



## ABORDER LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL AUTREMENT – NOTE METHODOLOGIQUE

Un cadre analytique d'économie politique pour identifier les facteurs et les contraintes de l'intégration régionale

### EXPLICATION

Un large éventail de cadres et d'outils d'analyse d'économie politique ont été mis au point pour guider les analyses par pays, par secteur ou focalisées sur des problèmes en particulier, et pour mieux comprendre les effets des dynamiques internationales sur l'économie politique nationale. Cependant, les processus régionaux de coopération et d'intégration ont été largement négligés.

Pour combler cette lacune, l'ECDDPM a compilé et adapté les outils existants pour analyser l'économie politique de la coopération et de l'intégration régionales. Le cadre analytique qui en résulte bénéficie de la montée en puissance de la recherche en économie politique, des analyses sectorielles et des relations internationales.

Notre point d'entrée est le fossé souvent patent entre le discours politique sur l'intégration régionale en Afrique et les résultats décevants sur le terrain, malgré le large éventail de mécanismes institutionnels créés aux niveaux régional

et continental. Notre travail vise à systématiser les connaissances et analyses, à contribuer aux débats politiques et aux efforts visant à améliorer les résultats et dynamiques régionales en matière de développement. L'idée est de sonder en profondeur les explications le plus souvent avancées pour expliquer la lenteur des progrès : manque de volonté politique et de capacité.

Penser au niveau régional demande d'aborder les interactions complexes de la politique domestique des pays avec celles qui se jouent entre pays. Cela implique de comprendre comment les acteurs, les facteurs et les intérêts qui façonnent la dynamique économique et politique au sein des pays affectent également les processus régionaux, qui se jouent à travers des 'règles du jeu' formelles et informelles, y compris des jeux de pouvoir. Tous ces facteurs sont souvent influencés par des facteurs mondiaux. Compte tenu de la forte dépendance des organisations envers les donateurs, l'économie politique de leur comportement et son impact sur les organisations régionales méritent une attention particulière.

Le cadre à cinq grilles de lecture de l'ECDDPM est un outil pour examiner systématiquement comment les facteurs fondamentaux, les institutions, les caractéristiques sectorielles et les facteurs externes influencent et déterminent les rôles et les intérêts des différents acteurs et parties prenantes clés dans la poursuite des objectifs régionaux. Cette note de synthèse résume les principales caractéristiques de l'outil et suggère spécifiquement les questions que les praticiens devraient poser lorsqu'ils envisagent de participer à des processus régionaux.

### UN OUTIL A CINQ GRILLES DE LECTURE

Dans toutes les dynamiques régionales, cinq grands groupes d'acteurs et de facteurs de l'économie politique interagissent et façonnent ou influencent l'environnement incitatif, le comportement et les idées, ainsi que la répartition des ressources, des rentes et du pouvoir. Cet outil d'économie politique propose cinq perspectives pour sonder les acteurs et les facteurs des dynamiques régionales.

<sup>1</sup> Pour la rédaction de ce cadre à cinq grilles de lecture, nous avons consulté et combiné des outils d'économie politique développés par le DfID, la CE, la Banque mondiale, la BAD, l'ODI, l'OCDE, etc.

<sup>2</sup> Ce document de discussion contextualise, explique et illustre le cadre à cinq objectifs. Il a été testé sur le terrain et appliqué à une analyse de l'économie politique des six plus grandes organisations régionales d'Afrique.

# Cinq grilles de lecture d'économie politique et questions clés

## GRILLE DE LECTURE

## QUESTIONS CLES



### FACTEURS STRUCTURELS FONDAMENTAUX

- ▶ Quels sont les facteurs géographiques, économiques et historiques de long cours, difficiles à changer, qui affectent la dynamique régionale actuelle ?



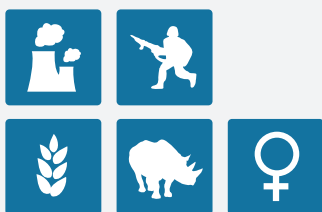
### INSTITUTIONS FORMELLES ET INFORMELLES (RÈGLES DU JEU)

- ▶ Quelles sont les institutions officielles ou les règles du jeu (politiques, mandats, lois, règlements, traités, mécanismes de responsabilité, etc.) décisifs ?
- ▶ Quelles sont les normes informelles, façons de faire, croyances, coutumes ?
- ▶ Comment les institutions formelles et informelles interagissent et façonnent l'environnement d'incitation ? Qu'est-ce qui se prête à une réforme ou à un changement à moyen terme ?



### ACTEURS ET INCITATIONS

- ▶ Quels sont les principaux groupes et coalitions d'acteurs qui affectent et sont affectés par les politiques analysées ou discutées ?
- ▶ Comment les institutions et les incitations influencent-elles les principaux groupes d'intérêts et parties prenantes ?



