

Cadre d'évaluation de l'état de la démocratie locale



Cadre d'évaluation de l'état de la démocratie locale



Cadre d'évaluation de l'état de la démocratie locale

Brechtje Kemp et Mélida Jiménez

Le contenu de ce guide est le fruit d'un processus de collaboration dans le cadre duquel l'équipe d'IDEA internationale chargée de l'état de la démocratie a mobilisé des collègues spécialistes de différents domaines pour élaborer le concept et le contenu du cadre d'évaluation. Nous souhaitons par conséquent saluer la contribution substantielle des personnes suivantes :

Helena Bjuremalm, Jenny Hedström, Nana Kalandadze, Keboitse Machangana, Sarah Polek, Abdurashid Solijonov, Sam van der Staak, Catalina Uribe Burcher, Jorge Valladares Molleda et Lotta Westerberg.



Partis politiques, participation et représentation

© Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, 2015

Édition anglais 2013

Les publications d'IDEA international sont indépendantes de tout intérêt national ou politique. Les points de vue exprimés dans cette publication ne reflètent pas nécessairement les opinions d'IDEA international, de son conseil consultatif ou des membres de son conseil.

IDEA international

Strömsborg, SE-103 34, Stockholm, Suède

Tél. : +46 8 698 37 00, Fax : +46 8 20 24 22

E-mail : info@idea.int, site Internet : www.idea.int

La version électronique de cette publication est disponible sous Creative Commons Licence (CCL) — Creative Commons Attribute-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Licence. Vous pouvez librement partager cette publication ou encore réorganiser ou adapter son contenu à la condition que ce soit à des fins non commerciales et sous réserve de citer correctement votre source et de diffuser votre travail sous une licence identique à celle-ci. Pour de plus amples informations sur cette licence, veuillez consulter le site suivant : <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/deed.fr>.

Maquette : Turbo Design

Conception de la couverture : Santangelo Diseño

Illustration de couverture : © Alberto Ruggieri / Illustration Works / Corbis /

TT Mediabyrån

Traduction de l'anglais par Strategic Agenda

ISBN : 978-91-7671-005-0

Préface

Le citoyen joue un rôle essentiel dans l'amélioration constante du fonctionnement des institutions démocratiques, ainsi que dans la survie même de la démocratie. Nous avons récemment vu se développer de nombreux mouvements populaires sur tous les continents. Dans la grande majorité des cas, les citoyens ne protestent pas contre la démocratie. Ils réclament *davantage* de démocratie et une démocratie de *meilleure qualité*.

La litanie des revendications varie d'un pays à l'autre, mais elle porte en général sur le manque de réactivité des institutions politiques représentatives et sur le fait que celles-ci ne soient pas tenues de rendre des comptes. Les citoyens déplorent souvent le fait que leurs représentants élus ne se manifestent que lors des campagnes électorales. Souvent, ils s'interrogent aussi sérieusement sur l'intégrité du processus électoral et sur des pratiques qui nuisent à la qualité des élections. On pourrait notamment citer dans ce domaine les abus de biens sociaux commis par les responsables politiques, l'augmentation effrénée des dépenses de campagne et la position dominante des élites. Ces problèmes sont aggravés par la diminution du nombre des adhérents aux partis politiques et par la faible contribution de ces partis au développement de nouvelles plates-formes sociales. En outre, l'absence de parité des hommes et des femmes dans les institutions et les processus démocratiques est toujours un obstacle au développement de la démocratie.

Aujourd'hui plus que jamais, il est donc indispensable à l'instauration de démocraties durables d'être à l'écoute des citoyens et de leur apporter des réponses. Les mesures visant à construire la démocratie et à provoquer une véritable transformation sociale nécessitent des mécanismes institutionnalisés permettant de saisir et de structurer les points de vue et les aspirations des citoyens, ainsi que la vision qu'ils ont de leur propre démocratie. C'est ce que permettent de faire les évaluations citoyennes.

Depuis 2000, IDEA international apporte son soutien aux processus citoyens d'évaluation de la qualité de la démocratie dans différentes régions du monde. Ces activités ont donné naissance à un corpus de travaux qui comprend : des évaluations de *l'état de la démocratie* (EdD) dans 23 pays ainsi que des évaluations de *l'état de la démocratie locale*

(EdDL) dans 60 municipalités, auxquelles vient s'ajouter un nouveau cadre d'évaluation – qui a été mis en œuvre dans quatre pays pilotes – spécifiquement axé sur l'obligation démocratique de rendre des comptes dans le cadre des services publics.

Le cadre d'évaluation de l'état de la démocratie locale permet en particulier aux citoyens d'effectuer un suivi régulier de la santé de leur démocratie locale dans le but d'en célébrer les succès, mais aussi d'apporter leur contribution aux réformes visant à combler les déficits démocratiques identifiés. Ces évaluations permettent de recueillir l'opinion des citoyens et peuvent apporter une énorme contribution au renforcement de la capacité des autorités locales et nationales à répondre à leurs besoins et à leurs aspirations.

L'échelon local est souvent la première marche vers la participation et la représentation politiques. C'est fréquemment à ce niveau que la culture démocratique se construit dans l'esprit des citoyens et que ceux-ci font l'expérience au quotidien des conséquences pratiques des choix politiques et de l'influence des processus décisionnels sur leur vie. Il est important de reconnaître le fait que la qualité de la démocratie peut varier d'un niveau infranational à l'autre et d'une commune à l'autre au sein d'un même pays, et de bien appréhender la diversité des pratiques et des vécus de la démocratie dans un pays.

La capacité des évaluations à mettre en évidence les particularités de la démocratie au niveau local est un élément important, non seulement pour renforcer la démocratie à ce niveau, mais aussi pour orienter les stratégies d'élargissement et de renforcement de la démocratie au niveau national. L'écart entre les aspirations des citoyens au niveau normatif et la réalité sur le terrain est souvent considérable. Les évaluations citoyennes de la démocratie locale peuvent jouer un rôle essentiel dans la réduction de cet écart.

IDEA international

Table des matières

	Préface	5
	Acronymes et abréviations	9
	À propos de ce guide	10
Chapitre 1	Introduction au cadre d'évaluation EdDL	12
	1.1. La démocratie locale	13
	1.2. Une approche citoyenne de l'évaluation de la démocratie	14
	1.3. Un cadre universel pour une mise en œuvre locale	15
Chapitre 2	Le cadre d'évaluation EdDL	20
	2.1. Principes démocratiques et valeurs médiatrices	23
	2.2. Analyse du contexte au niveau local	26
	Questions clés relatives au contexte	29
	2.3. Piliers de l'évaluation EdDL	31
	Pilier 1 : La citoyenneté, l'égalité des droits et la justice	32
	Pilier 2 : Les processus et institutions représentatifs et responsables	35
	Pilier 3 : L'initiative et la participation citoyennes	39
	2.4. Sujets transversaux	43
	L'égalité de genre	43
	La cohésion sociale et la diversité	44
	Les conflits et la sécurité	46
	La démocratie et le développement	47
Chapitre 3	La conduite d'une évaluation	50
	3.1. Préparation, planification et développement de partenariats	53
	S'assurer de la valeur ajoutée d'une évaluation EdDL	53
	Se mettre d'accord sur des critères de référence	54
	Définir le moment opportun pour réaliser l'évaluation	55
	Mobiliser les artisans de la réforme en établissant des partenariats	55
	Déterminer les ressources financières et humaines ainsi que les délais nécessaires	56

3.2.	Structure organisationnelle de l'évaluation	56
	Mettre en place l'équipe de base de l'évaluation	57
	Constituer l'équipe consultative	59
3.3.	Conception de l'évaluation et définition du plan de travail	60
	Adapter le questionnaire au contexte	62
	Établir le plan de travail, le budget et la durée	63
	Le lancement officiel	68
3.4.	Collecte et analyse des données	68
	Choisir les techniques de collecte des données	68
	Interpréter et analyser les données et mettre en récit	71
3.5.	Rédaction du rapport et des recommandations	72
	Rédiger le projet de rapport	72
	Formuler des recommandations	73
	Identifier les options à court, moyen et long terme	74
3.6.	Ateliers de validation et rédaction de la version définitive du rapport	76
	Organiser des ateliers de validation	76
	Rédiger la version définitive du rapport d'évaluation	76
3.7.	Publication, diffusion et plaidoyer en faveur des réformes	77
	Choisir le format de publication	77
	Mettre en oeuvre la stratégie de diffusion et de plaidoyer	77
3.8.	Bilan de l'évaluation et perspectives	79
	Prendre du recul et dresser le bilan de l'évaluation	79
	Envisager l'élaboration d'indicateurs locaux et une institutionnalisation de l'EdDL	80
Chapitre 4	Le cadre d'évaluation EdDL et les questions	82
	Notes	95
	Remerciements	101
	IDEA international en bref	103

Acronymes et abréviations

ARMM	Région autonome musulmane de Mindanao
EdD	état de la démocratie (cadre d'évaluation d'IDEA international)
EdDL	état de la démocratie locale (cadre d'évaluation d'IDEA international)
IULA	Union internationale des villes et pouvoirs locaux
ONG	organisation non gouvernementale
PDI	personne déplacée à l'intérieur de son propre pays
TIC	technologies de l'information et de la communication

À propos de ce guide

Le cadre d'évaluation de l'état de la démocratie locale (EdDL) a été élaboré par IDEA international dans le but de soutenir les processus d'évaluation de la démocratie locale menés par les citoyens et gérés localement. Ce cadre place les citoyens au cœur du processus d'évaluation dans le but de faire naître des initiatives politiques conçues localement et des programmes de réformes possédant une dynamique interne, ouvrant ainsi la voie à une évaluation plus nuancée de la démocratie au niveau local.

Le premier cadre d'évaluation de l'état de la démocratie locale, *Leadership for Local Democracy : a Local Democracy Assessment Guide*, a été élaboré en 2002, après la publication du manuel d'IDEA international intitulé *Democracy at the Local Level*¹. Le cadre EdDL a été mis au point pour compléter le cadre d'évaluation de l'état de la démocratie (EdD), lequel porte essentiellement sur l'évaluation de la qualité de la démocratie au niveau national².

Cette version du cadre d'évaluation EdDL de 2002, intitulée *Leadership for Local Democracy : a Local Democracy Assessment Guide*³, portait spécifiquement sur l'évaluation des institutions représentatives et participatives et des processus démocratiques au niveau local. Au cours des dix ans qui ont suivi sa parution, il a été mis en pratique dans plus de 60 municipalités situées dans onze pays différents. Ces expériences nous ont offert des occasions inestimables de tirer des enseignements de la mise en application de cette méthodologie dans différents contextes et nous ont permis d'approfondir nos recherches sur la pertinence de ce cadre dans l'évaluation de la qualité de la démocratie locale.

Les conclusions ont mis en évidence la nécessité de mettre à la disposition des équipes d'évaluation une version améliorée de ce guide, qui :

- comporte un cadre conceptuel clair ;
- permette d'évaluer la démocratie locale en dépassant les notions de représentation et de participation ;
- s'applique universellement, et ce aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural ;
- comporte un questionnaire mis à jour ;
- accorde une place plus importante aux questions de genre, de diversité, de conflit et de sécurité.

Cette publication propose une version révisée et mise à jour du cadre d'évaluation de l'état de la démocratie locale, élaborée en réponse aux demandes d'amélioration formulées par celles et ceux qui l'ont mis en pratique. Ce nouveau cadre sera testé sur le terrain durant les deux années qui viennent et sera donc encore amélioré au fil du temps. Tout comme la démocratie, il a vocation à être en constante évolution et sans cesse amélioré.

Ce guide se compose de quatre parties. Le chapitre 1 est une introduction générale au cadre d'évaluation EdDL. Le chapitre 2 est consacré au cadre d'évaluation EdDL en lui-même, tandis que le chapitre 3 décrit la conduite d'une évaluation. Le chapitre 4 propose une version plus détaillée du cadre, notamment des questions pour l'évaluation.

Chapitre 1

Introduction au cadre
d'évaluation EdDL

Introduction au cadre d'évaluation EdDL

Le cadre d'évaluation de l'état de la démocratie locale (EdDL) est conçu pour évaluer la qualité de la démocratie au niveau local. Il fournit aux agents municipaux, aux administrateurs locaux, aux sections locales des partis politiques, aux dirigeants traditionnels et municipaux, aux chercheurs et chercheuses, aux organisations de la société civile, aux communautés, aux médias et aux autres acteurs clés de la vie locale de s'appuyer un outil pratique pour mener des autoévaluations de la vie démocratique de leur localité, identifier les forces et les faiblesses de la démocratie et concrétiser les résultats de leur travail en mettant en œuvre des réformes locales et en fixant des priorités de développement.

1.1. La démocratie locale

La démocratie est une aspiration humaine universelle et, à travers le monde, on œuvre en sa faveur et on la vit de différentes façons. La démocratie est aussi un système politique qui permet le contrôle du gouvernement par le peuple et qui place les citoyens sur un pied d'égalité dans l'exercice de ce contrôle. Au-delà des principes fondamentaux d'égalité politique et de liberté de choix des citoyens, les personnes les mieux placées pour prendre des décisions cruciales et juger de la qualité de la démocratie sont celles qui sont directement concernées, à savoir les citoyens eux-mêmes. Les principaux artisans du changement démocratique sont donc les citoyens d'un pays, et les réformes doivent émaner à la fois du niveau national et du niveau local⁴.

En ce monde globalisé, on souligne et on reconnaît chaque jour davantage combien la qualité de la démocratie est importante au niveau local. Le niveau local est le plus proche des citoyens, l'espace dans lequel ceux-ci font l'expérience pratique de la démocratie au quotidien, quand ils interagissent avec les institutions et les processus démocratiques, s'efforcent de gagner leur vie et d'assurer leur sécurité, s'occupent de leur famille et de leur communauté et ont recours à des services essentiels comme la santé, le logement et l'éducation. C'est souvent à ce niveau que les citoyens commencent à se familiariser avec le système politique

dont ils font partie. Pour les hommes comme pour les femmes, c'est aussi la première marche vers la participation et la représentation politiques.

On ne soulignera jamais assez le fait que la démocratie suppose souvent une transformation des rapports de pouvoir entre les hommes et les femmes. En encourageant une répartition égalitaire du pouvoir et de l'influence entre et parmi les femmes et les hommes, cette transformation permet l'instauration de processus, d'institutions et de progrès démocratiques durables. En outre, les modalités de prise en compte de la diversité dans un contexte démocratique sont un bon indicateur de la santé d'une démocratie. C'est par exemple souvent au niveau local que se jouent la lutte contre la discrimination et celle en faveur de l'inclusion. Pour prospérer, une culture de la participation et de l'expression populaires et plurielles doit être nourrie et soutenue en permanence.

