi</sup> - La littérature parle de "modèle incrémental" ou "incrémentalisme". Nous lui préférons toutefois l'expression "modèle de l'adaptation" car il s'agit en fait d'une adaptation continue de la décision.
- <sup>vii</sup> - La citation originale est la suivante: «Authoritative resources are capabilities that generate command over people (life chances, spatio-temporal positioning, organization and relations between human beings). Allocative resources are capabilities that generate command over material objects (raw materials, means of production, produced goods) » (1987: 287).
- <sup>viii</sup> - L'auteur indexe principalement la France.
- <sup>ix</sup> - Fundanga (1989) traite en particulier des relations entre la Zambie et le FMI du début à la rupture en 1987.
- <sup>x</sup> - Cette aide a commencé depuis 1960.
- <sup>xi</sup> - Ce Fonds a été créé en 1961 initialement pour aider les Etats arabes de l'Afrique.
- <sup>xii</sup> - En plus de la BADEA, il y a le Fonds Arabe d'Assistance Technique aux Pays Arabes et Africains (opérationnel depuis 1977). Il y a aussi la Banque Islamique pour le Développement (1975) créée pour aider les Etats africains; à la fin 1982, une dizaine de pays africains du sud du Sahara, dont le Sénégal, le Gabon, le Nigéria, et la Côte d'Ivoire, en ont bénéficié (Abdelli-Pasquier 1991).
- <sup>xiii</sup> - C'est la date de la constitution définitive de cette banque dont l'acte de naissance fut signé en 1973 à Alger.
- <sup>xiv</sup> - En plus de vouloir devenir membres de la BADEA, certains pays africains ont souhaité que ses ressources soient confiées à la BAD
- <sup>xv</sup> - Le secteur des infrastructures économiques comprend les transports, les communications, les barrages, les ponts et édifices, l'adduction d'eau et les égouts. Il a englobé 68,3% des cofinancement arabes globaux et 54% du nombre des projets (Abdelli-Pasquier 1991: 88).
- <sup>xvi</sup> - Au cours des quinze dernières années, les ONG ont contribué en moyenne à la réalisation d'une quinzaine de projets Banque par an. En 1989, on comptait une cinquantaine de projets exécutés avec le concours des ONG.
- <sup>xvii</sup> - Les ONG n'intervenaient qu'au stade de l'exécution. Cet élargissement de leur fonction est dû au fait que leur utilité est davantage reconnue. Publication de la Banque Mondiale, 1991.
- <sup>xviii</sup> - Les remarques, constats et conclusion proviennent d'une étude menée sur des petits projets au Sénégal et au Burkina Faso.
- <sup>xix</sup> - FAD, «20 années de contribution au développement de l'Afrique», pages 66-7.
- <sup>xx</sup> - Ceci est particulièrement vrai des pays de l'Afrique subsaharienne, où les projets ont représenté 12,6% de l'ensemble du portefeuille de la SFI en 1991. Ces projets n'ont pas été d'une réalisation facile toutefois, la SFI ayant dépensé 27% de son budget à cette fin.
- <sup>xxi</sup> - Rencontre de l'ONU sur l'Afrique, voir la bibliographie pour références complètes.
- <sup>xxii</sup> - Ce projet a été lancé par le programme régional du PNUD pour l'Afrique, la BAD et la BM, en collaboration avec d'autres organismes multilatéraux et bilatéraux. L'organisme chargé de l'exécution est la Banque Mondiale.
- <sup>xxiii</sup> - Ces financements profitent aux pays individuellement ou collectivement.
- <sup>xxiv</sup> - Le secteur privé n'a commencé à bénéficier de l'aide de la BAD que très récemment, soit au début des années 1990
- <sup>xxv</sup> - Chaque pays membre est représenté au Conseil des Gouverneurs par un Gouverneur ou son Représentant.
- <sup>xxvi</sup> - Douze membres sont élus par les Gouverneurs des membres régionaux et six par les Gouverneurs des membres non régionaux. Les Directeurs sont élus pour une période de trois ans, et peuvent être réélus. Chaque Directeur désigne un Représentant, mais aucun Représentant ne peut être de la même nationalité que son Directeur.

- xxvii - Toutes les représentations extérieures sont actuellement fermées pour des questions de restructuration financière. Toutefois, des pourparlers sont en cours en vue d'en rouvrir.
- xxviii - Voir l'annexe 1 pour la liste complète des pays membres régionaux et non régionaux de la BAD.
- xxix - Ces éléments sont appelés des opérations hors projets.
- xxx - Ces quatre lignes de crédits ont totalisé un montant de 230 millions d'UC qui ont permis à la BNDT, entre autres, de financer 315 sous projets et de créer plus de onze milles emplois dans le domaine touristique.
- xxxi - Pour une idée plus précise de ce qu'est l'assistance technique, se référer à l'annexe 5.
- xxxii - Il peut s'agir soit du Président, des Vice-présidents, des experts et autres membres du personnel spécialisé de la BAD.
- xxxiii - L'inscription d'un projet dans la réserve de projets requièrent des autorisations aussi bien de la Banque que du pays concerné.
- xxxiv - Ces projets concernent tous les domaines d'activités du pays, mais un accent particulier est mis sur les secteurs jugés prioritaires pour les périodes opérationnelles, en fonction des priorités des Gouvernements et de la Banque.
- xxxv - Il peut cependant arriver que cette mise à jour se fasse aux deux ans.
- xxxvi - Il s'agit de: analyser le plan de développement national du pays emprunteur; faire une étude sectorielle pour déterminer le rôle du secteur dans ce plan de développement; identifier les problèmes du secteur et les risques que les activités à effectuer pourraient engendrer; étudier le domaine du projet et de ses activités économiques; étudier les avantages économiques du projet.
- xxxvii - Cette étude est également appelée conception préliminaire.
- xxxviii - Pendant l'évaluation du projet, les experts peuvent découvrir de sérieuses fautes de conception, un manque de viabilité et de durabilité; ils peuvent également constater que la demande de prêt est inconsistante par rapport aux politiques ou programmes nationaux. L'évaluation n'est donc pas un engagement irrévocable de la Banque à financer le projet.
- xxxix - Coûts en monnaie locale et en devises étrangères.
- xl - Une bonne manifestation de l'institutionnalisation dans le processus de décision.
- xli - Il s'agit, en fait, de ce que toutes les étapes précédentes aient été complétées avec succès.
- xlii - La mission de supervision devrait être conçue pour traiter des questions suivantes: la fiche de projet; la nature, la taille et la compétence de la mission; les résultats relatifs à l'état d'avancement du projet; les problèmes et questions; les solutions et les recommandations; les progrès enregistrés dans la réalisation des conditions du prêt
- xliiii - Revue des résultats des évaluations rétrospectives 1994-1995, page iii
- xliiv - Jusqu'à ce jour, OPEV a produit 116 rapports d'Audit de performance de projets/programmes. OPEV produit également des rapports d'évaluation des opérations dont les leçons sont synthétisées dans une Revue.
- xliv - Jusqu'en 1993, la classification de la performance se faisait de la façon suivante: les projets qui obtenaient une note de 80% et plus étaient considérés comme satisfaisants; ceux qui obtenaient entre 40 et 80 % étaient dits partiellement satisfaisants, et les projets ayant moins de 40% étaient considérés comme non satisfaisants. Ce léger changement vise à «refléter plus fidèlement l'impact des opérations sur le développement»; Il répond aussi à un besoin de «cohésion avec le système d'évaluation annuelle des performances de son portefeuille par le Groupe de la Banque».
- xlvi - Tous les noms des différents intervenants sont fictifs et n'ont pas de corrélation, ni de prêt ni de loin avec nos répondants.
- xlvi - Tous nos répondants sont des directeurs de départements ou d'unités. Nous ne nommerons ni ces départements ni ces répondants par souci bien évident de confidentialité. Les départements étant bien catégorisés, toute indication briserait l'anonymat recherché.
- xlvi - Petites et Moyennes Entreprises
- xlvi - Les ressources concessionnelles sont les ressources FAD données avec 0% de taux d'intérêt et remboursables en 50 ans.
- <sup>1</sup> - Si nous considérons que la stabilité se mesure ou est estimée sur une certaine période de temps et dans un lieu donné, nous admettons qu'elle a aussi bien un caractère spatio-temporel que socio-historique tels que définis dans la théorie de la structuration.
- <sup>ii</sup> - Ce classement n'est pas figé. En fonction des années et de l'évolution économique des PMR, il subit des variations: ainsi, un pays peut-il passer d'une catégorie à l'autre après une période donnée.
- <sup>iii</sup> - EU pour Etats Unis.
- <sup>iii</sup> - Les pays de l'Afrique de l'Ouest sont en italiques.
- <sup>iv</sup> - Même remarque que la précédente.
- <sup>iv</sup> - La Libye n'a jamais fait un prêt à la Banque. Elle a toujours volontairement refusé de se prévaloir de son droit au profit des plus démunis.

