PN-ABY-725

Notes Techniques

A publication of USAID's Implementing Policy Change Project

No. 3 Août 1992

Analyse des Caractéristiques Politiques

Daniel Gustafson et Marcus Ingle

Contexte

Il est essentiel que les directeurs de projet comprennent clairement la nature des politiques qu'ils sont chargés de mettre en oeuvre. Loin d'être un processus mécanique qui consiste simplement à mettre à exécution ce qui a été décidé, la mise en oeuvre des politiques est une entreprise intimidante comprenant tout au long de nombreux points décisifs qui affecteront les perspectives de succès d'une tentative de réforme. Comprendre le contexte d'une nouvelle politique et la manière dont elle modifie le statu quo est une étape importante dans l'initiation d'une approche stratégique visant à mettre à exécution un changement de politiques. L'analyse des caractéristiques politiques est un outil utile qui aidera les directeurs de projet à mieux comprendre les dimensions et dynamiques de ces politiques, leur origine, ainsi que les points de soutien et d'opposition probablement les plus forts.

L'analyse des caractéristiques politiques est peut-être un premier pas vers l'élaboration d'une stratégie d'exécution en ce sens qu'elle permet d'examiner les politiques et l'environnement dans lesquels elle opère. L'analyse des caractéristiques politiques a pour objectif de faire comprendre systématiquement les politiques qui peuvent conduire à une évaluation plus détaillée, telle que l'analyse des parties prenantes et l'identification des mécanismes visant à mobiliser le soutien ou à stopper l'opposition. Elle a été conçue pour aider les directeurs de projet à réfléchir systématiquement à:

- ce pour quoi les politiques ont été conçues;
- au contexte dans lequel les politiques seront mises en oeuvre;
- quelles seront les conséquences des changements introduits, et pour qui;

  et

- comment se manifesteront probablement les réactions du public et/ou de la bureaucratie.

Pour toutes les initiatives de réforme de politiques, il faudrait tenir compte et des conséquences qu'elles auront sur le public et des obstacles bureaucratiques à leur mise en oeuvre. Les caractéristiques spécifiques de ces politiques influent sur l'importance relative de chacune, ainsi que sur les dynamiques du processus d'exécution. Certaines politiques telle que l'élimination des subventions sont peu complexes sur le plan administratif, peuvent être mise en oeuvre rapidement et peuvent provoquer une réaction du public considérable et immédiate. D'autres politiques, telle que la décentralisation, exigent énormément de temps et d'effort sur le plan administratif, n'ont aucun impact immédiat sur le grand public, et provoquent ainsi différents types de réaction de la part du public et de la bureaucratie. La plupart des politiques présentent bien sûr des caractéristiques qui longent les continua des variables ayant trait, entre autres, à la réaction du public, l'engagement de la bureaucratie et la complexité technique.

Daniel Gustafson est chef du programme International Development Management Center (IDMC) à University of Maryland. Marcus Ingle est directeur de IDMC.

Thomas et Grindle (1990) ont examiné douze études de cas sur la réforme des politiques concernant les modèles de soutien et d'opposition, ainsi que la manière dont ils influent sur les résultats de la réforme des politiques. Ils en ont conclu qu'il faudrait considérer la réforme des politiques comme un processus d'interaction plutôt que comme une suite linéaire d'événements dans lesquels l'initiative peut être modifiée ou inversée à tout moment par les pressions et réactions de ceux qui en seront affectés. Les réactions peuvent aller de très insignifiantes, jusqu'à compromettre la mise en oeuvre des politiques, ou même menacer la survie d'un régime. Parmi les caractéristiques qu'ils ont identifiées et qui influencent la nature de ces réactions figurent la répartition des coûts et avantages d'une politique, sa complexité technologique, son intensité administrative, son impact à court ou long terme et le degré de participation qu'elle suscite.

Sur la base de ces caractéristiques, Thomas et Grindle présentent deux vastes scénarios de réaction à un changement de politiques. Le premier est celui de "l'arène publique" où le résultat de la réforme se déterminera largement par la réaction de la société vis-à-vis des efforts déployés pour changer les conditions existantes parmi les groupes les plus touchés par ces réformes. L'autre scénario est celui de "l'arène bureaucratique" où le résultat de la réforme sera largement déterminé par la manière dont les organismes bureaucratiques, les responsables du secteur public et les routines administratives réagiront au changement de politiques.