La démocratie existe sous de nombreuses formes, et ces formes sont en constante évolution. Il n'existe pas de modèle de démocratie unique et universellement applicable, et la démocratie peut toujours être améliorée⁵. Toutefois, tout système démocratique repose sur un certain nombre de valeurs et de principes démocratiques. Ces valeurs et ces principes fondamentaux façonnent et définissent les droits, les institutions et les processus démocratiques. Ils constituent le prisme par l'intermédiaire duquel on peut analyser, évaluer et comprendre les pratiques sur le terrain.

Le bon fonctionnement des institutions, des processus et des pratiques démocratiques est un élément important, car une citoyenneté active au niveau local constitue le fondement d'une démocratie forte et plus durable au niveau national. Les politiques nationales et la vie politique du pays dictent les pratiques et les modes de fonctionnement au niveau local, mais ce sont les expériences vécues localement qui inspirent les politiques et les réformes nationales. Le niveau local permet aussi de vérifier la faisabilité de certaines politiques adoptées au niveau national.

1.2. Une approche citoyenne de l'évaluation de la démocratie

L'approche citoyenne de l'évaluation de la démocratie au niveau local repose sur la conviction que ce sont les citoyens eux-mêmes qui sont les plus aptes à procéder à une bonne évaluation de leur propre démocratie.

« La priorité est donc de permettre aux citoyens d'un pays de s'approprier l'évaluation de la qualité de leur démocratie, car eux seuls comprennent comment fonctionne leur pays, eux seuls connaissent la culture de leur pays, eux seuls connaissent son histoire, eux seuls savent quelles sont leurs priorités. »

Professeur Stuart Weir, Democratic Audit (2008)⁶

L'EdDL est un cadre pratique complet que les citoyens peuvent utiliser pour évaluer le fonctionnement de leur démocratie locale. Dans cette

approche, les citoyens sont placés au cœur de l'évaluation et prennent part à une discussion qui les rassemblent tous autour de la qualité de leur démocratie locale. Les évaluations visent à sensibiliser la population, à susciter des discussions et à faciliter l'identification des domaines à réformer. La pratique de la démocratie suppose un processus commun d'apprentissage. Puisque la démocratie trouve sa source dans des discours citoyens pluriels et contradictoires, l'existence même d'un processus d'évaluation vaste et participatif est aussi importante que les résultats de l'évaluation. De plus, les conclusions de l'évaluation pourront nourrir les actions et les débats ultérieurs et ont vocation à déclencher des réformes.

L'évaluation vise à faire entrer des hommes et des femmes issus de différents segments de la société dans un processus d'examen de l'état de leur démocratie locale par le biais d'un dialogue structuré, dans le but de faire connaître les opinions, les perceptions et les analyses de la population au sujet de la démocratie locale. Ainsi, tout citoyen ou acteur local est en mesure de mener une évaluation EdDL. Dans ce type d'évaluation, la participation citoyenne est essentielle durant tout le processus, et les données ainsi que les conclusions doivent refléter la voix du peuple dans sa diversité. Dans cette optique, il est primordial que les équipes d'évaluation revêtent un caractère multi-acteurs et pluridisciplinaire, soient dotées d'une représentation équilibrée des hommes et des femmes et reflètent la diversité, en intégrant notamment les groupes minoritaires et/ou marginalisés. Mais la réussite d'une évaluation dépendra de la pertinence de la combinaison des connaissances, de l'expérience et des compétences rassemblées au sein de l'équipe d'évaluation.

En outre, les évaluations EdDL permettent de mieux comprendre la contribution de la démocratie locale à l'évolution et au renforcement de la démocratie dans toute la société, car c'est en définitive au niveau local que les droits, les institutions et les processus démocratiques sont mis en pratique et que l'on attend d'eux qu'ils améliorent la vie de la population.

1.3. Un cadre universel pour une mise en œuvre locale

Le cadre EdDL est un cadre d'évaluation universel qui a vocation à être utilisé dans divers contextes locaux propres à différentes régions du monde. Dans le cadre EdDL, le terme « local » est utilisé au sens large afin de rendre compte de la grande variété des modes d'organisation des populations au niveau local et des nombreux termes utilisés pour décrire ces derniers. Le critère de référence le plus fréquemment retenu pour définir la notion de « local » est l'échelon administratif. Le terme « collectivité locale » est donc compris et utilisé en tant que terme générique visant à englober les comtés, les communautés⁷, les villes ainsi que zones urbaines, les communes rurales et les villages⁸, indépendamment de leur taille ou de leur situation géographique.

Encadré 1.1.

Comment choisir la collectivité locale ? Un exemple indonésien

Les six villes qui ont été choisies pour l'évaluation de l'état de la démocratie locale en Indonésie⁹ rendent bien compte de la diversité de la vie politique locale indonésienne, notamment en matière d'histoire, de société, de rapports de pouvoir, de niveau de prospérité économique et de caractéristiques démographiques comme la densité de population.

Les six zones évaluées ont été sélectionnées en fonction de plusieurs critères. Le premier était la position dans le classement 2011 du ministère des Affaires intérieures indonésien figurant dans le rapport annuel sur la responsabilité et la performance des autorités locales. Celles-ci y sont classées par ordre décroissant de performance. À partir de ces statistiques, l'évaluation a regroupé les autorités locales par niveau de performance : faible, moyen ou élevé.

Dans un deuxième temps, l'évaluation a analysé la répartition des pouvoirs dans ces zones. En fonction des caractéristiques de leurs rapports de pouvoir, les zones ont été réparties en deux catégories : monocentriques (rapports de pouvoir centralisés) ou polycentriques (rapports de pouvoir dispersés). Les zones « monocentriques » sont celles dans lesquelles domine un acteur politique, qui peut être la fonction publique locale, le marché ou les dirigeants traditionnels. Les zones « polycentriques » sont des zones où plusieurs acteurs politiques se partagent le pouvoir.

Deux zones ont été choisies dans chaque niveau de performance – une zone où les rapports de pouvoir sont de type monocentrique et une où les rapports de pouvoir sont de type polycentrique – pour représenter les régions géographiques de l'ouest, du centre et de l'est de l'Indonésie. Cette classification a abouti à la sélection des collectivités locales suivantes pour le processus d'évaluation (il s'agit ici de villes et de départements, ce qui correspond à une subdivision de troisième niveau dans la structure administrative indonésienne) :

- Surakarta, Java central (performances élevées, polycentrique) ;
- Jombang, Java oriental (performances élevées, monocentrique) ;
- Aceh Besar, Aceh (performances moyennes, polycentrique) ;
- Manokwari, Papouasie occidentale (performances moyennes, monocentrique) ;
- Kupang, Nusa Tenggara oriental (performances moyennes à faibles, polycentrique) ;
- Parigi Moutong, Sulawesi central (performances faibles, monocentrique).

Bien qu'il porte essentiellement sur le niveau local, le cadre d'évaluation EdDL peut également être utilisé pour évaluer la démocratie au niveau infranational, par exemple dans des régions, des provinces ou des districts. Cela peut toutefois exiger une prise en compte plus approfondie du contexte et l'ajout d'un degré de complexité à l'analyse de la démocratie locale, car il faut alors observer à la fois l'administration régionale et les différentes autorités locales. Dans une structure de gouvernance à plusieurs niveaux ou dans une structure de type fédéral par exemple, il se peut que les équipes d'évaluation trouvent le cadre EdDL insuffisant et qu'elles préfèrent utiliser tout ou partie du cadre d'évaluation de l'état de la démocratie (EdD), qui porte principalement sur le niveau national. De même, l'EdD peut être complété par certaines parties de l'EdDL pour mieux rendre compte du caractère infranational de la démocratie. Le cadre EdDL est conçu pour évaluer la qualité de tous les types de démocraties, qu'elles soient considérées comme jeunes, mûres, fragiles, stables, etc. Ce cadre reconnaît que chaque démocratie est unique, qu'elle vit un processus de croissance endogène et qu'elle est en constante évolution. Il est à noter que le fait que le cadre EdDL vise en premier lieu les démocraties n'exclut pas son utilisation, après adaptation au contexte, par des équipes actives dans des sociétés en transition.

Ce cadre a été pensé pour s'adapter aux différentes étapes des processus de développement et/ou de renforcement de la démocratie et pour contribuer à l'élaboration de programmes démocratiques et au débat démocratique ascendant. Il s'agit donc d'un outil extrêmement souple qui, sous réserve d'une adaptation au contexte, peut être mis en œuvre efficacement dans des cultures et des environnements très divers. Cette souplesse peut également permettre de n'utiliser qu'une partie de ce cadre, pour, par exemple, mettre en évidence et évaluer un aspect spécifique de la démocratie locale.

Encadré 1.2.

Le cadre EdDL dans la Région autonome musulmane de Mindanao

L'évaluation de l'état de la démocratie locale dans la Région autonome musulmane de Mindanao (EdDL ARMM)¹⁰ a débuté en juillet 2011. Il s'agit de la cinquième d'une série d'évaluations citoyennes de la démocratie aux Philippines et de la première sur l'état de la démocratie locale qui utilise, dans ce pays, le cadre d'évaluation EdDL.

L'évaluation EdDL de l'ARMM a été réalisée afin d'encourager un dialogue éclairé sur la qualité de la démocratie locale dans les cinq provinces de l'ARMM. Cette évaluation rend compte de la relation entre l'ARMM et le gouvernement national, des problèmes de gouvernance locale dans le sud des Philippines et des défis posés à la démocratie dans une société majoritairement musulmane.

Encadré *[suite]*

Le rapport d'évaluation a été présenté et publié le 2 septembre 2013 aux Philippines, dans l'espoir de contribuer concrètement au débat et à une réforme sociétale dans cette région instable, en pleine période de développement et de négociations de paix.

Le cadre d'évaluation EdDL tire sa force de son approche citoyenne et de son orientation vers la réforme et l'action, auxquelles s'ajoute son adaptabilité aux différents contextes locaux. Mais d'autres caractéristiques distinguent cette version mise à jour de la version précédente et des autres types d'évaluation.

Ces caractéristiques, qui seront étudiées plus en détail dans le chapitre 2, sont les suivantes :

- Le cadre d'évaluation est axé sur la capacité plus ou moins grande d'une démocratie locale à représenter et à protéger les principes et les valeurs démocratiques clés.
- L'évaluation commence toujours par une analyse du contexte local.
- Le cadre d'évaluation consiste en une analyse de trois domaines stratégiques ou « piliers » :
 - I. l'égalité des droits et l'accès à la justice,
 - II. les processus et les institutions représentatifs et responsables,
 - III. l'initiative et la participation citoyennes ;
- Ces piliers nécessitent l'intégration de plusieurs questions transversales :
 - l'intégration d'une approche de l'évaluation qui prenne en compte la dimension du genre ;
 - une sensibilisation à la cohésion sociale et aux questions de diversité ;
 - une reconnaissance des difficultés relatives aux conflits et à la sécurité au niveau local ;
 - une prise en compte du lien important qui existe entre la démocratie et le développement.



Chapitre 2

Le cadre d'évaluation EdDL

Le cadre d'évaluation EdDL

Le cadre d'évaluation EdDL repose sur une hypothèse initiale d'ordre général portant sur sa nature : il s'agit d'un cadre universel visant à évaluer la qualité de la démocratie au niveau local. Dans ce contexte, on entend par « qualité » la mesure dans laquelle les institutions, les pratiques et les processus locaux reposent sur les grands principes et valeurs démocratiques, ces derniers trouvant à leur tour leur expression dans ces institutions, pratiques et processus locaux. La « qualité » est donc fonction du degré de contrôle populaire sur les décisions prises par les autorités (locales) et de l'égalité entre les citoyens dans l'exercice de ce contrôle¹¹.

Ces principes et valeurs démocratiques constituent le fondement de l'évaluation de la qualité de la démocratie au niveau local. Ils doivent être consacrés et protégés par la loi, être visibles dans le fonctionnement des institutions et des processus et imprégner la vision et la pratique de l'initiative et de la participation citoyennes en tant que méthode pour renforcer les valeurs médiatrices que sont la représentativité, la participation, l'autorisation, la légitimité, la réactivité, la responsabilité, la transparence et la solidarité au sein de la localité (voir section 2.1).

Ce cadre reconnaît toutefois qu'aucune démocratie n'est parfaite et que chaque système a ses propres forces et faiblesses en fonction du contexte local. Il est donc destiné à être utilisé pour évaluer la qualité de la démocratie locale en observant le fonctionnement des trois piliers fondamentaux de celle-ci.

