

## Élément 2 : Identifier les parties prenantes

Après avoir posé les bonnes questions et identifié le problème qui exige une solution, la première étape importante consiste à identifier les parties prenantes. Les choix de politique peuvent non seulement affecter de différentes manières différents groupes ou personnes concernés, mais certaines parties prenantes peuvent également influencer l'adoption d'une politique et la façon dont elle est mise en application.

**L'analyse des parties prenantes** identifie des personnes, des groupes et, des organisations qui sont importants pour l'AIPS.<sup>2</sup> Elle identifie et analyse ceux qui sont affectés par la politique, aussi bien que ceux pouvant avoir une influence potentielle sur l'exécution de la politique. Identifier et décomposer les parties prenantes dans la première catégorie — les bénéficiaires et ceux souffrant des impacts défavorables—est crucial pour l'analyse des impacts de la politique sur la pauvreté et le social. Ils peuvent être décomposés par un grand nombre de caractéristiques tels que : le type de ménage, la taille du ménage, l'appartenance ethnique, le genre, le lieu, le métier et, ainsi de suite. Pour les travaux de modélisation, l'analyse des parties prenantes peut servir à déterminer la meilleure façon pour décomposer les groupes ou les sous-groupes de ménages représentatifs. Dans la seconde catégorie, les parties prenantes— groupes organisés tels que des syndicats, des associations commerciales, des bailleurs de fonds et, des organisations de société civile—peuvent devenir des sources de soutien ou d'opposition aux politiques. L'analyse de tels acteurs influents est essentielle pour comprendre les réponses de comportements et, la probabilité du succès de la réforme. L'encadré 2 illustre l'utilisation de l'analyse des parties prenantes pour traiter de l'impact de la fermeture des mines en Russie.

Une distinction devrait être faite entre les parties prenantes qui partagent de multiples caractéristiques qui leur permettent de fusionner en groupes cohésifs (par exemple, syndicats) et ceux qui sont des catégories analytiques plutôt que des groupes organiques (par exemple, « quatrième quintile de revenu » ou « le pauvre »). L'analyse des parties prenantes dépasse le simple fait d'identifier des groupes pour analyser les intérêts spécifiés ou non spécifiés des acteurs par rapport à une politique, comme la nature et le degré de leur organi-

sation ou leur capacité à se mobiliser pour un but commun (voir l'encadré 3) Dans la mesure où les groupes du deuxième type sont atomisés ou désorganisés (comme les paysans sans terres, les ouvriers non syndiqués, les petites entreprises, les consommateurs), ils ont moins la possibilité d'exprimer facilement leur opposition ou leur soutien à une politique, même si leur appui peut être crucial pour le succès de la réforme.<sup>3</sup> Tandis que les sources d'information secondaires, telles que les fruits de la recherche scientifique, les articles de journalistes et, de documents de soutien peuvent aider à identifier d'importantes questions de politique économique et de tensions sociales, les entrevues d'informateurs clé peuvent être nécessaires pour analyser les intérêts des parties prenantes dont l'appui est critique pour l'exécution de la réforme, y compris ceux au sein des organismes gouvernementaux ou les groupes d'intérêt importants capables d'influencer la réforme. L'analyse des intérêts des parties prenantes les moins organisées peut impliquer des enquêtes spéciales ou des discussions en groupe.

L'analyse des parties prenantes contribue à une évaluation de l'ampleur du contrôle que le pays possède par rapport à une politique particulière afin de prévoir à quel point les différents intérêts sont susceptibles d'influencer le gouvernement en général et, le processus de politique en particulier. L'évaluation du contrôle indique les sources de résistance potentielle à la modification de politique et fournit une évaluation grossière de l'endroit et de l'ampleur de la pression à la laquelle le gouvernement fera face en adoptant une réforme de politique. Ceci aide à évaluer la bonne volonté du gouvernement d'entreprendre et de rester avec la réforme à long terme. Un faible contrôle peut avoir comme conséquence l'abandon des réformes et la production de politiques inappropriées. Par exemple, quelques pays poursuivent la déréglementation et la privatisation des banques, mais refusent d'enlever les barrières à l'entrée en raison d'intérêts bien établis, ayant pour résultat un secteur oligopole qui charge des taux d'intérêts élevés et rend de mauvais services.

Des facteurs qui affectent typiquement la responsabilité peuvent être analysés en regardant l'économie politique d'un pays et sa diversité (en termes ethniques, religieux, linguistiques, démographiques, etc.).

## Encadré 2. Analyse de l'impact de la fermeture des mines en Russie : analyse des parties prenantes.

Au début des années 90, l'industrie houillère russe était en état de crise. Nombre de mines économiquement non viables étaient gardées en activité, à l'aide de subventions atteignant les 2,76 milliards de USD en 1994 (soit plus de 1 % du PIB). La restructuration entraîna la fermeture de 183 mines déficitaires et la réduction des effectifs (y compris ceux employés dans la production du charbon, l'administration, les services sociaux et d'autres activités auxiliaires), les faisant passer de 900 000 en 1992 à 328 000 à la fin de l'année 2001.

