

Évaluation d'impact et analyse des intervenants

Impact
assessment
and stakeholder
analysis,
Tertia Gavin,
Caroline Pinder.

INTRODUCTION

Cette synthèse présente les résultats des recherches du département Développement social de la Coopération anglaise (DFID) pour tenter de répondre à l'interrogation suivante : comment et pourquoi l'analyse des intervenants est un point critique dans la conception d'un programme ? Ce texte porte sur l'identification des intervenants clefs et sur les problématiques principales à prendre en compte dans l'établissement d'un partenariat. Il s'attache aussi à évaluer l'importance et l'influence de ces intervenants pour pouvoir pondérer leurs priorités respectives lors de la conception d'un programme.

QUI SONT LES INTERVENANTS ?

Un intervenant, ou partenaire au développement (« stakeholder ») est une personne, groupe ou institution qui a un intérêt dans une activité, un projet ou programme de développement. Cette définition comprend les destinataires et les intermédiaires, les « perdants » et les « gagnants », et les personnes incluses ou exclues du processus de prise de décision. Les intervenants peuvent être répartis en deux grandes catégories :

- les intervenants primaires sont ceux qui sont en fin de compte touchés par l'intervention ;
- les intervenants secondaires sont ceux

qui tiennent un rôle d'intermédiaire, par exemple la Coopération, les syndicats ou banques, le ministère des Finances, l'agence de promotion des exportations, ou encore des prestataires de services.

Les intervenants clefs sont ceux qui peuvent influencer le projet de façon significative ou qui sont les plus importants pour atteindre les objectifs de la Coopération. Les intervenants clefs peuvent être des intervenants primaires ou secondaires.

La participation des intervenants primaires est essentielle aux projets dont on attend un impact direct positif sur des groupes définis de personnes. En effet, ces intervenants jouent un rôle actif dans la prise de décision et dans les activités qui en découlent (et les affectent).

L'analyse des intervenants vise à :

- identifier et définir les caractéristiques des intervenants clefs ;
- évaluer la manière dont ils peuvent affecter ou être affectés par les résultats du programme/projet ;
- comprendre les relations entre les intervenants (y compris les conflits d'intérêts, réels ou potentiels, et leurs attentes) ;
- évaluer la capacité des différents intervenants à participer à la démarche.

Lors de la conception du cadre de travail du projet, les partenaires principaux au développement doivent être impliqués dans la concertation sur les objectifs, les résultats et les activités, la détermination et l'évaluation des risques, et l'identification d'indicateurs de mesure de l'avancement.

Ils peuvent très bien sélectionner d'autres indicateurs mais doivent au moins prendre en compte certains des indica-

Cette synthèse (juillet 2001) présente un travail financé par la Coopération anglaise (DFID).

teurs du bailleur, de l'agence qui met en œuvre, et des intervenants primaires. L'expérience montre que les processus participatifs qui utilisent les propres indicateurs des personnes peuvent générer des résultats quantifiables sur la durée que l'on peut aisément mettre en relation avec les résultats. Il est d'autre part plus difficile de développer des indicateurs d'intention et d'objectif de façon participative car le débat révèle souvent des objectifs différents, mais cela reste faisable.

COMMENT MÈNE-T-ON UNE ANALYSE DES INTERVENANTS ?

Trois étapes principales sont à différencier lors d'une analyse des intervenants : (i) dresser un tableau des intervenants, (ii) pondérer pour chaque intervenant son importance et son pouvoir/influence relatifs pour le succès du projet, (iii) identifier les risques et les hypothèses qui vont affecter la conception du projet et son succès.

Les tableaux d'intervenants

Pour dresser un tableau des intervenants, il faut :

- identifier et lister tous les intervenants potentiels ;

Liste de vérification pour identifier les intervenants

- A-t-on listé tous les intervenants primaires et secondaires ?
- A-t-on identifié toutes les personnes favorables ou opposées au projet ?
- A-t-on mené une analyse des genres pour identifier les femmes partenaires au développement ?
- A-t-on différencié les intervenants primaires, par groupes d'occupation/utilisation ou de revenus ?
- A-t-on identifié les intérêts des groupes vulnérables (en particulier des pauvres) ?
- Des nouveaux partenaires au développement sont-ils susceptibles d'émerger suite au projet ?