- lvi - Points saillants, op. cit., page 24.
- lvii - Voir annexe 2 pour la liste complète des pays par région, selon la division de la BAD.
- lviii - Le Zaïre est devenu la République Démocratique du Congo (RDC).
- lix - Ce document a été préparé par le Département de l'Évaluation Rétrospective des Projets (OPEV) de la BAD.
- lx - TPS = très peu satisfaisant; PS = peu satisfaisant; S = satisfaisant; TS = très satisfaisant.
- lxi - C'est-à-dire satisfaisante ou très satisfaisante.
- lxii - Ils avaient notamment été bien identifiés, faisaient généralement partie de stratégies ou de plans nationaux globaux ou sectoriels ou de plans directeurs, et des études techniques et économiques sérieuses avaient été effectuées au préalable.
- lxiii - D'autres raisons supplémentaires qui expliquent cette situation sont le manque de fonds de contrepartie, les retards dans l'acquisition des biens et services, la sélection et l'envoi sur le terrain des consultants, la modification de la portée, les problèmes techniques imprévus et les conflits et guerres civiles.
- lxiv - Les taux de rentabilité ne sont pas calculés dans les secteurs comme la santé et l'éducation où la quantification des coûts et avantages est plus qualitative que quantitative.
- lxv - Nous disions «en principe» parce que ces calculs ne sont pas faits systématiquement, soit parce que les données pour les effectuer ne sont pas toujours disponibles, soit parce qu'elles n'existent pas tout simplement.
- lxvi - Dans les projets étudiés, il a été difficile de juger du bien-fondé des méthodologies, hypothèses et estimations, en l'absence de projets d'états financiers détaillés et de relevés des hypothèses dans les RAP et les RERP.
- lxvii - En principe parce que non seulement ces calculs ne sont pas toujours effectués faute de données fiables, mais aussi parce que lorsqu'ils le sont, les résultats ne servent pas systématiquement aux fins auxquelles ils sont destinés.
- lxviii - Revue des résultats de l'évaluation rétrospective 1994-1995, page 33 de la Revue.
- lxix - FAD, «20 années de contribution au développement en Afrique», page 39.
- lxx - COMU pour Communication Unit.
- lxxi - Il existe malheureusement très peu de documentation sur COMU. Toutefois, les réponses apportées par le personnel de cette unité nous ont donné une bonne idée de leurs attributions.
- lxxii - Malheureusement, tous les responsables ne sont pas formés pour une telle tâche, et leurs réflexes en pâtissent quelques fois; c'est la communication tout entière de la BAD qui en prend un coup.
- lxxiii - FAD, «20 années de contribution au développement en Afrique», page 32.
- lxxiv - FAD, «20 années de contribution au développement en Afrique», page 34.
- lxxv - Ressources matérielles, financières, techniques et humaines.
- lxxvi - L'expression traduite est: «capabilities that generate command over people (...)»
- lxxvii - L'expression traduite est: «capabilities that generate command over material objects (...)»
- lxxviii - Voir l'analyse des 3 propositions de projets aux Conseils en annexe.
- lxxix - FAD, «20 années de contribution au développement en Afrique», page 33.

## Bibliographie

- ABDELLI-PASQUIER, Fadhel  
 1991 *La Banque Arabe pour le Développement Economique en Afrique (BADEA) et la Coopération Arabo-africaine*, Editions L'Harmattan, Paris, 241 pages.
- ALDERMAN, Harold  
 1990 *Nutrition Status in Ghana and its Determinants, Social Dimensions of Adjustment in Sub-Saharan Africa*, Working Paper No.3, The World Bank, Washington, 36 pages.
- ANYAOKU, Emeka  
 1989 «Keynote Address: impact of IMF-World Bank Policies on the People of Africa» in *The IMF, the World Bank And the African Debt*, Vol.1, Zed Books, London, pp. 11-18.
- Author non specified  
 1989 «The Social Impact of Ghana's Adjustment Programme, 1983-86» in *The IMF, the World Bank And the African Debt*, Vol.2, Zed Books, London, pp. 140-152.
- Banque Africaine de Développement  
 1967 *Accord portant création de la Banque Africaine de Développement*, document de la Banque Africaine de Développement.
- Banque Africaine de Développement  
 1987 *Données de base*, document de la Banque Africaine de Développement.
- BAIER, V. E, MARCH, J. G, SAETREN, H.  
 1991 «Décisions et mise en oeuvre: une série d'ambiguïtés» dans *Décisions et Organisations*, James G. March, les Editions d'organisation, pp. 69-83.
- BANUGIRE, Firimooni R.  
 1989 «Employment, Incomes, Basic Needs and Structural Adjustment Policy in Uganda, 1980-87» in *The IMF, the World Bank And the African Debt*, Vol.2, Zed Books, London, pp. 95-110.
- BAUM, Warren C.  
 1982 *Le cycle des projets*, 27 pages (document sur la Banque Mondiale).
- BARNARD, C. I.  
 1938 «Decisions in Organizations» in *Decisions, organizations and society*, 1971, Open University Press, Australia, pp. 31-36.
- BARNES, N. James , BLACKWELDER, Brent & al.

- 1995 *Bankrolling Successes: A Portfolio of Sustainable Development Projects*, published by Friends of Earth and the National Wildlife Federation, 109 pages.
- BATHILY, Abdoulaye  
1989 «Senegal's Structural Adjustment Programme and its Economic and Social Effects: The Political Economy of Regression» in *The IMF, the World Bank And the African Debt*, Vol.2, Zed Books, London, pp. 125-139.
- BEAUDOIN, Pierre  
1984 *La gestion par projet. Aspects stratégiques*, Les Editions Agences d'ARC Inc., Ottawa, chapitre 1.
- BENOT, Yves  
1973 *Qu'est-ce que le développement?*, Librairie François Maspero, pp. 51-93
- BIERMANN, Werner, WAGAO, Jumanne  
1986 «The IMF and Tanzania - a solution to the crisis?» in *The World Recession & the Food Crisis in Africa*, James Curry Ltd., London, pp. 140-147.
- BLARDONE, Gilbert  
1972 *Progrès économique dans le Tiers-Monde*, Librairie Sociale et Economique Paris, 227 pages.
- BLUNDO, Giorgio  
1991 «La brique, la terre et le puits: administration locale, factionnalisme et auto-promotion au Sénégal» dans *Jeux et enjeux de l'auto-promotion. Vers d'autres formes de coopération au développement*, Presses Universitaires de France, Paris, pp. 103-133.
- BOISVERT, Maurice,  
1985 *L'organisation et la décision. Les grands théoriciens de l'organisation*, les éditions Agence d'Arc Inc., 170 pages.
- BONAT, Zuwaqhu A. & ABDULLAHI, Yahaya A.  
1989 «The World Bank, IMF and Nigeria's Agricultural and Rural Economy» in *The IMF, the World Bank And the African Debt*, Vol.2, Zed Books, London, pp. 153-176.
- BRETAUDEAU, Henri  
1986 *La Banque Mondiale*, Presses Universitaires de France, paris, 126 pages.
- ENZA, Gilles  
NP *La traversée impétueuse: la structuration d'Anthony Giddens*, 124 pages.

- ENZA, Sylvie  
1993 *Le Gaspillage de l'Aide Publique*, Editions du SEUIL, Paris, 185 pages
- BUVINIC, Mayra, LYCETTE, Margaret A.  
1988 «Women, Poverty and Development in the Third World» in *Strengthening The Poor: What Have We Learned?*, Overseas Development Council, Washington, pp. 149-162.
- CARTWRIGHT, David  
1965 «Influence, Leadership, Control», dans *Handbook of organizations*, édité par James G. March, pp. 1-47.
- CARVALHO, Soniya, WHITE, Howard  
1996 *Implementing Projects for the Poor. What Has Been Learned?*, The World Bank, Washington, 84 pages.
- CHAO-BEROFF, Renée  
1991 «Le renforcement des organisations d'auto-promotion par la fonction d'épargne-crédit: le cas de l'Union des groupements villageois de l'Oudalan, Burkina Faso» dans *Jeux et enjeux de l'auto-promotion. Vers d'autres formes de coopération au développement*, Presses Universitaires de France, Paris, pp. 153-176.
- CHERU, Fantu  
1989 «The role of the IMF and World Bank in Agrarian Crisis of Sudan and Tanzania: Sovereignty vs Control» in *The IMF, the World Bank And the African Debt*, Vol.2, Zed Books, London, pp. 77-94.
- COHEN, J. Ira  
1987 «Structuralism, Post-structuralism and the production of Culture», in *Social Theory Today*, Polity Press, pp.273-308.
- CYERT, Richard M, & MARCH, James G.,  
1963 *A behavioral theory of the firm*, PRENTICE-HALL, INC., Englewood Cliffs, New Jersey, pp. 26-43 et pp. 44-82.
- DELL, Sidney  
1991 *The Inter-American Development Bank. A Study in Development Financing*, Praeger Publishers, Inc., 256 pages.
- DEMERY, Lionel, ADDISON, Tony  
1987 *The Alleviation of Poverty Under Structural Adjustment*, The World Bank, Washington, 47 pages.
- Development Committee  
1987 *Progress of Initiatives to benefit Sub-Saharan Africa*, prepared by the staffs of the World Bank and the International Monetary Fund for the Development Committee, number twenty one, 75 pages.

- DOWNS, A.  
1967 «Decision Making in bureaucracy» in *Decisions, organizations and society*, 1971, Open University Press, Australia, pp. 66-85.
- ENGLISH, Edward Philip, HARRIS, M. Mule  
1997 *La Banque Africaine de Développement*, L'institut Nord-Sud, 368 pages
- FELDMAN, Julian, KANTER, Herschel E.  
1965 «Organizational Decision Making» in *Handbook of Organizations*, Rand McNally College Publishing Company, Chicago, pp. 614-644.
- FILIATRAULT, Pierre, PERREAULT, Yvon G.  
1974 *L'administrateur et la prise de décision*, Editions du Jour, 127 pages.
- FINO, Daniel  
1991 «La démarche d'appui institutionnel aux services publics» dans *Jeux et enjeux de l'auto-promotion. Vers d'autres formes de coopération au développement*, Presses Universitaires de France, Paris, pp. 135-152.
- FORDWOR, Kwame Donkoh  
1981 *The African Development Bank: Problems of International Cooperation*, Pergamon Press, 343 pages.
- FUNDANGA, Caleb  
1989 «The Role of the IMF and World Bank in Zambia» in *The IMF, the World Bank And the African Debt*, Vol.1, Zed Books, London, pp. 142-148.
- GIDDENS, Anthony  
1979 *Central Problems in Social Theory*, University of California Press, 294 pages.
- GIDDENS, Anthony  
1984 *La constitution de la société*, Presses universitaires de France, 474 pages.
- GIDDENS, Anthony  
1982 «Class Structuration and Class Consciousness», in *Classes, Power and Conflict*, University of California Press, pp.157-174.
- GIDDENS, Anthony  
1982 «Social Closure and Class formation», in *Classes, Power and Conflict*, University of California Press, pp.175-184.
- GIDDENS, Anthony  
1987 «Structuralism, Post-structuralism and the production of Culture», in *Social Theory Today*, Polity Press, pp.195-223.
- GRANOVETTER Mark,  
1983 «The Strength of weak ties: a network theory revisited», dans la revue



Sociological Theory, pp. 201 - 233.

