

# Notes Techniques

A publication of USAID's Implementing Policy Change Project

No. 5

Avril 1992

## La Gestion et l'Environnement pour la Mise en Oeuvre de Réformes Politiques : Deuxième Partie

*Techniques pour établir un profil de l'environnement politique*

**Benjamin L. Crosby**

L'une des premières tâches des responsables chargés d'une stratégie, est de comprendre pleinement les contours du terrain sur lequel ils devront opérer. La diversité et la complexité des processus politiques et décisionnels dans une réforme nécessitent l'emploi d'outils pour établir des profils, des diagnostics et faire une analyse. Cette note a pour but de présenter et de décrire un éventail de techniques s'avérant utiles pour permettre aux responsables d'accroître leur compréhension de la décision et du contexte dans lequel ils doivent travailler. Trois méthodes vont être discutées dans le cadre de cette note technique : profil micro-politique, carte de réseaux politiques et analyse des champs de force.

L'établissement du profil politique ne doit pas nécessairement être confiné au macro ou niveau national, mentionné dans la première partie de cette série d'exposés. Deux autres techniques utiles concernent le micro-profil et la carte des réseaux politiques. Le micro-profil établit un schéma des relations entre les acteurs au niveau micro-politique et s'avère particulièrement utile pour illustrer les liens entre les acteurs dans un secteur (comme ceux par exemple de la Santé, de l'Éducation, de l'Agriculture). Autre exemple : supposons que le ministre de l'Agriculture du "Boliguay" veuille analyser la portée du soutien inter-sectoriel à de

nouvelles politiques ou idées, dans ce cas, il serait utile de disposer d'une carte micro-politique du secteur agricole reflétant ses composants et les intéressés dans ce secteur. Supposons, par ailleurs, que le ministre de la Santé veuille se concentrer sur une politique donnée et mesurer l'efficacité potentielle de sa stratégie en suivant la filière habituelle du processus d'approbation, il pourrait souhaiter avoir en mains une carte des ramifications/ou réseaux politiques afin d'intervenir aux endroits clés dudit processus.

### **Profil micro-politique:**

Même si une carte macro-politique montre le soutien d'ensemble dont jouit le gouvernement, elle ne révèle pas nécessairement les appuis qui lui sont accordés sur des points spécifiques. Un gouvernement peut disposer d'un solide soutien d'ensemble mais aussi soulever une opposition massive ou particulièrement intense à propos de questions spécifiques. Une carte micro-politique peut fournir un meilleur éclairage sur le soutien sur lequel on peut compter dans un domaine particulier, indiquer comment certains secteurs réagiront à telle ou telle politique et donner une idée plus claire des positions épousées par diverses organisations au sein d'un même secteur. Si, par exemple, un ministre désire promouvoir une politique modifiant la nature des relations qui existent au sein du secteur considéré, l'établissement d'une carte peut révéler l'étendue et la provenance du soutien que recueille ladite politique, de même que les vues de

---

*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.*

l'opposition, et permettre de prévoir, le cas échéant, les possibilités d'alliances ou de coalitions. Un manque visible de soutien, témoignerait de la nécessité ou bien d'abandonner l'idée ou de la modifier radicalement, plutôt que de gaspiller de précieuses ressources. Supposons, par exemple, que le ministre de l'Agriculture du Boliguay veuille déterminer le soutien que recueillerait une baisse des contrôles des prix sur les céréales, afin de stimuler la production dans ce secteur, les forces qui pourraient se liguer pour et contre cette mesure (présentées dans la figure no. 1), pourraient le renseigner.

La micro-carte reflète moins d'appuis qu'on ne le supposerait sur simple lecture de la macro-carte. La raison, dans le cas particulier des contrôles des prix des céréales, est à imputer au fait que le problème n'intéresse qu'un nombre relativement limité d'acteurs, dont la plupart sont opposés à la mesure envisagée. Face aux acteurs en présence et à la controverse soulevée au plan social par des questions comme celles des contrôles des prix, le ministre de

