

Évaluer la qualité de la démocratie

Un aperçu du cadre
d'IDEA international



Évaluer la qualité de la démocratie

Un aperçu du cadre d'IDEA international

Rédacteur
Todd Landman

Contributeurs
David Beetham
Edzia Carvalho
Stuart Weir

© International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2010
Édition anglaise, 2008

Les publications d'IDEA international sont indépendantes de tous intérêts politiques ou nationaux. Les opinions exprimées dans la présente publication ne représentent pas nécessairement les opinions d'IDEA international, de son conseil d'administration ou des membres de son comité.

Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction de cette publication, intégrale ou partielle doit être adressée à :

IDEA internacional
Strömsborg
SE -103 34 Stockholm
Suède

Graphisme : Santángelo Diseño
Imprimé par : Bulls Graphics AB, Suède
Illustration de couverture : © Alberto Ruggieri/Illustration Works/Corbis/Scanpix

ISBN : 978-91-85724-94-9

Table des matières

Présentation du contexte	7
Évaluer la démocratie	10
L'approche	10
Le cadre	11
Expériences de l'application du cadre	14
Étapes du processus d'évaluation	17
Résultats de l'évaluation de la démocratie	18
Évaluer pour réformer	19
Résumé	24
Notes	25
Appendice. Questions de recherche	27
Annexe. À propos d'IDEA international	35



Évaluer la qualité de la démocratie

Un aperçu du cadre d'IDEA international

Présentation du contexte

La démocratie est la forme prédominante de gouvernement dans le monde aujourd'hui. Alors que dans la majeure partie du monde, il s'agit d'un phénomène récent¹, les « vagues » successives de démocratisation durant le xx^e siècle ont fait qu'aujourd'hui, dans le nouveau millénaire, davantage de pays sont régis par des formes de gouvernance démocratiques plutôt que par des formes non démocratiques. Diverses tentatives d'inventaire des démocraties dans le monde s'accordent à dire que de nos jours, 60 % des pays disposent d'au moins une forme minimale d'institutions et de procédures démocratiques². La Communauté des démocraties compte plus de 100 pays, tandis que la Conférence internationale sur les démocraties nouvelles ou rétablies (ICNRD) s'est enrichie, élargie et a pris de l'importance depuis son inauguration en 1988 en tant que forum pour le développement démocratique mondial. De plus en plus, les organisations gouvernementales, intergouvernementales et non-gouvernementales soulignent que la démocratie est une fin en soi, ainsi qu'un moyen important utilisé à d'autres fins, comme le développement économique, la réduction de la pauvreté et une plus grande protection des droits humains reconnus au niveau international³.

La croissance, l'expansion et le rythme remarquables de la démocratisation s'expliquent de nombreuses façons. Les explications internes se focalisent sur les grandes transformations socioéconomiques, la mobilisation des mouvements sociaux et des organisations de la société civile, les alliances de classe, les défis et les révolutions (« colorées » ou autres) ainsi que les accords et les concessions de l'élite. Les explications externes se focalisent sur la défaite d'un régime en exercice en temps de guerre, le rôle de la « contagion » des processus de démocratisation dans les États voisins, la diffusion de valeurs démocratiques au travers des processus de mondialisation, diverses

formes d'intervention internationale (y compris le soutien aux groupes de la société civile et aux organisations politiques naissantes), la construction de l'État, l'institutionnalisation, la spécification de critères pour des formes appropriées et acceptables de gouvernance et l'intervention armée pour renverser les régimes en place et instaurer la démocratie par la force.

Un élément capital du processus de cartographie, d'explication et d'encouragement de cette croissance de la démocratie est la nécessité de disposer de moyens valables, pertinents et fiables pour mesurer et évaluer les progrès démocratiques et la qualité de la démocratie en elle-même. Les chercheurs et les praticiens ont adopté un certain nombre de stratégies pour évaluer la démocratie, notamment des mesures par catégorie (démocratie *vs* non-démocratie), des mesures d'échelle (p. ex. une notation sur une échelle de 1 à 10), des mesures objectives (p. ex. la participation électorale et la répartition des votes par parti), des mesures hybrides de pratiques démocratiques, ainsi que des perceptions de la démocratie basées sur de grandes enquêtes publiques. Dans certains cas, des mesures ont été développées pour des besoins particuliers puis utilisées à d'autres fins ; dans d'autres, des mesures générales en faveur de la démocratie ont été développées pour un large éventail d'applications par la communauté de chercheurs et de politiques (p. ex. l'ensemble de données « Polity data set » développé par l'université du Maryland). La quête de comparabilité et de large couverture spatio-temporelle, toutefois, implique de sacrifier quelque peu la possibilité de saisir, à travers ces mesures, certaines caractéristiques de la démocratie spécifiques au contexte, tandis que le passage à la bonne gouvernance, la responsabilité et la conditionnalité de l'aide par les plus grands donateurs internationaux ont créé une demande supplémentaire de mesures en faveur de la démocratie pouvant être utilisées pour les évaluations au niveau des pays, des secteurs et des programmes.

En réponse à ces nombreux développements et à la prolifération des « méthodes de mesure » de la démocratie, l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA international) a élaboré un cadre d'évaluation de la démocratie qui s'écarte du classement des pays sur une échelle et du jugement externe pour adopter le principe d'une évaluation complète réalisée par des équipes nationales d'évaluation dirigées par le gouvernement ou la société civile et les institutions universitaires. Ce cadre associe l'adhésion aux *principes fondamentaux* de la démocratie et aux *valeurs médiatrices* liées à ces principes, à un éventail de questions sur le niveau de démocratie atteint. De plus, il présente la possibilité d'utiliser des méthodes de mesure existantes

tout en intégrant des informations sur la qualité de la démocratie bien plus spécifiques au contexte et pouvant être liées aux processus internes de la réforme démocratique. L'utilisation de ce cadre dans des démocraties nouvelles et anciennes aussi diverses que la Mongolie et l'Italie, le Bangladesh et le Kenya ou le Pérou et l'Australie a prouvé qu'il fonctionnait. La demande reste vive en faveur de son application dans des contextes nouveaux et contraignants du monde entier.

Suite à l'application réussie de son cadre d'évaluation de la démocratie dans plus de 20 pays, IDEA international a procédé, en collaboration avec le Democratic Audit du Royaume-Uni, le Human Rights Centre de l'université d'Essex (Royaume-Uni) et le réseau L'Etat de la démocratie élargi, à une ample révision du cadre. Le résultat de ce travail est un nouveau manuel intitulé *Évaluer la qualité de la démocratie : guide pratique*.

Le *Guide* présente toutes les normes et éléments concrets du cadre, les expériences des pays l'ayant utilisé et la manière dont l'évaluation de la démocratie peut être liée au processus de réforme démocratique. Ce bref *Aperçu* est une introduction au cadre ; elle en expose notamment les *principes démocratiques* fondamentaux, les *valeurs médiatrices*, les *questions de recherche* de l'évaluation, des exemples de son application dans le monde, les principales étapes de la réalisation d'une évaluation et sa valeur en tant qu'outil permettant d'encourager la réforme démocratique.

Le cadre d'évaluation présenté ici (et plus en détail dans le *Guide*) respecte les principes fondamentaux d'IDEA en matière de soutien à la démocratie dans le monde :

- ▶ la démocratisation est un processus qui demande du temps et de la patience ;
- ▶ la démocratie ne s'obtient pas seulement par les élections ;
- ▶ les pratiques démocratiques peuvent être comparées, mais pas prescrites ;
- ▶ la démocratie se construit de l'intérieur des sociétés ;
- ▶ la démocratie ne peut être importée ou exportée, mais elle peut être soutenue⁴.

L'*Aperçu* et le *Guide* fournissent un solide ensemble de documents fondés sur des années d'expérience et d'application concrète dans les anciennes et nouvelles démocraties du monde. Ces deux volumes devraient se révéler très intéressants pour les militants de base de la démocratie, les organisations de la société civile, les promoteurs de

réformes dans le monde politique et au sein des gouvernements ainsi que parmi les agences internationales de donateurs et les organisations intergouvernementales et non-gouvernementales engagées dans la construction de la démocratie pour l'avenir.

