



# Notes Techniques

A publication of USAID's Implementing Policy Change Project

No. 2

Mars 1992

## L'Analyse des Parties Prenantes: Outil Crucial pour le Gestion Stratégique

de Benjamin L. Crosby

La compréhension du rôle central que jouent les personnes intéressées dans la détermination de politiques gouvernementales, dans leur mise en oeuvre et dans leurs résultats a fait que l'Analyse des Parties Prenantes" est devenu un outil crucial pour les directeurs de stratégie. Le terme d'"Analyse des Parties Prenantes" regroupe une gamme de méthodologies différentes utilisées pour étudier les situations des personnes intéressées. L'Analyse des Parties Prenantes n'est pas, en fait, un outil unique. Ce dernier élément a prêté à confusion, non seulement en ce qui concerne la nature de l'Analyse, mais aussi les objectifs. Le but de la présente note est d'aider à clarifier la notion d'Analyse des Parties Prenantes en explorant une série de méthodologies disponibles rangées sous ce vocable, leurs avantages et limites éventuelles. Une méthodologie analytique commune sera aussi suggérée qui a été préparée pour l'équipe IPC et les directeurs de stratégie dans les pays en voie de développement, dans le cadre de visites de reconnaissance ou d'autres activités diagnostiques.

### La nature et les objectifs de l'Analyse des Parties Prenantes

Le but de l'Analyse des Parties Prenantes est d'identifier les individus dont les intérêts doivent

être pris en compte lors de la prise de décisions. En même temps, l'analyse doit indiquer pourquoi ces intérêts doivent être pris en compte. Comment savons-nous quand les intérêts d'un groupe ou d'un individu doivent être spécifiquement et sérieusement considérés? Tout d'abord si un individu ou un groupe est en position susceptible de détruire ou d'affaiblir l'autorité ou l'appui politique du preneur de décisions ou de l'organisation, cet individu ou ce groupe doit être pris en compte. Par exemple, dans de nombreux pays en voie de développement le secteur industriel urbain de substitution aux importations s'oppose aux réformes visant à promouvoir une économie davantage axée sur les exportations. Etant donné que ce secteur est souvent le plus puissant dans l'économie, il est généralement à même d'affaiblir l'autorité publique au cas où il décide de s'opposer au gouvernement.

Deuxièmement, si la présence ou l'appui d'un groupe fournit un avantage marqué, ou s'il renforce l'organisation gouvernementale et/ou affermit l'autorité du preneur de décision (et son pouvoir d'obtenir que ses décisions soient suivies), il faut accorder une grande considération à ce groupe. Par exemple, si un groupe peut apporter de nouvelles ressources, fournir un moyen d'entrée sur un nouveau marché ou renforcer par tout autre moyen les capacités d'une organisation gouvernementale, il doit être pris en considération.

Troisièmement, si un groupe est en mesure d'influencer la direction ou la composition des

---

*Benjamin L. Crosby est un directeur à MSI; il est titulaire d'un doctorat du Washington University à St. Louis, Missouri. Il dirige le projet Implementing Policy Change pour MSI.*

activités d'une organisation gouvernementale, il doit être pris en compte comme "groupe intéressé". Les consommateurs sont souvent considérés comme des "personnes intéressées" par les organisations chargées de la fourniture de services publics. Mais comme les organisations de services publics occupent souvent une situation de monopole dans les pays en voie de développement, et comme la plupart des consommateurs sont pauvres et ont très peu - ou pas du tout - de possibilités de se mobiliser, les preneurs de décisions peuvent les exclure du calcul de leurs prises de décision sans grand risque. Mais, dans d'autres cas, même des groupes non organisés peuvent devenir des "groupes intéressés" puissants, notamment s'ils comptent beaucoup de membres; l'influence qu'ont les adolescents américains, groupe relativement aisé du point de vue financier, sur les industries de la mode et de la musique de leur pays est un exemple de ce principe.