Tableau 2.1. La structure en trois piliers de l'évaluation EdDL

1. LA CITOYENNETÉ, L'ÉGALITÉ DES DROITS ET LA JUSTICE	2. LES PROCESSUS ET LES INSTITUTIONS REPRÉSENTATIFS ET RESPONSABLES	3. L'INITIATIVE ET LA PARTICIPATION CITOYENNES
<p>1.1. La citoyenneté au niveau local</p> <p>1.2. Les droits civils et politiques</p> <p>1.3. Les droits économiques, sociaux et culturels</p> <p>1.4. L'état de droit et l'accès à la justice</p>	<p>2.1. Les élections et les mécanismes de démocratie directe au niveau local</p> <p>2.2. La législature locale</p> <p>2.3. Les partis politiques</p> <p>2.4. Les instances exécutives locales / instances locales de gouvernance</p> <p>2.5. Les institutions coutumières et traditionnelles</p>	<p>3.1. La mobilisation active des citoyens</p> <p>3.2. Les médias</p>

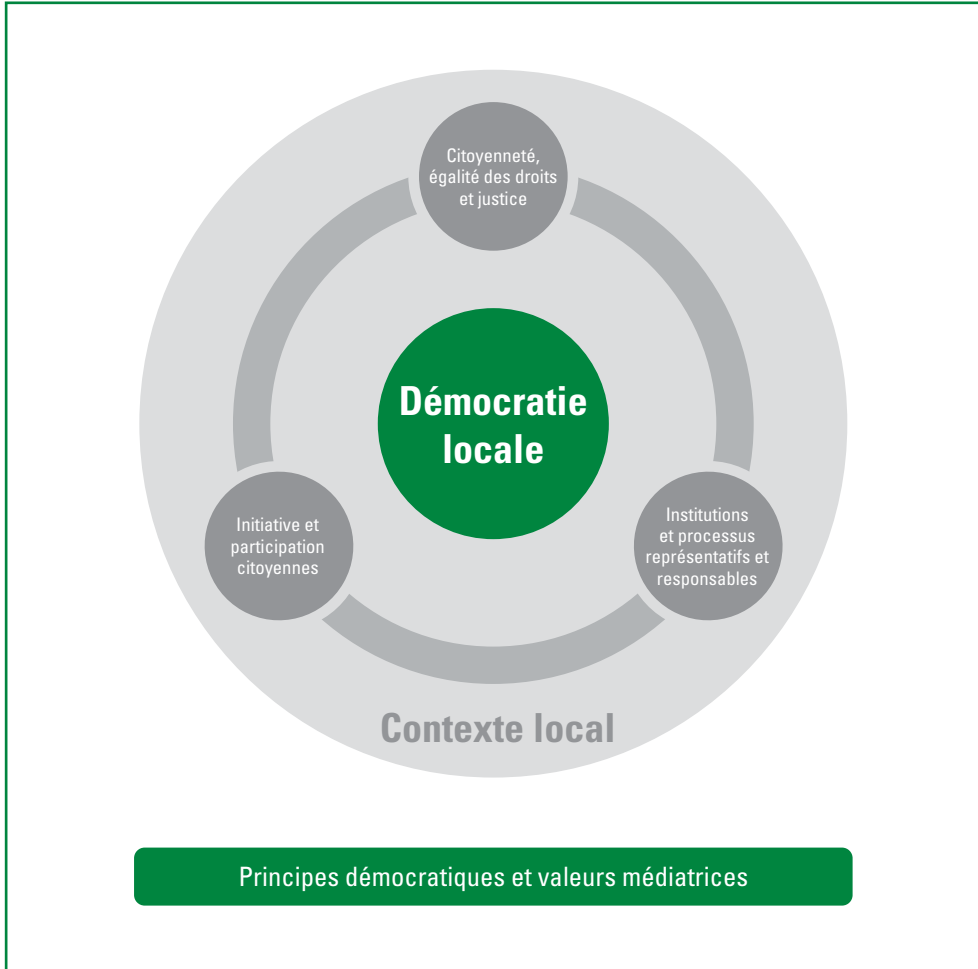
On entend par citoyenneté un ensemble de droits et de libertés, identiques pour tous et toutes, associé à un accès égal à la justice (pilier 1). Ces droits et libertés sont d'une part accordés et promus par des institutions et des processus représentatifs et responsables (pilier 2) et, d'autre part, revendiqués et exercés grâce à la capacité d'action et aux actions de la population elle-même (pilier 3)¹².

En principe, les évaluateurs identifient en premier lieu les droits civils, politiques et socio-économiques permettant aux citoyens de vivre leur vie et d'être actifs au sein de leur communauté. Ils évaluent en second lieu la qualité démocratique des institutions et des processus mis en place pour permettre l'exercice de ces droits au sein de la collectivité locale. La dernière étape consiste, pour les évaluateurs, à déterminer comment les citoyens exercent ou revendiquent ces droits, de quelle façon ils empruntent les voies de l'engagement citoyen et utilisent les outils médiatiques pour créer une vie démocratique dynamique.

Bien que les piliers soient indissociables les uns des autres, le cadre d'évaluation peut toujours être adapté au contexte local, ce qui signifie que les équipes peuvent décider de privilégier un domaine spécifique en fonction des besoins du moment et des ressources disponibles. Dans certains contextes, par exemple, il peut être particulièrement important d'évaluer la question de la citoyenneté, des droits et de la justice, alors que dans d'autres, l'initiative et la participation citoyennes mériteront une attention prioritaire.

Enfin, l'analyse générale doit systématiquement reposer sur l'analyse du contexte local, ce qui permettra de mettre en perspective les éléments factuels mis au jour par l'évaluation. Les principes démocratiques et les valeurs médiatrices, que reflètent les questions pour l'évaluation, sous-tendent le cadre d'évaluation pendant tout le processus.

Figure 2.1. Visualisation du cadre d'évaluation EdDL



2.1. Principes démocratiques et valeurs médiatrices

Le cadre d'évaluation EdDL est fondé sur une définition de la démocratie qui repose sur deux principes démocratiques fondamentaux : le contrôle populaire sur la prise de décision et les décideurs publics, et l'égalité politique entre ceux et celles qui exercent ce contrôle. Plus la présence de ces deux principes (le contrôle populaire et l'égalité politique) est marquée dans une société, plus cette société peut être considérée comme démocratique¹³.

Cela signifie entre autres que l'élaboration des politiques et les processus décisionnels au niveau local doivent prendre en compte les opinions, les aspirations et la volonté de l'ensemble de la population locale – celles des hommes comme celles des femmes. En outre, les élites locales ne doivent

pas s'approprier le pouvoir. Ce dernier doit au contraire être le reflet du gouvernement par et pour le peuple et ses détenteurs doivent œuvrer dans l'intérêt de tous, indépendamment des critères d'appartenance ethnique, d'âge, de religion, de langue, de classe, de statut social, etc. La démocratie locale restera incomplète et imparfaite si elle n'inclut pas de façon égale les hommes et les femmes ou si elle marginalise certains groupes sociaux, qu'ils soient les acteurs ou les bénéficiaires du changement.

Pour estimer l'impact des principes du contrôle populaire et de l'égalité sur les institutions et les procédures du gouvernement représentatif, ainsi que leur degré d'intégration dans ces mêmes structures, il est nécessaire de se pencher sur les valeurs médiatrices par l'intermédiaire desquelles la population cherche à concrétiser ces principes dans les pratiques et les dispositifs institutionnels de la collectivité locale.

Ces valeurs médiatrices sont la représentation, la participation, l'autorisation, la responsabilité, la réactivité, la transparence, la légitimité et la solidarité¹⁴. Elles sont les outils par lesquels se manifestent le contrôle populaire et l'égalité politique dans la pratique quotidienne de la démocratie par le biais des droits, des institutions et des processus démocratiques. Les principes et les valeurs démocratiques constituent les critères à l'aune desquels sont évalués ces droits, institutions et processus au niveau local. Elles sont le mètre étalon de la qualité de la démocratie à ce niveau.

Pour proposer un cadre indicatif de la démocratie de qualité qui puisse servir de point de comparaison pour les municipalités qui souhaitent s'évaluer et se mesurer, il est utile de s'appuyer sur une conception de la démocratie qui repose sur des valeurs et des principes clairs. L'utilisation de cet ensemble de principes et de valeurs est nécessaire à chaque étape du processus d'évaluation EDDL. Elle permet non seulement d'adapter le cadre au contexte (par exemple, en précisant davantage les questions pour la recherche et les entretiens), mais aussi d'en interpréter les résultats. Les principes démocratiques et les valeurs médiatrices sont un prisme par lequel on peut observer les faits et orienter l'analyse et le récit conducteur. S'il est vrai que le cadre d'évaluation EDDL en lui-même est souple et susceptible de s'adapter aux contextes locaux, les principes et valeurs démocratiques doivent toujours conserver leur place prépondérante.

Tableau 2.2. Les valeurs médiatrices

PRINCIPES DÉMOCRATIQUES ET VALEURS MÉDIATRICES	
Principes démocratiques fondamentaux :	
<ul style="list-style-type: none"> • Contrôle populaire sur la prise de décision et les décideurs publics • Égalité entre les citoyens dans l'exercice de ce contrôle 	
VALEUR MÉDIATRICE ¹⁵	BRÈVE DESCRIPTION
<i>Représentation</i>	La représentation, assurée par les élections et les partis politiques régionaux, provinciaux ou locaux, est la raison d'être des institutions et des processus démocratiques. La représentation est la manifestation du gouvernement par et pour le peuple et des différentes tendances de l'opinion publique.
<i>Participation</i>	La participation est une condition indispensable à la démocratie et peut être facilitée par des mécanismes institutionnalisés ou informels. C'est uniquement par leur participation que les citoyens peuvent, d'une part, élire et orienter leurs représentants et, d'autre part, jouer un rôle dans l'élaboration des politiques et des pratiques locales.
<i>Autorisation</i> ¹⁶	L'autorisation est intrinsèquement liée à l'existence d'un choix électoral libre et transparent. Les élections locales permettent aux citoyens d'autoriser des représentants et des fonctionnaires à représenter leurs intérêts dans une législature locale ou dans d'autres instances élues ou encore à les déléguer à d'autres autorités/acteurs publics au niveau local.
<i>Légitimité</i>	La légitimité démocratique est l'acceptation et la reconnaissance, par la population, du pouvoir et de l'autorité exercés par les représentants locaux élus lorsqu'ils prennent des décisions et des mesures. Elle confirme l'acceptation et le respect par la population locale des règles et des processus de la démocratie.
<i>Réactivité</i>	La réactivité est le reflet des modalités selon lesquelles les autorités locales réagissent aux besoins, aux revendications et aux préférences politiques des citoyens. Elle fait référence aux motifs justifiant les décisions et au degré d'adéquation entre, d'une part, les politiques publiques et leur mise en œuvre au niveau local, et d'autre part, la volonté de la population.
<i>Responsabilité</i> ¹⁷	La responsabilité fait référence au rapport qui unit la population locale et ses représentants, ainsi qu'aux mécanismes qui garantissent l'obligation pour les décideurs de rendre des comptes aux citoyens, notamment dans le domaine des services publics et dans celui des mesures prises au nom des citoyens. Elle possède une dimension horizontale (séparation des pouvoirs) et une dimension verticale (rapports entre les citoyens et les élites).
<i>Transparence</i> ¹⁸	La transparence fait référence au caractère supposé ouvert et prévisible des institutions et des représentants locaux ainsi qu'à leur respect de l'obligation de rendre des comptes. La transparence est indispensable pour permettre aux citoyens de prendre part aux processus démocratiques, d'exercer un contrôle sur les fonctionnaires et d'exiger que les représentants élus soient réactifs et tenus de rendre des comptes.
<i>Solidarité</i>	On entend par solidarité les liens qui, dans une société, unissent les uns aux autres des personnes différentes et sont l'expression de rapports sociaux plutôt que de liens autonomes entre individus. La solidarité traduit le degré de cohésion sociale au sein de la collectivité locale et d'égalité entre les individus ainsi que les rapports entre les différentes couches de la société, autant d'éléments qui font que tous les habitants de la collectivité locale peuvent accéder à leurs droits et en jouir.

2.2. Analyse du contexte au niveau local

La force des évaluations de l'état de la démocratie locale tient à la capacité des équipes qui en sont chargées à saisir les particularités de chaque collectivité locale. Chaque environnement étant unique, il convient avant toute chose de recueillir les données de base, les informations et les récits qui font de la collectivité locale ce qu'elle est.

Le point de départ indispensable d'une évaluation de la démocratie au niveau local est l'analyse du contexte local. Cette dernière permet une mise en perspective du travail et étaye l'interprétation des résultats de l'évaluation. Tous les processus d'évaluation EdDL reposent donc sur une analyse du contexte qui permet aux évaluateurs de mieux comprendre la trajectoire historique de la démocratie et, dans la mesure du possible, de définir la nature de la collectivité locale.

Voici une liste non exhaustive des domaines qu'il convient d'inclure dans l'analyse du contexte local :

- *Les données historiques, géographiques, socio-économiques et démographiques*

La démocratie locale s'insère dans un contexte particulier défini par la situation historique, géographique, sociale et économique de la collectivité locale. Certains éléments de cet environnement doivent être protégés ou renforcés pour permettre l'intégration sociale et la démocratie. D'autres, au contraire, doivent être supprimés car ils divisent la population ou font obstacle à l'instauration de la démocratie. Des facteurs comme l'âge et le genre, la culture, la religion et le statut socio-économique de la population locale, le revenu et les perspectives d'emploi, ainsi que la structure de l'habitat et de la démographie sont des aspects importants dans la mesure où ils influencent et définissent en grande partie le développement démocratique de la collectivité locale faisant l'objet de l'évaluation. Les données relatives à ces facteurs peuvent aussi mettre au jour des questions d'économie politique fondamentales pour la démocratie (par exemple l'accès à la terre, à l'eau ou aux ressources naturelles) qui, lorsqu'elles ne sont pas correctement traitées, sont souvent source de méfiance à l'égard des institutions et des processus démocratiques locaux. L'analyse du contexte doit aussi permettre de discuter et d'identifier les formes que prennent localement les rôles de genre et les normes ou modalités d'exclusion et de marginalisation sociales fondées sur le sexe et le genre.

- *L'influence des autorités locales*

Les autorités locales sont avant tout des entités qui appartiennent à un système politique plus large. Elles ne sont pas autonomes, et dépendent politiquement, et souvent économiquement, du gouvernement national. Elles jouissent de pouvoirs limités et non souverains. Les rapports entre le niveau national et le niveau local de gouvernement – définis dans les cadres constitutionnels et réglementaires du pays – ainsi que les modalités pratiques de leur mise en œuvre, sont d'importants facteurs

de stimulation et/ou de limitation de la démocratie locale. En effet, pour avoir leur influence propre, les autorités locales doivent pour le moins se distinguer nettement du gouvernement national. Pour comprendre les différents niveaux de responsabilité, de pouvoir et d'autorité qui caractérisent les collectivités locales, il convient d'expliquer la structure de gouvernance du pays et/ou son cadre de décentralisation ainsi que les modalités pratiques de leur mise en œuvre.

L'explication des rapports entre gouvernement central et autorités locales doit également être replacée dans le processus historique d'institutionnalisation progressive du partage des pouvoirs, qui varie en fonction du contexte. Les systèmes de gouvernement fédéraux, confédéraux et unitaires se construisent chacun à leur propre manière et les écarts qui caractérisent leurs démocraties infranationales leur sont également propres, par exemple parce que les règles ne sont pas uniformément appliquées dans tout le pays. Ces différences créent des dynamiques locales uniques, positives ou négatives. Les contentieux relatifs aux dispositions territoriales peuvent notamment porter sur la gestion fiscale et celle des ressources, sur les droits fonciers ou encore sur la situation des communautés marginalisées, en particulier sur celle des communautés indigènes et immigrées. Dans des cas extrêmes, ces questions peuvent déclencher des conflits violents. L'influence des autorités locales et le niveau d'autonomie dont disposent les communautés et les autorités locales sont d'importants sujets de négociation et un aspect fondamental dans la démocratie au niveau local.

Encadré 2.1.