l'Agriculture devra songer à élargir sa base de soutien, s'il désire persister dans cette voie. L'ambiguïté du soutien d'acteurs influents comme le Parlement, les militaires et un nombre important de membres du parti politique du président, laisse planer de grandes incertitudes quant à l'élimination des contrôles sur les prix. Toutefois, en cas d'aval d'au moins deux de ces acteurs influents, il devrait être possible de maîtriser les adversaires du projet; il suscite certes, de fortes réactions mais, il ne faut pas perdre de vue que la classe moyenne, les travailleurs urbains, les syndicats et les petits agriculteurs constituent une opposition amorphe, donc difficile à mobiliser. Les forces pour et contre le contrôle des prix apparaissant sur la micro-carte suggèrent que, pour aller de l'avant, le ministre devra remanier le programme envisagé ou le modifier pour réduire le degré d'opposition qu'il suscite. Toutes questions de techniques et de stratégies mises à part, il est tout à fait clair dans ce cas, que si le gouvernement jouit

**Figure no 1**  
**Carte micro politique du secteur agricole du Boliguay**  
**(Réduction des contrôles des prix)**

Opposition idéologique	Soutien de idéologique	Soutien base	Soutien de idéologique	Soutien Oppos.
<b>MINISTERE DE L'AGRICULTURE</b>				
Classe moyenne urbaine				
<b>PARLEMENT</b>		<b>CONSEIL ECONOMIQUE</b>		
<b>PRD</b>		<b>FMI</b>		Chambre de commerce
		Donateurs internationaux		
Syndicats des travailleurs urbains			Chambre d'agriculture	
Petits agriculteurs			Producteurs de céréales	
<b>MILITAIRES</b>				

*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.*

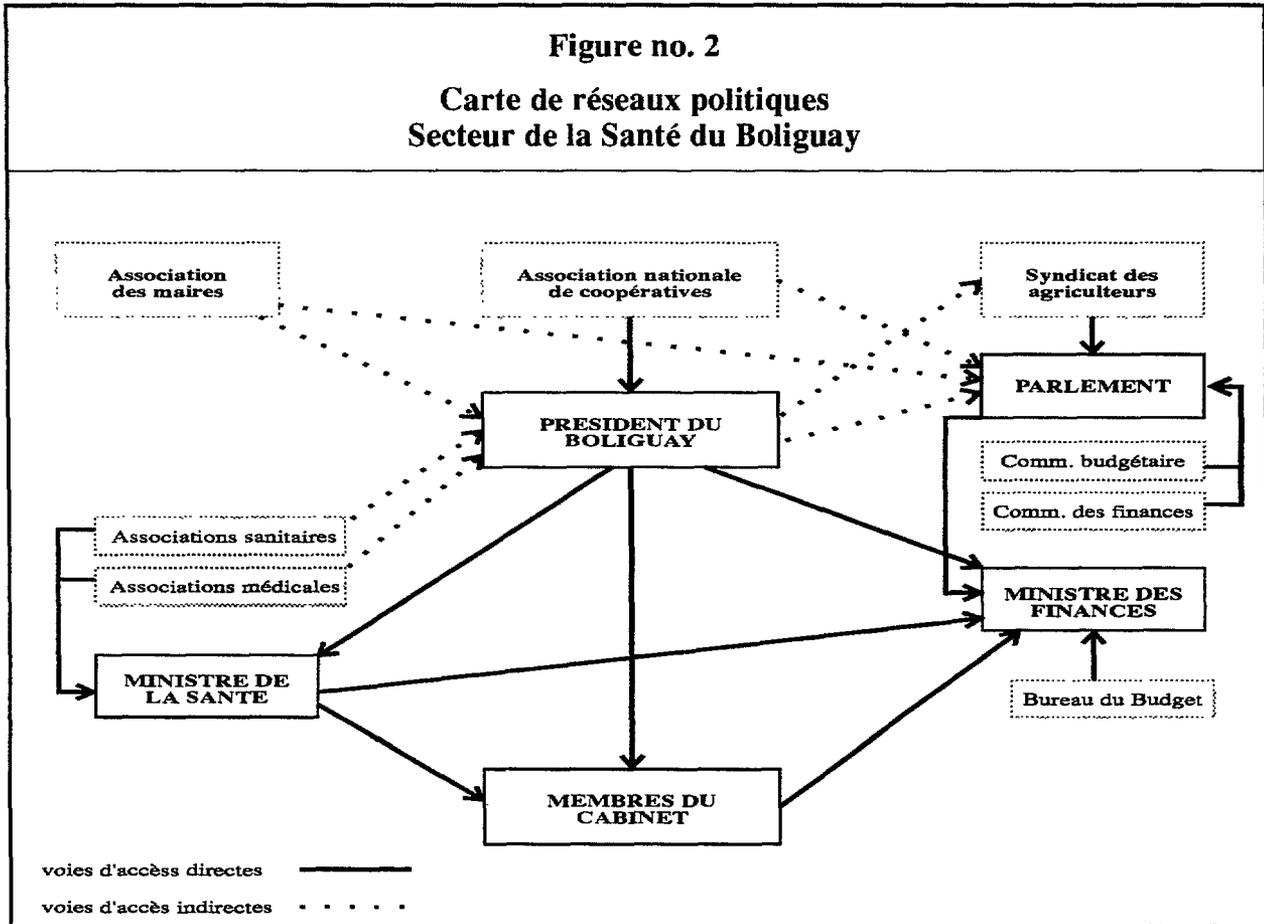
L'équipe contractante pour le projet est Management Systems International (chef d'équipe); International Development Management Center à l'Université de Maryland; Abt Associates, Inc.; et Development Alternatives Inc. Les bureaux IPC se trouvent à MSI, 600 Water Street, S.W., Washington, D.C. 20024.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