L'analyse des caractéristiques politiques se base sur ce cadre et pose une série de questions qui ont trait à l'essence des politiques, aux gens qui seront touchés par elles et à la nature des changements qui seront introduits. Avant de se pencher sur ces questions spécifiques, il est utile d'examiner une illustration de la manière dont les caractéristiques politiques affectent la mise en oeuvre.

Illustration:The Lesotho Agricultural Policy Support Program (Le programme de soutien des politiques agricoles du Lesotho)

Le programme de soutien des politiques agricoles du Lesotho (LAPSP), récemment révisé dans le cadre du projet IPC constitue un bon exemple qui illustre la manière dont les caractéristiques politiques affectent une mise en oeuvre. Ce programme financé par l'USAID vise à la réforme des politiques dans deux domaines, à savoir: la mise à exécution d'une taxe nationale sur le pâturage (et des questions connexes sur la gestion du bétail et des parcours) et l'implication croissante du secteur privé dans la distribution d'intrants agricoles (principalement par le biais de la cession des actions d'une entreprise para-publique).

L'idée d'une taxe nationale sur le pâturage du bétail a pour origine un groupe de travail national sur l'élevage et a été incorporée dans un plan d'élevage national. Elle est soutenue par les responsables techniques du Ministère de l'Agriculture, organisme principalement responsable de sa mise à exécution. Cette politique a été conçue pour a) réduire la taille des troupeaux et le surpâturage à mesure que les propriétaires de bétail commenceront à payer pour l'utilisation d'une ressource commune, b) se rattacher à des pratiques améliorées de gestion du bétail et des parcours, et c) fournir des ressources produites localement que les communautés utiliseront pour leurs propres programmes de développement. Si elle réussit, la dite politique aura des implications radicales sur la manière dont sont gérés les pâturages et le bétail et sur le rôle des conseils villageois de développement locaux.

Cette taxe sur le pâturage représente une nouvelle taxe que tout propriétaire de bétail devra payer - une partie très significative de la population - quoique le coût le plus élevé sera payé par ceux qui possèdent les plus gros troupeaux et donc le plus d'influence politique. Le coût ou la "souffrance" que coûtera cette politique sera ressenti à court terme et sera très visible pour le public. Les avantages d'une meilleure gestion des ressources naturelles s'accumuleront à long terme et se répandront dans toute la société. Une résistance de taille est inévitable.

Les politiques relatives aux intrants agricoles exigent: a) l'élimination d'une subvention sur les

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 coontractante 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

engrais vendus dans les magasins du gouvernement, b) l'ouverture de la distribution d'intrants agricoles au secteur privé, et c) la cession des actions du distributeur para-public d'intrants agricoles. Avec l'élimination complète de la subvention et l'ouverture du marché des facteurs de production au secteur privé, on prête actuellement attention à la cession des actions des magasins de vente au détail de Co-op Lesotho. Quoique ces réformes aient été pendant longtemps l'objet d'une discussion au sein du Gouvernement, il n'existe aucun "plan national de distribution d'intrants agricoles", ni de service s'identifiant à cette politique comme il existe dans l'élevage, ni de groupe préexistant qui assure une direction technique. Sans pressions extérieures (en particulier un programme d'ajustement structurel), on doute que le Gouvernement ait proposé le désinvestissement en ce moment, ou à la vitesse envisagée.

La fin du monopole gouvernemental de la répartition des intrants agricoles a eu un impact visible immédiat. Les avantages des étapes suivantes de cette politique, à savoir la cession des actions de Co-op Lesotho, seront moins prononcés. Ils dépendront d'une série de facteurs relatifs à la rentabilité de l'utilisation des intrants agricoles et aux décisions du secteur privé d'investir dans de nouveaux magasins de vente au détail. La réduction du déficit budgétaire du Gouvernement constitue un avantage immédiat de cette politique, mais il est peu probable qu'elle suscite une énorme réaction publique. Quoique peu d'hommes d'affaires ou de coopératives membres gagneront à prendre contrôle des magasins de vente au détail, les avantages à court terme du désinvestissement peuvent ne pas être très évidents pour le grand public. De même, la société ne sentira pas, somme toute, le coût de ces réformes. Certains agriculteurs seront désavantagés par la perte d'intrants agricoles tout proches, mais pas plus que dans n'importe quel changement économique normal. Dans cette réforme, les "perdants" sont les employés de Co-op Lesotho ainsi que les membres de la bureaucratie.