Généralement l'Analyse des Parties Prenantes se concentre sur deux éléments-clé: les groupes et les individus sont analysés en termes de a) l'intérêt qu'ils ont pour un problème particulier et b) la quantité et le type de ressources qu'ils peuvent mobiliser dans le but d'influencer la résolution de ce problème. Toutefois la façon dont et le degré auquel chacun de ces éléments est analysé varient considérablement. Des approches par trop exhaustives risquent de rendre l'analyse ennuyeuse sans ajouter beaucoup de valeur. En règle générale on peut dire ceci: seuls doivent être inclus les groupes et les individus avec des ressources réelles et mobilisables qui peuvent être utilisées pour appuyer ou pour s'opposer à l'organisation gouvernementale et à ses intérêts en ce qui concerne le problème en question. Ce sont eux qui ont la capacité d'influencer directement la résolution de problèmes de politiques gouvernementales.

### Approches à l'Analyse des Parties Prenantes

Certaines méthodes sont assez limitées en ce qu'elles cherchent à accomplir en matière d'Analyse des Parties Prenantes, alors que d'autres sont bien plus complexes, à la fois en ce qui concerne la richesse des données et les exigences de l'analyse. En

appliquant les critères donnés plus haut concernant le choix de groupes à inclure dans une Analyse des Parties Prenantes, la présente note va explorer certains des éléments de ces méthodes, allant des plus simples aux plus complexes.

L'approche à l'Analyse des Parties Prenantes proposée par Brinkerhoff (1991) vise l'utilisation de l'outil pour une meilleure gestion de programmes et se concentre sur l'identification d'abord de ce qu'un programme doit obtenir des parties prenantes pour être mis en oeuvre d'une façon efficace. Ces besoins sont articulés en termes de types d'échange entre le programme et les principales parties prenantes, par exemple en ce qui concerne le financement, les apports matériels, l'appui politique, les autorisations, le soutien de politiques gouvernementales, l'assistance technique, etc. Les parties prenantes sont identifiées et classées selon les ressources qu'elles contrôlent, leurs intérêts dans les activités et produits du programme et leur rôle dans les différents types d'échanges. Brinkerhoff donne ensuite un résumé de l'analyse sous forme d'un tableau dans lequel les parties prenantes par un problème particulier sont rangées sur l'axe vertical, alors que sur l'axe horizontal sont rangés les types des échanges (ou ressources) que la partie intéressée peut apporter à la résolution du problème.

Deux aspects de cette approche et de ce tableau pourraient limiter son utilité pour certains types d'analyse. D'abord, bien que les échanges ou les ressources soient bien notés, le degré auquel de telles ressources portent sur la résolution du problème ne peut pas être vu à partir du seul tableau. Deuxièmement, ni le tableau ni le commentaire qui l'accompagne n'indique à quel degré le groupe possède la capacité de mobiliser les ressources ou de participer aux échanges en question. Néanmoins cette approche possède l'avantage de communiquer rapidement qui possède quoi - éléments importants pour la conception d'une stratégie.

Honadle et Cooper (1989) ont adopté une approche légèrement différente et plus limitée à l'Analyse des Parties Prenantes que celle de Brinkerhoff. Leur tableau présente les acteurs principaux ou personnes intéressées sur l'axe horizontal. Sur l'axe vertical il

*IPC Notes Techniques* est une publication de l'Agence Internationale pour le Développement des Etats-Unis, bureau de Recherche et Développement, Office du Développement Economique et Institutionnel, Projet Implementing Policy Change.

L'équipe contractante pour le projet est Management Systems International (chef d'équipe); International Development Management Center à l'Université de Maryland; Abt Associates, Inc.; et Development Alternatives Inc. Les bureaux IPC se trouvent à MSI, 600 Water Street, S.W., Washington, D.C. 20024. Téléphone: (202) 484-7170; Fax: (202) 488-0754.

présente toute une série de problèmes sur lesquels les personnes intéressées peuvent avoir une influence et pour lesquels ils pourraient avoir la capacité d'assister à leurs résolutions. Leur tableau toutefois n'indique pas clairement comment ces parties intéressées peuvent aider pratiquement à la résolution des problèmes identifiés, mais simplement qu'elles pourraient le faire. Ce qui est peut-être plus grave, le tableau n'indique pas réellement le niveau d'intérêt de la partie prenantes vis-à-vis d'un problème particulier ni la direction de cet intérêt. Est-ce que la partie prenantes est favorable à cette politique ou contre elle? Quel est le degré de motivation de la partie prenantes en ce qui concerne le problème? Toutefois, en tant qu'outil de première approche pour illustrer la variété et les domaines de problèmes et de parties prenantes, l'approche de Honadle et Cooper est d'une utilité certaine.