- GRAWITZ, Madeleine  
1986 *Méthode des sciences sociales*, Dalloz, Paris, 1204 pages.
- GROOTAERT, Christiaan, KANBUR, Ravi  
1990 *Analyse opérationnelle de la pauvreté et des dimensions sociales de l'ajustement structurel*, Les Dimensions Sociales de l'Ajustement en Afrique Subsaharienne, Document de travail No.1, Washington, 27 pages.
- GUENEAU, Marie-Christine  
1986 *Les petits projets de développement sont-ils efficaces?*, Editions L'Harmattan, Paris, 230 pages.
- HANSOHN, Dirk  
1986 «The 'success' of IMF/World Bank policies in Sudan» in *The World Recession & the Food Crisis in Africa*, James Curry Ltd., London, pp. 148-159.
- HARRIS, Laurence  
1986 «Conception of the IMF's role in Africa» in *The World Recession & the Food Crisis in Africa*, James Curry Ltd., London, pp. 83-95.
- HARRIS, Laurence  
1989 «The Bretton Woods System and Africa» in *The IMF, the World Bank And the African Debt*, Vol.1, Zed Books, London, pp. 19-24.
- HAZARI, R. K.  
1982 «Organizational Structure and Communications Systems» in *Aspects of development bank management*, The John Hopkins University Press, Baltimore, pp. 236-256.
- HURNI, Bettina S.  
1980 *The lending policy of the World Bank in the 1970s: Analysis and Evaluation*, Westview Press Inc., 173 pages
- JACOB, Jean-Pierre  
1991 «Entre décentralisation et désengagement. Principes et problèmes de l'auto-organisation paysanne en Afrique» dans *Jeux et enjeux de l'auto-promotion. Vers d'autres formes de coopération au développement*, Presses Universitaires de France, Paris, pp. 41-48.
- JACQUIN, Catherine, BEJOT, Jean-Pierre  
1990 «Very Good BAD», *Jeune Afrique Economie* n° 130, avril 1990, pp.110-125.
- JAMAL, Vali  
1989 «Somalia: Economics for an Unconventional Economy» in *The IMF*,



*the World Bank And the African Debt*, Vol.1, Zed Books, London, pp. 99-122.

- JOLLY, Richard  
1988 «Poverty and Adjustment in the 1990s» in *Strengthening The Poor: What Have We Learned?*, Overseas Development Council, Washington, pp. 163-175.
- KAST, Robert  
1993 *La théorie de la décision*, Editions la Découverte, Paris, pp. 1-66.
- LECOMTE, Bernard  
1991 «Processus d'auto-promotion et formes d'appui adaptées» dans *Jeux et enjeux de l'auto-promotion. Vers d'autres formes de coopération au développement*, Presses Universitaires de France, Paris, pp. 49-71.
- LELE, Uma  
1988 «Empowering Africa's Rural Poor: Problems and Prospects in Agricultural Development» in *Strengthening The Poor: What Have We Learned?*, Overseas Development Council, Washington, pp. 73-92.
- LEMAITRE, Pierre  
1981 *La décision*, les Editions d'organisation, Paris, pp. 1-55.
- LINDBLOM, C. E.  
1971 «Defining the Policy Problem» in *Decisions, organizations and society*, Open University Press, pp. 28-30.
- LOXLEY, John  
1986 «IMF and World Bank conditionality and sub-Saharan Africa» in *The World Recession & the Food Crisis in Africa*, James Curry Ltd., London, pp. 96-103.
- LUTHI, Gaston  
1988 «A regional approach to sectoral planning: water in Botswana» dans *Les Canadiens et le développement régional du pays et dans le Tiers-Monde / Canadians and Regional Development at Home and in the Third World*, Institut Canadiens de Recherche sur le Développement, pp. 169-220.
- MABIRIZI, D.  
1989 «Impact of IMF-World Bank Impact on Lesotho» in *The IMF, the World Bank And the African Debt*, Vol.1, Zed Books, London, pp. 160-171.
- MALIMA, Kighoma  
1986 «The IMF and World Bank conditionality: the Tanzania case» in *The World Recession & the Food Crisis in Africa*, James Curry Ltd., London, pp. 129-139.

- MARCH, James G., CYERT, R. M.  
1970 *Processus de décision dans l'entreprise*, DUNOD, Paris, chapitres 2, 3, 5
- MARCH, James G., COHEN, Michael D., et OLSEN, Johan P.  
1972 «A garbage Can Model of Organizational Choice», *Administrative Science Quarterly*, volume 17, no.1, pp. 1-25.
- MARCH, James G.  
1979 *Les Organisations*, 2<sup>e</sup> édition, Dunod, Bordas, Paris, 253 pages.
- MARCH, James G.  
1991 «Rationalité Limitée, Ambiguïté et Ingénierie des Choix» dans *Décisions et organisations*, les Editions d'organisation, Paris, pp. 133-161.
- MARCH, J. G., COHEN, M. D., OLSEN, J. P.  
1991 «Le modèle du «Garbage Can» dans les anarchies organisées», dans *Décision et Organisations*, les Editions d'organisation, Paris, pp. 163-193.
- MARSHALL, Scott Poole, SEIBOLD, R. David  
1985 «Group Decision-Making As A Structural Process», *Quarterly Journal of Speech*, pp. 74-102.
- MATHEW, P. M.  
1982 «Government and Development Bank Relations» in *Aspects of development bank management*, The John Hopkins University Press, Baltimore, pp. 275-294.
- MILES, B. Matthew, HUBERMAN, Michael A.  
1984 *Qualitative Data Analysis: A Sourcebook of new Methods*, SAGE Publications, 262 pages
- MINGST, A. Karen  
1987 «Inter-organizational politics: the World Bank and the African Development Bank», *Review of International Studies*, 13, 281-293.
- MINGST, A. Karen  
1990 *Politics and the African Development Bank*, the University Press of Kentucky.
- Ministère de la Coopération, Service des Etudes Economiques et Questions internationales, Etudes et Documents, *Nouvelles ressources financières pour l'Afrique*, novembre 1976, No.24, 79 pages.
- MURRAY, Michael  
1986 *Decision: a comparative critique*, Pitman Publishing Inc., 260 pages.

- MUNTEMBA, Dorothy  
1989 «The Impact of IMF-World Bank Programmes on Women and Children in Zambia» in *The IMF, the World Bank And the African Debt*, Vol.2, Zed Books, London, pp. 111-124.
- OKOGU, Bright  
1989 «Structural Adjustment Policies in African Countries: A Theoretical Assessment» in *The IMF, the World Bank And the African Debt*, Vol.1, Zed Books, London, pp. 34-44.
- ONIMODE, Bade  
1989 «IMF and World Bank Programmes in Africa» in *The IMF, the World Bank And the African Debt*, Vol.1, Zed Books, London, pp. 25-33.
- Organisation de Coopération et de Développement Economiques  
1972 *Investir dans le Tiers-Monde*, OCDE, Paris.
- PINGALI, Prabhu, BIGOT, Yves, BINSWANGER, Hans P.  
1987 *La mécanisation agricole et l'évolution des systèmes agraires en Afrique subsaharienne*, Banque mondiale, Washington, 204 pages.
- Publication de la Banque mondiale  
1991 *Comment la Banque mondiale travaille avec les organisations non gouvernementales*, The World Bank, Washington, 24 pages.
- Rencontres Internationales de l'Institut d'Etudes Politiques d'Aix en Provence,  
1993 *Les Nations Unies et le Développement. Le cas de l'Afrique*, colloque des 3 et 4 décembre, sous la direction d'Yves Daudet, Editions A. PEDONE, Paris, 214 pages.
- REYNA, S P.  
1988 «Investing in Inequality: Class Formation in Upper Volta» in *Power and Poverty. Development and Development Projects in the Third World*, Boulder, Colorado, Westview Press Inc., pp. 119-133.
- ROSS, Magali  
1994 *Processus de décision et rôle du communicateur: Les codes de déontologie au Mouvement Desjardins*, Mémoire de Maîtrise, Département de Communication, Université de Montréal.
- SAHN, David E.  
1990 *Malnutrition in Côte d'Ivoire, Social Dimensions of Adjustment in Sub-Saharan Africa*, Working Paper No.3, The World Bank, Washington, 30 pages.
- SCOTT, W. G.  
1967 «Decision Concepts» in *Decisions, organizations and society*, 1971, Open University Press, Australia, pp. 19-27.
- SFEZ, Lucien  
1984 *La Décision*, Presses Universitaire de France, Paris, 127 pages.

- SIBANDA, Arnold E.  
1989 «IMF-World Bank Impact on Zimbabwe» in *The IMF, the World Bank And the African Debt*, Vol.1, Zed Books, London, pp. 149-159.
- SINGH, Ajit  
1986 «The IMF-World Bank policy programme in Africa: commentary» in *The World Recession & the Food Crisis in Africa*, James Curry Ltd., London, pp. 104-113.
- SIMON, Herbert A.  
1965 «Rationality in Administrative Behavior» in *Administrative Behavior*, The Free Press, New York, Collier-Macmillan Limited, London, pp. 1-19 et 61-78.
- SIMON, Herbert et al.  
1970 «The New Science of Management Decision» in *Management Decision Making*, Penguins Books, 1970, pp. 13-29.
- SIMON, Herbert A.  
1971 «Theories of Decision Making in Economics and Behavioral Science in Organizations» in *Decisions, organizations and society*, Open University Press, pp. 36-55.
- SIMON, Herbert et al.  
1992 «Decision Making and Problem Solving» in *Decision making: Alternatives to Rational Choice Models*, SAGE Publications, Newbury Park, pp. 32-53.
- Société Financière Internationale, *Contribuer au Développement*, 1992, 29 pages.
- STRATEGOR  
1993 *Stratégie, structure, décision, identité. Politique générale d'entreprise*, InterÉditions, 2<sup>e</sup> édition, Paris, pp. 409-497.
- TAYLOR, W. Donald  
1965 «Decision Making and Problem Solving» in *Handbook of Organizations*, Rand McNally College Publishing Company, Chicago, pp. 48-82.
- TAYLOR, James R.  
1988 *Une organisation n'est qu'un tissu de communications. Essais théoriques*. Département de communication, Université de Montréal, chap. 1, pp.3-41.
- TIMBERLAKE, Lloyd  
1985 *L'Afrique en Crise, la banqueroute de l'environnement*, L'Harmattan, 290 pages.