- identifier les intérêts des intervenants en fonction de la problématique ;

Liste de vérification pour identifier les intérêts des intervenants

- Quelles sont les attentes de l'intervenant pour ce projet ?
- Quels sont les bénéfices qu'il est susceptible d'en tirer ?
- Quelles ressources est-il prêt à engager ?
- Quels intérêts a-t-il qui peuvent être en contradiction avec le projet ?
- Comment perçoit-il les autres intervenants de la liste ?

Les intérêts des intervenants peuvent être difficiles à cerner s'ils ne sont pas apparents, en contradiction avec les objectifs officiels de l'organisation, ou si des groupes sont impliqués. En général, on lie chaque intervenant soit avec les problèmes que le projet cherche à résoudre, soit avec les objectifs établis du projet. Les informations sur les intervenants primaires sont obtenues par des analyses sociales, et celles sur les intervenants secondaires sont disponibles à partir d'appréciations institutionnelles.

- évaluer brièvement l'impact potentiel du projet sur chacun de ces intérêts ;
 - indiquer la priorité relative que le projet doit accorder pour répondre aux intérêts de chaque intervenant (de 1 : haute priorité, à 4 : faible priorité).
- Cf. tableau page suivante.

Évaluer l'influence et l'importance des intervenants

L'influence se réfère à la puissance d'un intervenant ; elle mesure son degré d'influence ou de contribution au processus de prise de décision politique.

L'importance, elle, se rapporte aux intervenants dont les problèmes, besoins et intérêts sont la priorité de l'intervention de la Coopération. Si ces intervenants ne sont pas assistés de façon efficace, le projet ne peut pas être considéré comme étant un succès. L'importance mesure

l'impact que les stratégies de réduction de la pauvreté ont sur les vies des intervenants ou sur l'existence des institutions.

En combinant influence et importance, on peut classer les intervenants dans différents groupes qui vont nous aider à identifier les hypothèses et risques à prendre en compte lors de la conception d'un projet. L'analyse des intervenants peut contribuer à décider comment les intervenants clefs (ceux qui ont une haute importance, influence, ou les deux : cadres A, B, C) doivent être inclus dans le projet. Cf. schéma de la page 50.

Les tensions potentielles entre les intervenants

● Entre le gouvernement et les ONG nationales et internationales

Le gouvernement et la population ont tendance à ne pas faire confiance aux ONG en Albanie car elles sont rarement locales et s'établissent grâce au financement de bailleurs étrangers. On les considère comme dociles envers ces financeurs, et aussi comme un moyen pour l'élite de s'auto-employer sous parrainage étranger. Les ONG internationales ont ainsi été fortement discréditées pendant la crise du Kosovo en 1999 lorsque qu'on a jugé que beaucoup sont arrivées de façon opportuniste dans le pays.

● Entre les secteurs formels et informels des entreprises

Les entreprises formelles voient les entreprises informelles comme des concurrents déloyaux car leurs coûts tendent à être plus bas (elles ne paient pas de taxes et ont des frais généraux faibles). Ainsi le secteur formel exerce une pression pour que les réglementations soient plus coercitives. Le secteur informel continue cependant de croître parallèlement au chômage, et les tentatives d'augmentation du contrôle conduiront à une hausse de ces activités et donc à une plus grande marginalisation des très pauvres qui dépendent du commerce informel, non déclaré ou illégal.

● Les niveaux de gouvernement : national et régional/local

La pauvreté apparaît la plupart du temps au niveau régional mais peu d'attention est accordée à ce niveau de décision.

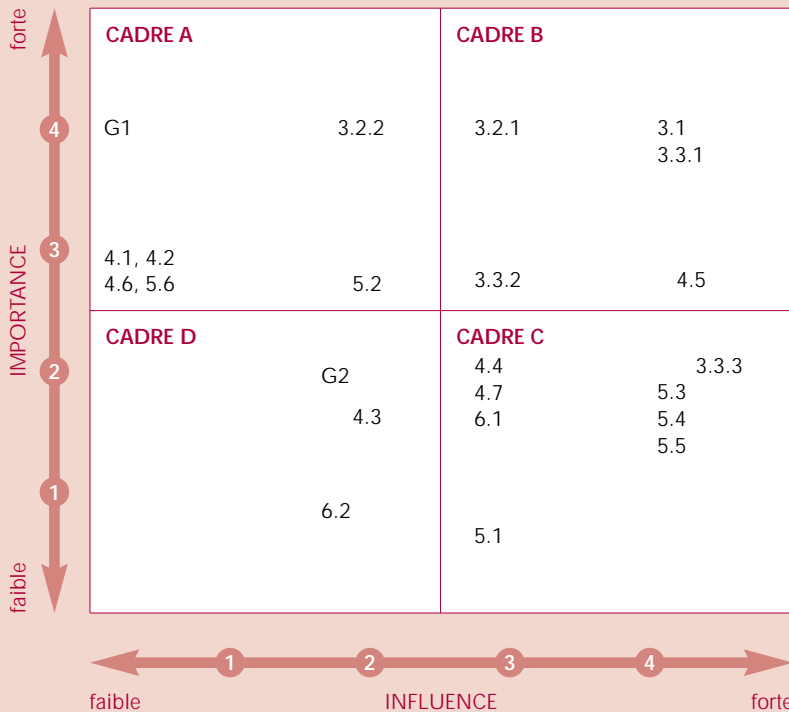
**Un exemple : L'identification des intervenants pour le PRSP albanais
(« Proposal for Action Plan for Development of Albania's Growth & Poverty Reduction Strategy »)**