D'autres interprétations et analyses de parties intéressées vont beaucoup plus loin que les deux approches décrites plus haut. L'approche de Gamman (1991) est bien plus descriptive et son analyse est très complet. Toutefois son approche met l'accent sur l'assistance à l'analyste dans sa tâche de conception de stratégie - et est forcément, pour cela, plus complet dans son analyse. A la différence des approches précédentes, l'approche de Gamman non seulement énumère les différentes parties prenantes mais s'efforce également de jauger leurs importances relatives, leurs intérêts et leurs objectifs, comment ces intérêts sont en opposition avec d'autres, et les dirigeants de chaque groupe.

Alors que la force principale de l'approche de Gamman réside en sa portée, elle peut néanmoins être aussi la source de problèmes - surtout en ce qui concerne la question de savoir combien et quels groupes sont ou doivent être inclus dans la discussion. Pour que l'analyse soit complète,

Gamman suggère à l'analyste de chercher au-delà du cercle des acteurs et des groupes évidents afin de déterminer quels acteurs non mobilisés et quels groupes non organisés pourraient être affectés de quelque manière que ce soit par cette politique (sans tenir compte de savoir s'ils seraient en fait affectés par cette politique), et ce qu'ils pourraient penser de cette politique. Quand l'aire d'application d'une politique est assez vaste, le nombre des groupes qui peuvent être inclus selon ces critères augmente rapidement et peut vite transformer l'analyse en une tâche plutôt lourde (du moins du point de vue d'un administrateur très occupé). Une autre difficulté potentielle avec l'approche de Gamman est qu'elle ne considère pas la nature des ressources des personnes intéressées ni la facilité avec laquelle elles peuvent mobiliser ces ressources. Sans information complémentaire sur le niveau des ressources et leur mobilisation, l'évaluation de l'impact des personnes intéressées sur des questions de politiques gouvernementales sera difficile.

Le niveau d'effort nécessaire pour accomplir les types de tâches suggérées par Gamman est considérable. Par conséquent et avant de s'y engager, les administrateurs devraient évaluer les gains aléatoires de l'analyse. De plus, l'approche de Gamman suppose un degré de sophistication et de connaissance des situations qu'un consultant temporaire possède rarement. Si ce type d'analyse est choisi il faudrait s'efforcer alors d'obtenir l'aide de personnes ayant connaissance des faits, ou d'informateurs. Nonobstant ces considérations, l'approche de Gamman peut fournir une mine de renseignements utiles à la fois à la conception de politique qu'au processus de sa mise en place.

Une quatrième approche est celle utilisée par Lindenberg et Crosby (1981), de paire avec leurs techniques de dessin de cartes de terrain politique.

**TABLEAU 1**

<b>GROUPE</b>	<b>INTERET QUE PORTE LE GROUPE A LA QUESTION</b>	<b>RESSOURCES</b>	<b>CAPACITE DE MOBILISATION DES RESSOURCES</b>	<b>POSITION SUR LA QUESTION</b>

Cette approche est celle suggérée pour le projet IPC. Dans cette approche un tableau présente pour chaque groupe ses intérêts, son niveau de ressources, sa capacité de mobiliser ces ressources et sa position en ce qui concerne le problème en question.