Évaluer la démocratie

L'approche

La question fondamentale et sous-jacente de l'évaluation de la démocratie est la suivante :

« Dans quelle mesure notre pays et notre gouvernement sont-ils démocratiques ? »

Il existe plusieurs manières de répondre à cette question. Le cadre d'IDEA international adopte une approche particulière qui se démarque des autres formes d'évaluation et de mesure de la démocratie⁵. Les principales caractéristiques de l'approche d'IDEA sont les suivantes :

- ▶ seuls les citoyens et les personnes résidant dans le pays évalué peuvent effectuer une évaluation de la démocratie, car eux seuls peuvent savoir, d'après leur expérience, comment l'histoire et la culture de leur pays façonnent l'approche de celui-ci en matière de principes démocratiques ;
- ▶ une évaluation de la démocratie par les citoyens et les résidents d'un pays peut être initiée par le gouvernement ou des agences externes, à la condition que l'indépendance de cette évaluation soit strictement garantie ;
- ▶ l'objectif premier d'une évaluation de la démocratie est de contribuer au débat public et à la sensibilisation ; cet exercice doit permettre de favoriser l'expression de la compréhension populaire et d'un consensus de l'élite politique ;
- ▶ l'évaluation doit permettre d'identifier les réformes prioritaires et d'en suivre les progrès ;
- ▶ les critères d'évaluation doivent être tirés de principes démocratiques clairement définis et englober le plus grand éventail de questions démocratiques, tout en permettant aux évaluateurs de choisir les domaines à examiner en priorité selon les besoins locaux ;
- ▶ les évaluations doivent consister en des jugements qualitatifs des forces et faiblesses dans chaque domaine, et être renforcées par des mesures quantitatives, le cas échéant ;

- ▶ les évaluateurs doivent choisir des références ou des normes d'évaluation basées sur l'histoire du pays, la pratique propre à la région et les normes internationales, de la façon qu'ils estiment la plus appropriée ;
- ▶ le processus d'évaluation devra inclure une grande consultation publique, y compris la tenue d'un atelier national pour valider les résultats ;
- ▶ les anciennes démocraties comme les nouvelles peuvent et doivent être soumises à un cadre d'évaluation similaire.

La primauté des acteurs internes et des citoyens d'un pays est une caractéristique fondamentale de l'approche d'IDEA international ; elle permet également de disposer d'une expertise, d'une assistance et de ressources internationales pour compléter le processus d'évaluation. L'expérience des évaluations a ainsi mis au jour divers degrés d'apprentissage, de partage et d'appui grâce aux équipes locales d'évaluation, au réseau L'Etat de la démocratie, aux agences internationales de donateurs, aux experts universitaires internationaux, aux représentants des organisations intergouvernementales et non-gouvernementales et autres acteurs majeurs. De cette manière, l'approche d'IDEA international évite bien des pièges propres aux approches existantes⁶, tout en développant l'appropriation locale et l'accession des citoyens à l'autonomie.

Le cadre

Les *principes démocratiques* fondamentaux qui forment la base du cadre d'évaluation sont le *contrôle populaire* sur les décideurs et l'*égalité politique* entre ceux qui exercent ce contrôle. C'est en faveur de ces principes que partout dans le monde et depuis toujours, les démocrates se sont battus :

- ▶ élargir les bases du contrôle populaire sur la prise de décision publique et le rendre plus efficace ;
- ▶ retirer à l'élite le monopole de la prise de décision et les avantages de celui-ci ;
- ▶ surmonter les obstacles à l'exercice équitable des droits du citoyen, comme ceux qui sont liés au genre, à l'ethnie, à la religion, à la langue, à la classe sociale et à la richesse, entre autres.

De ces deux principes démocratiques dérivent les sept *valeurs médiatrices* du cadre :

- ▶ *Participation*. Sans la participation citoyenne et les droits, les libertés et les moyens de participer, le principe de contrôle populaire sur le gouvernement ne peut s'exercer.

- ▶ *Autorisation.* Le point de départ de la participation est d'autoriser les représentants publics ou les élus à agir grâce à un choix électoral libre et juste et de manière à instaurer un pouvoir législatif *représentatif* des différentes tendances de l'opinion publique.
- ▶ *Représentation.* Si les différents groupes de citoyens sont représentés de façon équitable proportionnellement à leur nombre, alors les principales institutions publiques seront socialement représentatives du corps citoyen dans son ensemble.
- ▶ *Responsabilité.* La responsabilité de tous les élus, tant envers la population directement qu'à travers les institutions de médiation du Parlement, des tribunaux, du médiateur et d'autres institutions de surveillance, est capitale si les élus veulent jouer un rôle d'agent ou de représentant de la population et non un rôle de « maître ».
- ▶ *Transparence.* Sans ouverture ou transparence au sein du gouvernement, aucune véritable responsabilité n'est possible.
- ▶ *Réactivité.* La capacité de réagir aux besoins du public, grâce à une variété d'institutions autour desquelles ces besoins peuvent être articulés, est une indication clé du niveau de contrôle que la population exerce sur le gouvernement.
- ▶ *Solidarité.* Alors que l'égalité est un principe commun à toutes les valeurs médiatrices, elle trouve une expression particulière dans la solidarité dont les citoyens d'une démocratie font preuve dans leur pays, envers ceux qui sont différents, et à l'étranger, envers les combats populaires en faveur de la démocratie.

Les valeurs médiatrices doivent présenter certaines exigences et elles requièrent des moyens institutionnels pour être réalisées.

La structure d'ensemble du cadre d'évaluation dérive des principes démocratiques et des valeurs médiatrices pour inclure quatre piliers, chacun étant composé de divisions permettant de classer 90 questions de recherche (15 questions générales et 75 questions spécifiques) qui forment le cœur de l'évaluation de la démocratie. Ces grands piliers sont les suivants :

1. *La citoyenneté, la loi et les droits*

La démocratie commence avec le citoyen et le premier pilier du cadre concerne les droits de celui-ci et l'aptitude de l'État à garantir des droits de citoyenneté égaux pour tous, grâce à ses processus constitutionnels et légaux. L'évaluation inclut les droits civils, politiques, économiques et sociaux.

2. *Un gouvernement représentatif et responsable*

Le deuxième pilier s'intéresse aux institutions du gouvernement

représentatif et responsable, y compris le processus électoral, le régime de partis politiques, le rôle du Parlement ou du pouvoir législatif et d'autres institutions pour garantir l'intégrité et la responsabilité des fonctionnaires gouvernementaux ainsi que le contrôle civil sur les forces militaires et policières.

3. *La société civile et la participation populaire*

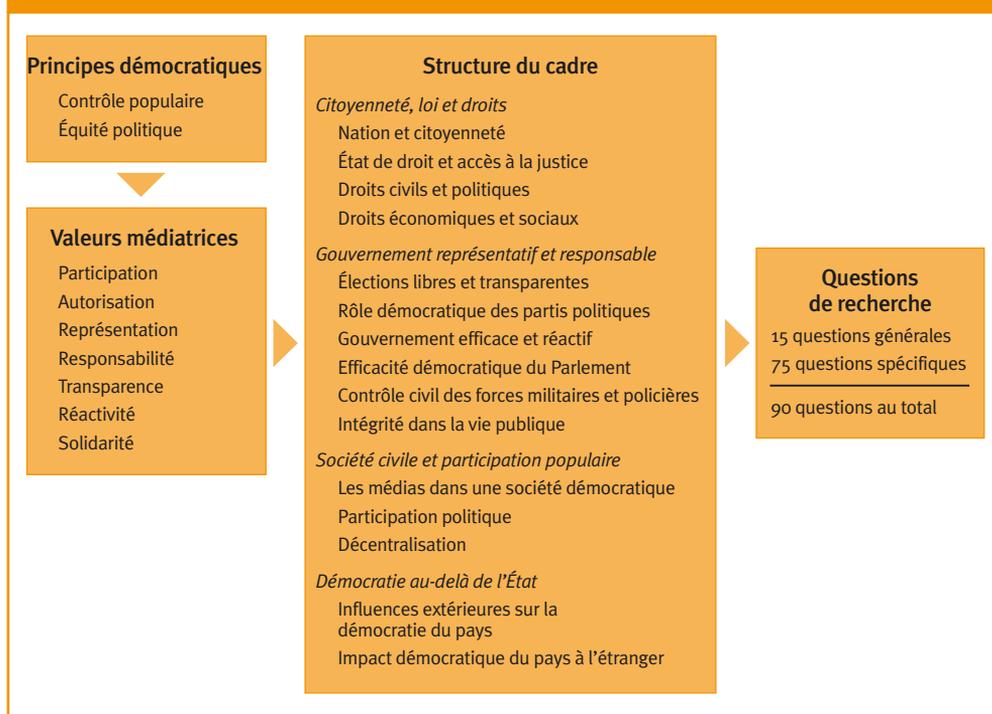
Le troisième pilier est dédié à ce que l'on appelle conventionnellement la société civile. Pour fonctionner efficacement, les institutions démocratiques dépendent de droits garantis, confirmés par le processus juridique et un corps citoyen alerte et actif.