- VERAN, Lucien  
1991 *La prise de décision dans les organisations. Réactivité et changement*,  
Les Editions d'organisation, Paris, chapitre 1 et 2.
- WORBY, Eric  
1988 «Livestock Policy and Development Ideology in Botswana» in *Power  
and Poverty. Development and Development Projects in the Third  
World*, Boulder, Colorado, Westview Press Inc., pp. 155-180.
- World Bank Operations Evaluation Study,  
1988 *Rural Development. World Bank Experience, 1965-86*, The World  
Bank, Washington, 132 pages.
- ZEY, Mary  
1992 «Criticisms of Rational Choice Models» in *Decision making:  
Alternatives to Rational Choice Models*, SAGE Publications, Newbury  
Park, pp. 9-31.

**DOCUMENTATION CONSULTEE A LA BAD**

- 1) ADB The African Bank, African Development Report 1996. A Summary.
- 2) ADB Today. Newsletter of the African Development Bank, vol.7, No.3, july-september 1997, 24 pages.
- 3) African Development Bank. 20 years of service to Africa, s.d., 15 pages.
- 4) African Bank Group. Country Profile. Operations in East Africa, mai 1994, Publié par l'Unité de Communication de la Banque Africaine de Développement, 60 pages.
- 5) African Bank Group. Country Profile. Operations in Ghana, mai 1994, Publié par l'Unité de Communication de la Banque Africaine de Développement, 56 pages.
- 6) African Bank Group. Country Profile. Operations in Botswana, mai 1994, publié par l'Unité de Communication de la Banque Africaine de Développement, 46 pages.
- 7) African Bank Group. Country Profile. Operations in Nigeria, mai 1995, Publié par l'Unité de Communication de la Banque Africaine de Développement, 70 pages.
- 8) African Development Bank/African Development Fund. Rules of Procedure for Procurement of Goods and Works, December edition, 1996, 77 pages.
- 9) Banque Africaine de Développement. Conditions générales applicables aux Accords de prêt et de garantie, 3 pages.  
Adoptées par le Conseil d'Administration à sa 263ème réunion tenue à Abidjan le 23 novembre 1989.
- 10) Banque Africaine de Développement/Fonds Africain de Développement/Fonds Spécial du Nigeria. Données de base, juin 1987, Publié par le bureau du secrétaire, 51 pages.
- 11) Banque Africaine de Développement/Fonds Africain de Développement. Règles de Procédures pour l'acquisition des biens et services, avril 1991, 45 pages.
- 12) Banque Africaine de Développement/Fonds Africain de Développement. Procédures, Mécanismes et Directives de Coopération entre la Banque Africaine de Développement et les Organisations Non Gouvernementales en Afrique, 15 pages.  
Adoptés aux 286ème et 214ème réunions des Conseils d'Administration de la BAD et du FAD aux séances conjointes tenues à Abidjan le 26 novembre 1991.
- 13) Banque Africaine de Développement. Coopération avec les institutions financières nationales de développement, 1986/1992, 7 pages.
- 14) Banque Africaine de Développement. Trois décennies de financement du développement, mai 1994, 32 pages.
- 15) Banque Africaine de Développement. Conseil d'Administration. Projet de résolution B/BD/94? concernant la politique du crédit de la Banque, novembre 1994, 3 pages.

- 16) Banque Africaine de Développement, ADB/BD/WP/88/137, MEMORANDUM, 6 avril 1989.
- 17) Banque Africaine de Développement, ADB/BD/WP/91/161 / Fonds Africain de Développement, ADF/BD/WP/91/181, MEMORANDUM, 4 décembre 1991.
- 18) Banque Africaine de Développement, ADB/BD/WP/88/170, Fonds Africain de Développement, ADB/BD/WP/88/158, MEMORANDUM, 9 février 1989
- 19) Banque Africaine de Développement. Mémoire. Critères d'éligibilité aux investissements de la BAD, de Babacar NDIAYE au Conseil d'Administration, 13 janvier 1995, 2 pages.
- 20) Banque Africaine de Développement/Fonds Africain de Développement. Rapport Annuel, 1996, 245 pages.
- 21) Banque Africaine de Développement / Fonds Africain de Développement, Critères d'évaluation rétrospective et classification de la performance globale des projets et programmes, 5 octobre 1992, 11 pages.
- 22) Banque Africaine de Développement ADB/BD/WP/97/92 / Fonds Africain de Développement ADF/BD/WP/97/103, Revue des résultats de l'évaluation rétrospective 1994-1995, 10 septembre 1997, 44 pages.
- 23) Fonds Africain de Développement. Politique de prêt relative au FAD V, adopté par le Conseil d'Administration, à sa 177<sup>e</sup> réunion, le 26 août 1988.
- 24) Groupe de la Banque Africaine de Développement. Résumé des Opérations dans chaque pays membre, mai 1984, publié par le Département de la Coopération, Division de l'information.
- 25) Groupe de la Banque Africaine. Profil des pays. Les opérations en Côte d'Ivoire, publié par l'Unité de Communication de la BAD, mai 1993, 45 pages.
- 26) Groupe de la Banque Africaine. Structure, Politique, Opérations, Initiatives, Publié par l'Unité de Communication, mai 1994, 81 pages.
- 27) Groupe de la Banque Africaine. Profil des pays. Les opérations au Maroc, mai 1994, publié par l'Unité de Communication de la Banque Africaine de Développement, 36 pages.
- 28) Groupe de la Banque Africaine. En bref, avril 1997, publié par l'Unité de Communication de la BAD, 19 pages.
- 29) La BAD Aujourd'hui. Bulletin de la Banque Africaine de Développement, No.2, mai-juin 1992, 12 pages.
- 30) La BAD Aujourd'hui. Bulletin de la Banque Africaine de Développement, Vol.4, No.2, avril-juin 1994, 24 pages.
- 31) La BAD Aujourd'hui. Bulletin de la Banque Africaine de Développement, Vol.4, No.3, juillet-septembre 1994, 12 pages.

- 32) La BAD Aujourd'hui. Bulletin de la Banque Africaine de Développement, Vol.5, No.2, avril-juin 1995, 28 pages.
- 33) La BAD Aujourd'hui. Bulletin de la Banque Africaine de Développement, Vol.5, No.3, juillet-septembre 1995, 12 pages.
- 34) La BAD Aujourd'hui. Bulletin de la Banque Africaine de Développement, Vol.4, No.4, octobre-décembre 1994, 12 pages.
- 35) La BAD Aujourd'hui. Bulletin de la Banque Africaine de Développement, Vol.5, No.4, octobre-décembre 1995, 16 pages.
- 36) La BAD Aujourd'hui. Bulletin de la Banque Africaine de Développement, Vol.5, No.1, janvier-mars 1995, 12 pages.
- 37) La BAD Aujourd'hui. Bulletin de la Banque Africaine de Développement, vol.4 No5, octobre-décembre 1994, 12 pages.
- 38) La BAD Aujourd'hui. Bulletin de la Banque Africaine de Développement, vol.5 No3, juillet-septembre 1995, 12 pages.
- 39) Le Fonds Africain de développement, 20 années de contribution au développement en Afrique, mai 1993, 82 pages.
- 40) Le Groupe de la BAD. Informations de base, publié par l'Unité de Communication, mai 1997.
- 41) Manuel des opérations, chapitre 1. Objectifs et Politiques. Aspects particuliers du financement des prêts. Financement des coûts locaux, 1er mai 1989, 2 pages.
- 42) Manuel des opérations, chapitre 1. Objectifs et Politiques du Groupe de la Banque. Le Groupe de la Banque Africaine de Développement, 1er août 1992, 22 pages.
- 43) Manuel des opérations, chapitre 1. Objectifs et Politiques. Assistance technique: objectifs et envergure, 1er mars 1993, 6 pages.
- 44) Manuel des opérations, chapitre 1. Politiques et objectifs. Coopération entre la Banque Africaine de Développement et les Organisations Non Gouvernementales en Afrique, 1er mars 1993, 9 pages.
- 45) Manuel des opérations, chapitre 2. Aperçu des opérations du Groupe de la Banque. L'approche de cadre logique, 1er septembre 1992, 4 pages.
- 46) Manuel des opérations, chapitre 2. Préparation et gestion du programme de prêt du Groupe de la Banque, 1er septembre 1992, 9 pages.
- 47) Manuel des opérations, chapitre 2. Organisation et responsabilités des départements opérationnels, 1er septembre 1992, 27 pages.