La décentralisation

La décentralisation est une forme de gouvernance et une mesure de réforme politique et administrative qui s'est répandue dans le monde entier, généralement à la suite de diverses pressions internes et externes en sa faveur. La forme spécifique du cadre de la décentralisation dans un pays ainsi que ses liens avec la démocratie au niveau local sont déterminés par un ensemble de facteurs relatifs aux spécificités du pays, à ses besoins et aux raisons qui l'ont incité à se décentraliser. Par conséquent, les cadres de décentralisation sont différents d'un endroit à l'autre.

En dépit de la diversité des formes des cadres de décentralisation en fonction des contextes, certaines typologies communément admises permettent de décrire le cadre de décentralisation d'un pays. Ces typologies usuelles se fondent soit (a) sur un secteur, soit (b) sur les chaînes de responsabilité ascendantes et descendantes du processus de décentralisation. De manière générale, la catégorie sectorielle comprend la décentralisation administrative, la décentralisation politique, la décentralisation fiscale et la décentralisation économique ou du marché, tandis que la catégorie des chaînes de responsabilité comprend la déconcentration, la dévolution et la délégation.

Encadré [suite]

Ces types de décentralisation visent tous à transférer des responsabilités et l'autorité à divers échelons et acteurs de l'administration publique, bien que, dans certains cas, ces responsabilités puissent être transférées à des organisations du secteur (semi-)privé.

Les processus de décentralisation peuvent avoir des répercussions positives sur la démocratie locale, en particulier parce que l'on considère qu'ils rapprochent le pouvoir de la population. Toutefois, la décentralisation ne se traduit pas automatiquement par un contrôle populaire sur les décisions des pouvoirs publics et par des droits égaux sur ce contrôle pour tous les citoyens, et, en outre, elle n'est pas forcément un facteur de renforcement de la démocratie. Il faut donc garder à l'esprit le fait que, dans la pratique, la décentralisation influence la démocratie et lui permet de s'épanouir sous une forme qui dépend du contexte. La démocratie locale peut prospérer en dehors des processus de décentralisation et vice versa.

- *La sécurité humaine*

La sécurité humaine est indispensable à l'établissement des conditions minimales permettant de donner un sens à la pratique de la démocratie formelle et de garantir la paix¹⁹. Pour que la démocratie fonctionne, la sécurité physique et économique doit être assurée sur le territoire.

Pour évaluer la démocratie locale, il convient donc de procéder à un examen préalable, néanmoins approfondi, des facteurs déterminants pour la paix et pour la sécurité humaine. Les difficultés les plus fréquemment rencontrées dans ce domaine, au niveau local, sont liées à des situations de pauvreté, d'inégalité et de chômage, à l'accès aux ressources, aux risques naturels, à l'exclusion de groupes minoritaires ou marginalisés, à la discrimination de genre, à la violence perpétrée par des acteurs étatiques ou non étatiques ainsi qu'au crime organisé (en lien par exemple avec le trafic de drogues ou d'armes, l'extraction des ressources naturelles ou la confiscation des terres). Tous ces problèmes sociaux sont très complexes et peuvent rarement être directement reliés à un unique facteur. Néanmoins, il est certain que ces réalités font souvent l'objet de récriminations dans les situations de conflit et que, dans de nombreux cas, elles sont des facteurs déterminants dans l'irruption de la violence et des conflits.

Encadré 2.2.

Ne pas nuire

Dans certains contextes polarisés, fragiles ou conflictuels, il se peut que cette partie de l'analyse du contexte amène à la conclusion qu'il n'est pas possible ou pas souhaitable de mener une évaluation de la démocratie, voire que cela risquerait d'aggraver les tensions et/ou les conflits existants. Il faut alors concevoir l'évaluation de façon à

Encadré [suite]

tenir compte de ces aspects. Par exemple, dans un contexte polarisé où des élections vont bientôt avoir lieu, il peut être préférable de reporter l'évaluation et de ne la réaliser qu'après les élections. Dans des situations où les risques sont jugés trop importants, il peut même être plus sage d'ajourner la conduite d'une évaluation de l'état de la démocratie locale. L'évaluation EdDL, bien qu'elle tienne compte des dimensions du conflit et de la sécurité, n'est pas pour l'instant conçue pour servir de cadre à la résolution ou à l'atténuation de conflits, même si sa mise en œuvre peut permettre d'unir une communauté autour de l'évaluation et de la réforme de sa démocratie.

Questions clés relatives au contexte

La section ci-dessous présente les domaines et certaines des questions clés qui doivent être traités dans une analyse du contexte local. L'analyse du contexte est destinée à fournir une solide base de départ et à guider l'évaluation des piliers EdDL tout au long du processus. Toutefois, bien que les domaines stratégiques répertoriés ici soient des aspects importants du contexte, c'est en définitive aux équipes d'évaluation qu'incombe la responsabilité de juger des thèmes qui permettront de mieux comprendre les particularités de la qualité de la démocratie de la collectivité locale qu'ils évaluent.

Encadré 2.3.**L'analyse du contexte local : questions clés**

L'analyse du contexte local sert de fondement à l'évaluation EdDL. Elle met les « données factuelles » de l'évaluation en perspective ou les resitue dans leur contexte.

A. Les données historiques, géographiques, socio-économiques et démographiques

Question générale : Quelles sont les principales caractéristiques historiques, géographiques, socio-économiques et démographiques de la collectivité locale qui permettent d'appréhender l'état de la démocratie ?

Questions pour l'évaluation :

- a. *Quels sont les principaux événements qui ont marqué l'histoire de la collectivité locale ?*
- b. *Quelles sont les caractéristiques et frontières géographiques clés de la collectivité locale ?*
- c. *Existe-t-il des ententes spécifiques portant sur des territoires et, si oui, quels rapports ont-elles avec l'autonomie des groupes indigènes ou minoritaires ?*

Encadré [suite]

- d. *Sur quelles ressources ou quelles activités l'économie locale repose-t-elle ? Et qui en a la possession ou en détient le contrôle ?*
- e. *Dans quelle mesure la collectivité locale est-elle affectée par l'existence et/ou l'absence de ressources naturelles ?*
- f. *Dans quelle mesure la collectivité locale subit-elle les conséquences environnementales et socio-économiques du changement climatique ?*
- g. *Quelles sont les divisions et les strates sociales créées par les conditions économiques locales ?*
- h. *Peut-on distinguer des groupes culturels, religieux, ethniques ou linguistiques de citoyens ?*
- i. *Dans quelle mesure des populations migrantes sont-elles présentes dans la collectivité locale ?*
- j. *Quelle est la composition démographique de la collectivité locale en termes de sexe et d'âge ?*
- k. *Quel est le niveau de consensus, entre les différents groupes sociaux, sur l'évolution historique, les frontières géographiques et/ou les structures socio-économiques et démographiques de la collectivité locale ?*

B. Le rôle et l'influence des autorités locales

Question générale : Quels sont le rôle et l'influence des autorités locales au sein du cadre institutionnel du pays ?

Questions pour l'évaluation :

- a. *Comment pourrait-on décrire les structures institutionnelles et les rapports qui existent entre le niveau national, le niveau régional/provincial et le niveau local ?*
- b. *Quels sont les institutions et processus démocratiques (ou politiques) clés mis en place au niveau local ?*
- c. *Le pays a-t-il adopté une politique et un cadre de décentralisation ?*
- d. *Si oui, de quel type de décentralisation s'agit-il ? D'une déconcentration, d'une dévolution, d'une délégation, ou d'une combinaison de ces différents types ? Quelles en sont les caractéristiques et les structures clés ?*
- e. *Quels sont les pouvoirs et les responsabilités décisionnelles que le cadre institutionnel et politique régissant la décentralisation confère à la collectivité locale faisant l'objet de l'évaluation ?*
- f. *À quel niveau de la structure de gouvernance les politiques publiques sont-elles élaborées ?*
- g. *De quel degré d'indépendance la collectivité locale dispose-t-elle pour dégager des ressources et les contrôler ?*
- h. *Quelles sont les structures horizontales et verticales officiellement en place pour garantir l'obligation de rendre des comptes ?*

Encadré [suite]

- i. *Existe-t-il des structures de gouvernance traditionnelles, coutumières ou religieuses qui jouent un rôle dans la gouvernance de la collectivité locale ?*
- j. *Quels sont les institutions externes influentes ou les détenteurs de pouvoir (illicites) au sein de la collectivité locale ?*

C. La sécurité humaine

Question générale: Quel est le niveau général de sécurité humaine dans la collectivité locale ?

Questions pour l'évaluation :

- a. *Dans quelle mesure y a-t-il eu récemment des catastrophes naturelles, des famines, des sécheresses ou des épidémies ?*
- b. *Y a-t-il eu des conflits (armés) et quels sont les acteurs qui y ont été impliqués ?*
- c. *Dans quelle mesure ces menaces à la sécurité humaine ont-elles affecté la vie et les conditions de vie de la population de la collectivité locale ?*
- d. *Quels sont les acteurs/institutions supposés prévenir et résoudre ces menaces à la sécurité humaine et jouer un rôle dans les efforts de prévention et de résolution des conflits ?*
- e. *Dans quelle mesure la collectivité locale est-elle touchée par les activités de réseaux du crime organisé ou de gangs, de forces paramilitaires illégales, de milices privées ou de chefs de guerre locaux ?*
- f. *Les forces de l'ordre locales agissent-elles de façon transparente et sont-elles dûment supervisées par le biais de mécanismes démocratiques ?*
- g. *En quoi les conséquences des problèmes de sécurité humaine sont-elles différentes pour les femmes et pour les hommes ?*
- h. *En quoi les conséquences de ces difficultés sont-elles différentes d'un groupe à l'autre au sein de la collectivité locale ?*

2.3. Piliers de l'évaluation EdDL

Le cadre EdDL a été conçu comme un outil d'évaluation de la démocratie locale fondé sur l'examen du fonctionnement de trois piliers importants de cette dernière :

1. la citoyenneté, l'égalité des droits et la justice ;
2. les institutions et les processus représentatifs et responsables ;
3. l'initiative et la participation citoyennes.

La suite de ce chapitre présente brièvement ces piliers ainsi que certaines questions transversales importantes qui sont pertinentes pour ces trois piliers.

Pilier 1 : La citoyenneté, l'égalité des droits et la justice

La démocratie commence avec le citoyen. C'est la raison pour laquelle le premier pilier du cadre d'évaluation porte sur la place et les droits du citoyen ainsi que sur la capacité des autorités locales à garantir l'égalité des droits et des libertés pour tous les habitants de la collectivité locale. Parce que notre monde est globalisé, ce facteur de base est rendu plus complexe, dans de nombreux pays, par la présence de non-citoyens – des personnes qui n'ont pas été enregistrées à la naissance, des migrants sans papiers, des apatrides, des réfugiés, des demandeurs d'asile – dont les droits sont souvent très restreints ou déniés.

Les concepts universels de droits et de citoyenneté, s'ils sont utilisés pour exclure les pauvres et les faibles, risquent fort d'être dénués de toute signification dans la vie quotidienne des populations²⁰. En conséquence, les évaluations EdDL reposent sur une interprétation large et inclusive du terme « citoyenneté » et vise à déterminer comment cette citoyenneté est définie et vécue au niveau local, dans la théorie et dans la pratique. Cela passe par un examen des dimensions juridiques, sociales, économiques et spatiales de la citoyenneté et de sujets aussi complexes que l'exclusion sociale ou économique, la discrimination raciale ou l'existence de ghettos ethniques et de conflits identitaires.

Encadré 2.4.

Une interprétation inclusive du terme « citoyen »

La question de la citoyenneté est au cœur de la pratique démocratique : c'est pourquoi il est important d'analyser les modalités de définition et de mise en application du concept de « citoyen ». Le terme citoyenneté est souvent l'objet de fortes controverses et il revêt de multiples significations qui lui sont assignées par des cultures, des intérêts, des idéologies et des systèmes juridiques différents. Malgré ces différences, les aspirations à la citoyenneté reposent souvent sur des valeurs fondamentales communes, notamment sur un élan vers la justice sociale et l'autodétermination et sur un sentiment de solidarité horizontale. Il s'agit d'un concept multidimensionnel qui englobe la capacité d'action, les identités et les actions de la population elle-même²¹. D'un point de vue purement juridique, un citoyen est une personne qui répond aux critères énoncés dans la constitution et dans toute loi adoptée en vue d'octroyer la nationalité ou la citoyenneté. C'est souvent cette définition qui oriente l'action ou l'inaction des pouvoirs publics à l'égard de divers groupes. Toutefois, quand prévaut cette conception juridique du terme « citoyen », d'autres personnes susceptibles de résider également dans la collectivité locale peuvent se trouver exclues alors qu'elles devraient être pareillement fondées à diriger ou plus généralement à participer à la démocratie locale.

Dans le cadre d'évaluation EdDL, le terme « citoyen » est donc utilisé de façon plus inclusive, dans le sens où l'évaluation accorde une

Encadré [suite]

attention égale aux problèmes, aux préoccupations et aux droits de tous les habitants de la collectivité locale, indépendamment de leur statut de résidence, du fait qu'ils soient ou non déclarés ou de leur statut d'immigrant.

Aujourd'hui, l'une des principales difficultés rencontrées par les États démocratiques est de parvenir à inclure totalement et effectivement toutes les personnes vivant à l'intérieur de leurs frontières dans les processus décisionnels qui les concernent. Toute évaluation de la qualité de la démocratie doit donc déterminer si les personnes vivant dans la collectivité locale sont toutes acceptées en tant qu'êtres humains et si elles peuvent, par conséquent, prétendre aux libertés et aux droits humains, quels que soient leur nationalité, leur âge, leur statut de résidence, leur genre, leur origine nationale ou ethnique, la couleur de leur peau, leur religion, leur langue ou toute autre caractéristique. À titre d'exemple, une évaluation de la qualité de la démocratie locale devrait systématiquement analyser la façon dont sont traités, au sein de la collectivité locale, les immigrés (clandestins), les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.

Pour évaluer l'égalité des droits dans un contexte démocratique, il convient de prêter attention à la façon dont les droits politiques et civils ainsi que les droits socio-économiques des (groupes de) citoyens sont exercés, respectés et protégés. Il faut notamment comprendre le niveau des difficultés auxquelles sont confrontés les pouvoirs publics lorsqu'ils veulent faciliter l'exercice de certains de ces droits, par exemple élargir le droit de vote aux communautés marginalisées vivant dans leur système politique – les communautés indigènes ou tribales et les populations immigrées, déplacées ou réfugiées. Ces difficultés surgissent souvent quand les autorités locales souhaitent assouplir les conditions d'octroi de la citoyenneté et des permis de séjour, ce qui nécessite de disposer de certaines compétences administratives et judiciaires et d'une réelle autorité juridictionnelle²².