4. *La démocratie au-delà de l'État*

Le quatrième pilier concerne les dimensions internationales de la démocratie. Il se justifie par le fait que les pays ne forment pas des unités isolées, mais sont interdépendants, en particulier dans leur degré de progrès démocratique. L'évaluation tient compte des influences externes sur la démocratie d'un pays et l'impact démocratique du pays à l'étranger.

Le tableau 1 présente les rapports entre les *principes* démocratiques, les *valeurs* médiatrices, la structure du *cadre* et les *questions de recherche*. L'appendice de cet *Aperçu* inclut la liste complète des 90 questions de recherche, tandis que la deuxième partie du *Guide* explique en détail « *que chercher* » au moment de répondre à chaque question et fournit des *sources générales d'information*, des *données et indicateurs* et des *normes de bonne pratique*. Ces éléments composant le cadre fournissent le contenu principal d'une évaluation ; considérés ensemble, ils reflètent un large éventail de valeurs et de principes associés à un engagement normatif général envers la démocratie et les valeurs démocratiques. Ceux qui souhaitent avoir un aperçu de ce que la méthode implique peuvent directement passer aux questions de recherche dans l'appendice.

Tableau 1 : Cadre d'évaluation de la démocratie d'IDEA international



Expériences de l'application du cadre

On dénombre jusqu'à présent 17 projets d'évaluation dans pas moins de 20 pays (y compris l'évaluation de la démocratie en Asie du Sud, menée dans 5 pays). Une équipe d'universitaires effectue à l'heure actuelle une évaluation au Mexique tandis que d'autres sont prévues dans des pays d'Amérique latine, d'Europe du Sud et de l'Est et d'Afrique. En outre, certaines caractéristiques du cadre ont été adoptées par le projet AfriMap de l'Open Society Institute et dans les travaux du Centre d'Oslo pour la gouvernance, PNUD, sur la réduction de la pauvreté et la prise en compte des questions de parité hommes-femmes.

IDEA international a organisé une série de réunions d'experts pour le réseau L'Etat de la démocratie – en juin 2004 à Londres, en 2005 à l'université d'Essex, en 2006 lors de la réunion de l'Association internationale de sciences politiques (AISP) à Fukuoka et en mars 2007 à Stockholm, pour refléter l'expérience de l'application du cadre dans divers contextes nationaux. IDEA international a également effectué de nombreuses présentations lors de deux ateliers pour la cinquième Conférence internationale des démocraties nouvelles ou rétablies

(ICNRD-5) à Oulan-Bator, en 2003 et 2006, et lors de la sixième ICNRD (ICNRD-6) à Doha, en novembre 2006. Les rapports et expériences de ces différentes évaluations révèlent un éventail remarquablement diversifié de situations démocratiques entre les pays, les approches et les techniques.

Toutes les évaluations réalisées ont respecté la méthode standard et le principe central d'appropriation locale du processus d'évaluation, lequel comprend les processus de recherche, d'analyse et de consultation, ainsi que l'identification des réformes prioritaires. Mais, comme le dit Krishna Hachhethu, membre népalais de l'équipe d'évaluation régionale en Asie du Sud, « la démocratie a plusieurs facettes ». Cette observation directe et pertinente retranscrit l'essence de l'approche : une méthode standard découlant de principes et de valeurs démocratiques éclaire de nombreuses facettes de la démocratie dans le monde.

La méthode d'évaluation a été élaborée et appliquée pour la première fois par le Democratic Audit du Royaume-Uni. Elle a été conçue pour un usage universel sous l'égide directe d'IDEA international et a ensuite été testée durant six mois dans huit pays (Bangladesh, Corée du Sud, Italie, Kenya, Malawi, Nouvelle-Zélande, Pérou et Salvador). Ces évaluations pilotes ont couvert différentes régions du monde et un ensemble de pays développés et en développement, dans l'optique de tester le processus. Presque toutes ont impliqué une conférence nationale entre les grands experts et les parties prenantes dans chaque pays.

Les évaluations pilotes ont montré qu'il est relativement facile :

- ▶ d'obtenir une constitution largement approuvée avec une déclaration des droits ;
- ▶ d'établir une sorte de bureau du médiateur et/ou un défenseur des droits des citoyens ;
- ▶ d'organiser des élections libres et d'instaurer le suffrage universel ;
- ▶ de relancer le gouvernement local ;
- ▶ de veiller au respect et à la protection des libertés fondamentales telles que la liberté syndicale, la liberté de la presse, la liberté d'expression et la liberté de réunion.

Mais elles ont également montré ce qui est plus difficile à mettre en place :

- ▶ l'inclusion effective de la participation des minorités et des femmes ;
- ▶ l'accès égal à la justice et la protection du droit à la vie ;

- ▶ une démocratie significative dans le fonctionnement interne des partis ;
- ▶ le contrôle des exécutifs ;
- ▶ une réduction de l'influence privée et des intérêts privés dans la sphère publique ;
- ▶ un rôle significatif pour les partis d'opposition.

Depuis 2000, le cadre d'évaluation a beaucoup voyagé dans des régions et des pays ayant atteint différents stades de démocratisation. Les évaluations pilotes ont été suivies par des exercices d'évaluation en (par ordre alphabétique) Asie du Sud (Bangladesh, Inde, Népal, Pakistan et Sri Lanka), Australie, Bosnie-Herzégovine, Irlande, Irlande du Nord, Lettonie, Mongolie, Pays-Bas, Philippines, Royaume-Uni (audit le plus récent) et Union européenne. Ces évaluations « de seconde génération » ont été en grande partie menées indépendamment d'IDEA international et ont, dans de nombreux cas, résulté d'un choix délibéré de la méthode la plus appropriée parmi toutes les méthodes d'évaluation actuellement utilisées dans le monde.

Les origines, le financement et la forme de ces évaluations diffèrent considérablement. Les évaluations pilotes financées par IDEA international ont toutes été initiées par des universités, tandis que la plupart de celles qui, à ce jour, n'ont pas été financées par IDEA international – neuf évaluations de pays ainsi que l'évaluation régionale en Asie du Sud – sont d'origine universitaire. Cependant, il existe d'importants écarts dans le financement et le processus d'évaluation. Certaines évaluations sont bien financées au niveau national et international (p. ex. en Australie, en Lettonie et en Mongolie), d'autres, faute de ressources, sont effectuées au coup par coup (p. ex. en Nouvelle-Zélande et aux Philippines). Trois évaluations (Bosnie-Herzégovine, Irlande et Royaume-Uni) ont été initiées par la société civile, tandis que deux autres (Pays-Bas et Mongolie) ont été lancées par le gouvernement, bien que l'évaluation néerlandaise ait été entièrement financée par le gouvernement. Celle de Mongolie a reçu un appui technique de la part du Centre d'Oslo pour la gouvernance, PNUD, ainsi qu'un financement de la part de divers donateurs internationaux. Les évaluations entreprises par le gouvernement en Mongolie, aux Pays-Bas et en Lettonie (où l'évaluation fut en quelque sorte financée par l'État) ont été menées sans intervention inappropriée du gouvernement et ont de maintes manières impliqué le gouvernement dans le programme élargi de la réforme démocratique, bien qu'un tel modèle puisse ne pas être adapté à tous les contextes.

Il existe autant de manières d'effectuer ces évaluations que de projets. Au vu des expériences, il ressort que l'ampleur des investigations

nécessaires pour réaliser des évaluations complètes a en général nécessité l'implication d'un large éventail de contributeurs dans les projets. Les équipes d'évaluation ont tour à tour été composées d'intellectuels nationaux et internationaux, de chercheurs et d'analystes d'organisations intergouvernementales et non-gouvernementales, de membres des branches exécutive, législative et juridique du gouvernement, ainsi que de représentants de la société civile et des médias. La norme semble être que les projets se caractérisent en général par un petit noyau de personnes qui coordonnent la recherche et rédigent les rapports avec un ensemble plus important d'experts, souvent recrutés à l'extérieur de l'institution qui mène l'évaluation et travaillant en général indépendamment les uns des autres.