- 48) Manuel des Opérations, chapitre 3. Programme par pays. Aperçu des procédures, 1er janvier 1993, 4 pages.
- 49) Manuel des Opérations, chapitre 3. Programmation. Programmation par pays, 1er janvier 1993, 2 pages.
- 50) Manuel des opérations, chapitre 5. Préparation des projets. Rôles et responsabilités, 1er septembre 1992, 3 pages.
- 51) Manuel des opérations, chapitre 5. Préparation des projets. Objectif et contenu, 1er septembre 1992, 6 pages.
- 52) Manuel des opérations, chapitre 6. Evaluation des projets. Objectifs, responsabilités et portée, 1er septembre 1992, 18 pages.
- 53) Manuel des opérations, chapitre 6. Evaluation des projets. La mission d'évaluation du projet, 1er septembre 1992, 6 pages.
- 54) Manuel des opérations, chapitre 6. Evaluation des projets. Format et directives pour la préparation des rapports d'évaluation, février 1993, 11 pages.
- 55) Manuel des opérations, chapitre 6. Evaluation des projets. Le rapport d'évaluation des projets, février 1993, 7 pages.
- 56) Manuel des opérations, chapitre 7. Elaboration des prêts. La présentation de la proposition de prêt au Conseil, 1er mai 1989, 3 pages.
- 57) Manuel des opérations, chapitre 7. Elaboration des prêts. comité de prêt. Liste de contrôle des points importants, 1er mai 1989, 4 pages.
- 58) Manuel des opérations, chapitre 7. Elaboration des prêts. Les négociations, 1er mai 1989, 5 pages.
- 59) Manuel des opérations, chapitre 7. Elaboration des prêts. Objectifs et responsabilités, 1er mai 1989, 2 pages.
- 60) Manuel des opérations, chapitre 7. Elaboration des prêts. La proposition de prêt - Procédures d'élaboration et d'examen, 1er septembre 1992, 7 pages.
- 61) Manuel des opérations, chapitre 8. Supervision du projet. Supervision des acquisitions des biens et services, 1er mai 1989, 4 pages.
- 62) Manuel des opérations, chapitre 8. Exécution et supervision des projets. Directives pour la supervision des projets, 1er septembre 1989, 13 pages.
- 63) Manuel des opérations, chapitre 8. Exécution et supervision des projets. Signature et entrée en vigueur des accords de prêt, avril 1993, 4 pages.
- 64) Manuel des opérations, chapitre 8. Exécution et supervision des projets. Décaissement des prêts, avril 1993, 4 pages.

- 65) Manuel des opérations, chapitre 8. Exécution et supervision des projets. Responsabilité de l'emprunteur dans la gestion du projet, avril 1993, 1 page.
- 66) Manuel des opérations, chapitre 8. Project implementation and supervision. Bank responsibility for project supervision, 1er juillet 1993, 4 pages.
- 67) Manuel des opérations, chapitre 8. Exécution et supervision de projet. Responsabilité de la Banque en matière de supervision de projet, 1er juillet 1993, 6 pages.
- 68) Nouvelles de la BAD. Un dossier de la Banque Africaine de Développement. Points Saillants Des Activités du Groupe de Banque en 1991, publié par l'Unité de Communication, 34 pages.
- 69) Nouvelles de la BAD. Communiqué de presse de la Banque Africaine de développement. Communiqué de presses 1996, publié par l'Unité de Communication.
- 70) Nouvelles de la BAD. Un dossier de la Banque Africaine de Développement. Profil de la Banque Africaine de Développement, publié par l'Unité de Communication, 13 pages, s.d.
- 71) TROPICOM, Etude sur l'image de la BAD en Côte d'Ivoire, juillet-octobre 1992, 75 pages.  
NB.: TROPICOM est une agence de communication.

**ANNEXE 1****LES PAYS MEMBRES DU GROUPE DE LA BAD****Les 53 pays africains membres de la BAD**

Afrique du Sud, Algérie, Angola, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Cap Vert, Centrafrique, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Egypte, Ethiopie, Erythrée, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée Equatoriale, Kenya, Lesotho, Liberia, Libye, Madagascar, Malawi, Mali, Maroc, Maurice, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Niger, Nigeria, Ouganda, Rwanda, Sao Tome et Principe, Sénégal, Seychelles, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Swaziland, Tanzanie, Tchad, Togo, Tunisie, Zaïre, Zambie, Zimbabwe.

**Les 24 pays non africains membres du Groupe de la BAD**

Allemagne, Arabie Saoudite, Argentine, Autriche, Belgique, Brésil, Canada, Chine, Corée, Danemark, Espagne, Etats-Unis d'Amérique, Finlande, France, Inde, Italie, Japon, Koweït, Norvège, Pays Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède et la Suisse.

**ANNEXE 2****REPARTITION DES PAYS PAR SOUS-REGIONS**

**Afrique Centrale:** Angola, Burundi, Cameroun, République Centrafricaine, Tchad, Congo, Guinée, Guinée Equatoriale, Gabon, Rwanda, Sao Tome & Principe, République Démocratique du Congo (ex Zaïre).

**Afrique de l'Est:** Comores, Djibouti, Ethiopie, Kenya, Madagascar, Maurice, Seychelles, Somalie, Ouganda.

**Afrique du Nord:** Algérie, Egypte, Libye, Maroc, Mauritanie, Soudan, Tunisie.

**Afrique Australe:** Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibie, Swaziland, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe.

**Afrique de l'Ouest:** Bénin, Burkina Faso, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Togo.

**ANNEXE 3****HISTORIQUE DE LA PRESIDENCE DU GROUPE DE LA BAD**

1964 - 1970: Mamoun Beheiry, Soudanais

1970 - 1976: Abdelwahab Labidi, Tunisien

1976 - 1979: K. D. Fordwor, Ghanéen

1979 - 1980: Goodall Gondwe, Malawien

1980 - 1985: Wila D. Mung'Omba, Zambien

1985 - 1995 Babacar N'Diaye, Sénégalais

1995 -: Omar Kabbaj, Marocain

**Source:** Mingst (1990), Politics and the African Development Bank

## **ANNEXE 4**

### **ASSISTANCE TECHNIQUE: OBJECTIFS ET ENVERGURE**

La Banque a pour fonction entre autres de fournir une assistance technique à ses pays membres régionaux, directement aux gouvernements ou aux institutions de ces pays désireuses de bénéficier d'une telle assistance.

L'objectif primordial de ces activités est de faciliter la mobilisation et l'utilisation de l'aide au développement par les PMR, les moyens pour ce faire étant la préparation et l'exécution des projets et programmes, et le renforcement des capacités.

La Banque n'est aucunement tenue de financer en totalité ou en partie les projets et programmes bénéficiant de son assistance technique, mais ces projets et programmes retiennent toute son attention jusqu'à ce que leurs objectifs soient pleinement atteints.

L'assistance technique fournie par la Banque peut revêtir une des formes suivantes:

- services consultatifs
- détachement de cadres supérieurs de la Banque dans les pays membres intéressés
- formation, par la Banque, des fonctionnaires des PMR
- conclusion de contrats avec des bureaux d'études ou des spécialistes indépendants, en vue de missions spécifiques.

La Banque est consciente de la nécessité d'aider les Etats membres dans l'identification et la formulation des projets, et elle n'épargnera aucun effort pour remplir ses obligations dans ce domaine.

## ANNEXE 5

### COMPLEMENTS D'INFORMATIONS SUR LES MISSIONS D'EVALUATION

- Les termes de référence sont basés sur les questions identifiées dans la Fiche de Projet mise à jour. Le contenu des termes de référence varie selon la nature précise de l'information requise. Il faut toutefois y inclure les points suivants:

\* Objectifs de la mission: les objectifs seront de mettre à jour l'information existante sur le projet, d'obtenir des éclaircissements sur les questions pendantes et de chercher des solutions aux problèmes identifiés. Cette information permettra à la Direction de la Banque de décider de l'acceptabilité du projet.

\* Tâches Spécifiques de la mission.

- La date et la durée de la mission dépendra du travail à accomplir.

- Au retour de la mission d'évaluation du terrain, l'équipe prépare un Rapport de Retour de Mission (RRM) qu'elle soumet au Directeur du Département des Projets. Les principaux objectifs du RRM sont:

\* confirmer l'exécution de la mission et le retour, en sécurité, des membres de la mission au siège.

\* informer la Direction de la mesure dans lesquelles la mission a pu respecter les termes de référence et les autorisations de voyages.

\* conseiller la Direction sur toutes les questions soulevées au cours de la mission, qui sont d'une urgence pressante et exigent une solution immédiate.

\* confirmer le calendrier d'étude du projet tel qu'établi au Début de la mission.

- Le rapport devrait faire une brève description du projet avec l'information minimum suivante:

\* composantes et estimation des coûts

\* coûts locaux et en devises étrangères

\* Plan de financement: autres co-financiers (s'il y en a) et montant de leur participation.

- Le rapport devrait spécifier, de manière claire et concise, toutes les questions soulevées au cours de la mission et pour lesquelles une décision est requise.



**ANNEXE 6**MANUEL DES OPERATIONS  
CHAPITRE 6

Section 6.3

Annexe 1

Emis le Février 1993

Page 1 de 11

Evaluation des Projets

FORMAT ET DIRECTIVES POUR LA PREPARATION DES RAPPORTS D'EVALUATIONTABLE DES MATIERESDONNEES DE BASE, MONNAIES ET MESURES, LISTE DES TABLEAUX, LISTE DES ANNEXES,  
LISTE DES ABREVIATIONS, RESUME DE PROJET, MATRICES DE PROJET

1. Introduction, Contexte et Stratégie de la Banque
    - 1.1. Origine et Historique du Projet
    - 1.2. Résumé des Opérations du Groupe de la Banque dans le Pays
    - 1.3. Stratégie du Groupe de la Banque dans le Pays
    - 1.4. Performance des Projets similaires dans le Pays.
  2. Le Secteur
  3. Le Sous-Secteur (Domaine du Projet, Contexte du Projet)
  4. Le Projet
    - 4.1. Objectifs
    - 4.2. Description des Réalisations du Projet
    - 4.3. Description Détaillée des Activités et Composantes
    - 4.4. Hypothèses et Risques du Projet
    - 4.5. Coûts du Projet
    - 4.6. Sources de Financement
    - 4.7. Impacts environnementaux
    - 4.8. Impact sur les Femmes
  5. Exécution
    - 5.1. Agence d'Exécution
    - 5.2. Organisation et Gestion
    - 5.3. Acquisition de Biens et Services
    - 5.4. Plan d'Exécution et Calendrier
    - 5.5. Suivi et Evaluation
    - 5.6. Charges Régulières
  6. Justification Technique et Economique
    - 6.1. Justification Technique
    - 6.2. Avantages du Projet
    - 6.3. Justification Financière et Economique
  7. Conclusions et Recommandations
    - 7.1. Conclusions
    - 7.2. Recommandations et Conditions d'Approbation du Prêt.
- Annexes

## 1. Introduction, Contexte et Stratégie de la Banque

### 1.1 Origine et Historique du Projet

- Résumer brièvement l'information de base sur le pays : situation, population et taux de croissance de la population, géographie physique et ressources de base.
- Dire comment le projet a été porté à la connaissance de la Banque et comment il est éligible au financement de la Banque.
- Expliquer brièvement les principales modifications apportées à la conception du projet depuis que la proposition initiale a été faite.