Les citoyens apprécient et jugent – à raison – la qualité d'une démocratie à l'aune de son aptitude à garantir leurs droits civils et politiques ainsi que les droits économiques, sociaux et culturels qui leur permettent d'accéder à un niveau de vie décent²³. Bien que la garantie de l'égalité d'une part des droits civils et politiques et d'autre part des droits sociaux, économiques et culturels soit souvent énoncée dans des cadres constitutionnels et juridiques nationaux, dans les faits, c'est au niveau local que se jouent l'accès à ces droits, leur exercice et le fait que tous et toutes puissent ou non en jouir de manière égale.

Pour évaluer la garantie des droits civils et politiques, il est nécessaire de savoir si les citoyens sont libres d'avoir des opinions, de s'exprimer, de s'associer, de se réunir et de s'organiser, de pratiquer leur religion, de voter ou de se présenter à des élections. Ces droits, associés à d'autres, sont manifestement

nécessaires à l'existence même de la participation au processus politique et, en conséquence, ils sont inhérents à la vie démocratique.

Il est tout aussi important d'intégrer dans une évaluation de la démocratie la question des droits économiques, sociaux et culturels. Pourtant, cette approche est souvent contestée, surtout parmi ceux qui limitent leur vision de la démocratie aux institutions et aux processus décisionnels et laissent de côté les résultats produits par ces institutions et ces processus. En réalité, toutefois, rares sont ceux qui contesteraient le fait que des droits économiques, sociaux et culturels comme le droit à un niveau de vie suffisant, à l'éducation, au logement et à la santé, sont indispensables pour jouir véritablement des libertés civiles et des droits politiques.

Comme les autorités locales sont de plus en plus fréquemment en charge des soins de santé, de l'enseignement, de l'approvisionnement en eau, de l'assainissement et de la sécurité (par exemple, la police), les autorités locales ont, à leur niveau, une possibilité de rendre effectifs les droits sociaux, économiques et culturels. Mais, comme les autorités locales dépendent souvent en grande partie des politiques et des ressources nationales, elles peuvent se trouver dans l'incapacité de satisfaire les demandes des citoyens en la matière par manque de ressources. C'est pourquoi l'évaluation EdDL ne se contente pas d'apporter la preuve de la relation entre la qualité de la démocratie locale et les droits socio-économiques. Elle vise surtout à identifier de manière systématique les forces et les faiblesses dans l'exercice de ces droits, en vue de contribuer à l'élaboration de politiques et de programmes réactifs à la fois au niveau local et au niveau national.

Lorsque l'on observe les modalités de mise en pratique de la citoyenneté inclusive et de l'égalité des droits, il est particulièrement important de poser deux questions, qui reviennent en fait à évaluer l'état de droit et l'accès de la population à la justice : dans quelle mesure tous les membres de la collectivité locale sont-ils assujettis à la loi et protégés par la loi de manière égale et systématique ? Les citoyens sont-ils en mesure d'accéder à la justice pour faire valoir leurs droits ?

L'état de droit et l'accès à la justice sont particulièrement importants dans les sociétés qui se relèvent d'un conflit ou qui sont en cours de démocratisation, car elles sont susceptibles de se heurter à des difficultés particulières liées à leur passif de violations des droits humains. Si on ne le considère pas uniquement comme un instrument du gouvernement (local), mais également comme une règle à laquelle est soumise la société entière, pouvoirs publics compris, l'état de droit est essentiel pour faire progresser la démocratie. Pour renforcer l'état de droit et l'accès de la population à la justice, il ne suffit pas de se soucier de la mise en œuvre des normes et des procédures. Il faut mettre l'accent sur le rôle essentiel que jouent ces dernières pour protéger les droits et faire progresser l'inclusion, ce qui place la protection des droits dans le cadre plus large du discours sur le développement humain²⁴.

L'état de droit et l'accès à la justice constituent un domaine dans lequel les droits, et la possibilité de les exercer, sont souvent restreints pour les femmes. Par ailleurs, les populations issues des différentes communautés peuvent être confrontées à des situations différentes. Les femmes issues des minorités, par exemple, rencontrent des obstacles disproportionnés en matière de protection de leurs droits. Il est donc important de comprendre comment les différences de genre naissent et évoluent.

Pilier 2 : Les processus et institutions représentatifs et responsables

Le deuxième pilier de l'évaluation porte sur les institutions et les processus qui influent sur la protection et la promotion de la vie démocratique locale et qui sont nécessaires à la garantie d'institutions et de processus locaux représentatifs de la population et responsables devant celle-ci. Toute évaluation de la démocratie locale doit déterminer la capacité de ces institutions et de ces processus à développer efficacement leurs communautés et à représenter les citoyens conformément à leur mandat. Elle doit également déterminer le niveau d'efficacité des mécanismes démocratiques supposés obliger les fonctionnaires locaux à rendre des comptes.

Les processus

Dans un système démocratique, les élections sont un processus fondamental grâce auquel les citoyens choisissent leurs représentants pour un mandat spécifique, limité dans le temps. Idéalement, c'est par le biais des élections que les citoyens peuvent, d'une part, autoriser leurs représentants à agir en leur nom et, d'autre part, exercer un contrôle sur les politiques publiques et les décideurs. Les élections sont donc la plate-forme centrale de la participation des citoyens à la vie politique démocratique.

Les élections locales sont souvent jugées plus efficaces que les élections nationales pour rapprocher les représentants politiques de la population, pour permettre aux représentants locaux de comprendre les besoins et les préoccupations de leur communauté et pour répondre aux attentes et aspirations de la population par le biais du processus politique. Toutefois, dans les faits, les élections locales peuvent revêtir des significations plus ou moins importantes selon l'ampleur des pouvoirs politiques, fiscaux et administratifs qui ont été transférés au niveau local par le biais de la décentralisation.

Les systèmes électoraux peuvent également être plus ou moins propices à la participation des femmes à la vie politique. La représentation des femmes dans les organes décisionnels ne progresse que lentement dans le monde entier. Il est donc souvent nécessaire de mettre en place différentes mesures d'action positive, comme les quotas électoraux, pour remédier au déséquilibre de genre dans les processus décisionnels, y compris au

niveau local. Trois types de quotas de genre sont utilisés en politique : les sièges réservés, les quotas légaux de candidats (à la fois constitutionnels et législatifs) et les quotas adoptés par les partis politiques (pour la plupart sur la base du volontariat)²⁵.

De même, le fait que le système électoral soit plus ou moins sensible aux besoins des minorités et des groupes marginalisés n'est pas sans conséquences, entre autres sur la gestion de la cohésion sociale et de la diversité au niveau local. Les lois électorales, qui s'appliquent également au niveau local, peuvent comporter des seuils en faveur des partis minoritaires et des mesures de discrimination positive.

Dans un système démocratique, l'institutionnalisation de la participation des citoyens à des processus comme l'élaboration des politiques ou la planification et la mise en œuvre du développement joue un rôle important, car elle leur permet de faire connaître leurs préférences. Elle leur permet également d'amener les responsables politiques à rendre des comptes et par conséquent à mettre à disposition des services publics qui répondent à leurs besoins et à leurs revendications. Parmi les mécanismes d'institutionnalisation de la participation, on trouve, entre autres, la planification et l'élaboration des budgets publics par voie consultative, les mécanismes de démocratie directe²⁶ – comme les référendums consultatifs, les référendums révocatoires ou les initiatives citoyennes – ainsi que le domaine relativement nouveau de la e-démocratie – qui prend de l'ampleur à en juger par la façon dont l'évolution des technologies de l'information et de la communication (TIC) a transformé la gouvernance locale au cours des dix dernières années. Les pouvoirs publics peuvent par exemple utiliser les TIC pour prendre connaissance des sujets qui préoccupent les citoyens. D'autres formes d'institutionnalisation de la participation citoyenne peuvent être mises en place : les audiences du conseil, les comités pour l'établissement des priorités des services publics ou pour l'élaboration participative du budget, ou encore les forums de délibération mis en place par les pouvoirs publics.

Malgré son importance, l'institutionnalisation de la participation citoyenne n'est pas toujours le meilleur moyen de mobiliser le public qui est précisément censé participer ou que l'on voudrait faire participer. Dans la pratique, ce sont souvent de petits groupes de personnes ou parfois seulement des organisations locales (par exemple à cause d'exigences liées à la participation d'ONG), et non des individus, qui assistent aux consultations et aux auditions publiques formelles. De plus, les citoyens ne sont pas nécessairement tous informés de l'existence de ces possibilités ou peuvent préférer s'organiser de manière informelle hors de la sphère des autorités locales (voir le pilier 3).

Les institutions

Dans la plupart des contextes locaux, le pouvoir politique est détenu

par les instances dirigeantes locales et appartient en général aux organes locaux des pouvoirs exécutif, législatif ou judiciaire.

Au niveau régional ou local, les autorités politiques se composent en général des institutions suivantes : au niveau exécutif (ou administratif), un gouverneur d'État, un Premier ministre provincial, un préfet, un maire, ou encore une forme plus collective d'administration locale ; et au niveau législatif, un corps législatif national ou provincial, un parlement ou un conseil²⁷. Souvent, les services chargés de l'application de la loi, comme les forces de l'ordre locales ou les unités militaires implantées dans la zone, relèvent aussi de l'exécutif. Les mandats et les responsabilités de ces autorités sont souvent définis dans les lois et les réglementations ; mais c'est seulement dans la pratique que l'on peut mesurer le caractère véritablement représentatif et responsable de ces institutions et voir si elles sont à la hauteur des attentes de la population locale.

Généralement, des tribunaux et des juges locaux, ainsi que d'autres organes de résolution des différends et des conflits, viennent s'ajouter à ces institutions politiques. Ils ont vocation à sanctionner les actes criminels ou violents et à prévenir les différends et les tensions au niveau local, de manière indépendante et impartiale (comme nous l'avons vu dans la section du pilier 1 consacrée à l'état de droit). Ces structures sont, avec les organes législatifs et exécutifs déjà mentionnés, des institutions essentielles à l'existence d'un système local d'équilibre des pouvoirs. Mais elles ont aussi pour fonction de garantir un contrôle civil des forces militaires et de police présentes au niveau local, portant par exemple sur le fait qu'elles exercent leurs fonctions conformément à leur mandat démocratique et qu'elles offrent la même protection aux citoyens et aux non-citoyens.

Il est également indispensable pour la démocratie locale que les partis politiques fonctionnent bien. Idéalement, ils rassemblent les intérêts de citoyens aux opinions ou aux besoins similaires, et les transforment en politiques locales et en programmes qu'ils présentent comme des plateformes politiques alternatives. Les comités locaux des partis constituent souvent la colonne vertébrale des partis politiques nationaux. Ils peuvent faire campagne directement auprès des électeurs en période électorale, nommer des candidats, recruter des membres, former des personnes à l'exercice du pouvoir public, et voter – et par ce biais déterminer – les programmes électoraux nationaux et locaux. En fonction de leur caractère centralisé ou décentralisé, les partis politiques n'offrent pas aux citoyens les mêmes possibilités de s'engager, ils influencent différemment les résultats en matière de gouvernance et ils ne font pas preuve de la même réactivité vis-à-vis de leur base de représentativité.

Quand les partis politiques locaux sont quasi inexistantes ou faibles, on peut voir apparaître d'autres types d'organisations politiques. Il peut s'agir de coalitions de groupes politiques qui ne sont pas officiellement des partis politiques, mais qui présentent un nombre limité de candidats en vue de l'obtention de mandats spécifiques.

L'existence d'institutions locales fortes ne signifie pas nécessairement qu'elles sont dirigées de manière démocratique, ni que leur travail produit des résultats démocratiques. Leur efficacité en matière démocratique est fortement dépendante de toute une série de facteurs comme le système politique, les lois et les réglementations relatives aux processus électoraux, à la décentralisation et/ou aux partis politiques, les procédures internes en vigueur et les moyens d'action dont elles disposent, les ressources disponibles, l'impact des influences extérieures négatives ou positives et enfin les mesures comme les systèmes de quotas de genre ou la discrimination positive en faveur des groupes marginalisés.

En nouant des relations personnelles avec les électeurs, les responsables politiques peuvent plus aisément instaurer un climat de confiance et se faire une idée de leurs préoccupations et leurs besoins immédiats. Toutefois, dans certains environnements, les contacts personnels peuvent également favoriser les réseaux clientélistes ou l'incitation à la violence. Ce type de dysfonctionnements existe également dans d'autres institutions. Ainsi, pour évaluer le fonctionnement de ces institutions, il faut aussi évaluer le comportement de leurs représentants, notamment celui des membres des conseils locaux, des maires, des juges, des officiers de police ou des dirigeants de partis. Cela vaut particulièrement pour leur intégrité dans l'exercice de leurs responsabilités publiques. L'intégrité de la vie publique est étroitement liée aux questions de corruption, de recherche de profit et de clientélisme. Il s'agit là d'un aspect crucial, car la confiance que l'on peut accorder aux responsables publics est d'une importance capitale pour le bon fonctionnement de la démocratie locale²⁸.

Les autorités locales peuvent être ancrées aussi bien dans des institutions traditionnelles que dans des institutions modernes. Le rôle et l'influence des institutions traditionnelles, coutumières ou religieuses revêtent donc un intérêt particulier pour la démocratie locale, notamment telle qu'elle est pratiquée par certaines communautés indigènes ou conservatrices ou dans le cadre d'une tradition monarchique. Dans certains pays, les anciennes institutions ont été abolies, réduites à un rôle symbolique ou sont jugées inadaptées à la démocratie locale, alors que dans d'autres, elles se sont adaptées et ont évolué, conservant ainsi leur influence et leur pouvoir.

Les institutions traditionnelles peuvent être organisées de manière informelle ou faire formellement partie du gouvernement. La frontière entre gouvernance moderne et gouvernance traditionnelle peut être floue, par exemple lorsque des dirigeants traditionnels jouent des rôles de premier plan dans l'administration locale²⁹ ou qu'ils se lancent dans la politique.