### CARACTERISTIQUES POLITIQUES ET TECHNIQUES SPECIFIQUES AU (SOUS-)SECTEUR

- ▶ Quelle est la nature du secteur et comment s'y déroule l'action publique – de manière tangible et transparente ?
- ▶ En quoi cela affecte-t-il les incitations, les décisions et les rôles des élites dirigeantes, des bureaucrates, leurs interactions ?
- ▶ Quelles sont les dynamiques de gouvernance/pouvoir propres au secteur ?



### FACTEURS EXOGÈNES

- ▶ Quels facteurs internationaux et mondiaux ont un impact décisif ?
- ▶ Comment influencent-ils l'environnement incitatif qui conditionne les décisions ?
- ▶ Quel est l'impact des acteurs extérieurs, notamment ceux qui financent comme les bailleurs de fonds ?



La première grille de lecture d'économie politique identifie des **facteurs fondamentaux**. Il s'agit de caractéristiques géographiques, historiques, démographiques et économiques d'un pays ou d'une région. Leur existence comme leur impact peut être difficile voire impossible à changer. L'histoire de la formation des États et des régions, les ressources naturelles et les modes de revenus de l'État peuvent influencer sur les intérêts des élites politiques dans les processus régionaux.



Une deuxième grille de lecture concerne **les institutions**, comprises comme des règles du jeu. Celles-ci peuvent être des règles formelles, écrites et codifiées (dans des textes juridiques, etc.), mais également des pratiques informelles non écrites, associées à des normes sociales, des croyances et des coutumes. Pour les étrangers, ces règles informelles sont plus difficiles à discerner et à comprendre. La manière dont les institutions formelles interagissent avec d'autres institutions formelles et informelles dans un contexte particulier permet de comprendre pourquoi une forme institutionnelle particulière est efficace dans un tel contexte et pourquoi la même forme institutionnelle est dysfonctionnelle dans un autre contexte.<sup>3</sup>



Troisièmement, **les acteurs et les incitations** doivent être pris en compte dans le cadre analytique. Les acteurs sont les «parties prenantes» ou les individus et les groupes les plus pertinents pour l'objet de l'analyse car ils soutiennent les réformes, s'y opposent ou les influencent. La capacité des acteurs à exercer un pouvoir ou à agir et à faire des choix varie, largement en fonction de leur pouvoir économique, politique et social. Les interactions entre les institutions et les facteurs fondamentaux créent des incitations qui influencent les décisions des acteurs. Les idées, croyances et normes

aident également à expliquer les types d'intérêts<sup>4</sup> que ces acteurs poursuivent, ainsi que le potentiel de changement ou la rigidité du statu quo.



Une quatrième grille de lecture d'économie politique porte sur les caractéristiques **politiques et techniques de secteurs ou de chantiers d'action publique spécifiques**<sup>5</sup>. Les caractéristiques propres à chaque secteur influencent les incitations et les intérêts décideurs, des usagers et des fournisseurs, avec des considérations politiques et de responsabilité souvent spécifiques. (Foresti et al, 2013; McLoughlin et Batley, 2012). Certains secteurs visibles peuvent avoir une plus grande visibilité politique que des secteurs moins médiatisés ou d'autres offrant des incitations à part. Des politiques plus visibles impliquent souvent qu'il est plus facile d'attribuer blâme ou crédit, et donc de récolter un profit en termes de capital politique. Les risques, par exemple liés à des menaces sanitaires ou aux retombées transfrontalières de certains conflits peuvent aider à expliquer pourquoi les maladies contagieuses et les conflits violents retiennent davantage l'attention et la coopération régionales que d'autres secteurs. La coopération régionale dans différents secteurs ou domaines politiques a également différents coûts et avantages.



Une cinquième grille de lecture est axée sur **les facteurs externes** qui affectent l'économie politique nationale et celle des organisations régionales. Commerce mondial, modèles d'investissement, réponses externes aux risques et aux menaces pour la sécurité, changement climatique, et même les préférences et l'attitude des consommateurs sur les marchés (riches notamment) peuvent influencer sur l'environnement incitatif dans lequel évoluent les acteurs nationaux et régionaux (OCDE, 2011). Contrairement

aux facteurs fondamentaux, ces facteurs externes peuvent changer brusquement. Parfois, ces facteurs externes peuvent être des événements déterminants qui coïncident avec des développements internes pour créer des dynamiques de changement exceptionnelles, comme ce fut le cas par exemple avec la création de l'Union africaine. Les relations internationales revêtent un intérêt particulier pour les six études régionales, en particulier la manière dont les bailleurs de fonds soutiennent les organisations régionales.