DÉFINITION DE L'INTERVENANT	PRIMAIRE, SECONDAIRE OU EXTERNE	COMMENTAIRES ET EXEMPLES DE GROUPES CIBLES COMPRIS DANS LA DÉFINITION	IMPORTANCE 1 À 4	INFLUENCE ACTUELLE 1 À 5
1. Les non-organisés ▶ Groupes pauvres et socialement vulnérables ▶ Personnes pauvres, par localisation ▶ Personnes pauvres, par participation économique	Groupe* primaire	Groupe cible : les bénéficiaires finaux des stratégies de réduction de la pauvreté	4	1
2. Les non-pauvres ou non-vulnérables ▶ Personnes avec emploi sécurisé et rémunérées correctement ▶ Fermiers dont l'exploitation est une réussite	Groupe externe	▶ Entreprises basées à l'étranger ▶ Producteurs pour de plus grands marchés	2	2
3. Politique et gouvernement ▶ Gouvernement national : ministères/fonctionnaires ▶ Gouvernement régional et local – Circuit régional – Commune/niveau municipal du gouvernement ▶ Processus représentatif – Parlement – Comités parlementaires – Partis politiques	Secondaire Secondaire Secondaire	 ▶ Les plus pauvres d'une région – Décideurs politiques – Exécutif politique – Corps représentatif principal – Composition pluri-partite	4 4 4/2	4 3/2 4/3
4. Organisations de la société civile ▶ Organisations d'aide sociale ▶ Groupes d'action civique ▶ Associations culturelles, religieuses et sportives ▶ Organismes de recherche ▶ Groupes commerciaux et représentatifs du secteur formel ▶ Organisation du travail ▶ Associations professionnelles	Groupe secondaire	▶ Prestataires de services sociaux ▶ Éducation civique ▶ Institute of Contemporary Studies ▶ Chambres de commerce ▶ Syndicats ▶ P. ex. d'ingénieurs, d'avocats	3 3 2 3 3 2	1 1 2 3 4 1 3
5. Organisations non albanaises ▶ Ambassades étrangères, gouvernements et bailleurs bilatéraux ▶ Investisseurs étrangers ▶ Bailleurs multilatéraux et prêteurs ▶ ONG internationales ▶ Organisations de « stabilité » et sécurité ▶ Albanais vivant et travaillant hors d'Albanie	Externe Externe Externe Externe Secondaire	 ▶ Investisseurs potentiels ▶ FMI ▶ Oxfam ▶ OSCE ▶ Envoi de fonds, besoin de faire revenir ces personnes	1 3 4 2 2 3	3 2 4 4 4 1
6. Médias et communication ▶ Médias albanais ▶ Médias internationaux	Secondaire Externe	▶ État et médias indépendants ▶ Présentent souvent une image négative de l'Albanie	2 1	3 2

* i.e. tous les éléments sont de la même sorte (primaires, secondaires ou externes).

