



Research Notes

A publication of USAID's Implementing Policy Change Project

No. 3

Avril 1992

Sommaire d'une étude sur l'exécution des politiques de la gestion des ressources naturelles en Afrique

par Derick W. Brinkerhoff, James D. Gage, et Jo Anne Yeager

Cette étude, basée sur une revue de la littérature, a comme but d'identifier et d'analyser la dimension "organisation et management" des politiques de la gestion des ressources naturelles (GRN) en Afrique, et sur base de l'analyse, de définir une gamme de questions stratégiques clés dans ce domaine. Les sources de données consultées comprennent: des documents de projet de l'USAID, des rapports analytiques, des études de cas, et des articles et des

Dix neuf documents de projet et de programme de l'USAID ont été analysés, représentant les interventions du secteur GRN dans les pays du Sahel, de l'Afrique centrale, de l'est, et du sud. Les secteurs majeurs de l'échantillon étaient: l'agroforesterie, l'agriculture adaptée à l'environnement, les aires protégées, et la biodiversité. Une définition large de la politique GRN était utilisée, qui englobe les liens entre la législation et les décrets au niveau national et les changements au niveau local, et qui considère les arrangements institutionnels pour la mise en place des politiques. Les éléments de base des projets et des programmes sont: la formation, l'assistance technique, les études de politique, le renforcement institutionnel, les équipements et les intrants physiques. Parmi les éléments secondaires se trouvent: l'appui budgétaire, les octrois et les

concessions locales, les systèmes de suivi/évaluation, et la mobilisation des populations rurales.

Les problèmes d'organisation et management cités dans les documents se résument dans les catégories suivantes: la capacité en gestion des exécutants, l'adhésion des cadres d'exécution aux politiques GRN, les systèmes organisationnels (tels que la budgetisation, la comptabilité, et l'information), la pérennisation des impacts, la participation des populations rurales, et la décentralisation. Les facteurs exogènes mentionnés comme ayant un impacte sur la réussite des projets et sur l'exécution des politiques GRN incluent: le milieu institutionnel, les coûts récurrents, et les effets d'autres politiques sectorielles sur la GRN.

L'approche analytique de l'étude est basée sur un cadre qui identifie six conditions associées à la mise en oeuvre réussie des politiques (Mazmanian et Sabatier 1989). Les conditions sont les suivantes:

1. L'explicitation claire et consistente des objectifs de la politique;
2. L'identification des facteurs clés et des liens cause-effet nécessaires pour l'atteinte des objectifs;

3. L'attribution des responsabilités pour l'exécution de la politique à des entités appropriés et capables;
4. Des capacités suffisantes en gestion, et des motivations politiques;
5. L'appui continu des intéressés importants;
6. Un milieu socio-économique et politique relativement stable.

L'étude a trouvé que souvent la définition au niveau national des objectifs des politiques GRN est vague, ce qui provoque des conflits et des blocages parmi les acteurs clés. Au niveau local, en revanche, les politiques GRN sont beaucoup plus détaillées en termes techniques, qui les rendent moins floues mais en même temps moins flexibles. Les facteurs identifiés dans la littérature qui rendent l'identification des liens cause-effet difficile incluent: l'impacte des conditions au niveau macro, par exemple, le taux de croissance de la population, les effets de la pauvreté, la situation économique du pays, etcetera; le manque de compréhension chez les instances décisionnelles des dimensions techniques de la GRN; et, lié à ce dernier, une faible capacité d'analyse des politiques GRN. Au sujet des structures, des procédures, et de l'allocation des responsabilités pour l'exécution des politiques GRN, la littérature a beaucoup à dire. Les sources ont discuté, parmi d'autres thèmes: la répartition appropriée des tâches entre les agences concernées, le rôle des ONGs et des populations locales dans la GRN, les incitations requises pour la mise en place des politiques efficaces, et les mécanismes de financement de l'application des politiques.