## FAIRE DU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL AUTREMENT

L'approche et les implications des analyses fondées sur ces cinq grilles de lectures répondent au mot d'ordre émergent « Faire du développement autrement » ou « Penser et travailler politiquement »<sup>6</sup>. La nécessité d'une analyse politique poussée et d'une compréhension détaillée des contextes locaux et régionaux doit guider la conception et la mise en place de programmes. La mise en œuvre de réformes régionales et de programmes d'appui doit éviter les modèles statiques dits de « meilleures pratiques » et privilégier un mode de travail fondé sur les opportunités réelles. Cela induit un besoin de flexibilité et d'adaptabilité qui oblige les décideurs politiques à « concevoir des bateaux à voile, pas des trains » (Kleinfeld, 2015).

C'est un défi de taille pour les organisations régionales, leurs États membres et les autres parties prenantes régionales, mais également pour les bailleurs de fonds, car les organisations régionales en Afrique sont particulièrement dépendantes de l'aide. Soutenir les organisations régionales comme si elles opéraient uniquement selon leurs mandats officiels risque surtout de créer une frustration.

3 Les règles de circulation routière illustrent bien l'influence réciproque des institutions formelles et informelles : les règles de circulation formelles dans un contexte de respect des règles et réglementations ont des résultats différents en matière de sécurité routière que les mêmes règles dans un contexte où les règles informelles consistent essentiellement à enfreindre ces règles de circulation. Dans ce dernier contexte, il est nécessaire de faire appel à diverses autres institutions officielles pour assurer la conformité du comportement des usagers de la route afin d'obtenir la sécurité routière, avec des coûts supplémentaires pour financer un environnement institutionnel plus lourd.

4 Les « intérêts » sont compris dans un sens un peu plus large, y compris les valeurs, les normes et les idées qui déterminent souvent la manière dont les acteurs perçoivent leurs intérêts - et comment ceux-ci sont mieux servis.

5 Les « secteurs » sont largement compris ici. Il peut y avoir une certaine confusion terminologique car le terme secteur est parfois inapproprié pour désigner des domaines politiques types ou des thèmes transversaux tels que la sécurité alimentaire, la paix et la sécurité, le développement des infrastructures, le changement climatique, les questions de genre, etc. Ces thèmes combinent un certain nombre de secteurs traditionnels (affaires étrangères, défense, agriculture, affaires de l'eau, travaux publics, etc.) - mais ils ne peuvent pas être qualifiés de secteur au sens strict.

6 Depuis 2013, de nouvelles initiatives ont été lancées, impliquant un grand nombre des principaux penseurs, décideurs, bailleurs et praticiens. Cela a abouti à un mot d'ordre « faire du développement autrement », lancé depuis l'université de Harvard. Dans un contexte différent, un groupe de hauts fonctionnaires des principaux bailleurs, ainsi que quelques grands penseurs et chercheurs, ont collaboré pour promouvoir la réflexion et le travail politique dans le développement, en mettant l'accent sur ce que les bailleurs peuvent faire dans ce sens. Voir aussi : The case for thinking and working politically: The implications of 'doing development differently'.

## Cinq A pour une approche judicieuse

Cela nous amène à considérer les implications politiques en termes de cinq possibilités : modifier, adapter, éviter, attendre ou abandonner (5 A en anglais).

### ALTER



Essayer de modifier, d'altérer l'influence des facteurs structurels et des relations régionales entre États est difficile à court et à moyen terme. Au minimum, il faut que les influences à long terme et les facteurs structurels soient pris en compte dans la conception des politiques.

- **Question clé :** Étant donné le contexte présenté à l'aide des cinq grilles de lecture, quelles sont les chances de pouvoir modifier les intérêts des principaux groupes de parties prenantes, donc leurs positionnements ?

### ADAPT



S'adapter au contexte tel qu'il est. Une compréhension approfondie des moteurs de progrès dans des secteurs spécifiques (prenant souvent la forme de coalitions plus ou moins structurées) ainsi que des incitations et des contraintes au sein des États et entre eux peut éclairer les réformes politiques ou soutenir les stratégies d'adaptation aux moteurs et contraintes actuels. Cela recoupe l'appel à aller dans le sens des dynamiques porteuses (ou working with the grain, Levy, 2014).

- **Question clé :** Dans quelle mesure les objectifs peuvent-ils être atteints ou le « problème » peut-il être traité en s'appuyant sur les priorités existantes, les incitations ou encore les pratiques informelles telles qu'elles existent (plutôt que telles qu'on pense qu'elles devraient être) ?

### AVOID



Dans certains cas, une telle compréhension peut aider les décideurs à éviter en quelque sorte les blocages politiques, en concevant explicitement des approches qui évitent les questions, individus ou pratiques qui sapent les réformes en soulevant une résistance particulière.