C. Pinder, J. Holland, T. Lines pour IDS Sussex, la DFID et la Banque mondiale, juillet 2000.

Classification matricielle : importance et influence des intervenants



Signification des sigles :

- G1 Les non-organisés.
- G2 Les non-pauvres ou non-vulnérables.
- 3.1 Gouvernement national.
- 3.2.1 Circuit régional.
- 3.2.2 Commune/niveau municipal du gouvernement.
- 3.3.1 Parlement.
- 3.3.2 Comités parlementaires.
- 3.3.3 Partis politiques.
- 4.1 Organisations d'aide sociale.
- 4.2 Groupes d'action civique.
- 4.3 Associations culturelles, religieuses et sportives.
- 4.4 Organismes de recherche.
- 4.5 Groupes commerciaux et représentatifs du secteur formel.
- 4.6 Organisation du travail.
- 4.7 Associations professionnelles.
- 5.1 Ambassades étrangères, gouvernements et bailleurs bilatéraux.
- 5.2 Investisseurs étrangers.
- 5.3 Bailleurs multilatéraux et prêteurs.
- 5.4 ONG internationales.
- 5.5 Organisations de « stabilité » et sécurité.
- 5.6 Albanais vivant et travaillant hors d'Albanie.
- 6.1 Médias albanais.
- 6.2 Médias internationaux.

● Les groupes les plus pauvres et les plus vulnérables, et tous les autres intervenants (non pauvres)

Un intervenant qui n'est pas pauvre n'a, a priori, pas de raison de soutenir une stratégie/politique nationale qui confère du pouvoir – social, économique ou politique – aux groupes les plus pauvres. D'autre part, cet intervenant n'aura pas de raison de bloquer une telle stratégie. Il faut cependant garder en mémoire les tensions possibles entre pauvres et non pauvres lorsque l'on conçoit une stratégie de ce type.

Les défis posés par ces tensions sont significatifs car comme l'analyse le révèle, les plus pauvres et les plus vulnérables sont ceux qui ont le moins d'influence sur les processus politiques. Pour qu'ils soient inclus dans le plan d'action, leurs intérêts doivent donc être représentés par des intervenants plus influents, et on devra convaincre les non pauvres des mérites de la réduction de la pauvreté et de l'exclusion.

Conclusions de l'analyse

Cadres A/C : les stratégies de réduction de la pauvreté ont un impact maximum sur les pauvres non organisés, mais ce groupe a la plus faible influence politique. Au contraire, ces stratégies ont l'impact le moins significatif sur les organisations non albanaises (ONG internationales, bailleurs, organisations de « stabilité » et de sécurité, et surtout ambassades étrangères), qui elles ont plus d'influence au niveau politique. C'est à ce niveau que se trouve le défi principal de la conception d'un plan d'action participatif et inclusif.

Cadre C : Les organisations d'aide sociale, les groupes d'action civique, et les personnes qu'ils représentent ont à gagner des stratégies de réduction de la pauvreté même s'ils n'ont qu'une influence marginale sur le processus de prise de décision. Au contraire, les partis politiques albanais et les médias ont peu à gagner de ces politiques, même s'ils ont une influence considérable.

Cadre B : alors que les stratégies de réduction de la pauvreté affectent plus les gouvernements locaux, ce sont les ministères et fonctionnaires nationaux qui sont les plus importants et les plus influents : les circuits régionaux sont importants, mais moins influents.

Cadre B/A : les grands groupes et organisations du secteur formel ont moins d'enjeux dans les stratégies de réduction de la pauvreté mais leur influence est forte. Inversement, les politiques en faveur des pauvres sont importantes pour les demandeurs d'emplois, les personnes peu payées et les travailleurs non déclarés, qui eux n'ont aucune influence sur le processus de prise de décision politique.

UTILISER LES RÉSULTATS DE L'ANALYSE DES INTERVENANTS

Les résultats de l'analyse des intervenants peuvent contribuer à la conception du projet et être inclus dans la note conceptuelle, le cadre logique, ou le mémorandum du projet. Les résultats principaux peuvent être présentés dans un tableau adapté à partir de la liste originale :

- la note conceptuelle du projet doit brièvement résumer la nature de l'analyse, les intervenants clefs et les défis principaux d'influence ou d'importance ;
- le cadre logique du projet met en valeur l'influence/l'importance potentielle

de tout partenaire clef du développement pour le succès des indicateurs. La conception générale du projet telle que la fournit le cadre logique doit refléter les intérêts et les impacts identifiés par l'analyse des intervenants ;

- non seulement le mémorandum du projet présente les résultats principaux, mais les tableaux entiers peuvent aussi être reproduits dans son annexe.

Ainsi, l'analyse des intervenants peut être utilisée pour :

- identifier les intervenants clefs ;
- identifier les domaines de conflits d'intérêts ;
- tirer les risques et hypothèses clefs ;
- identifier les domaines possibles de l'évaluation d'impact.