Dans la première case (Tableau 1) est inscrite la nature des intérêts qui seront affectés par la politique ou la décision devant être prise ou choisie. Quels sont les intérêts spécifiques que le groupe possède à l'encontre de cette politique? L'analyste doit prendre la précaution de sélectionner seulement deux ou trois intérêts et/ou espoirs parmi les plus importants. Dans la seconde case sont inscrits les ressources que le groupe possède qui peuvent être utilisées pour influencer sur le processus de prise de décision ou celui de la mise en place de la politique. Le groupe peut-il offrir des informations ou une connaissance particulières? L'importance intrinsèque et la présence du groupe d'un côté de la question sont-elles déterminantes pour la mise en place ou le blocage d'une politique gouvernementale? Si le groupe semble avoir des ressources qui peuvent influencer, est-il important de savoir si ces ressources peuvent être mobilisées par le groupe rapidement ou seulement lentement? Des ressources mobilisables immédiatement sont importantes si la question a une certaine urgence, mais le sont moins si la question aurait seulement des conséquences dans un avenir lointain. Si le groupe ne peut pas mobiliser ou utiliser correctement ses ressources, dans ce cas elles ne sont pas réellement des ressources à proprement parler. L'évaluation faite par l'analyste de la question de la mobilisation des ressources doit être notée. Enfin, la position du groupe en ce qui concerne la question doit être examinée et notée. Une évaluation doit être plus fine qu'un simple "pour" ou "contre." Si un groupe est à peine favorable à une position donnée, un argument convainquant pourrait être suffisant pour lui faire changer de position.

Dans certains ses éléments, cette approche est semblable à celle de Gamman mais avec la différence que l'analyste ne doit pas aller au-delà du cercle des acteurs évidents. Seuls les acteurs ayant déjà une position connue sur une question et possédant des ressources qui peuvent être mobilisés pour influencer cette question doivent être considérés. Néanmoins le niveau du travail, de l'analyse et de la compréhension de cette approche est plus développé (et prend davantage de temps à fournir) que le niveau recommandé par Brinkerhoff ou par Honadle et Cooper. De même que dans l'approche Gamman,

l'analyste doit user de prudence et comparer les avantages de pousser plus loin l'analyse par rapport aux coûts nécessaires pour y parvenir.

Alors que l'Analyse des Parties Prenantes est certainement utile pour acquérir une meilleure compréhension des intérêts et des ressources des acteurs les plus importants en matière de prise de décision et de mise en place de politique gouvernementale, elle l'est encore davantage lorsqu'utilisée de paire avec d'autres outils de gestion de stratégie tels que le dessin de cartes de terrain politique, l'analyse des champs de force, et le tableau d'analyse d'environnement (voir note IPC "The Political Environment for Implementation of Policy Change: Tools for Analysis," 1991.) Avec le dessin de cartes de terrains politiques, l'Analyse des Parties Prenantes peut aider à raffiner le placement des parties prenantes groupes politiques sur la carte. Utilisée conjointement avec l'analyse des champs de force, elle aide à clarifier la position d'un groupe ainsi que l'importance relative et la dominance d'un groupe sur un champ de force. En effet, l'Analyse des Parties Prenantes est généralement un outil plus intéressant et puissant s'il est utilisé conjointement avec d'autres outils.

#### Comment Procéder à une Analyse des Parties Prenantes au cours d'une Visite de Reconnaissance

Il y a plusieurs raisons pour lesquelles un analyste externe pourrait avoir à procéder à une Analyse des Parties Prenantes. D'abord afin de déterminer la position du client et de fixer où ce client se situe dans son environnement (qui est-il, qu'est ce qu'il y fait, l'importance de sa position par rapport à d'autres) et afin de comprendre dans une certaine mesure les pressions et les espoirs concernant son rôle. Deuxièmement, l'analyste doit acquérir une compréhension générale de l'environnement et comment les personnes intéressées agissent en commun dans cet environnement avec l'organisation gouvernementale, dans le but de pouvoir remplir un rôle plus efficace pour son client. Une connaissance des acteurs et de leurs importances permettra une action réciproque plus efficace avec le client. Troisièmement, les responsables peuvent parfois avoir de fortes opinions en ce qui concerne des personnes intéressés qui ne correspondent pas à la perception générale de l'environnement. L'analyste externe peut jouer un rôle utile en tant qu'"auditeur indépendant" auprès de ces personnes intéressées. Finalement et compte tenu du fait que certaines

approches à l'Analyse des Parties Prenantes peuvent prendre un temps considérable, l'analyste externe peut fournir au moins une courte analyse préliminaire qui peut être étudiée par le client.