Étapes du processus d'évaluation

Évaluer la qualité de la démocratie est une tâche importante et complexe qui implique de nombreuses parties prenantes et est influencée par une variété de facteurs nationaux et spécifiques au contexte, notamment la taille du pays (démographique et géographique), son niveau de développement économique, ses types de clivages sociétaux et son niveau de fragmentation, ainsi que son histoire démocratique et sa stabilité démocratique. Malgré cette complexité et cette diversité, l'histoire du cadre d'évaluation de la démocratie a montré qu'il peut être appliqué dans des pays très différents. Les évaluations ont été conduites dans des démocraties nouvelles et anciennes, de petits et de grands pays, des pays sortis récemment de la dictature ou d'un conflit et des pays riches et pauvres.

Cette applicabilité universelle s'accompagne d'un ensemble d'étapes standard que toutes les évaluations suivent afin de tirer le meilleur parti de l'expérience de l'évaluation. Ces étapes incluent : (a) les décisions initiales et la définition du calendrier du processus d'évaluation, (b) la collecte, l'analyse et l'organisation des données formant le cœur de l'évaluation et (c) un atelier national réunissant des parties prenantes, au cours duquel le rapport final est lancé, débattu et évalué, et l'avenir de la démocratie discuté. Le tableau 2 résume les principaux éléments de ces trois étapes, tandis que, dans la première partie du *Guide*, deux graphiques présentent les détails de chacune de ces étapes.

ÉTAPE 1 Elle comporte toutes les décisions relatives à l'objectif de l'évaluation, le contexte dans lequel elle sera menée, l'éventail des critères de référence et des comparateurs qui seront utilisés, le personnel qui effectuera l'évaluation et bien d'autres décisions primordiales.

ÉTAPE 2 Elle constitue le cœur de l'évaluation et prend le plus de temps, dans la mesure où elle consiste à collecter et à analyser les données afin de fournir des réponses valables, pertinentes et fiables à toutes les questions de recherche (jusqu'à présent, toutes les évaluations ont fourni des réponses à toutes les questions). Le temps pour accomplir une évaluation est évidemment fonction de la complexité du contexte dans lequel elle est menée, des capacités et ressources disponibles et des paramètres de départ établis à l'étape 1.

ÉTAPE 3 Étape de lancement qui implique toutes les parties prenantes concernées, les médias, les principaux acteurs de la société civile, politique et économique et, dans de nombreux cas, la communauté internationale. C'est le moment de construire un consensus autour des principaux résultats et de réfléchir aux types de réformes pouvant être conçues et mises en œuvre, ainsi qu'aux manières d'évaluer et de mesurer l'expérience dans son ensemble.

Tableau 2 : Étapes du processus d'évaluation de la démocratie



Résultats de l'évaluation de la démocratie

On observe une différence considérable de résultats entre les évaluations complètes, les rapports spéciaux, les audits partiels et les rapports de

surveillance ou de suivi, ainsi que dans la manière dont ils sont publiés et diffusés. Dans la plupart des projets, un rapport en un seul volume a été publié sur une évaluation complète, mais dans d'autres, des documents supplémentaires ont été publiés (p. ex. l'équipe d'évaluation d'Asie du Sud a publié des rapports distincts pour chaque pays et envisage de publier ses études de cas et ses discussions séparément. Les Mongols ont publié une note d'information des indicateurs de gouvernance démocratique et un plan d'action national) et dans d'autres pays encore, comme les Philippines, chaque pilier du cadre a fait l'objet d'un ouvrage distinct.

Différentes méthodes sont utilisées pour rendre les résultats des évaluations complètes plus compréhensibles à ceux qui trouvent qu'un livre épais est rébarbatif. Pour l'évaluation en Mongolie, cinq experts nationaux ont été choisis pour « noter » les résultats de l'évaluation sur une échelle de 1 (le moins démocratique) à 5 (le plus démocratique), et ces résultats ont été publiés ensemble sous forme de tableau. En Lettonie, un tableau similaire a été élaboré pour chacune des questions de recherche, les résultats étant présentés sur une échelle allant de « très bien » à « bien », « satisfaisant », « insuffisant » et « très insuffisant », puis suivis d'une note sur la « meilleure caractéristique » de chaque section, le « problème le plus sérieux » et enfin une « suggestion d'amélioration », tous ces éléments ayant fourni une « photo instantanée » de la situation démocratique dans le pays. Dans le récent audit britannique, les résultats de chaque section ont été résumés sous forme de liste à puces à la fin du livre, puis édités pour être publiés dans une brochure séparée.

Évaluer pour réformer

Le cadre d'IDEA international souligne que le processus d'évaluation est un moyen efficace de communiquer une facette particulière de la démocratie forgée à travers un consensus national. Cette facette doit elle-même être communiquée à un public aussi large et varié que possible et conduire à la formulation de propositions *concrètes pour une réforme de la démocratie* qui s'appuient sur les résultats de l'évaluation et sur l'appropriation locale du programme de réforme.

Au vu des expériences d'application du cadre d'évaluation, il est clair que les équipes d'évaluation sont allées au-delà des questions de recherche et ont utilisé le cadre comme un instrument de réflexion critique dans le pays évalué. Une équipe nationale d'évaluateurs et de parties prenantes basées dans le pays évalué fournit la base empirique

pour répondre aux questions, tout en réfléchissant aux réussites et aux lacunes démocratiques durant la période évaluée *et en identifiant les obstacles pouvant empêcher la réforme de la démocratie*. Ainsi, l'évaluation est primordiale pour souligner les succès démocratiques et révéler les importantes lacunes de l'expérience démocratique vécue par un pays ainsi que les obstacles à prendre en compte au moment de proposer des réformes visant à faire avancer le programme démocratique.

Les principaux écarts entre d'une part, les premières réussites constitutionnelles et institutionnelles et, d'autre part, les problèmes à plus long terme qui érodent la qualité démocratique de la vie correspondent aux commentaires de la population et aux analyses critiques des résultats décevants, au-delà des pays ayant été évalués avec le cadre d'IDEA international. De tels commentaires sont essentiels pour deux éléments majeurs : (a) une trop grande importance accordée aux élections (appelées « tromperie électorale ») aux dépens d'autres dimensions clés de la démocratie et (b) la logique erronée du « séquençage de la démocratie⁷ ». Alors que les élections sont importantes et occupent une place prédominante dans le cadre d'évaluation, les nombreuses autres dimensions de celui-ci montrent que ces élections ne sont qu'un aspect de l'expérience démocratique, dans laquelle les questions de droit, d'assimilation, de rôle des médias, de partis politiques et de Parlement, entre autres, doivent être traitées parallèlement à la tenue d'élections régulières. Le séquençage de la démocratie considère le développement de la démocratie comme un ensemble d'étapes dans lequel l'État et l'État de droit doivent être stabilisés *avant* d'introduire complètement la démocratie. Une critique récente de cette approche séquentielle met en garde contre cela et soutient que les démocraties et les démocrates qui vivent dans celles-ci sont les mieux placés pour réformer la démocratie, que souvent leurs efforts pour y parvenir *précèdent* plutôt que ne *suivent* les interventions de la communauté internationale et que même lorsque ce n'est pas le cas, le pouvoir d'une intervention extérieure dans la promotion de la démocratie est surestimé.

Cette opinion est largement compatible avec les types d'enseignements tirés de la mise en application du cadre d'évaluation dans des pays aussi divers qui, contrairement aux différents débats sur le séquençage de la démocratie, incluent les démocraties établies ainsi que les démocraties nouvelles ou rétablies. Les nouveaux démocrates de Mongolie ont instauré un système électoral concurrentiel dans lequel une réelle alternance de pouvoir a pris place et où toutes les principales parties prenantes se sont engagées dans la réforme de l'État et le renforcement de l'État de droit. Aux Pays-Bas, le rejet

par la population de la Constitution européenne et deux assassinats politiques marquants ont donné lieu à une évaluation qui a révélé la nécessité de revoir les questions de citoyenneté néerlandaise et la complexité du gouvernement lui-même pour représenter les besoins et les aspirations de la population en matière de démocratie. En Asie du Sud, le projet d'évaluation de l'état de la démocratie cherche à localiser la démocratie afin de découvrir ce que les habitants de cette région pensent de cette forme de gouvernance et comment ils se sont adaptés à cette idée. Le projet a montré que dans ces régions, il n'y a pas de « conditions préalables » qui devraient être établies afin que la démocratie puisse être instaurée et que la démocratie n'a pas encore été en mesure de résoudre les problèmes de pauvreté.