### 1.2 Résumé des Opérations du Groupe de la Banque dans le Pays

- Résumer très brièvement les opérations en cours par secteur. La liste détaillée des projets BAD précédents devrait être jointe en annexe.

### 1.3 Stratégie du Groupe de la Banque dans le Pays

- Donner un bref aperçu de la situation de l'économie (croissance du PIB, indicateurs de pauvreté), politiques macro-économiques et orientation des efforts de planification du développement.
- Dire la stratégie de la Banque pour le pays et décrire sa relation avec le plan de développement global.

### 1.4 Performance des Projets Similaires dans le Pays

- Décrire toutes les leçons apprises des projets précédemment entrepris dans le pays qui sont similaires, en ce qui concerne la portée ou l'approche et du même secteur.
- Si le projet en cours d'évaluation est la poursuite ou la seconde phase d'un projet précédent, indiquer la justification de la continuation de l'activité.

---

Evaluation des Projets2. Le Secteur

Le format et le contenu du chapitre consacré au Secteur varieront en fonction de la nature du projet. Cette section devrait au minimum discuter du secteur en général et examiner les tendances et politiques importantes décrites dans le projet. L'importance du secteur pour l'économie ou la société dans son ensemble devrait être évaluée (contribution au PIB et/ou amélioration de la qualité de la vie). Une analyse des contraintes dans le secteur est utile. Cette section devrait donner un bref aperçu du Secteur et mettre en lumière les domaines prioritaires de préoccupation dans le secteur.

3. Le Sous-Secteur (Domaine du Projet, Contexte du Projet)

- Le chapitre trois fournit particulièrement l'analyse du sous-secteur ou, tel que c'est approprié, discute du domaine du projet.
- Analyse l'information de base -tendances, données et statistiques- pertinente pour le sous-secteur ou le contexte du projet. Les détails devraient faire l'objet de l'annexe VII.
- Analyse les facteurs institutionnels importants : éducation et formation, politiques spécifiques du gouvernement, facteurs institutionnels. Ici, les principales caractéristiques du site du projet, telles que l'information sur la couverture géographique et le nombre et la nature des bénéficiaires devraient être définies.
- Ici, les informations de base importantes ou les données sur les questions environnementales ou du genre peuvent être données.

4. Le Projet4.1 Objectifs

- Enoncer l'objectif sectoriel qui est l'objectif de développement le plus élevé auquel tend le projet (habituellement en conjonction avec les autres projets). Expliquer comment le projet répond aux besoins identifiés dans le secteur.
- Expliquer dans quelle mesure le projet contribue au développement du secteur et aide à l'élimination des contraintes et problèmes. L'indicateur ciblé au niveau de l'objectif sectoriel évalue la mesure dans laquelle les objectifs de développement sont atteints.

Evaluation des Projets

- Enoncer l'objectif de projet qui est l'objectif immédiat du projet ou l'impact qui en est attendu à court terme. Les principaux indicateurs de succès ciblés au niveau de l'objectif de projet sont basés sur le taux interne de rentabilité (TIR) ou l'efficacité des coûts du projet, selon la nature de l'analyse jugée appropriée.
- L'information provient directement de la Matrice de Projet.

4.2 Description des Réalisations du Projet

- Décrire les réalisations du projet qui sont les résultats attendus du projet ou ses produits.
- Assigner à chaque réalisation des indicateurs vérifiables de ce qui doit être réalisé, rendu opérationnel, mis en place ou construit. Les indicateurs incluent les spécifications et mesures de succès ou performance. L'information provient directement de la Matrice de Projet.

4.3 Description Détaillée des Activités et Composantes du Projet

- Décrire brièvement les activités du projet (à partir de la Matrice du Projet) qui assurent que les réalisations sont atteintes :
- Les activités devraient correspondre au plan d'exécution qui est brièvement résumé ici tandis que la liste des activités par composantes est donnée en annexe (habituellement préparée dans un format chronologique).

4.4 Hypothèses et Risques du Projet

- Enoncer toutes les hypothèses faites au sujet des facteurs ou conditions extérieurs qui affecteront la réalisation de l'objectif sectoriel, de l'objectif du projet, des réalisations ou des activités.
- Expliquer les facteurs risques et ce qui est entrain d'être fait pour atténuer ces risques.
- L'information provient directement de la Matrice de Projet.

Evaluation des Projets

---

4.5 Coûts du Projet

- Expliquer brièvement la base des coûts du projet. Des estimations des coûts détaillées par articles sont fournies en annexe.
- Résumer les coûts totaux du projet par composante en indiquant les coûts en devises et locaux et en pourcentage des coûts totaux. Le tableau 4.1 sert de modèle.
- Résumer les coûts totaux du projet par catégorie de dépenses. Le tableau 4.2 sert de modèle.

4.6 Sources de Financement

- Résumer le coût du projet par source de financement, ce qui devrait être indiqué en termes de coûts en devises étrangères ainsi que de coûts locaux (voir le tableau 4.3)

4.7 Impacts environnementaux

- Expliquer comment le projet est conforme aux politiques environnementales de la Banque et expliquer comment le processus de l'Examen Environnemental Initial a été mené.
- Discuter les impacts positifs ou négatifs de l'environnement et toutes les actions atténuantes à prendre.

4.8 Impact sur les Femmes

- Identifier le rôle des femmes dans la conception et l'exécution du projet et tous les impacts positifs ou négatifs que le projet pourra avoir sur les femmes.

5. Exécution du Projet5.1 Agence d'Exécution

- Identifier et décrire l'agence d'exécution, y compris le statut juridique et le personnel affecté au projet ;
- Indiquer la nature de l'appui que le Gouvernement envisage de fournir au projet pour son exécution.

### 5.2 Organisation et Gestion

- Dire la localisation physique du bureau du projet et décrire l'espace requis pour l'exploitation du projet.
- Décrire l'unité de gestion du projet, ses relations avec l'agence d'exécution, son organigramme, les services qu'elle rendra au projet et la disponibilité du personnel qualifié (local et expatrié)
- Décrire tous les avantages incitatifs (structure) envisagés pour le personnel local et les services de formation.

### 5.3 Acquisition des Biens et Services

- Souligner les procédures d'acquisition à suivre (des listes réelles de biens et services figurent en annexe).

### 5.4 Plan d'Exécution et Calendrier des Dépenses

- Résumer les dates et points de repères essentiels pour l'exécution du projet (les activités à réaliser pour le projet sont indiquées dans le tableau d'emploi du temps en annexe);
- Indiquer le montant des dépenses en UC ou UCF à effectuer chaque année au cours de la période d'exécution, par catégorie de dépenses et source de financement. Les tableaux 5.1 et 5.2 servent de modèle.

### 5.6 Suivi et Evaluation

- Souligner les besoins de documentation du projet, les activités de suivi et d'évaluation et les dispositions de supervision.
- Analyser le besoin de collecte d'informations statistiques de base sur les résultats du projet par rapport aux activités du projet afin de mesurer l'impact physique, économique, financier, social et environnemental du projet à son achèvement.
- Dire qui de l'agence ou de l'unité sera responsable du suivi et de l'évaluation du projet.
- Inclure un plan pour la comptabilité et l'audit du projet.

Evaluation des Projets

---

5.7 Charges Régulières

- Dire ici si les charges d'exploitation du projet sont financées par le projet ou l'emprunteur.
- Analyser l'impact du projet sur les charges régulières du gouvernement et examiner la capacité du gouvernement à financer ces charges.

6. Justification Technique et Economique6.1 Justification Technique

- Décrire les aspects techniques importants du projet, y compris l'application des technologies, produits, systèmes de production, méthodologies ou approches.
- Examiner dans quelle mesure le projet est le meilleur choix technique comparé aux conceptions alternatives.

6.2 Avantages du Projet

- Expliquer comment la réussite de la réalisation de l'objectif du projet se traduira en impacts du projet.
- Discuter toutes les questions relatives à la durabilité ou les impacts négatifs prévus (ex. sur les pauvres).

6.3 Justification Financière et Economique

- Résumer la participation financière et économique du projet, y compris la discussion du taux interne de rentabilité ou l'efficacité des coûts, tel que c'est approprié.

7. Conclusions et Recommandations7.1 Conclusions

- Résumer la faisabilité technique, la viabilité financière/économique et les avantages sociaux du projet. De plus, spécifier les conclusions de l'Examen Environnemental Initial, les recommandations de mesures atténuantes et la description des autres actions requises:

## Evaluation des Projets

7.2 Recommandations et Conditions pour l'Approbation du Prêt

- La recommandation pour l'approbation du prêt est présentée comme suit :

Il est recommandé qu'un prêt n'excédant pas.....millions d'UC soit octroyé à l'Emprunteur ..... (pour rétrocession à .....) dans le but d'exécuter le projet tel que décrit dans le rapport objet des conditions(1) particulières suivantes :<sup>1</sup>

a) Conditions Préalables au Premier Décaissement

Avant le premier décaissement, le gouvernement devra :

- i)
- ii)
- iii)
- etc.)

b) Autres Conditions

Le gouvernement devra :

- i)
- ii)
- iii)
- etc.

---

<sup>1</sup>a) Toutes les conditions doivent être discutées avec l'emprunteur au cours de l'évaluation sur le terrain de sorte que l'emprunteur en soit pleinement conscient avant de venir aux négociations.

b) Chaque condition devrait faire référence à un paragraphe spécifique du texte. Les conditions doivent découler du corps principal du rapport d'évaluation.

b) Assurer que les conditions peuvent être mises en oeuvre dans la limite de temps impartie. Elles devraient donc être aussi simples et courantes que possible tout en satisfaisant à leur objectif de contrôle de la qualité. S'il existe des questions qui demanderaient du temps à être réglées, elles devraient être incluses dans les "autres" conditions. Si les questions sont très vitales mais ne peuvent être résolues pendant ce temps, alors la présentation peut devoir être retardée pour permettre que les questions soient d'abord réglées.