Généralement l'analyste peut commencer l'Analyse des Parties Prenantes avant de se rendre sur place en se familiarisant avec la documentation existante sur la politique et l'économie du pays en question. En plus des documents classiques, y compris le World Factbook, annuaire publié par la CIA, et les journaux professionnels, les documents de la Banque Mondiale, de l'USAID et du PNUD peuvent être utiles. L'analyste doit faire une liste des groupes qui semblent les plus importants en ce qui concerne les problèmes de politiques considérés. Il ne faut pas trop se limiter lors de cette étape - il vaut mieux établir une liste assez longue pour ensuite commencer à la limiter. Si des renseignements suffisants sont disponibles l'analyste pourrait également dessiner une carte de terrain politique ou se mettre à élaborer une analyse des champs de force. Si possible des experts provenant d'universités, de bureaux d'études locaux ou de l'ambassade du pays doivent être consultés. Av la suite de cette préparation, l'analyste devrait être à même d'avancer quelques hypothèses préliminaires sur la variété des personnes intéressées et leurs importances relatives.

Une fois sur le terrain, l'analyste doit rechercher localement les personnes possédant les informations pour les consulter sur la question des acteurs principaux et de leurs intérêts. L'analyste est encouragé à utiliser une gamme aussi étendue que possible d'informateurs car beaucoup d'informateurs ont leurs propres objectifs qu'ils cherchent à atteindre. Des informateurs de premier plan peuvent venir de sources très variées: des journalistes, des dirigeants d'église, des chefs de groupes d'hommes d'affaires, des parlementaires, des dirigeants de partis politiques, des personnalités d'organisations internationales de bailleurs de fonds, des chefs de groupes d'intérêts, des professeurs d'université, des consultants, des employés d'ambassade (non limités à ceux de l'ambassade des Etats-Unis), des chefs syndicaux, des commentateurs de radio et de télévision, des bureaux d'études locaux, des instituts de gestion, des cadres militaires supérieurs et des professeurs de collèges militaires, des dirigeants des ONG locales et internationales.

Bien que les entrevues personnelles constituent la méthode la plus courante pour obtenir des

renseignements, d'autres techniques peuvent être utilisées. Par exemple, l'auteur de cette note a obtenu certains succès en organisant des groupes informels de réflexion et des ateliers dans le but de discuter certaines questions et d'étudier les éléments constitutifs de différences d'opinion. La difficulté de cette approche est qu'elle nécessite d'habitude que l'analyste soit mieux introduit dans un milieu que ne le sont les consultants temporaires. Cette technique est également utile pour que l'analyste y place ses idées au banc d'essai.

Idéalement, les cadres de pays en voie de développement doivent acquérir une bonne familiarité avec cet outil, à la fois pour réduire leur dépendance sur des avis extérieurs et pour jauger l'efficacité et la véracité des avis et analyses extérieurs obtenus. Au-delà de la consultation de documents normalement disponibles et appropriés, il y a quelques mécanismes utiles que cet auteur a découverts pour l'enseignement de cette technique. Une méthode utile est l'utilisation d'ateliers; d'abord une brève présentation de la méthode est faite, suivie d'études de cas et autres exercices pour perfectionner la capacité d'utiliser la technique. Si l'on désire former plusieurs personnes à la technique de l'Analyse des Parties Prenantes, cette dernière méthode est tout particulièrement indiquée. Il faut faire bien attention de ne faire participer que les personnes qui vont réellement utiliser cette technique et qui la trouveront utile. Les personnes qui en fait ne vont pas l'utiliser auront tendance à la trouver assez ennuyeuse. Un autre mécanisme utile, surtout lorsque la technique est destinée à être utilisée par un groupe très restreint, est la formation individuelle à l'usage de l'instrument. Lorsque le nombre des utilisateurs est supérieur à trois, cependant, la technique de l'atelier est plus efficace.