d'un bon niveau de soutien général, la politique envisagée, ici, entraînera probablement des remous, comme le montre la micro-carte.

Le ministre doit-il renoncer à son projet ? Pas nécessairement. La micro-carte peut contribuer à indiquer quels sont les intérêts à satisfaire pour permettre au dossier de progresser. Est-il possible de former une coalition qui sera suffisamment forte pour faire front à l'opposition ? Est-elle liguée contre un point particulier ou bien est-elle dispersée et fragmentée ? Peut-on déterminer le degré et la distance qui la sépare de partenaires potentiels de coalition ? Que devrait concéder le ministre à ces éventuels partenaires de coalition ? Si former une coalition ne semble ni possible ni souhaitable, existe-t-il un moyen de neutraliser les principaux opposants à la mesure ? Quels devraient être les changements à y apporter et quelles seraient les concessions à faire à ces acteurs de premier plan ? Pour répondre à toutes ces questions, il suffit de déterminer le niveau des ressources et des capacités de mobilisation de chacun des acteurs clés (opposants et partisans) identifiés sur la carte.

**Cartes de réseaux politiques:**

Il arrive parfois que des officiels désirent se concerter sur une idée politique et aimeraient ne pas devoir consulter des acteurs jugés sans importance et sans rapport avec le projet considéré. La réalisation d'une carte de réseaux politiques peut s'avérer extrêmement utile en pareilles circonstances. Sa mise au point se fait en plusieurs étapes et exige de déterminer : (1) Quelle est la filière à suivre pour faire approuver et exécuter un projet ou une politique ? (2) Qui sont, à chaque étape, les acteurs ou l'acteur responsables ? (3) Comment les officiels peuvent-ils avoir accès à eux ? Doit-on passer par d'autres acteurs non inclus officiellement dans le processus, mais qui jouissent d'une influence substantielle auprès des décideurs ? Enfin, de quels moyens les officiels doivent-ils user pour influencer sur ce processus ? Possèdent-ils des talents particuliers ou ont-ils des contacts qui pourraient faciliter le processus. La figure no. 2 illustre le cheminement de ce processus.



Supposons que le ministre de la Santé désire augmenter ces lignes budgétaires pour améliorer les prestations en milieu rural. Les principaux acteurs mêlés au processus de décision sont le ministre de la Santé, le ministre des Finances, le président et le parlement. Mais, plusieurs autres personnes peuvent intervenir dans ce domaine et influencer sur les décisions à prendre. Le personnel du ministère des Finances, chargé de la préparation de la loi des finances, et donc de l'exercice du budget, joue un rôle indiscutable dans l'articulation d'une bonne partie du programme et, par conséquent, pèse sur le maintien et la suppression de postes budgétaires. Qui fait partie de ce personnel ? Est-il possible de le contacter et de l'influencer ?