Ces différents exemples suggèrent que le cadre, outre le fait d'être applicable de manière égale à une telle diversité de pays, est également utile pour générer des propositions concrètes de réforme de la démocratie, dont la réussite dépend fortement des agents d'évaluation et de leur aptitude à fournir les conditions générales d'appropriation pour les principales parties prenantes ayant la capacité et l'opportunité de conduire le processus de réforme. Concernant le cadre d'évaluation et l'orientation générale d'IDEA international vers un processus démocratique continu et en constante évolution, on ne peut s'attendre à ce que la démocratie soit une question de « tout ou rien », de sorte que certains éléments peuvent être mieux développés que d'autres et que l'évaluation de la qualité de la démocratie nécessite une approche multidimensionnelle pouvant fournir un « profil de performance » plus nuancé et spécifique au contexte. En outre, le cadre d'évaluation lui-même se prête bien à l'identification d'explications possibles des écarts entre les réussites et les défis restants, ce qui ensuite peut conduire à la formulation d'un programme de réforme démocratique.

La capacité d'initier, de mettre en œuvre et de poursuivre des réformes importantes de la démocratie doit cependant être considérée en fonction de quatre facteurs plus larges qu'il faut prendre en compte. Ces facteurs sont les suivants :

- ▶ le contexte dans lequel l'évaluation est menée ;
- ▶ les types d'influence rendus possibles par l'évaluation ;
- ▶ le public ciblé par l'évaluation ;
- ▶ le type de résultats produits.

Ces facteurs peuvent agir seuls ou en synergie pour affecter le type de réforme démocratique possible, tant à court terme qu'à plus long terme.

Au vu des expériences, les *conditions* de l'évaluation ont considérablement varié au niveau du principal *agent d'évaluation* (gouvernement, société civile ou institution universitaire), de la relative *ouverture du processus politique de réforme* et du *retentissement relatif que l'évaluation a eu* dans le domaine public et le discours politique populaire. Les évaluations peuvent avoir une influence directe sur les décideurs et autres élites politiques, comme aux Pays-Bas, en Mongolie, en Lettonie et, dans une moindre mesure, en Irlande et au Royaume-Uni. Les évaluations peuvent également renforcer les circonscriptions, les organisations non-gouvernementales et celles de la société civile capables de mobiliser et de faire pression en faveur d'une réforme de la démocratie. Il est également possible que les évaluations aient un impact culturel à long terme, via une sensibilisation accrue, et soient prises en compte par les programmes de l'enseignement secondaire et du système universitaire. Enfin, les diverses populations concernées par une évaluation incluent les parties prenantes nationales du gouvernement et de la société politique, civile et économique, ainsi que des populations externes aux pays, notamment les autres pays qui souhaitent effectuer leurs propres évaluations et la communauté internationale des donateurs.

Ces différentes dimensions du processus d'évaluation (agent, contexte, ouverture du processus d'évaluation, populations, résultats et impact) créent divers domaines et opportunités de réforme démocratique, laquelle comprend :

- ▶ les réformes institutionnelles ;
- ▶ les réformes des ressources ;
- ▶ les changements culturels à long terme.

Les *réformes institutionnelles* se fondent sur l'amélioration du mécanisme de responsabilité d'une manière qui interdit la centralisation du pouvoir ou qui empêche que le pouvoir et la prise de décision soient exercés sans réelle surveillance. Grâce à différentes dispositions institutionnelles (p. ex. les systèmes unitaires et fédéraux, les systèmes présidentiels et parlementaires ou les systèmes électoraux « à la proportionnelle » ou « à la majorité »), les expériences d'évaluation ont montré qu'il est important que des mécanismes institutionnels soient en place pour maintenir des formes indépendantes de représentation et de responsabilité. Une supervision institutionnelle nécessite un véritable pouvoir appuyé par une autorité constitutionnelle ou statutaire pour suivre et contrôler les actions du gouvernement qui peuvent avoir un impact nuisible sur les droits humains, notamment les droits civils, politiques, économiques,

sociaux et culturels. Les solutions institutionnelles populaires incluent la création d'institutions nationales des droits humains, de commissions électorales, d'organismes de lutte contre la corruption et de bureaux du médiateur, ainsi qu'un pouvoir législatif et judiciaire de surveillance plus traditionnel, qui a nécessité de longues périodes pour évoluer dans les démocraties plus établies. Pour les sociétés en transition, les régimes autoritaires sont en plus confrontés à une demande en solutions institutionnelles (à un niveau formel et légal et un niveau culturel et pratique), ce que l'on nomme la « chasse gardée » militaire du pouvoir (p. ex. au Bangladesh et au Pakistan) et l'utilisation de pouvoirs extraordinaires dans les constitutions nationales. En outre, des solutions institutionnelles sont nécessaires pour améliorer la participation et l'inclusion de tous les groupes, y compris les groupes minoritaires et les femmes.

La nécessité de *réformer les ressources* provient du fait que le cadre repose sur l'idée que l'égalité politique et juridique doit s'accompagner des moyens d'assurer l'égalité sociale. La persistance des inégalités sociales et économiques limite la possibilité, pour un grand nombre de personnes de prendre part aux affaires publiques du pays. Le fait que l'on se concentre sur le respect des droits économiques et sociaux est souvent critiqué car cette démarche pèse lourd sur la capacité budgétaire des gouvernements ; toutefois, les programmes qui améliorent la protection des droits civils et politiques doivent également supporter un tel fardeau. Dans une certaine mesure, tous les droits dépendent des recettes fiscales et des dépenses publiques. Ainsi, améliorer la qualité de la démocratie suppose d'améliorer les capacités budgétaires des États, tandis que des procédures et des institutions plus démocratiques peuvent contribuer à une meilleure allocation du revenu national et ainsi relever les conditions de vie et le bien-être général.

Enfin, il existe un besoin à long terme de réformes qui promeuvent et développent une *culture politique plus large et favorable à la démocratie*. Les expériences d'évaluation en Bosnie et en Lettonie ont montré que les démocraties nouvelles et rétablies sont confrontées à des défis plus grands en la matière. Le Bangladesh a connu des interventions militaires permanentes dans la sphère politique, en général approuvées par l'opinion publique, ce qui suggère un faible attachement à la démocratie et aux principes démocratiques. En effet, l'évaluation en Asie du Sud a révélé qu'une « affirmation de la démocratie ne conduit pas à la négation des solutions autoritaires, aussi le soutien à la démocratie est-il faible ». Les Pays-Bas ont cherché à formuler un certain nombre de mesures interconnectées visant à garantir, renforcer

et – le cas échéant – renouveler la démocratie parallèlement aux résultats du forum des citoyens (Burgerforum) et de la Convention nationale (Nationale Conventie), entre autres initiatives. En Australie, les résultats d'évaluation font partie des programmes universitaires : « Lorsqu'ils étudient la politique australienne, les étudiants se font les dents sur *nos* évaluations des pratiques australiennes ».

De telles réformes des institutions, des ressources et des cultures exigent divers degrés d'attention, de temps et une grande palette d'acteurs pour bâtir un avenir plus grand, plus riche et meilleur. Le cadre d'évaluation montre clairement que l'évaluation de la démocratie doit être complète, inclusive et tournée vers l'avenir, qu'elle doit s'appuyer sur les succès démocratiques, reposer sur les nombreux contextes différents dans lesquels la démocratie s'épanouit et requérir le soutien de tous les citoyens du pays devant être évalué. L'évaluation de la démocratie implique tous les niveaux de la société ainsi que les acteurs internationaux dans un effort en vue de construire et de consolider les institutions démocratiques, la société démocratique et la culture démocratique afin de traduire les besoins de la population.