La coexistence d'institutions de gouvernance modernes et coutumières crée des tensions qui peuvent prendre une ampleur et des formes différentes selon les régions. Dans certaines situations, les liens précaires entre les institutions de gouvernance modernes et traditionnelles peuvent être source d'instabilité³⁰ – par exemple quand les institutions traditionnelles sont perçues comme un obstacle au développement local,

des vecteurs de conflits ethniques ou des facteurs d'exclusion des femmes et/ou de certains groupes ethniques, raciaux ou religieux des processus politiques. Les autorités traditionnelles peuvent également jouer un rôle positif, par exemple en participant aux efforts d'amélioration des services publics locaux, en agissant comme une structure citoyenne de partage de l'information, en mobilisant des ressources pour des initiatives locales ou en contribuant à la prévention et à la résolution de conflits.

Pour toutes les institutions, qu'elles soient modernes ou traditionnelles, il convient de déterminer dans quelle mesure les hommes et les femmes, les jeunes et les personnes âgées ainsi que, par exemple, les groupes religieux, ethniques et/ou marginalisés participent de façon égale – en nombre, en qualité et en niveau d'influence.

Pilier 3 : L'initiative et la participation citoyennes

Le troisième pilier du cadre d'évaluation EdDL est consacré aux voies et aux mécanismes permettant une participation citoyenne active et informelle qui s'organise de manière indépendante, libre de l'influence des institutions et des processus locaux établis. Si le deuxième pilier EdDL porte sur la capacité des institutions et des processus gouvernementaux à créer des mécanismes pour impliquer les citoyens, ce troisième pilier, quant à lui, vise avant tout à évaluer les initiatives prises par les citoyens eux-mêmes pour participer à la vie démocratique, mais aussi pour revendiquer et exercer leurs droits et leurs libertés dans les faits.

Une citoyenneté active nécessite avant tout que les droits des citoyens de s'organiser autour de questions qui les préoccupent et les intéressent soient garantis par des cadres institutionnels juridiques et politiques et qu'ils soient protégés par un cadre respecté mettant en œuvre l'état de droit (comme nous l'avons vu pour le pilier 1). Cela vaut surtout pour les groupes marginalisés qui se trouvent souvent dans l'incapacité de formuler leurs revendications en toute sécurité. Ces garanties de respect et de protection des droits humains sont normalement consacrées par les lois d'un pays. Au jour le jour, la protection et le respect de ces droits doivent s'exprimer dans l'interaction quotidienne des citoyens avec les autorités locales et les uns avec les autres ; autrement dit, dans les relations verticales dynamiques entre les citoyens et les autorités locales et dans les interactions horizontales actives entre les citoyens qui composent la population locale.

« Fondamentalement, la démocratie signifie que les citoyens participent au gouvernement et que le gouvernement traite tous les citoyens de la même manière. L'organisation d'élections périodiques est la forme établie qui donne corps à chacun de ces idéaux. Pour renforcer la démocratie, il convient donc d'aller au-delà des élections régulières et de faire un pas de plus vers la consolidation de la citoyenneté et la démocratisation de l'État. »

*Benjamin Goldfrank*³¹

La mobilisation active des citoyens dans la société est l'un des éléments indispensables à la mise en place d'une démocratie locale plus dynamique, ne serait-ce que parce que le bon fonctionnement des institutions démocratiques dépend tout autant de la garantie et de la protection des droits des citoyens que d'un corps citoyen alerte et actif³². Ainsi, l'existence d'une participation citoyenne active est importante en elle-même, indépendamment de son degré d'influence.

Pour donner un sens à la participation citoyenne aux affaires locales et la développer, l'accès à l'information ainsi que l'accès aux décideurs et aux processus décisionnels sont des éléments essentiels, tout comme l'existence de plates-formes (informelles) et de possibilités d'action et de délibération citoyennes. Aujourd'hui, les citoyens peuvent soit se rencontrer en personne dans des espaces publics comme les places ou les jardins publics, soit dialoguer et échanger (en ligne) grâce aux TIC.

La participation citoyenne active peut prendre les formes suivantes :

- le bénévolat ;
- les activités de la société civile ;
- les manifestations de rue ;
- l'offre de services complémentaires ;
- les forums de délibération non gouvernementaux ;
- les plates-formes Internet ;
- les mouvements citoyens ;
- les pétitions ;
- les campagnes publiques.

Les facteurs qui permettent l'existence de ces formes d'engagement civique sont, entre autres, les libertés d'opinion, d'expression, d'association et de réunion, ainsi que le droit de manifester publiquement. Cette participation se fonde également sur la présence d'acteurs (autres que les institutions politiques et administratives formelles) avec lesquels il est possible de collaborer au niveau local, notamment des acteurs comme les organisations de la société civile, les structures du secteur privé et les partenaires du développement.

La présence d'un solide réseau local composé de toutes sortes d'associations bénévoles (notamment des organisations de la société civile) permet d'instaurer des interrelations dynamiques grâce auxquelles les citoyens peuvent être actifs dans la gestion de leurs propres affaires et influencer les politiques locales. Le dynamisme de la vie associative est donc lui aussi une condition importante pour garantir la réactivité des politiques menées par les autorités locales et faire en sorte que les services publics soient adaptés aux besoins de la population locale³³.

Le rôle des mouvements sociaux/citoyens mérite une attention particulière à cet égard, car, au niveau local, ces mouvements sont des

vecteurs importants du rassemblement de la population autour d'intérêts communs. Ces mouvements peuvent, à certains égards, s'apparenter à des partis politiques et peuvent se faire les représentants du pouvoir détenu par des forces sociales dominantes comme des groupes de propriétaires terriens ou d'agriculteurs, des intérêts commerciaux, des élites ou des familles puissantes, des affinités tribales ou des mouvements locaux de protestation émanant davantage de la base et exprimant l'opinion de groupes de citoyens ou de militants concernés – des coalitions de groupes écologistes par exemple.

La participation populaire est le moyen par lequel les citoyens exercent un contrôle populaire sur leurs dirigeants et sur les décisions qu'ils prennent. Toutefois, la population ne peut participer activement que si elle est bien informée. Dans un cadre démocratique, le droit de citoyens à l'information et les possibilités réelles d'accès à l'information qui leur sont offertes sont des indicateurs importants de la qualité de la démocratie.

Les médias indépendants et pluralistes sous toutes leurs formes (notamment la presse écrite, la radio et les médias en ligne) peuvent devenir des plates-formes de participation populaire, de partage de l'information au sein des communautés et de mobilisation citoyenne. Les journalistes indépendants, en jouant leur rôle de « chiens de garde de la société », apportent une contribution essentielle car ils demandent des comptes aux autorités locales et dénoncent les faiblesses démocratiques comme les dysfonctionnements des institutions, les élections frauduleuses ou la corruption. Mais, dans les faits, les médias de nombreux pays ne sont pas tous indépendants ou accessibles à toutes les couches de la société. Il est donc important de déterminer si toutes les couches de la société bénéficient d'un accès égal aux informations locales et (inter) nationales et si les médias sont (ou sont en mesure d'être) indépendants dans le contexte local.

Récemment, l'apparition des technologies mobiles en général, et des réseaux sociaux en particulier, a permis aux citoyens d'exprimer leurs opinions de façon directe et immédiate. Ces outils ont une valeur inestimable pour les citoyens, car ils ont transformé leur statut de simples récepteurs de l'information, en celui de citoyens davantage en mesure d'exprimer activement leurs revendications. Cela ne signifie pas que les débats qui ont lieu sur les réseaux sociaux aient systématiquement une influence sur l'élaboration des politiques, ou que le risque soit nul de les voir exploités, dans certains contextes, à des fins de propagation d'un conflit. Les réseaux sociaux ont cependant offert aux citoyens, au niveau local, de nouvelles possibilités de s'exprimer et de s'organiser autour de leurs intérêts politiques³⁴, même au-delà des frontières.

Encadré 2.5.

La démocratie participative dans la commune de Cap-Haïtien

Menée en 2010, l'évaluation EdDL du département du Nord, en Haïti³⁵, a permis de recenser les points forts et points faibles des aspects participatifs de la démocratie locale dans la commune de Cap-Haïtien :

POINTS FAIBLES	POINTS FORTS
<ul style="list-style-type: none"> • Pas de processus de consultation officielle et d'alignement avec d'autres acteurs clés comme les chefs religieux, la société civile, le secteur privé, etc. • Pas de politique en faveur de l'accès des femmes, des jeunes et d'autres groupes marginalisés aux processus décisionnels • Société civile trop désunie • Pas de rencontres formelles et régulières entre les différents acteurs de la commune • Manipulation des organisations populaires au profit des mouvements politiques, surtout en période électorale, qui conduit souvent à une paralysie de la ville • Ingérence de certaines organisations internationales • Des représentant élus peu ouverts et peu à l'écoute • Pas de participation de l'opposition aux processus décisionnels (en l'absence d'assemblées) • Maire très peu disponible pour les citoyens • Non publication des comptes, alors que leur publication permettrait plus de transparence • La mairie ne collabore pas ou peu avec la délégation départementale • Mauvaise entente entre la mairie et la chambre de commerce • Aucun système officiel n'a été mis en place pour recevoir les doléances des citoyens (autre que les rendez-vous avec les maires) • Peu de partenariats public-privé et mauvaise gestion des rares partenariats existants • Pas de partenariats entre le public et les ONG locales, seulement entre le public et les ONG internationales • Incapacité à faire de la mobilisation des citoyens une force unie 	<ul style="list-style-type: none"> • Organisations de la société civile dynamiques et nombreuses • Forte implication des Églises dans le développement de la commune. Existence d'un comité mixte Église-État • Très forte présence médiatique dans la commune ; médias très impliqués dans la couverture des affaires locales • Réduction du contrôle et des tentatives d'intimidation de l'État et des partis sur les médias • Forte influence des groupes non gouvernementaux sur les affaires publiques • Présence importante de bailleurs de fonds étrangers • Liberté d'expression pour les partis d'opposition sans risque d'intimidation • Transmission par les autorités de certaines informations aux citoyens par le biais des médias • Désir des autorités d'aller vers plus de transparence en ouvrant un site Internet et en publiant un rapport sur leurs 100 premiers jours au pouvoir • Présence d'ONG internationales travaillant au dialogue entre acteurs • Expériences passées fructueusement utilisées dans la planification participative et les initiatives citoyennes • Grande liberté d'expression et d'action de la société civile

2.4. Sujets transversaux

Si les piliers d'analyse précédemment décrits constituent les fondements verticaux de l'évaluation EdDL, un certain nombre de sujets récurrents importants devront toujours être pris en compte, quel que soit le thème. Ces sujets sont les suivants :

- l'égalité de genre ;
- la cohésion sociale et la diversité ;
- les conflits et la sécurité ;
- la démocratie et le développement.

Chacun de ces sujets est présenté brièvement ci-dessous.

L'égalité de genre

L'égalité entre les hommes et les femmes³⁶ est indissociable de la démocratie à tous les niveaux et elle est communément reconnue comme une condition préalable à l'existence d'autorités locales réellement représentatives et réactives. Les décisions prises localement doivent impérativement prendre en compte et permettre l'autonomisation de tous et toutes, quelle que soit leur identité de genre, d'abord parce qu'il s'agit d'un droit démocratique fondamental, et ensuite parce que cette stratégie permet de s'assurer du fait que les politiques et les programmes locaux répondent aux électeurs de manière équitable et égalitaire du point de vue du genre. Pour mettre en œuvre un processus inclusif, il convient donc de favoriser une évaluation qui tienne compte du genre à tous les niveaux, en examinant les possibilités offertes aux hommes et aux femmes d'accéder aux postes décisionnels locaux (par exemple, aux postes de conseillers locaux élus) et en évaluant le contenu des politiques locales et l'impact de la gouvernance sur les hommes et les femmes dans la circonscription locale (par exemple en tant que bénéficiaires des services de santé locaux).

L'échelon local est souvent considéré comme favorable aux premiers pas des femmes en politique, parce que certains des facteurs qui font habituellement obstacle à leur participation au niveau national – par exemple les coûts des campagnes, les déplacements loin du domicile ou l'expérience nécessaire du combat politique en général et de la concurrence pour les nominations au sein des partis en particulier – sont considérés comme étant de moindre intensité au niveau local³⁷. Mais, même dans certains contextes locaux, les femmes se heurtent à de grandes difficultés pour accéder à une participation effective, en raison d'un certain nombre de facteurs structurels contribuant aux disparités de genre. Ces facteurs sont, entre autres³⁸ :

- le déséquilibre de pouvoir général entre hommes et femmes ;
- l'omniprésence des rôles et des stéréotypes de genre dans les espaces privés et publics ;
- les inégalités de genre en matière de statut socio-économique et de revenus ;
- l'absence de mobilité sociale ;
- l'organisation patriarcale des sociétés ;
- l'asymétrie entre les droits formels et l'égalité des chances en pratique ;
- la discrimination et/ou la violence de genre ;
- les disparités de genre en matière d'alphabétisation et d'éducation ;
- les pratiques électorales qui influent différemment sur les chances de succès électoral des hommes et des femmes ;
- l'absence de règles du jeu équitables entre hommes et femmes à l'intérieur des partis politiques ;
- les difficultés d'accès à des ressources financières ou à d'autres ressources matérielles ;
- la faiblesse des mécanismes publics en faveur de l'égalité de genre.

Ces difficultés imprègnent les espaces privés et publics et peuvent se manifester, à divers degrés, à travers différentes formes de discrimination, d'exclusion et de marginalisation fondées sur le genre.

Encadré 2.6.

La Déclaration mondiale sur les femmes dans le gouvernement local

La Déclaration mondiale de l'IULA sur les femmes dans le gouvernement local³⁹, adoptée en 1998, a mis en évidence le fait que « le gouvernement local, partie intégrante de la structure nationale de gouvernance, est le niveau de gouvernement le plus proche des citoyens et, par conséquent, le mieux à même d'impliquer les femmes dans le processus décisionnel portant sur leurs conditions de vie et de mettre à profit leurs connaissances et compétences dans la promotion du développement durable. »

La cohésion sociale et la diversité

La cohésion sociale et la diversité sont d'autres éléments cruciaux de la démocratie au niveau local, particulièrement si l'on tient compte du fait que, désormais, de nombreuses collectivités locales (surtout dans les mégapoles et dans les zones frontalières) comptent beaucoup de non-citoyens.

Parmi les nouvelles démocraties, nombreuses sont celles qui sont nées de conflits internes ou entre états ou de la chute d'un régime et qui, par conséquent, sont composées de populations variées. La diversité peut faire référence, d'une part, à des variables démographiques caractéristiques

telles que la religion, l'appartenance ethnique, l'expression de genre, la langue, l'orientation sexuelle, les aptitudes physiques ou mentales, l'âge, la classe et le lieu de résidence et, d'autre part, à des visions différentes du rôle de la collectivité locale.