Il est évident que la nature de ces deux réformes est tout à fait différente et que les origines, visibilité, et répartition de coûts et avantages de ces politiques provoqueront des dynamiques de soutien et d'opposition distinctes. Ces différences sont plus claires lorsque l'on examine chaque politique en terme de questions relatives aux caractéristiques politiques dont la liste figure ci-dessous.

Questions relatives aux Caractéristiques Politiques

1. Que fait la politique? (Par exemple, elle permet d'instituer une taxe nationale sur le pâturage du bétail; elle désinvestit des fonctions étatiques de distribution des intrants agricoles ainsi que des actifs.)

2. Quel est l'impact désiré de la réforme des politiques; que doit-elle accomplir ou faciliter? (Par exemple, la taxe sur le pâturage modifiera les décisions concernant l'approvisionnement et permettra de réduire la taille du troupeau, d'améliorer en fin de compte la gestion du pâturage naturel et du bétail, de même que d'augmenter le contrôle local sur les ressources locales; le désinvestissement renforcera la participation du secteur privé au marché des facteurs de production agricoles et de ce fait, rendra les intrants plus disponibles aux agriculteurs tout en éliminant une ponction des ressources rares du gouvernement.)

3. D'où est venu l'intérêt pour cette politique? Pourquoi en a-t-on pris l'initiative? (Par exemple, du Groupe de Travail National sur l'Elevage, ou dans le cadre d'un ensemble de programmes d'ajustement structurel sponsorisés par un donateur.)

4. Est liée à cela la question de savoir qui a décidé de cette politique, comment et pourquoi? La décision de cette politique était-elle simplement l'adoption de recommandations faites par le donateur ou un état conditionnel basé sur des critères de rationalité économique? Faisait-elle partie d'un processus négocié, et s'il en est ainsi, quelles étaient au départ les positions des décideurs? En a-t-on décidé ainsi à cause de l'intérêt personnel de personnes d'influence, et si oui, sont-elles toujours influentes et impliquées dans ce processus? Le fait d'examiner ces questions permettra de mesurer la volonté politique qui se cache derrière l'adoption de cette politique.

5. Quelle est la nature des avantages et à qui reviennent-ils? il y aura probablement des gagnants et dans l'arène publique et dans l'arène bureaucratique. Des questions spécifiques devraient permettre d'analyser les caractéristiques des avantages que tireront ces deux groupes. Parmi les variables figurent:

- la visibilité des avantages
- leur caractère immédiat ou la durée de temps comprise entre leur application et leur impact
- la portée de l'amélioration par rapport au statu quo
- leur degré de concentration
- jusqu'à quel point les avantages apparaissent-ils "somme nulle".

Dans le cas de la taxe sur le pâturage du bétail et de la cession des actions de Co-op Lesotho, bien des avantages semblent s'accumuler dans le long terme, ne sont pas très visibles, et sont dispersés dans la société. Un exemple de situation inverse serait le prix du lait subventionné et plus élevé aux Etats-Unis qui entrainera des accroissements de revenus importants et remarquables pour le nombre relativement faible des fermiers laitiers.

6. Quelle est la nature des coûts de la réforme des politiques, et qui les supportera? Puisqu'il y aura aussi probablement des perdants et dans le public et dans la bureaucratie, des questions semblables à celles concernant les avantages devraient permettre d'analyser les caractéristiques des coûts que supporteront ces deux groupes, tels que:

   - la visibilité des coûts
   - leur caractère immédiat ou la durée de temps comprise entre leur application et leur impact
   - la portée de la détérioration par rapport au statu quo - le degré de "souffrance à endurer"
   - leur degré de concentration
   - jusqu'à quel point les coûts seront financiers, politiques ou liés au statut.

   Si l'on poursuit les exemples mentionnés ci-dessus, le coût de la taxe sur le pâturage est immédiate et visible pour le public. D'un autre côté, les coûts du désinvestissement ne toucheront pas le public dans de sérieuses proportions, mais sont concentrés sur les membres du personnel de Co-op Lesotho qui perdront leur emploi.