Résumé

Cet *Aperçu* a brièvement défini l'objectif, les bases conceptuelles, la méthode et les principales caractéristiques du cadre d'IDEA international d'évaluation de la démocratie. Il a également fourni une brève réflexion sur les expériences d'application de ce cadre dans divers contextes, divers pays. Ce cadre établit un lien clair entre les principes fondamentaux de la démocratie, les valeurs médiatrices et les questions spécifiques qui sondent la qualité globale de la démocratie et identifient les domaines clés d'une réforme de la démocratie. La méthode repose sur le recours à des équipes d'évaluation basées dans le pays et la promotion de grandes formes de participation, de manière à développer l'appropriation du processus d'évaluation et du programme élargi de la réforme démocratique.

Le *Guide* complet détaille plus longuement le cadre, les sources de données, les normes et les bonnes pratiques, le processus de réalisation d'une évaluation, les expériences des équipes ayant effectué les évaluations dans plusieurs pays et la manière dont les enseignements tirés peuvent être utilisés pour une réforme à long terme de la démocratie.

Notes

- 1 Dans *The History of Government* (Oxford et New York : Oxford University Press, 1997), Samuel Finer compare toutes les formes de gouvernement de l'Antiquité à nos jours et montre que sa notion de « politique d'assemblée » (en anglais *forum-polity*) est la plus rare et la plus récente de toutes les formes de gouvernement.
- 2 Voir par exemple Diamond, Larry, *Developing Democracy : Toward Consolidation* (Baltimore, Maryland : Johns Hopkins University Press, 1999) ; Przeworski, A., Alvarez, M. E., Cheibub, J. A. et Limongi, F., *Democracy and Development : Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990* (Cambridge : Cambridge University Press, 2000) ; Boix, C., *Democracy and Redistribution* (Cambridge : Cambridge University Press, 2003) ; Doorenspleet, R., *Democratic Transitions : Exploring the Structural Sources of the Fourth Wave* (Boulder, Colorado : Lynne Rienner, 2005).
- 3 Voir par exemple : ministère britannique du Développement international (DFID), Livre blanc 2006 *Eliminating Poverty: Making Governance Work for the Poor*, Cm 6876 (Londres : The Stationery Office, 2006).
- 4 International IDEA, *Ten Years of Supporting Democracy Worldwide* (Stockholm : International IDEA, 2005), p. 12.
- 5 L'Annexe A de *Évaluer la qualité de la démocratie : guide pratique* examine les autres grandes méthodes permettant de mesurer la démocratie.
- 6 Ces pièges incluent : (a) des *problèmes conceptuels* de simplification excessive et une focalisation trop restreinte sur les dimensions institutionnelles de la démocratie ; (b) des *problèmes méthodologiques* de manque de transparence dans le codage, d'utilisation sélective de la documentation, de rassemblement des informations au niveau du pays ainsi que de la validité et de la fiabilité des mesures ; (c) le *problème politique* de la priorité accordée au jugement extérieur, l'absence d'appropriation locale du processus de mesure et la tendance à effectuer des classements comparatifs.
- 7 Deux numéros du *Journal of Democracy* abordent les nombreuses facettes de ce débat sur le séquençage de la démocratie (voir volume XVIII, numéros 1 et 3, 2007).



Appendice. Questions de recherche

1. Citoyenneté, loi et droits

- 1.1. Nation et citoyenneté
Question générale : existe-t-il un consensus public sur une citoyenneté commune sans discrimination ?
- 1.1.1. Quel est le degré d'inclusivité de la nation et de la citoyenneté vis-à-vis de tous ceux qui vivent sur le territoire ?
- 1.1.2. Dans quelle mesure les différences culturelles sont-elles reconnues et quel est le niveau de protection des minorités et des groupes sociaux vulnérables ?
- 1.1.3. Quel est le niveau de consensus sur les frontières d'État et les dispositions constitutionnelles ?
- 1.1.4. Dans quelle mesure les dispositions constitutionnelles et politiques permettent-elles de modérer ou de réconcilier les principaux clivages sociétaux ?
- 1.1.5. Dans quelle mesure les procédures d'amendement de la Constitution sont-elles impartiales et inclusives ?
- 1.1.6. Dans quelle mesure le gouvernement respecte-t-il ses obligations internationales dans la façon dont il traite les réfugiés et les demandeurs d'asile et dans quelle mesure la politique d'immigration est-elle exempte de discrimination arbitraire ?
- 1.2. État de droit et accès à la justice
Question générale : l'État et la société sont-ils uniformément soumis à la loi ?
- 1.2.1. Quel est le niveau d'opérationnalité de l'État de droit sur le territoire ?
- 1.2.2. Dans quelle mesure les responsables publics sont-ils soumis à l'État de droit et aux règles de la transparence dans l'exercice de leurs fonctions ?

- 1.2.3. Quel est le degré d'indépendance des tribunaux et du judiciaire vis-à-vis de l'exécutif et dans quelle mesure sont-ils à l'abri de toute forme d'ingérence ?
- 1.2.4. Quel est le degré d'égalité et de garantie de l'accès des citoyens à la justice, à un procès équitable et à un recours en cas de jugement abusif ?
- 1.2.5. Dans quelle mesure la justice criminelle et les systèmes pénaux respectent-ils les règles d'impartialité et de traitement équitable dans leur fonctionnement ?
- 1.2.6. Quel est le degré de confiance des citoyens vis-à-vis du système juridique quant à sa capacité à rendre une justice équitable et efficace ?

1.3. Droits civils et politiques

Question générale : Les droits civils et politiques sont-ils garantis pour tous ?

- 1.3.1. Dans quelle mesure les personnes sont-elles à l'abri de violences physiques à leur encontre et à l'abri de la peur de celles-ci ?
- 1.3.2. Quel est le degré d'efficacité et d'égalité de la protection des libertés de mouvement, d'expression, d'association et de réunion ?
- 1.3.3. Quel est le degré de garantie pour tous de la liberté de pratiquer sa propre religion, sa propre langue et sa propre culture ?
- 1.3.4. Dans quelle mesure les individus et les groupes qui travaillent à l'amélioration des droits humains sont-ils à l'abri de harcèlements et d'intimidations ?

1.4. Droits économiques et sociaux

Question générale : les droits économiques et sociaux sont-ils garantis de manière égale pour tous ?

- 1.4.1. Dans quelle mesure l'accès à l'emploi ou à la sécurité sociale existe-t-il pour tous, sans discrimination ?
- 1.4.2. Dans quelle mesure les besoins vitaux élémentaires sont-ils effectivement garantis, notamment une alimentation adéquate, un toit et de l'eau potable ?
- 1.4.3. Dans quelle mesure la santé de la population est-elle protégée dans toutes les sphères et étapes de la vie ?
- 1.4.4. Quelle est l'étendue et l'inclusivité du droit à l'éducation, y compris l'éducation aux droits et aux responsabilités des citoyens ?
- 1.4.5. Quel est le degré de liberté des syndicats et des autres associations professionnelles dans la syndicalisation et la défense des intérêts de leurs membres ?
- 1.4.6. Quel est le degré de rigueur et de transparence des règles sur la gouvernance des entreprises et dans quelle mesure les entreprises sont-elles effectivement réglementées dans l'intérêt du public ?

2. Gouvernement représentatif et responsable

2.1. Élections libres et transparentes

Question générale : les élections permettent-elles à la population de contrôler le gouvernement et ses politiques ?

- 2.1.1. Dans quelle mesure les nominations à des postes gouvernementaux et législatifs sont-elles déterminées par des élections populaires concurrentielles, et à quelle fréquence les élections entraînent-elles un changement de parti ou de personnes au pouvoir ?
- 2.1.2. Dans quelle mesure les procédures d'inscription et de vote sont-elles inclusives et accessibles à tous les citoyens, quel est leur degré d'indépendance par rapport aux contrôles du gouvernement et des partis et dans quelle mesure sont-elles à l'abri d'intimidations et d'abus ?
- 2.1.3. Dans quelle mesure les procédures d'inscription des candidats et des partis sont-elles transparentes et dans quelle mesure l'accès de ceux-ci aux médias et aux autres moyens de communication avec les électeurs est-il transparent ?
- 2.1.4. Dans quelle mesure le système électoral et le système des partis offrent-ils aux électeurs un véritable éventail de choix, dans quelle mesure les votes comptent-ils de manière égale et dans quelle mesure la composition du législatif et la désignation de l'exécutif reflètent-elles les choix des électeurs ?
- 2.1.5. Dans quelle mesure le pouvoir législatif reflète-t-il la composition sociale de l'électorat ?
- 2.1.6. Quelle est la proportion de l'électorat qui vote et quel est le degré d'acceptation des résultats d'une élection par toutes les forces politiques dans le pays et à l'étranger ?