- **Question clé :** Quelles sont les perspectives, mais aussi les coûts et les avantages potentiels de la mise en œuvre de processus alternatifs et / ou parallèles et de formes institutionnelles différentes (de contournement) ?

### AWAIT



Il y aura également des circonstances dans lesquelles il est souhaitable d'attendre des circonstances politico-économiques plus favorables car rien n'est faisable en l'état.

- **Question clé :** Existe-t-il à l'horizon prévisible des événements susceptibles de rebattre les cartes (game changers), politiques ou autres, qui pourraient offrir de meilleures opportunités de réforme ? Cela vaut-il la peine de les attendre avant d'agir ?

### ABANDON



Enfin, dans le pire des cas, l'analyse d'économie politique peut suggérer que les interventions ou projets existants ou en cours de préparation ont très peu ou aucune chance de succès, ou encore que leurs coûts et impacts négatifs sont incommensurables aux bénéfices escomptés, ce qui implique qu'ils devraient être abandonnés.

- **Question clé :** En supposant qu'aucun des autres 4 A ne s'applique, l'abandon de l'intervention ou de la réforme est-il politiquement réalisable ou souhaitable, et les effets négatifs pourraient-ils être compensés ?

## Un programme stimulant

Au niveau général, trois implications clés se dégagent pour les décideurs :



**AMBITIONS :** Les nouvelles conclusions des analyses d'économie politique soulignent la nécessité de revoir les ambitions en termes de faisabilité politique, compte tenu en particulier de l'importance des facteurs structurels et de la dépendance au sentier. Comprendre où réside réellement le pouvoir politique doit informer le niveau d'ambition, car cela permet de faire la distinction entre les aspirations et le véritable engagement à mettre en œuvre des politiques et à résoudre des problèmes.

**Question clé :** Quel est le niveau d'ambition approprié, compte tenu de tout ce qui précède ?



**MÉDIATION :** Une coopération régionale efficace exige des décideurs qu'ils comprennent les intérêts des parties prenantes, et ensuite qu'ils cherchent à promouvoir des interactions entre différents acteurs au sein des agences, des pays et entre ceux-ci. La médiation peut aider à surmonter les asymétries d'information et faciliter l'action collective et le partenariat entre opérateurs différents (public, privé, OSC) dans la résolution de problèmes régionaux.

**Question clé :** Quelles sont les parties prenantes clés nécessaires pour s'engager aux niveaux régional et national et que faut-il pour assurer leur adhésion mutuelle, en fonction des intérêts déjà identifiés ?



**CHAMPIONS :** Quelques parties prenantes ont une grande influence sur le succès des réformes. Cela suggère la nécessité de comprendre les intérêts, le pouvoir et les incitations des différents acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux, ainsi que la possibilité de former des coalitions autour d'agendas régionaux particuliers ou de résolution de problèmes et de renforcer les institutions régionales au fil du temps.

**Question clé :** Parmi les parties prenantes, quels sont les champions qui pourraient aider à créer des coalitions de réforme ?

## Publications utiles:

Byiers, B., Vanheukelom, J., and C.K.M. Kingombe. 2015.

*A five lenses framework for analysing the political economy in regional integration.*

ECDPM Discussion Paper 178. Maastricht: ECDPM

Fritz, V., B. Levy, and R. Ort. (editors). 2014.

*Problem-Driven Political Economy Analysis.*

The Washington DC: The World Bank.

Foresti, M., O'Neil, T. and Wild, L. 2013.

*Making sense of the politics of delivery. Our findings so far.*

London: Overseas Development Institute

Kleinfeld, R. 2015.

*Improving Development Aid Design And Evaluation. Plans for Sailboats, Not Trains.*

Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace

Levy, B. 2014. *Working with the grain.*

*Integrating governance and growth in development strategies.*

Oxford: Oxford University Press

Mcloughlin, C and Batley, R. 2012.

*The politics of what works in service delivery. An evidence-based review.*

Birmingham: ESID Working Paper

OECD. 2011.

*International Drivers of Corruption: A Tool for Analysis.*

Paris: OECD.

Vanheukelom, J., Byiers, B., Bilal, S. and Woolfrey, S. 2016.

*Political Economy of Regional Integration in Africa. What drives and constrains regional organisations? Synthesis Report.*

Maastricht: ECDPM

**ecdpm**

European Centre for Development  
Policy Management

Head office  
Onze Lieve Vrouweplein 21  
6211 HE Maastricht  
the Netherlands  
Tel: +31 (0)43 3502900  
Fax: +31 (0)43 3502902  
Email: info@ecdpm.org

Brussels office  
Rue Archimède 5  
1000 Brussels  
Belgium  
Tel: +32 (0)2 2374310  
Fax: +32 (0)2 2374319

[www.ecdpm.org](http://www.ecdpm.org)