ANNEXES

- i) Cartes
- ii) Estimation Détaillée des Coûts
- iii) Calendrier d'Exécution
- iv) Calendrier des Dépenses
- v) Liste des Biens et Services
- vi) Analyse Technique
- vii) Analyse Economique/Financière
- viii) Analyse Sociale (Femmes dans le Développement, Lutte contre la Pauvreté)
- ix) Analyse de l'Impact Environnemental
- x) Analyse Institutionnelle
- xii) Termes de Référence et/ou Descriptions de Postes
- xii) Liste des Documents Utilisés pour le Rapport d'Evaluation
- xiii) Organigramme du Projet

## Evaluation des Projets

Recommended Formats for Cost and Expenditure Tables

Table 4.1 Summary of Project Cost Estimates by Component							
Components	(In Millions of local currency)			(In Millions of UAFUA)			% F.E.
	Foreign Exchange	Local Costs	Total Costs	Foreign Exchange	Local Costs	Total Costs	
A							
B							
C							
etc...							
Total Base Cost							
Physical Contingency							
Price Contingency							
Total Project Cost							

Table 4.2 Summary of Project Cost by Category of Expenditure							
Category of Expenditure	(In Millions of local currency)			(In Millions of UAFUA)			% F.E.
	Foreign Exchange	Local Costs	Total Costs	Foreign Exchange	Local Costs	Total Costs	
A							
B							
C							
etc...							
Total Base Cost							
Physical Contingency							
Price Contingency							
Total Project Cost							

Evaluation des Projets

Source	Foreign Exchange	Local Costs	Total Costs	% of Total
ADB				
ADF				
Government				
Others				
Total				

Component	19(X) <sup>2</sup>	19(X+1)	19(X+2)	19(X+3)	Total
A					
B					
C					
etc...					
Total					

Component	19(X)	19(X+1)	19(X+2)	19(X+3)	Total
A					
B					
C					
etc...					
Total					

<sup>2</sup> X represents year of commencement of implementation.

**ANNEXE 7****LA TENUE DES NÉGOCIATIONS**

C'est le Chef de la Division des Programmes concerné qui préside les négociations. Ce n'est qu'avec l'accord du Chef de Département des Programmes qu'il peut déléguer cette responsabilité au Chargé de prêt, en cas de raison majeure.

C'est au Département des Programmes que revient la responsabilité d'envoyer aux membres de la délégation du pays membre et aux membres de la délégation de la Banque tous les documents requis pour la négociation. Ces personnes doivent recevoir les documents en questions au moins deux jours avant le début des négociations, et ils devraient être accompagnés d'une proposition détaillée d'ordre du jour et du calendrier des négociations.

## ANNEXE 8

### CHRONOLOGIE DE LA PREPARATION

a) Vérification de l'état de Préparation du projet au moment de son inclusion dans le programme multi-annuel de prêt.

b) Rédaction des termes de référence de l'étude de faisabilité qui doit être faite à la lumière des risques et problèmes identifiés dans la fiche de projet.

c) La recherche de financement.

d) L'engagement d'un bureau d'étude ou le choix et la négociation avec un organisme spécialisé dont la tâche sera de mener l'étude de faisabilité.

e) Le suivi et la discussion des conclusions des investigations du consultant.

f) L'examen et l'approbation de l'étude de faisabilité finale à la fois par l'emprunteur et les prêteurs.

g) La formulation des termes de référence pour la mise en oeuvre ou la conception préliminaire.

h) Le recrutement d'un bureau d'étude durant l'étude de faisabilité sera applicable ici. Il en sera de même pour les engagements respectifs de l'emprunteur et de l'agence financière.

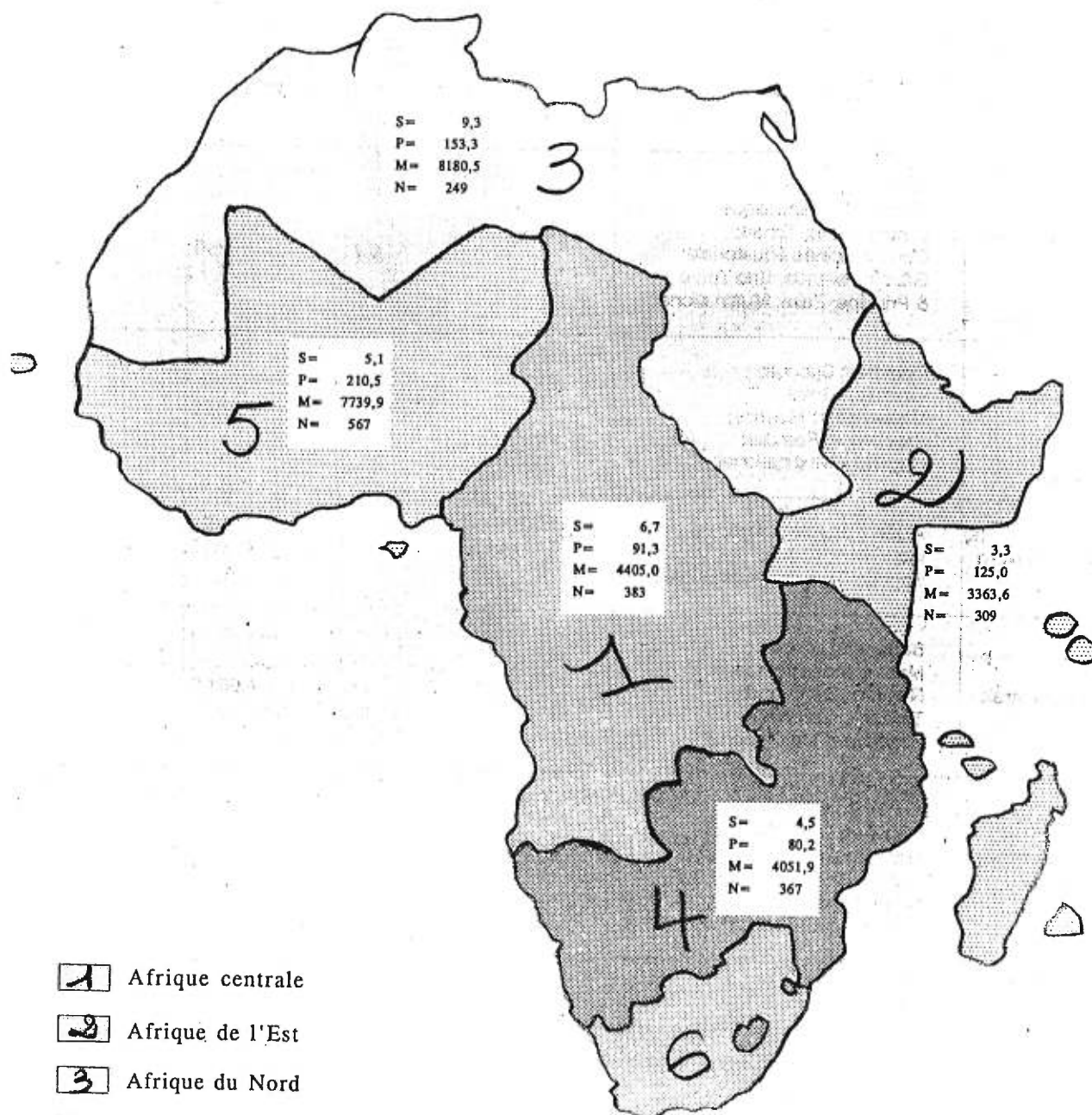
i) Le suivi de l'étude de faisabilité est de la responsabilité conjointe de l'emprunteur et de l'agence financière.

La Banque peut être sollicitée pour aider le pays dans sa recherche de financement du projet.

## ANNEXE 9

Graphique 12

### Regroupement Géographique des pays-membres régionaux, au 31 Décembre 1993



- 1 Afrique centrale
- 2 Afrique de l'Est
- 3 Afrique du Nord
- 4 Afrique australe
- 5 Afrique de l'Ouest
- 6 Pays non-membres

Notes:

P : Population (1993) en millions

S : Superficie en millions de Km²

M : Prêts &amp; dons approuvés en milliards de \$ EU

N : Nombre des prêts &amp; dons

## ANNEXE 10

## MANUEL DES OPERATIONS

## CHAPITRE 7 :

## ELABORATION DES PRETS

Section 7.2

Annexe 1

Emis le 1 Mai, 1989

Page 1 de 4

## COMITE DE PRET

LISTE DE CONTROLE DES POINTS IMPORTANTS  
(à vérifier avant la tenue du  
comité de prêt ou à examiner pendant la réunion)

POINTS DE POLITIQUES SOUMIS AU COMITE DE PRET POUR EXAMEN ET DECISION

1. Par le compte rendu de la réunion du GTI.

Par un mémorandum, d'un Département, ou Unité, impliqué dans le projet ?

INTERVENTIONS PRECEDENTES DE LA BANQUE DANS LE PAYS

2. La liste des interventions précédentes est-elle complète ? Les informations sont-elles à jour.

Les conditions liées aux prêts précédents dans le pays et dans le secteur ont-elles été appliquées à la satisfaction de la Banque ? Peut-on octroyer le prêt alors que les conditions précédentes n'ont pas été appliquées ?

CONTROLE DES PROCEDURES

3. Conformité avec les phases du cycle du projet de la Banque (Identification - Préparation - Evaluation). Points particuliers au cours de ces 3 phases qui ont pu affecter la qualité de l'instruction du Dossier par la Banque.