De nombreux travaux de recherche semblent indiquer que les sociétés hétérogènes se heurtent souvent à des difficultés auxquelles ne sont pas confrontées les sociétés homogènes ; elles sont notamment plus susceptibles de voir se déclencher des conflits internes⁴⁰. En outre, de nouveaux obstacles au bon fonctionnement des pratiques démocratiques au niveau local apparaissent en réponse à l'évolution et à l'intensification des formes de migration provoquées par des problèmes socio-économiques et environnementaux autant que par des problèmes politiques, mais aussi en réponse aux modifications de la démographie des États-nations dues à la présence de communautés formées par les diasporas et les réfugiés.

Ainsi, des défis considérables doivent être relevés pour garantir la participation pleine et entière, mais aussi éclairée, d'une population diversifiée aux processus décisionnels qui concernent les citoyens au niveau local. Ces défis peuvent être de nature administrative ou idéologique, mais on reconnaît maintenant beaucoup mieux leur importance dans le processus qui amène certaines sociétés à ne plus se contenter de prévenir les conflits et à adhérer aux principes d'une société démocratique juste et véritablement inclusive. Le cadre EdDL met donc en évidence l'idée d'une citoyenneté inclusive et multiculturelle et encourage la collecte et la présentation de données ventilées, autant que nécessaire, qui pourront servir de base à des politiques soucieuses de répondre aux besoins et aux aspirations des différentes couches de la société.

Encadré 2.7.

La ventilation des données : avertissement

Il est utile de disposer de données ventilées portant sur des facteurs comme l'appartenance ethnique, la caste et la religion, car elles permettent l'identification d'éventuels schémas d'exclusion ou de discrimination fondés sur ces caractéristiques. Souvent, c'est uniquement par le biais des données ventilées que l'on peut faire apparaître les populations marginalisées. Sans cela, les politiques et les programmes ultérieurs courent le risque de perdre de vue les intérêts et les opinions des groupes minoritaires et/ou marginalisés. Cette stratégie est toutefois à double tranchant, car ces données ventilées pourraient aussi être utilisées à mauvais escient par ceux qui détiennent le pouvoir pour renforcer une politique discriminatoire, voire pire. L'élaboration de politiques fondées sur des données démographiques telles que l'appartenance ethnique, la religion, la tribu, etc. peut conduire à une représentation plus égalitaire, mais peut également provoquer une « ethnicisation » ou une « tribalisation »

Encadré *[suite]*

extrême des politiques. Par ailleurs, les populations concernées doivent également consentir à être identifiées comme membres de groupes prédéfinis par des personnes extérieures. Il est légitime de supposer que certains individus puissent ne pas souhaiter appartenir à une catégorie et préférer être identifiés comme de simples citoyens. Dans leur choix de recourir à l'utilisation de données ventilées en fonction de critères autres que ceux communément admis du sexe et de l'âge, les équipes d'évaluation devront toujours être attentives à cette importante question de la diversité, mais elles devront aussi réfléchir à l'ambiguïté de la ventilation des données et peser le pour et le contre en fonction du contexte de leur évaluation.

Il n'y a pas de réponses simples quand il s'agit de concilier unité et diversité, en particulier parce que chaque démocratie gère cette difficulté à sa manière. Pour permettre l'exercice plein et entier des droits civils, politiques, sociaux et économiques, la plupart des démocraties ont adopté des mesures interdisant la discrimination et favorisant l'inclusion. Mais en définitive, c'est essentiellement sur l'interprétation, la mise en œuvre et le respect des politiques sur le terrain que reposent les résultats.

Les conflits et la sécurité

Comme nous l'avons vu dans la section 2.2, un territoire doit assurer la sûreté et la sécurité des personnes pour que la démocratie puisse fonctionner. Évaluer la démocratie locale exige un examen et une compréhension approfondis des facteurs qui menacent et/ou portent atteinte à la sécurité humaine. Cette section a pour but de rappeler que les questions de conflit et de sécurité, aussi complexes soient-elles, doivent être prises en compte non seulement dans l'analyse du contexte mais également durant toute l'évaluation.

Après avoir identifié les facteurs susceptibles de menacer la sécurité humaine (dans le cadre de l'analyse du contexte), il convient de comprendre leur influence sur la qualité de la démocratie locale. La violence et le crime organisé, par exemple, menacent gravement l'intégrité des processus et des institutions démocratiques, et aussi, souvent, la viabilité même de la démocratie locale. Certains acteurs illégaux peuvent menacer les détenteurs du pouvoir ou faire pression sur eux et, de ce fait, influencer les politiques locales ou le comportement des électeurs, compromettre l'indépendance des fonctionnaires et des responsables politiques locaux, s'emparer des institutions politiques ou faire obstacle à l'application de la loi. Ce sont là autant d'atteintes qui, progressivement, érodent l'état de droit⁴¹.

Les processus et les institutions démocratiques au niveau local – à condition que leurs ressources, la définition de leur mandat et leur

fonctionnement soit appropriés – sont en théorie bien placés pour gérer les poussées de violence et l'ingérence criminelle qui font irruption dans la vie démocratique et pour mettre en place les mécanismes nécessaires à la gestion et à la résolution des conflits. L'évaluation doit toutefois tenter d'éclaircir comment cet idéal est mis en pratique au niveau local. En effet, pour bien comprendre les questions de conflits et de sécurité, il faut tenir compte des structures locales du pouvoir et de la justice. Dans de nombreux pays, par exemple, les mécanismes de la justice traditionnelle jouent un rôle essentiel à la fois dans les conflits et dans la gestion de ces derniers.

En réalité, le rapport entre sécurité et démocratie est bien plus compliqué que ce que nous décrivons ici et il est difficile, voire impossible, de le limiter à la collectivité locale ou au niveau local. Pourtant, une évaluation doit aussi être le reflet du rapport complexe et parfois ambigu qui unit démocratie, conflit et sécurité⁴².

La démocratie et le développement

Dans de nombreux contextes, les électors locaux considèrent fréquemment que la démocratie et le développement sont intrinsèquement liés. Les citoyens soutiennent la démocratie, non seulement parce qu'il s'agit d'un objectif souhaitable en soi, mais également parce que la démocratie s'accompagne de l'espoir d'une meilleure qualité de vie sur le plan socio-économique et politique. Les citoyens attendent des autorités locales qu'ils mettent à disposition des services publics efficaces et qui répondent à leurs besoins.

Dans le monde entier, le soutien apporté à la démocratie est constant et considérable alors même que nombre de citoyens affichent leur insatisfaction vis-à-vis de leur démocratie. Ce décalage montre bien que les citoyens évaluent la qualité de la démocratie non seulement en fonction des occasions périodiques qui leur sont données d'élire des représentants et des dirigeants politiques, mais également à l'aune des résultats⁴³.

Le rapport entre démocratie et développement est souvent mentionné comme l'un des plus importants défis à relever dans notre monde actuel. Dans de nombreuses régions, l'absence de retombées économiques et sociales positives d'une transition démocratique est une préoccupation majeure. De même, les acteurs démocratiques sont parfois fragilisés ou court-circuités par les processus de développement économique et par des facteurs externes, ce qui contribue à leur affaiblissement. La démocratie, si elle est une valeur en elle-même, tire également sa durabilité et sa force de sa capacité à confirmer la pertinence des attentes des citoyens qui voient en elle un système susceptible de faire naître un développement socialement inclusif et durable⁴⁴.

Les processus politiques démocratiques sont supposés convertir les attentes et les aspirations de la population en politiques et programmes de développement visant à améliorer la vie quotidienne de chacun et chacune. Si les institutions démocratiques n'accomplissent pas leur mission dans le domaine socio-économique, la démocratie peut s'en trouver affaiblie. Les autorités locales doivent donc disposer de pouvoirs réels, de ressources et d'une autorité qui permettent aux dirigeants et aux représentants de prendre des décisions politiques et socio-économiques à la fois cohérentes et conformes aux revendications, aux besoins et aux réalités de leur communauté en matière de droits humains. Cela suppose également la mise en place de dispositifs et de pratiques structurelles en faveur de l'autonomisation des communautés et des autorités locales, de sorte que les citoyens puissent non seulement exercer leur droit de vote pour choisir leurs dirigeants et leurs représentants locaux, mais également avoir une influence déterminante sur l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des décisions qui concernent leur bien-être social, politique et économique et enfin pour qu'ils puissent exiger des comptes de leurs dirigeants locaux⁴⁵.



Chapitre 3

La conduite d'une évaluation

La conduite d'une évaluation

Le cadre d'évaluation EdDL place les citoyens au cœur du processus d'évaluation de la démocratie dans le but de faire naître des initiatives politiques conçues localement et des programmes de réformes possédant une dynamique interne. Il s'agit donc d'une évaluation axée sur les réformes qui a vocation à être autant un exercice d'évaluation de la qualité de la démocratie qu'une occasion offerte aux citoyens de faire croître et de renforcer leur démocratie locale.

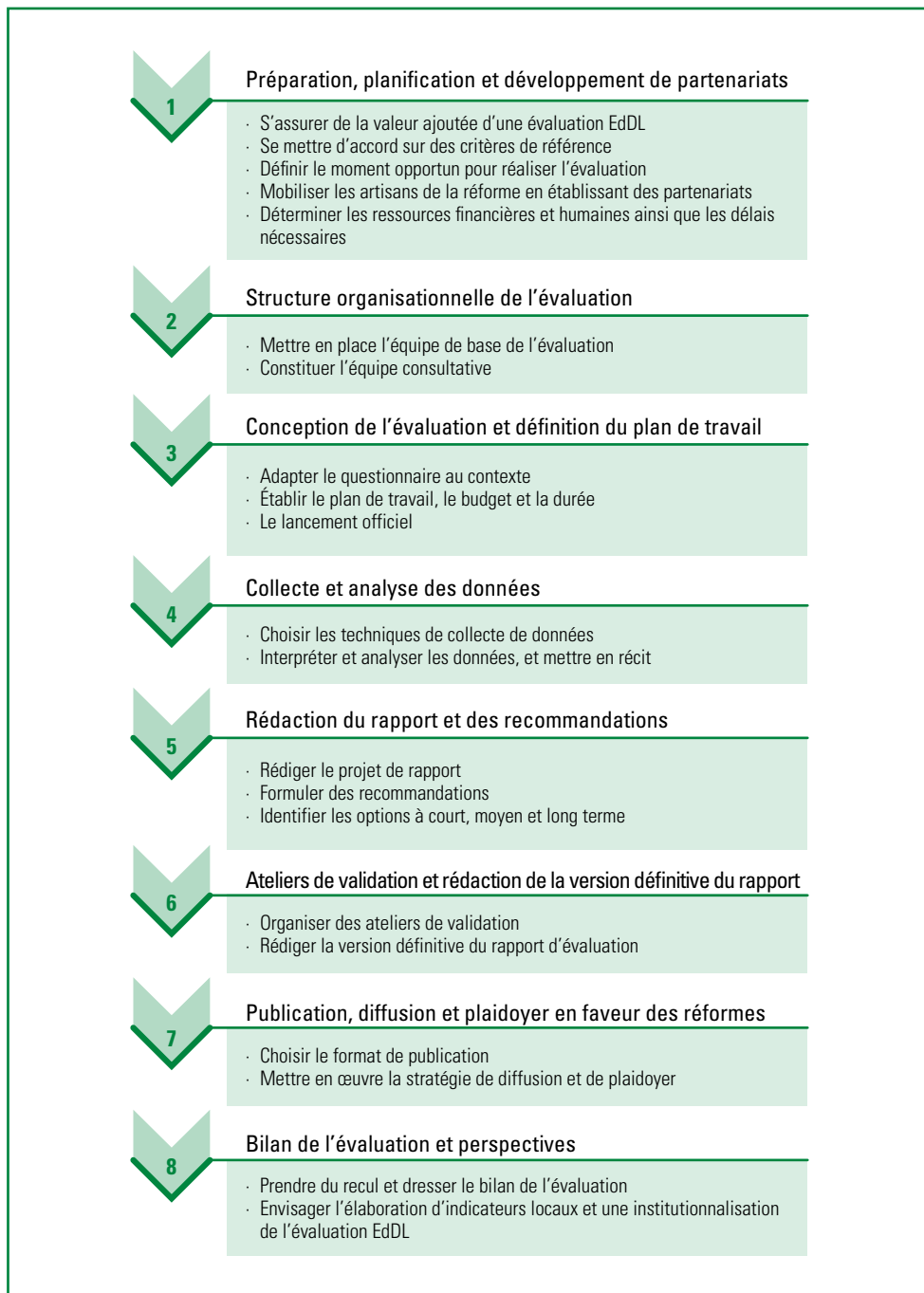
L'évaluation est un processus bidimensionnel qui combine d'une part la recherche et d'autre part le dialogue et le débat inclusifs. Elle doit donc être menée de façon professionnelle conformément aux normes internationalement reconnues de la recherche en sciences sociales, tout en veillant à ce que les citoyens de la localité, hommes et femmes, participent et contribuent aux différentes étapes du processus.

Ce processus peut démarrer à l'initiative de toute personne qui a ou porte un intérêt à l'amélioration de la démocratie locale. Tout membre de la communauté peut mobiliser les ressources nécessaires pour mettre le processus en place et se servir du cadre d'évaluation. Les initiateurs de cette démarche peuvent être des universitaires, des membres des autorités locales, des fonctionnaires locaux, des médias, des organisations de la société civile ou encore des responsables politiques locaux, des militants locaux ou des membres de groupes minoritaires.

L'ampleur de la participation est un facteur crucial pour que se mette en place un processus d'appropriation et pour que l'évaluation ait le plus de chances possible d'influer sur les processus de réforme de la collectivité locale concernée. Mais il faut aussi trouver le juste équilibre entre le caractère professionnel et efficace de la conduite d'une recherche et la volonté d'encourager une participation active et inclusive des citoyens de la localité dans toute leur diversité.

Les phases et les décisions clés, divisées en huit étapes consécutives, sont résumées dans la suite de ce chapitre, qui vise à permettre une préparation, une mise en œuvre et un suivi appropriés de l'évaluation.

Figure 3.1. Les étapes de l'évaluation



3.1. Préparation, planification et développement de partenariats

La première étape consiste à préparer l'évaluation. Les initiateurs de la démarche devront acquérir la conviction que la mise en œuvre d'une évaluation EdDL répond à un besoin, que ses objectifs sont pertinents et qu'elle apportera une véritable valeur ajoutée ; ils devront également s'assurer de la pertinence du moment choisi pour l'évaluation et tenter de mobiliser au plus tôt les artisans de la réforme dans le cadre du développement de partenariats locaux.