2.2. Le rôle démocratique des partis politiques

Question générale : le système de partis contribue-t-il au fonctionnement de la démocratie ?

- 2.2.1. Quel est le degré de liberté des partis pour se former et recruter des membres, pour s'engager publiquement et mener campagne ?
- 2.2.2. Quel est le degré d'efficacité du système de partis dans la formation et le maintien au pouvoir du gouvernement ?
- 2.2.3. Dans quelle mesure les partis sont-ils effectivement des organisations associatives et dans quelle mesure leurs membres sont-ils capables d'influencer la politique du parti et la sélection de candidats ?
- 2.2.4. Dans quelle mesure le système de financement des partis empêche-t-il la subordination des partis à des intérêts particuliers ?

- 2.2.5. Dans quelle mesure les partis transcendent-ils les divisions ethniques, religieuses et linguistiques ?
- 2.3. **Gouvernement efficace et réactif**
Question générale : le gouvernement est-il efficace au niveau du service public et réactif aux préoccupations de celui-ci ?
- 2.3.1. Dans quelle mesure le gouvernement élu est-il capable d'influencer ou de contrôler les questions d'importance pour la vie de la population et quel est le niveau de connaissances, d'organisation et de ressources dont il dispose à cette fin ?
- 2.3.2. Dans quelle mesure le contrôle exercé par les dirigeants élus et leurs ministres sur leur personnel administratif et les autres agences d'exécution est-il et réel et soumis à un droit de regard ?
- 2.3.3. Dans quelle mesure les procédures de consultation publique sur la politique gouvernementale et la législation sont-elles ouvertes et systématiques et quel est le degré d'égalité de l'accès des intérêts concernés au gouvernement ?
- 2.3.4. Quel est le degré d'accessibilité et de fiabilité des services publics pour ceux qui en ont besoin et dans quelle mesure la consultation des usagers sur la fourniture de services est-elle systématique ?
- 2.3.5. Dans quelle mesure le droit d'accès des citoyens à l'information gouvernementale conféré par la Constitution ou d'autres lois est-il entier et réel ?
- 2.3.6. Quel est le degré de confiance de la population quant à l'aptitude du gouvernement à résoudre les grands problèmes de la société et quant à sa propre capacité à l'influencer ?
- 2.4. **Efficacité démocratique du Parlement**
Question générale : le Parlement ou le pouvoir législatif contribue-t-il efficacement au processus démocratique ?
- 2.4.1. Quel est le degré d'indépendance du Parlement ou du législatif par rapport à l'exécutif et quel est le degré de liberté de ses membres dans l'expression de leurs opinions ?
- 2.4.2. Quelles sont l'ampleur et l'efficacité des pouvoirs du Parlement ou du législatif pour initier, examiner et amender la législation ?
- 2.4.3. Quelles sont l'ampleur et l'efficacité des pouvoirs du Parlement ou du législatif pour surveiller l'exécutif et le rendre responsable de ses actes ?
- 2.4.4. Quel est le degré de rigueur des procédures d'approbation et de supervision de la fiscalité et des dépenses publiques ?
- 2.4.5. Quel est le degré de liberté des partis et des groupes pour s'organiser au sein du Parlement ou du pouvoir législatif et pour contribuer aux travaux de celui-ci ?

- 2.4.6. Dans quelle mesure les procédures du Parlement ou du législatif permettent-elles de consulter le public et les intérêts concernés sur ses travaux ?
- 2.4.7. Quel est le degré d'accessibilité des représentants élus pour leurs électeurs ?
- 2.4.8. Le Parlement ou le législatif offre-t-il un forum de réflexion et de débats sur les questions d'intérêt public ?
- 2.5. Contrôle civil des forces militaires et policières**
Question générale : les forces militaires et policières sont-elles sous contrôle civil ?
- 2.5.1. Quel est le degré d'efficacité du contrôle civil des forces armées et dans quelle mesure la vie politique est-elle à l'abri de toute ingérence militaire ?
- 2.5.2. Dans quelle mesure les services de police et de sécurité doivent-ils rendre compte de leurs activités ?
- 2.5.3. Dans quelle mesure la composition de l'armée, de la police et des services de sécurité reflète-t-elle la composition de la société dans son ensemble ?
- 2.5.4. Dans quelle mesure le pays est-il à l'abri d'opérations de la part des unités paramilitaires, des milices privées, des chefs de guerre et des mafias criminelles ?
- 2.6. Intégrité dans la vie publique**
Question générale : l'intégrité dans la gestion des affaires publiques est-elle assurée ?
- 2.6.1. Quel est le degré de séparation des fonctions officielles par rapport aux intérêts personnels et familiaux des responsables publics ?
- 2.6.2. Dans quelle mesure les dispositions visant à protéger les responsables publics et le public contre la corruption les protègent-ils réellement ?
- 2.6.3. Dans quelle mesure les règles et procédures de financement des élections, des candidats et des représentants élus permettent-elles d'éviter leur subordination aux intérêts de section ?
- 2.6.4. Dans quelle mesure l'influence des entreprises et des intérêts économiques puissants sur la politique publique est-elle contrôlée et dans quelle mesure ceux-ci sont-ils à l'abri de la corruption, y compris à l'étranger ?
- 2.6.5. Quel est le degré de confiance de la population quant au fait que les responsables publics et les services publics sont à l'abri de la corruption ?

3. Société civile et participation populaire

3.1. Les médias dans une société démocratique

Question générale : les médias fonctionnent-ils d'une manière conforme aux valeurs démocratiques ?

- 3.1.1. Quel est le degré d'indépendance des médias par rapport au gouvernement, quel est le niveau de pluralité de leur actionnariat et dans quelle mesure celui-ci est-il subordonné à des gouvernements étrangers ou des multinationales ?
- 3.1.2. Quel est le degré de représentativité des médias par rapport aux différentes opinions et quel est leur degré d'accessibilité pour les différentes couches de la société ?
- 3.1.3. Quel est le degré d'efficacité des médias et d'autres organismes indépendants dans leurs enquêtes sur le gouvernement et les grandes entreprises ?
- 3.1.4. Dans quelle mesure les journalistes sont-ils à l'abri des lois restrictives, du harcèlement et des intimidations ?
- 3.1.5. Dans quelle mesure les citoyens sont-ils à l'abri d'intrusions et de harcèlement de la part des médias ?

3.2. Participation politique

Question générale : les citoyens participent-ils pleinement à la vie publique ?

- 3.2.1. Quelle est l'ampleur de l'éventail des associations bénévoles, des groupes de citoyens, des mouvements sociaux, etc., et quel est leur degré d'indépendance par rapport au gouvernement ?
- 3.2.2. Quel est le degré de participation citoyenne dans les associations bénévoles, les associations autogérées et autres activités publiques bénévoles ?
- 3.2.3. Quel est le degré de participation des femmes dans la vie politique et aux postes de responsabilité publique, à tous les niveaux ?
- 3.2.4. Dans quelle mesure l'accès de tous les groupes sociaux aux postes de responsabilité publique est-il égal et dans quelle mesure y sont-ils équitablement représentés ?

3.3. Décentralisation

Question générale : les décisions sont-elles prises au niveau gouvernemental le plus approprié pour la population concernée ?