### **Comment les Cadres de Pays en Voie de Développement Peuvent Utiliser l'Analyse des Parties Prenantes:**

Dans de nombreux aspects il existe plusieurs parallèles entre l'utilisation et l'utilité de l'Analyse des Parties Prenantes pour les cadres de pays en voie de développement et l'analyste/consultant externe. Toutefois, on doit généralement s'attendre à ce que les cadres nationaux ont l'avantage de leur connaissance du milieu local (renforcée par une vision historique de la question) et normalement d'un accès plus rapide aux personnalités locales qui possèdent le plus d'information sur le sujet. Néanmoins, ces cadres doivent être prévenus que la

connaissance de noms et de groupes ne se traduit pas nécessairement en une meilleure compréhension analytique des différentes parties intéressées. Souvent, le cadre saura (peut-être intuitivement) qu'un certain groupe est puissant et devra être tenu en considération. Mais il pourrait ne pas comprendre pourquoi le groupe devra être tenu en considération. Quelles sont les ressources du groupe? Dans quels délais ces ressources peuvent-elles être mobilisées? Quels sont leurs intérêts et pour quelles raisons ont-ils de tels intérêts? Dans le but de construire une stratégie, ces derniers éléments sont des renseignements importants.

Il est important que le cadre confirme ses impressions sur les personnes intéressées, soit par le biais de discussions de groupe avec des collègues de son organisation, soit par une analyse externe. Il est normal que les cadres augmente l'importance des groupes qui partagent leurs propres points de vue et diminue peut-être l'importance d'autres. Bien qu'il ne soit pas parfait, le processus de conseil peut aider à réduire cette attitude tendancieuse.

Quand le cadre doit-il entreprendre une telle analyse? Il existe deux moments auxquels l'analyse des parties prenantes est d'une importance critique. D'abord au moment où une stratégie est en train d'être formulée - au point où les décisions qui concernent qui sera favorisé sont prises. Bien qu'il est vrai que les cadres ne sont pas souvent consultés à ce moment, ils peuvent fournir des renseignements importants concernant les personnes intéressées les plus importantes et les façons dont elles peuvent influencer les résultats de politiques. Comme les

responsables de politiques gouvernementales ne sont pas souvent en contact direct avec ou ont peu en commun avec les personnes intéressées, les renseignements fournis par les cadres, qui sont en contact bien plus fréquent et direct avec elles, peuvent être critiques. C'est à ce point que le cadre peut aider le preneur de décisions de politiques à éviter des décisions qui auraient des conséquences fâcheuses.

Le second moment est celui de la formulation d'une stratégie pour la mise en place d'une politique gouvernementale. C'est à ce moment que le cadre apportera sa plus grande contribution. C'est aussi à ce moment que les décisions deviennent critiques en termes de l'assurance des alliances et des appuis. Une bonne analyse des espoirs des personnes intéressées et une solide évaluation de l'importance relative des groupes intéressés peuvent être des éléments clés dans la conception de stratégies pour manier certains groupes, sachant quels éléments de la stratégie doivent être développés et comment s'assurer de leur appui à l'avenir.

Enfin, et peut-être en tant qu'avertissement, puisque les exercices d'Analyse des Parties Prenantes peuvent être fascinants, il peut être tentant d'y consacrer trop de temps, et, ce qui est pire, d'attacher trop de foi à l'analyse. L'Analyse des Parties Prenantes n'est qu'un outil, un outil qui permet de mieux comprendre le terrain sur lequel le changement de politiques et la mise en place de ces politiques vont se jouer. Cette analyse n'est pas une fin en soi.

## RÉFÉRENCES

Brinkerhoff, Derick W., Improving Development Program Performance. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1991.

Bryson, John M., Strategic Planning for Public and Non-profit Organizations. Oxford: Jossey-Bass, 1988.

Gamman, John, "Stakeholder Analysis", (unpublished memo/note for IPC program, 1991).

Honadle, George and Cooper, Lauren, "Beyond Coordination and Control: An Interorganizational

Approach to Structural Adjustment, Service Delivery, and Natural Resource Management." World Development, 17, no. 10, 1989.

Lindenberg, Marc and Crosby, Benjamin, Managing Development: the Political Dimension. Hartford, Connecticut: Kumarian Press, 1981.

White, Louise G., "Implementing Policy Changes" (technical annex attached to USAID Project Paper for Implementing Policy Change Project.) September, 1989.