Au nombre des éléments importants que compte le parti politique du Président figurent le syndicat des agents de santé et l'association médicale. Chacune de ces parties pourrait être amenée à s'aligner sur la position du ministre et ainsi faire pression sur le Président. Au sein du parlement, ce sont les commissions budgétaire et des finances qui devront approuver le budget soumis par le Président. Existe-t-il, dans ce cas, des mécanismes qui permettraient d'influencer directement la commission ou le personnel chargé de l'élaboration des lois portant sur l'autorisation d'engagement de crédits. Un membre de la commission s'intéresse-t-il plus particulièrement aux problèmes sanitaires en milieu rural ? Si oui, le ministre pourrait lui fournir en temps opportun des informations pertinentes

susceptibles d'être utilisées par la commission lors de débats ou d'auditions consacrés à la défense de cette politique.

Enfin, des groupes aussi divers que l'association des maires, l'association nationale de coopératives et le syndicat des agriculteurs pourraient être amenés, également, à exercer des pressions. Bien que ces groupes -- à l'inverse du parlementaire ou du ministre -- ne prennent pas part, directement, au processus politique, ils deviendront néanmoins les éventuels bénéficiaires du programme et, donc, peuvent constituer une importante source d'influence sur des officiels élus, tels que le Président ou les membres du parlement.

Il faut souligner en outre que pour tirer partie de ces divers contacts possibles, il convient de les mobiliser. Cela exigera de la part du ministre, d'un représentant ou d'un délégué crédible, non seulement de l'initiative, mais aussi du temps et de l'énergie. Si le ministre ne fait pas l'effort nécessaire, il est probable que personne d'autre ne le fera à sa place. Mais déployer des efforts ne sera pas suffisant. Le potentiel de collaboration de chaque point d'accès devra être examiné pour déterminer dans quelle mesure il permettra d'obtenir davantage de fonds pour améliorer la santé en milieu rural.

#### Analyse des champs de force:

L'analyse des champs de force constitue une autre méthode, plutôt commode, pour illustrer le soutien et

**Figure no. 3**

### Analyse des champs de force concernant une réduction des contrôles sur les prix

(-) Opposé à	(0) Neutre	(+) En faveur de
Classe moyenne urbaine PRD PARLEMENT MILITAIRES Syndicats des travailleurs urbains Petits agriculteurs Chambre de commerce	Chambre d'agriculture	Conseil économique FMI Donateurs internationaux Producteurs de céréales

l'opposition que suscite une politique donnée. La technique d'analyse est fort simple : les groupes sont classés dans un continuum "fortement en faveur" de ou "fortement opposé" à telle question ou politique. Ceux qui se placent au milieu du continuum reflètent une position neutre sur le sujet. Ceci permet d'établir une "carte" des partisans et opposants à une politique. Elle est particulièrement utile comme mécanisme de base pour trier les positions des différentes parties intéressées et pour fournir au/à la responsable un aperçu d'une opposition majeure ou d'un vif soutien sur un point particulier. La figure no. 3 ci-contre offre un exemple d'application de l'analyse des champs de force.

A l'évidence, cette analyse traduit un fort degré d'opposition au projet de réduction de contrôles des prix, ainsi qu'en témoigne le nombre de groupes contre et ceux qui sont pour. Mais elle n'indique pas pourquoi ils s'opposent à la mesure envisagée, s'ils en accepteraient l'augure dans le cadre d'une coalition gouvernementale, si leur opposition est guidée par les mêmes raisons et elle renseigne peu sur la qualité ou les ressources des opposants ou des

partisans. Dans ce cas, la configuration oppositionnelle de l'analyse des champs de force devrait inciter le/la responsable à étudier plus à fond ces questions avant de procéder à tout choix stratégique.

L'analyse des champs de force a ses limites. Contrairement aux techniques décrites plus tôt pour établir une carte politique, l'analyse des champs de force n'examine pas les questions de soutien politique au gouvernement sur son programme ni la valeur du soutien apporté par un groupe, ni le degré de soutien du groupe à une politique donnée, pas plus que la somme d'influence que le groupe pourrait exercer sur le contour ou l'issue de la dite politique. L'analyse des champs de force se borne à établir si le groupe pressenti est pour ou contre la politique envisagée. Etant donné que l'élaboration de stratégies pour mettre en oeuvre une politique exige, généralement, un complément d'informations, le/la responsable constatera que cet outil est néanmoins fort utile pour procéder à une reconnaissance initiale du terrain à analyser.