La Banque Mondiale fournit 1,3 milliards de dollars en prêts et eut un rôle important dans le développement de la stratégie pour limiter l'impact sur la pauvreté et le social, par l'aide qu'elle apporta au gouvernement russe lors de la restructuration du secteur houiller. L'équipe effectua une analyse des parties prenantes à l'aide d'entrevues structurées mises en place à Moscou, de visites de mines et de discussions avec les chefs syndicaux. L'analyse avait été conçue pour clarifier la nature du problème, pour identifier les intérêts des divers acteurs et pour mettre au point une solution quant au transfert efficace des fonds en utilisant les acteurs existants.

L'équipe classa les parties prenantes en plusieurs catégories. Les ministères du gouvernement ne furent pas considérés comme des agents neutres et leurs intérêts furent explicitement identifiés. De même, les options des personnes travaillant aux mines ont été différenciées par leur emploi précédent. Les ouvriers travaillant en surface, le personnel de soutien analytique et administratif et les travailleurs employés dans les écoles et les hôpitaux précédemment financés par le revenu des mines seraient affectés différemment par la fermeture des mines. Les intérêts des gouvernements municipaux et ceux des

gouvernements au niveau des « *oblast* » furent en partie basés sur les revenus que chacun pourrait rassembler en cas de fermeture d'une mine.

Les différences entre les catégories de personnes concernées s'expliquent en grande partie par leur analyse du problème de base. D'un côté, le ministère de l'Énergie, les gouvernements régionaux, le syndicat et les mineurs de fonds préconisèrent une solution étroite pour préserver l'industrie minière sous une certaine forme. D'un autre côté, les gouvernements municipaux, le personnel des services sociaux employé par les mines et les entreprises locales se concentrèrent sur la nécessité de trouver de nouveaux conducteurs de croissance dans les villes au pôle industriel unique, tout comme des sources de financement pour les services précédemment assurés par les mines. Les gouvernements municipaux n'avaient pas la base de revenus nécessaire pour subvenir aux besoins des écoles et autres services autrefois assurés par les mines et étaient gravement touchés par les fermetures.

Une commission de médiation minière regroupant des représentants des municipalités, des ministères et des organismes gouvernementaux participèrent à la discussion et à l'élaboration des réformes. Le ministère des Finances fut identifié comme un canal transparent par lequel les fonds de protection sociale pourraient être transférés directement aux ouvriers, plutôt que de faire passer ceux-ci par le ministère de l'Énergie et les gouvernements régionaux. L'analyse des intérêts des parties prenantes fut utilisée pour la création d'un système de contrôles, d'équilibre et d'évaluations indépendantes pour s'assurer que tous les acteurs suivent les règles indiquées dans les plans de fermeture des mines.

Sources : Lockhart 2001 ; Haney et autres 2003.

## Encadré 3. Groupes d'intérêt et action collective

L'estimation de l'influence d'un groupe spécifique sur les décisions tient autant de l'art que de la science. Cependant, il y a quelques critères utiles pour prévoir la tendance d'un groupe à influencer le gouvernement. La logique de l'action collective suggère que les intérêts exercent plus de pression sur les décideurs de politique ou les chefs élus quand : (a) le nombre des membres du groupe est petit ; (b) l'augmentation des avantages pour chaque membre sont très substantiels et faciles à percevoir ; et (c) les membres ont les moyens, particulièrement les ressources financières et les réseaux, de protéger leurs intérêts. Le comportement est simple : les gens ont tendance à se battre d'une façon plus intensive quand il y a un enjeu personnel important. En revanche, les intérêts les plus diffusés des groupes désorganisés tels que les consommateurs sont en géné-

ral moins influents. Beaucoup d'interventions de développement sont conçues pour réduire ou éliminer les faveurs parmi un petit groupe d'intérêts privilégiés et pour augmenter le bien-être global du public. C'est précisément les politiques qui sont les plus susceptibles d'être combattues, qui amènent à des décisions politiques plus fermes ou à une stratégie concertée de communications prépondérantes. Cependant, si l'impact est suffisamment grand, les groupes d'intérêt publics peuvent émerger pour défendre les intérêts des plus faibles ou des manifestations violentes dans la rue peuvent éclater. Par exemple, la commission des droits des consommateurs du Pakistan a été formée pour défendre les intérêts du consommateur sur la réforme du tarif et, ce groupe de pression peut remplacer des formes de protestation urbaine plus violentes.

En considérant l'économie politique, les analystes peuvent identifier les groupes affectés et évaluer leur influence sur les décideurs du gouvernement. Il est important d'examiner la diversité car les réformes peuvent polariser des tensions existantes à court terme, tout en améliorant le bien-être à long terme.