Le projet fait-il partie de la liste du programme de prêt présenté au Conseil ? Le conseil a-t-il été informé de son introduction ? ✓

Toutes les modifications demandées par le Groupe de travail interdépartemental ont-elles été effectuées dans le rapport d'évaluation du projet ? ✓

Le contenu de la proposition de prêt est-il cohérent avec le contenu du rapport d'évaluation. ✓

## MANUEL DES OPERATIONS

CHAPITRE 7 :

Section 7.2

Annexe 1

Emis le 1 Mai, 1989

ELABORATION DES PRETS

Page 2 de 4

CONTROLE DE LA JUSTIFICATION DE LA PROPOSITION DE PRET

4. Y a-t-il une stratégie d'intervention de la Banque dans le pays ? Le projet ou programme relève-t-il de cette stratégie ? ✓

Y a-t-il un programme d'investissement dans le secteur ou plan de développement du secteur ? ✓

La politique du Gouvernement dans le secteur est-elle bien connue de la Banque et bien présentée dans la proposition de prêt ? Y a-t-il des distorsions ou des insuffisances qui ont fait l'objet de discussions avec la Banque ? Y est-il fait mention dans le PEPP et sont-elles reprises dans la proposition de prêt ?

L'objectif du projet est-il bien exprimé en termes économiques et sociaux ? ✓

Les politiques de prix, de tarifs et de recouvrement des coûts sont-elles satisfaisantes pour la Banque ? ✓

Les bénéfices économiques et sociaux du projet sont-ils quantifiés et bien justifiés dans la proposition de prêt ? ✓

La rentabilité financière est-elle prouvée ? Quantifiée ? ✓

CONTROLE DE LA FAISABILITE

5. Toutes les études techniques sont-elles prêtes et satisfaisantes pour la Banque ? Dans quels délais peut démarrer le projet ? Ces délais sont-ils cohérents avec l'expérience de la Banque dans le pays ?

L'agent d'exécution est-il expérimenté dans ce type d'activités ? Son renforcement est-il suffisant ?

Y a-t-il des mesures, autres que les conditions spécifiques du prêt, que le Gouvernement ou le bénéficiaire se sont engagés à prendre pour permettre au projet de démarrer ? D'atteindre ses objectifs ? Sont-elles explicitées dans la proposition de prêt ? La Banque a-t-elle toutes les garanties pour que ces mesures ou engagements soient exécutés ?

La participation financière du gouvernement (ou du bénéficiaire) sera-t-elle disponible à temps ? ✓



## MANUEL DES OPERATIONS

## CHAPITRE 7 :

Section 7.2

Annexe 1

Emis le 1 Mai, 1989

## ELABORATION DES PRETS

Page 3 de 4

Les conditions préalables au décaissement du prêt ont-elles été discutées avec l'emprunteur et le bénéficiaire ? Sont-elles réalistes ? Sont-elles efficaces ?

Les conditions "non préalables" sont-elles efficaces ?

Les risques qui demeurent liés au projet ont-ils été bien identifiés et explicités dans la proposition de prêt ? Analyse de sensibilité ? Autres risques ?

CONTROLE DES POINTS PARTICULIERS AUXQUELS LA BANQUE ATTACHE DE L'IMPORTANCE

6. L'institution est-elle performante ? Sinon, quelles mesures ont été prises par la Banque ? Sont-elles suffisantes ?

Formation et ressources humaines ?

Effets du projet sur l'environnement ?

Participation du secteur privé ?

Participation des femmes dans le projet ?

CONTROLE DES PARAMETRES DE FINANCEMENT DU PROJET

7. Le plan de financement est-il bouclé ? Et tous les co-financiers sont-ils connus ?

Le pays peut-il emprunter aux taux des co-financiers ? Au taux du prêt de la Banque (compte tenu de ses engagements internationaux) ?

Le bénéficiaire peut-il faire face à ses obligations d'emprunteur ? Peut-il emprunter (compte tenu de ses engagements auprès d'autres bailleurs de fonds) ?

Le bénéficiaire est-il éligible aux ressources utilisées compte tenu de ses activités ? De la nature du projet ? de son quota de fonds concessionnels de la Banque ?

Le montant du prêt est-il conforme au programme annuel de prêt ?

Le financement de la part en monnaie locale est-il justifié?

## MANUEL DES OPERATIONS

## CHAPITRE 7 :

Section 7.2

Annexe 1

Emis le 1 Mai, 1989

ELABORATION DES PRETS

Page 4 de 4

CONTROLE DES TERMES DU PRET

8. Qu'est-ce qui justifie la retrocession ?

Quel est le taux de la rétrocession ?

Les termes de la rétrocession ont-ils été discutés avec l'emprunteur et le bénéficiaire?

Quelle est la structure du taux de rétrocession ? Qui supporte le risque de change?

Quel est le délai de remboursement ? De la période de grâce ? Sont-ils justifiés ?

ACQUISITION DES BIENS ET SERVICES - DECAISSEMENTS

9. Les composantes financées par le prêt sont-elles connues ? Ont-elles été discutées avec l'emprunteur ? Avec les autres bailleurs de fonds s'il s'agit d'un financement conjoint?

Le Bénéficiaire (l'emprunteur) a-t-il déjà pris des engagements auprès de fournisseurs ou prestataires de services concernant les composantes financées par la Banque ? A-t-il émis une requête dans ce sens à la Banque ? Est-elle justifiée ?

A-t-il déjà lancé les dossiers de préqualifications ? Les appels d'offre ? La Banque a-t-elle été informée ? Donné son accord ? Informé le Conseil ?

Cette situation est-elle justifiée ? Est-elle explicitée dans la proposition de prêt ?

OBSTACLES POSSIBLES A LA PRESENTATION AU CONSEIL

10. Y a-t-il une condition que l'emprunteur doit remplir ? un obstacle possible (arriérés)? (qui empêcherait la présentation de la proposition de prêt au Conseil).

**ANNEXE 11****QUESTIONNAIRE DES ENTREVUES**

- 1) Votre poste/fonction à la BAD? Connaissance pratique ou théorique du processus de décision?
- 2) Différentes étapes du processus de décision de la BAD en matière d'aide aux projets publics?
- 3) Pourquoi un département des opérations par pays? Quelles en sont les activités? Quelle en est l'importance dans le processus de décision?
- 4) La BAD reçoit des propositions des sources différentes. Est-ce que la source de la demande est importante? A-t-elle une influence dans le processus de décision?
- 5) Qu'est-ce que la réserve de projets par pays? Quelle en est l'importance dans le processus de décision?
- 6) Y a-t-il des éléments qui sont les plus déterminants dans ce processus? Lesquels?
- 7) Parmi les critères sur lesquels se fondent la répartition des ressources aux pays, on retrouve le critère suivant: "la situation géographique défavorable du pays".
  - Qu'entend-on par "situation géographique"?
  - Est-ce que la "situation géographique défavorable" joue en faveur ou en défaveur du pays?
- 8) La proximité géographique du demandeur d'avec le siège de la Banque a-t-elle une importance dans le processus de décision? Est-elle un critère de décision? Pourquoi?
- 9) Quelle est l'importance de la stabilité socio-politique dans le processus de décision?
- 10) Nous constatons que l'Afrique de l'Ouest s'avère le plus grand bénéficiaire des investissements de la BAD, depuis le début des opérations jusqu'en 1991. A quoi cela est-il dû? Objectifs et préparation des projets? Degré de nécessité? Proximité d'avec la BAD, géographiquement parlant?
- 11) Y a-t-il une somme maximale prévue pour les demandes par pays?
- 12) Quelle est l'importance de la capacité de décaissement dans le processus de décision?
- 13) Il est dit dans le Manuel des Opérations que "il n'existe en général aucun objectif régional pour les prêts de la Banque..."; cela signifie-t-il qu'il y a des exceptions?
- 14) Y a-t-il une différence entre les termes projets, programmes et opérations?
- 15) Quels sont le rôle et l'importance de la communication dans ce processus?
- 16) Y a-t-il Des communicateurs désignés?

## Liste des annexes

Annexe 1: **Les pays membres du Groupe de la BAD**

Annexe 2: **Répartition des pays par sous-régions**

Annexe 3: **Historique de la présidence du Groupe de la BAD**

Annexe 4: **Assistance technique: objectifs et envergure**

Annexe 5: **Compléments d'informations sur les missions d'évaluation**

Annexe 6: **Formats et directives pour la préparation des rapports d'évaluation**

Annexe 7: **La tenue des négociations.**

Annexe: 8: **Chronologie de la Préparation**

Annexe 9: **Regroupement Géographique des pays-membres régionaux, au 31 décembre 1993.**

Annexe 10: **Liste de contrôle des points importants pour l'élaborations des prêts**

Annexe 11: **Questionnaire des entrevues**

## Liste des annexes

Annexe 1: **Les pays membres du Groupe de la BAD**

Annexe 2: **Répartition des pays par sous-régions**

Annexe 3: **Historique de la présidence du Groupe de la BAD**

Annexe 4: **Assistance technique: objectifs et envergure**

Annexe 5: **Compléments d'informations sur les missions d'évaluation**

Annexe 6: **Formats et directives pour la préparation des rapports d'évaluation**

Annexe 7: **La tenue des négociations.**

Annexe: 8: **Chronologie de la Préparation**

Annexe 9: **Regroupement Géographique des pays-membres régionaux, au 31 décembre 1993.**

Annexe 10: **Liste de contrôle des points importants pour l'élaborations des prêts**

Annexe 11: **Questionnaire des entrevues**

## Liste des annexes

Annexe 1: **Les pays membres du Groupe de la BAD**

Annexe 2: **Répartition des pays par sous-régions**

Annexe 3: **Historique de la présidence du Groupe de la BAD**

Annexe 4: **Assistance technique: objectifs et envergure**

Annexe 5: **Compléments d'informations sur les missions d'évaluation**

Annexe 6: **Formats et directives pour la préparation des rapports d'évaluation**

Annexe 7: **La tenue des négociations.**

Annexe: 8: **Chronologie de la Préparation**

Annexe 9: **Regroupement Géographique des pays-membres régionaux, au 31 décembre 1993.**

Annexe 10: **Liste de contrôle des points importants pour l'élaborations des prêts**

Annexe 11: **Questionnaire des entrevues**