7. Quel est le degré et la complexité des changements créés par cette nouvelle politique - et pour le public et pour la bureaucratie? Certaines politiques pourraient représenter beaucoup de changement pour le public, mais peu de changement pour la bureaucratie (par exemple, le paiement d'une nouvelle taxe sous forme de taxe sur le pâturage dans le cadre de la communauté); d'autres pourraient représenter juste l'inverse (par exemple les cas où les producteurs continuent de s'approvisionner auprès des magasins d'intrants agricoles dont le contrôle est passé des mains du secteur public aux mains d'un entrepreneur privé). D'autres pourraient encore représenter un changement considérable dans les arènes publiques et bureaucratiques (par exemple, le fait de ne plus être obligé de vendre des produits agricoles aux sociétés para-étatiques permettra de changer le rôle de plusieurs organismes gouvernementaux, ainsi que les pratiques commerciales des producteurs agricoles).

   Le degré et la complexité de ce changement pourront être davantage évalués soit dans l'arène publique, soit dans l'arène bureaucratique. Parmi d'importantes variables figurent:

   - La diversité des changements introduits
   - le procédé contraire aux pratiques, rôles et comportements actuels qu'ils représentent
   - le degré de sophistication technique introduite dans ces changements
   - leur échelle géographique
   - le degré de contradiction quant à leur nature ou valeur.

8. Quelle est la durée du processus de changement des politiques? Certaines réformes, telle que la dévaluation de la monnaie, peuvent survenir du jour au lendemain; pour d'autres réformes comme celles du LAPSP, il faudra plusieurs années pour les mettre entièrement en oeuvre.

9. Quelles sont les institutions impliquées dans la mise en oeuvre des politiques? (Par exemple, le Ministère de l'Agriculture, le Ministère des Finances, le Ministère de l'Intérieur, les sociétés para-publiques, les entreprises privées, les associations ou coopératives, les entités judiciaires, les organes législatifs, les ONGs et les organismes gouvernementaux locaux.)

10. A quel point la nouvelle politique est-elle intense sur le plan administratif et complexe sur le plan technique (en elle-même, sans compter les changements qu'elle suscitera)? Par exemple, les étapes menant à la collecte de la taxe sur le

pâturage (inventaire de l'élevage national), le processus de collecte de la taxe (qui donne aux Conseils de Développement Villageois l'autorité légale de le faire), l'allocation des fonds collectés (où, par qui, pour quoi), tout cela représente des opérations très complexes. La cession des actions de Co-op Lesotho comporte également une séquence d'activités relativement complexes ayant trait à l'identification et la valorisation des actifs, l'établissement des règles et règlements en vue de leur vente, ainsi que le processus de transfert lui-même.

Sur la base de l'analyse des coûts et avantages de ces politiques pour le public et la bureaucratie, les directeurs de projet devraient analyser les stimulants visant à un changement de politiques pour les deux. Parmi les variables spécifiques figurent ici:

- l'importance perçue de la question des politiques
- le degré de soutien politique en faveur du changement
- la mesure dans laquelle la participation au niveau central est nécessaire à la mise en oeuvre
- la mesure dans laquelle il faut une participation au niveau local
- la valeur perçue des avantages
- les coûts perçus de non-conformité
- la mesure dans laquelle les avantages peuvent se limiter à ceux qui contribuent aux ressources
- la mesure dans laquelle la réforme des politiques est une condition à l'accroissement des ressources octroyées par les donateurs.

En passant systématiquement en revue cette série de questions, ceux qui sont chargés de mettre en oeuvre ces politiques de même que les équipes d'appui extérieures pourront comprendre plus clairement ce qu'est cette politique, et commencer à réfléchir aux moyens de renforcer les perspectives d'une mise en oeuvre réussie. Dans le cas du Lesotho, un des résultats de l'examen de ces questions a été la réalisation que le calendrier d'exécution original était trop optimiste et qu'il fallait planifier davantage pour accommoder la séquence d'activités nécessaires. De même, pour chaque domaine de politiques, on a identifié de nouveaux moyens de faire pression pour en avancer l'exécution, sur la base de l'emplacement et la concentration de leurs avantages et de leurs coûts.

Références

Gustafson D.J., Magnuson R.A. et Edwards R. (Mai 1992). "Lesotho Agricultural Policy Support Program Mid-Evaluation." Projet de Mise en Oeuvre des Changements de Politiques (IPC).

International Development Management Center (Mai 1992). "Data Collection Protocol: Action Research Core Questions." Projet de Mise en Oeuvre des Changements de Politiques.

Thomas J.W. et grindle M.S. (1990). "After the Decision: Implementing Policy Reforms in Developing Countries." World Development, vol. 18, no. 8, pp. 1163-1181.