Le manque de connaissances en gestion chez les exécutants est constaté comme une contrainte majeure par maints analystes, mais peu de sources discutent l'importance des connaissances politiques pour les cadres chargés de l'exécution des politiques GRN, par exemple, comment réagir aux groupes de pression. La littérature montre que le champ d'action GRN est complexe parce que, entre autres: le nombre et diversité des intéressés sont grands, ceux qui bénéficient du statut quo sont puissants et souvent intransigeants, d'autres politiques dans d'autres secteurs font concurrence aux politiques GRN, et les unités chargées de la responsabilité pour l'exécution des politiques GRN sont souvent neuves et relativement faibles par rapport aux agences sectorielles existantes. La participation, tant au

niveau local que sur l'échelle nationale, est un sujet largement discuté dans la littérature, y compris ses modalités et son impacte sur la motivation et le comportement des acteurs majeurs. Enfin, les sources notent que l'importance d'un minimum de stabilité économique, sociale, et politique est des fois sous-estimé dans la GRN. En plus, il est constaté que les interactions entre ces facteurs et la GRN posent des problèmes de point de vue analytique, étant donné leur complexité.

Le fil conducteur dans les documents de projet/programme de l'USAID et dans la littérature plus large est l'affirmation de la complexité et la multiplicité des facteurs à prendre en considération dans le cadre des politiques GRN. Cette étude démontre que, pour chacune des six conditions associées à l'exécution réussie des politiques, la situation GRN en Afrique confronte des difficultés significatives. De point de vue de la mise en oeuvre des politiques GRN, plusieurs caractéristiques des politiques dans ce secteur s'avèrent problématiques,

- a. Une contradiction fondamentale existe entre une utilisation écologiquement harmonieuse des RN, qui est le but global des politiques de la GRN, et la crise économique qui poussent les pays africains vers une sur-exploitation de leurs ressources.
- b. La plupart des coûts d'une meilleure GRN se présentent dans l'immédiat, tandis que ses bénéfices ne se concrétisent que dans le long terme, ce qui milite contre les réformes requises.
- c. Les modalités d'application des politiques GRN se traduisent, en majeure partie, en termes de règlements, d'interdictions, et de sanctions au lieu d'incitations positives, ce qui donne à la GRN une orientation proscriptive et négative.
- d. Les interventions dans le secteur GRN ont une forte tendance à créer des conflits d'intérêts, tant sociaux qu'économiques, qui sont difficiles à résoudre.

En conclusion, l'étude propose une série de questions stratégiques, organisées selon les six conditions de l'exécution efficace, pour considération par l'USAID, les gouvernements africains, les ONGs, et d'autres intéressés. Les questions offrent des avenues pour des investigations

plus approfondies afin de clarifier les complexités
d'intervention dans le secteur GRN en Afrique.

Références

Mazmanian, Paul A. et Daniel A. Sabatier. 1989. *Implementation and Public Policy*. Lanham, MD: University Press of America.

IPC *Working papers* is a publication of the U.S. Agency for International Development (USAID) Implementing Policy Change Project (#936-5470, Contract #AEP-5470-I-00-5034-00), which is managed by the Agency's Global Bureau, Center for Democracy and Governance. The Center for Democracy and Governance is USAID's focal point for democracy and governance programming. The Center's role is to provide USAID and other development practitioners with the technical and intellectual expertise needed to support democratic development. It provides this expertise in the following areas:

- Rule of Law
- Elections and Political Processes
- Civil Society
- Governance

The Center publishes a number of technical documents designed to indicate best practices, lessons learned, and guidelines for practitioner consideration. They are also intended to stimulate debate and discussion. For further information regarding these Center-specific publications, please contact the Center's Information Unit at (202) 661-5847.

The IPC project's contract team consists of Management Systems International (prime contractor); Abt Associates Inc.; and Development Alternatives. The IPC Project Office is located at MSI, 600 Water Street, S.W., Washington, D.C., 20024. Telephone: (202) 484-7170; Fax: (202) 488-0754.