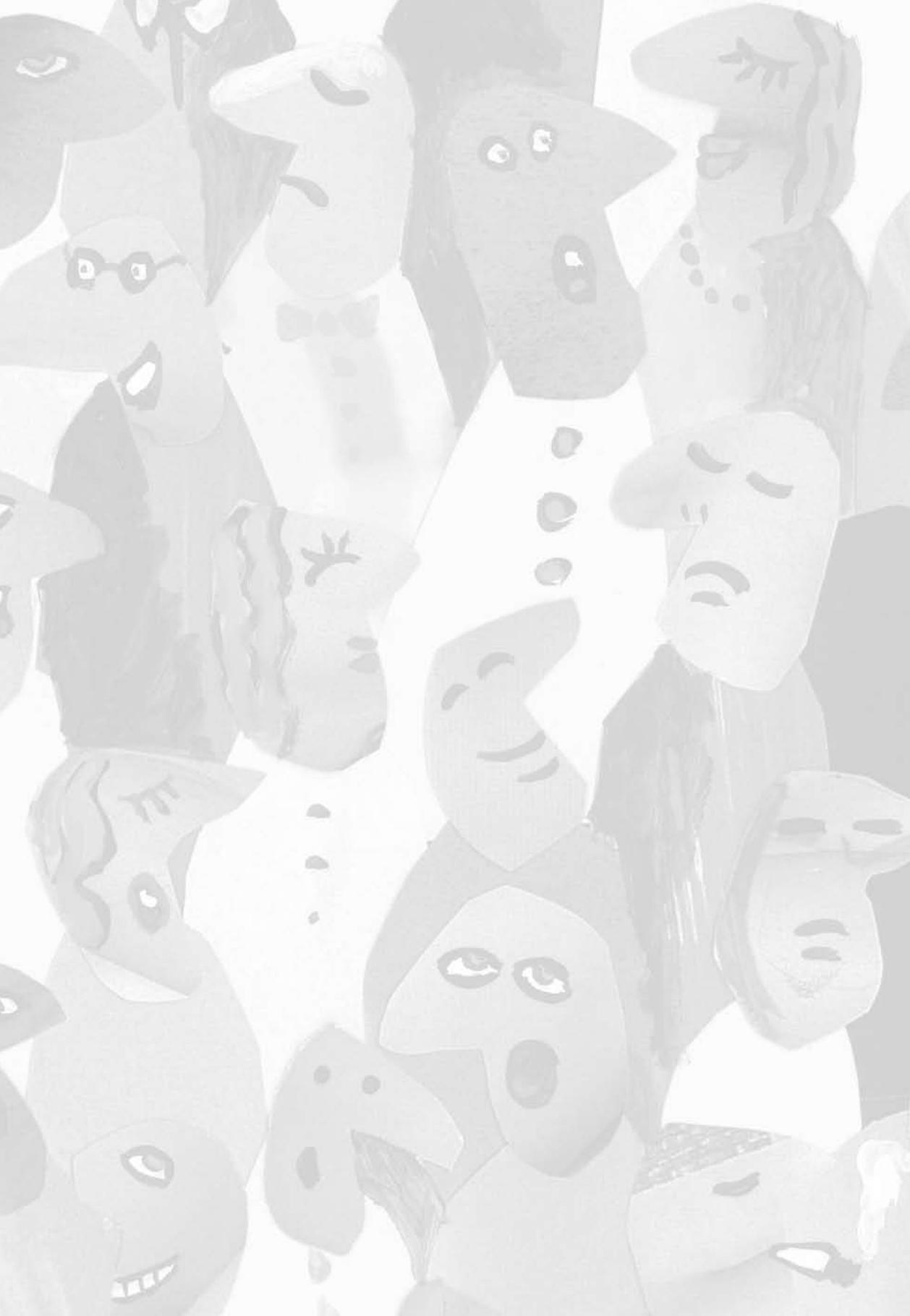
- 3.3.1. Quel est le degré d'indépendance des structures gouvernementales décentralisées par rapport au pouvoir central et dans quelle mesure

disposent-elles des pouvoirs et des ressources nécessaires pour exécuter leurs tâches ?

- 3.3.2. Dans quelle mesure ces niveaux gouvernementaux sont-ils soumis à une autorisation d'élections libres et transparentes, ainsi qu'aux critères d'ouverture, de responsabilité et de réactivité dans leur fonctionnement ?
- 3.3.3. Quel est le degré de coopération du gouvernement au niveau le plus local avec les partenaires, associations et communautés concernés par la conception et la mise en œuvre des politiques et dans la fourniture de services ?

4. Démocratie au-delà de l'État

- 4.1. **Influences extérieures sur la démocratie du pays**
Question générale : l'impact des influences extérieures appuie-t-il largement la démocratie du pays ?
- 4.1.1. Dans quelle mesure le pays est-il protégé des influences extérieures qui compromettent son processus démocratique ou nuisent à ses intérêts nationaux ?
- 4.1.2. Dans quelle mesure l'influence exercée par le gouvernement au sein des organisations bilatérales, régionales et internationales dont les décisions peuvent le concerner est-elle équitable ?
- 4.1.3. Dans quelle mesure les positions de négociation du gouvernement et les engagements subséquents dans ces organisations sont-ils soumis à un contrôle législatif et à un débat public ?
- 4.2. **Impact démocratique du pays à l'étranger**
Question générale : la politique internationale du pays contribue-t-elle à renforcer la démocratie dans le monde ?
- 4.2.1. Quel est le degré de cohérence du gouvernement dans le soutien et la protection des droits humains et de la démocratie à l'étranger ?
- 4.2.2. Dans quelle mesure le gouvernement appuie-t-il l'ONU et les agences de coopération internationales et respecte-t-il l'État de droit au niveau international ?
- 4.2.3. Quel est l'ampleur et la cohérence de la contribution gouvernementale au développement international ?
- 4.2.4. Dans quelle mesure la politique internationale du gouvernement est-elle soumise à un contrôle réel du Parlement et à l'influence de l'opinion publique ?



Annexe

À propos d'IDEA international

Qu'est-ce qu'IDEA international ?

L'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA international) est une organisation intergouvernementale qui promeut la démocratie durable dans le monde. Son objectif est de renforcer les institutions et les processus démocratiques. IDEA international joue un rôle catalyseur dans la construction de la démocratie en fournissant des sources de connaissances, une expertise et une plateforme de débat sur les questions de démocratie. L'institut collabore avec les décideurs, les gouvernements donateurs, les organisations et agences de l'ONU, les organisations régionales ou autres engagées en matière de construction démocratique.

Que fait IDEA international ?

La construction de la démocratie est complexe et touche de nombreux domaines incluant les constitutions, les systèmes électoraux, les partis politiques, les dispositions législatives, le judiciaire, les gouvernements centraux et locaux, les structures gouvernementales officielles et traditionnelles. IDEA international s'implique dans toutes ces questions et offre aux personnes engagées dans le processus de démocratisation :

- ▶ des sources de connaissances, sous forme de manuels, de bases de données, de sites Internet et de réseaux d'experts ;
- ▶ des propositions politiques pour engager le débat et l'action sur les enjeux démocratiques ;
- ▶ un appui aux réformes démocratiques en réponse aux requêtes nationales spécifiques.

Domaines de travail

Les principaux domaines d'expertise d'IDEA international sont les suivants :

- ▶ *Processus d'élaboration d'une constitution.* Un processus constitutionnel peut aussi bien poser les fondations pour la paix et le développement que semer les graines d'un conflit. IDEA international est en mesure de fournir des connaissances et de faire des propositions politiques pour l'élaboration d'une constitution qui appartienne véritablement à la nation, qui soit sensible à la prévention des conflits liés aux disparités hommes-femmes et qui réponde efficacement aux priorités nationales.
- ▶ *Processus électoraux.* La conception et la gestion d'élections ont un fort impact sur le système politique dans son ensemble. IDEA international cherche à garantir la gestion professionnelle et l'indépendance des élections, à adapter les systèmes électoraux et à instaurer la confiance du public dans le processus électoral.
- ▶ *Partis politiques.* Les partis politiques forment le lien essentiel entre les électeurs et le gouvernement, pourtant des enquêtes menées dans le monde entier montrent que les partis jouissent d'un faible niveau de confiance. IDEA international analyse le fonctionnement des partis politiques, leur financement public, leur gestion et leurs relations avec le public.
- ▶ *Démocratie et problématique hommes-femmes.* IDEA international reconnaît que si les démocraties doivent être véritablement démocratiques, alors les femmes – qui comptent pour plus de la moitié de la population mondiale – doivent être représentées à l'égal des hommes. IDEA international met au point des ressources et des outils comparatifs conçus pour faire progresser la participation et la représentation des femmes dans la vie politique.
- ▶ *Évaluations de la démocratie.* La démocratisation est un processus national. La méthode d'évaluation de l'état de la démocratie d'IDEA international permet à la population d'évaluer sa propre démocratie au lieu de se fier à des indicateurs ou des classements de démocraties élaborés à l'étranger.

Où travaille IDEA international ?

IDEA international travaille dans le monde entier. L'institut est basé à Stockholm (Suède) et possède des bureaux en Amérique latine, en Afrique et en Asie.