S'assurer de la valeur ajoutée d'une évaluation EdDL

Les initiateurs d'une évaluation de la démocratie locale doivent être à l'écoute de ce que d'autres personnes font, ou ont déjà fait, dans ce domaine et ils doivent préciser ce qu'apportera cette évaluation avant le démarrage du processus. L'évaluation EdDL doit compléter plutôt que doubler avec le travail déjà réalisé par d'autres. Il convient donc de procéder à un inventaire des éléments suivants :

- D'autres évaluations de la démocratie ou de la gouvernance ont-elles été menées dans la collectivité locale ?
- Des recherches universitaires ont-elles été menées en la matière dans la région concernée ?
- La communauté a-t-elle mené des analyses de sa propre initiative ?
- Sur quels éléments ont-elles porté ?
- Par qui ont-elles été menées ?
- Dans quel but ?
- Sur quelles approches se sont-elles fondées ?
- Comment ces évaluations sont-elles utilisées ?
- Quels en ont été les résultats directs et indirects ?
- Quels domaines fondamentaux n'ont pas été traités ou lesquels devraient faire l'objet d'un suivi ?

L'objectif principal de cet exercice de réflexion est d'une part de déterminer, au regard des évaluations déjà réalisées et des statistiques déjà établies, si une évaluation EdDL est nécessaire, si une finalité pertinente se dégage et enfin si ce processus apporterait une valeur ajoutée, et, d'autre part, de décider si et en quoi cette évaluation permettrait d'améliorer la démocratie locale. Une évaluation peut avoir pour finalité de sensibiliser la population locale ou encore de peser sur le débat public ou sur la définition des priorités politiques de réforme, ainsi que sur les programmes gouvernementaux ou les processus d'évaluation des politiques. Bien souvent, les initiateurs de ce type d'évaluation visent la réalisation simultanée de plusieurs de ces objectifs.

Se mettre d'accord sur des critères de référence

L'étape suivante consiste à identifier des critères de référence qui permettront de replacer l'évaluation et ses futures conclusions dans leur contexte. Il faut en premier lieu, et c'est un élément facile à identifier, s'accorder sur une référence temporelle. Il peut s'agir d'un événement important au niveau local : une alternance politique, des élections, l'entrée en vigueur d'une nouvelle constitution ou d'un nouveau système de décentralisation ou encore l'avènement d'une autonomie locale nouvelle. En second lieu, il faut établir une référence matérielle, qui servira de point de comparaison pour le contenu de l'évaluation. Mais cette référence peut s'avérer difficile à établir, particulièrement lorsqu'aucune évaluation de la démocratie n'a encore été menée au niveau local. Quatre sources d'information peuvent fournir des critères de référence utiles :

- i. Les sondages d'opinion**, par exemple les sondages portant sur les performances de la démocratie et/ou de la gouvernance au niveau local
 - . Avantage : ces sondages recueillent l'opinion publique locale et les attentes de la population vis-à-vis de la démocratie locale.
 - . Inconvénient : les sondages peuvent être considérés comme ambigus et peuvent nécessiter des ressources importantes s'ils n'ont pas encore été menés.
- ii. Les normes locales**, par exemple les déclarations de politique générale et les objectifs identifiés par les autorités locales
 - . Avantage : ces normes confèrent à la démarche une légitimité au niveau local et leur identification est simple et peu coûteuse.
 - . Inconvénient : elles ne reflètent pas toujours l'avis des citoyens ou de l'opposition.
- iii. Les normes émanant du niveau national**, par exemple les normes publiques identifiées par une constitution ou un accord de paix
 - . Avantage : ces normes confèrent à la démarche une légitimité nationale et leur identification est simple et peu coûteuse.
 - . Inconvénient : elles ne sont utiles que si elles sont acceptées et adoptées par la collectivité locale et ses citoyens.
- iv. Les normes internationales de bonne gouvernance**, par exemple les principes de bonne gouvernance des Nations unies
 - . Avantage : il s'agit de normes largement reconnues et fondées sur des bonnes pratiques internationales.
 - . Inconvénient : la collectivité locale et ses citoyens doivent adopter ces normes (externes).

Définir le moment opportun pour réaliser l'évaluation

L'évaluation étant axée sur les réformes, il est important de choisir le bon moment pour lancer les activités d'évaluation, en tenant compte de l'évolution de la situation politique et de la volonté, variable au gré des enjeux, des détenteurs clés du pouvoir au niveau local (voire national) d'améliorer la démocratie locale.

Choisir le bon moment est un élément important, car les élections ou les réformes politiques peuvent influencer le processus d'évaluation, et vice versa. Par exemple, si l'on approche des élections et que les responsables politiques locaux sont dans l'effervescence de la campagne électorale, il peut être plus judicieux d'attendre que les élections soient passées pour procéder à l'évaluation EdDL. Une fois la situation apaisée, il sera sans doute plus facile de rassembler les divers acteurs. De même, en cas de transition politique – par exemple lorsque des réformes constitutionnelles ou une décentralisation sont prévues –, il peut être intéressant de planifier l'évaluation EdDL de sorte que ses conclusions contribuent aux débats publics et politiques et pèsent sur les politiques de réforme.

Mobiliser les artisans de la réforme en établissant des partenariats

Si les acteurs qui mènent l'évaluation EdDL n'ont pas nécessairement le pouvoir de faire évoluer eux-mêmes la situation – par exemple dans le cas de réformes portant sur des politiques ou des lois nationales –, ils peuvent toutefois apporter une contribution au processus de plaider ou influencer les personnes qui, elles, sont en mesure de faire advenir le changement démocratique et le développement. La mobilisation précoce des artisans de la réforme et la mise en place de partenariats élargis avec les organisations locales et les groupes de citoyens concernés font donc partie des premières actions à entreprendre, mais également des plus stratégiques. Plus l'implication des organismes publics, des partis politiques, des organisations de la société civile, des médias locaux, des organisations communautaires, des organisations actives dans les domaines du genre ou des droits, des partenaires du développement et des partenaires clés du secteur privé sera précoce, plus on peut espérer une appropriation locale du processus et une véritable ouverture au changement. Et pour déterminer les acteurs qui devraient être impliqués, il est utile de prendre en compte les objectifs généraux des réformes et de se poser la question suivante : qui peut contribuer à la réalisation de ces objectifs ?

Informers, consulter et mobiliser de multiples acteurs locaux dans le cadre d'un projet d'évaluation EdDL et mettre des partenariats en place à un stade précoce peut aussi présenter des avantages pratiques. Par exemple, l'identification et la mise en commun des ressources et des compétences, l'accès à de nombreuses sources de données et la mobilisation d'experts et de praticiens spécialisés peuvent s'avérer plus aisés. Pour mobiliser les partenaires de façon concrète, on peut par exemple les inviter à faire partie de l'équipe consultative de l'évaluation (voir section 3.2).

Déterminer les ressources financières et humaines ainsi que les délais nécessaires

Ce processus de préparation doit s'accompagner d'une évaluation des différents types de ressources nécessaires et potentiellement disponibles : les ressources financières, les ressources humaines et les ressources en temps. Il est important de savoir de quelles ressources on dispose pour décider, en toute connaissance de cause, de la portée et de l'ampleur de l'évaluation et pour planifier la campagne de collecte de fonds.

Encadré 3.1.

La collecte de fonds

Les fonds peuvent provenir de différentes sources : financement par des associations de collectivités locales, subventions de recherche, programmes publics nationaux ou fonds de développement mis à disposition par d'autres organisations (inter)nationales. Il ne peut y avoir de véritable appropriation locale des évaluations que si les ressources proviennent du pays lui-même. Toutefois, selon le contexte, cela ne sera pas toujours possible ou faisable. Le choix des sources de financement doit s'accompagner d'une réflexion sur la question de savoir si une évaluation du type de celle que propose ce guide peut recevoir l'aval de la structure de financement envisagée.

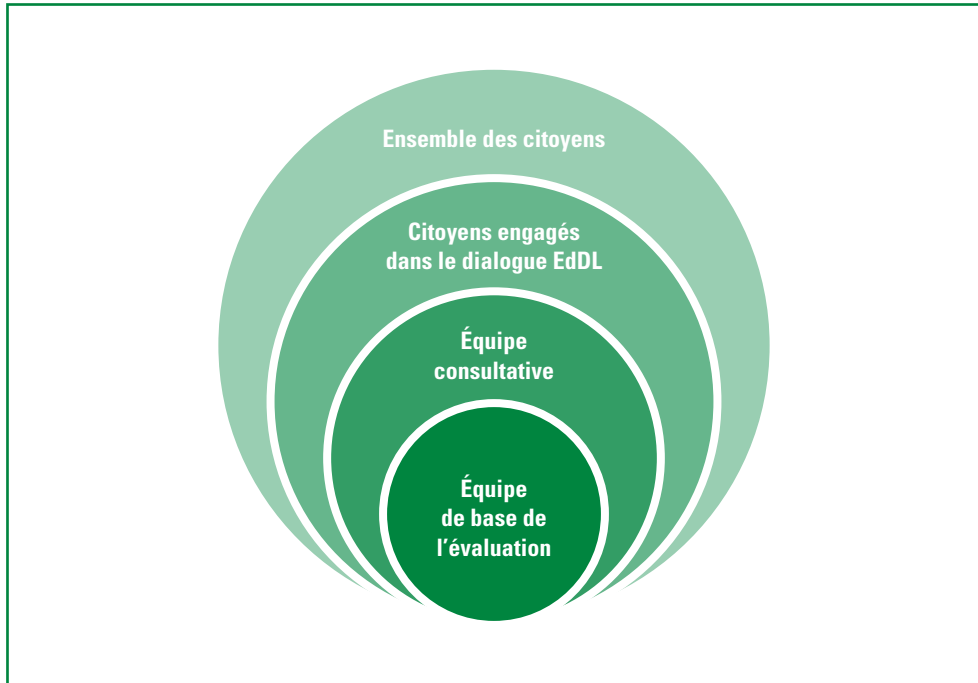
3.2. Structure organisationnelle de l'évaluation

Quand la décision a été prise de mener à bien l'évaluation, l'étape suivante consiste à mettre en place des structures organisationnelles pour soutenir et faciliter le processus d'évaluation. Ces structures doivent pouvoir maintenir l'équilibre fondamental entre les deux dimensions de l'évaluation : la recherche et le dialogue inclusif.

La structure organisationnelle de l'évaluation comporte une structure de gestion et de coordination composée au minimum a) de l'équipe de base de l'évaluation et b) d'une équipe consultative. La structure de gestion et de coordination est chargée de l'administration et de la gestion du projet au quotidien, et son rôle est particulièrement important lorsque le projet s'inscrit dans le cadre d'un partenariat entre deux organisations ou plus. Les mandats, les missions et les responsabilités, les engagements et les liens hiérarchiques propres à chaque équipe et à chacun de leurs membres doivent, dès le lancement du projet, être clairement définis et avoir emporté l'adhésion de tous et toutes.

L'équipe d'évaluation et l'équipe consultative doivent toutes deux être composées à égalité d'hommes et de femmes qui possèdent à la fois les compétences professionnelles et l'expérience avérée requises.

Figure 3.2. Les degrés de mobilisation des citoyens



Mettre en place l'équipe de base de l'évaluation

L'équipe de base a pour principales missions la gestion de l'évaluation, les travaux de recherche et la mobilisation de la population locale dans le cadre d'un dialogue et de consultations à différents stades du processus d'évaluation. Même si les caractéristiques de l'équipe de base peuvent varier en fonction du contexte, certains aspects doivent être systématiquement pris en compte lors de sa constitution.

- **Taille et composition de l'équipe**

L'équipe est généralement composée de cinq à sept citoyens mobilisés à temps complet. Elle doit, d'une part, désigner en son sein un chef de projet ou un chef d'équipe chargé d'assurer l'encadrement du projet et, d'autre part, inclure des chercheurs et des spécialistes. Il est important que l'équipe d'évaluation n'atteigne pas une taille trop importante qui la rende difficile à gérer. Si des ressources supplémentaires sont nécessaires, par exemple dans le cadre de la collecte des données ou de l'animation du dialogue, des assistants de recherche ou des animateurs peuvent être recrutés pour une courte durée. L'équipe doit être composée à égalité d'hommes et de femmes.

- **Une équipe pluridisciplinaire et multi-acteurs**

Il est important que le processus d'évaluation se nourrisse d'une grande diversité de disciplines, de compétences, de connaissances et d'expériences. Idéalement, les connaissances, le parcours professionnel et l'expérience des membres de l'équipe de base doivent, dans une certaine mesure, coïncider avec les secteurs concernés par l'évaluation (état de droit, droits sociaux, économiques et culturels, décentralisation ou élections). Il importe également d'intégrer dans l'équipe des membres susceptibles d'apporter à l'évaluation leur expertise sur les questions de genre et de diversité. En fonction du contexte, d'autres types de connaissances peuvent également s'avérer nécessaires, par exemple sur les questions relatives aux conflits et à la sécurité ou sur les systèmes de gouvernance coutumiers. Lorsqu'il n'est pas possible d'intégrer toutes les disciplines souhaitées et de parvenir à composer une équipe « idéale » qui reste gérable, il est recommandé de faire appel aux compétences de l'équipe consultative.

- **Compétences en matière de recherche**

Il doit y avoir, dans chaque équipe de base, des membres disposant d'une expérience solide en matière de recherche, et notamment d'analyse statistique. Ces membres ont pour mission de superviser la conception et le déroulement de la recherche et de garantir la qualité du rapport d'évaluation et de ses conclusions d'un point de vue scientifique. Leur contribution est stratégique, car elle garantit le respect des normes de la recherche, le niveau qualitatif de chaque rubrique de l'évaluation ainsi que la validité et la crédibilité globales du processus d'évaluation, de l'analyse des données et du rapport final.

- **Expertise en matière d'animation de dialogue**

Une équipe de base doit disposer de connaissances solides des processus d'animation du dialogue, qu'elle fasse appel pour cela à ses membres ou à des personnes extérieures à l'équipe. Ces experts ont une mission de conseil et sont chargés de garantir la qualité du dialogue citoyen dans le cadre de l'évaluation. Ils doivent veiller à ce que ces dialogues soient inclusifs et permettent de mobiliser, au sein de la collectivité locale, des groupes de personnes très diversifiés et composés d'hommes et de femmes. Le dialogue citoyen est une composante essentielle de l'évaluation et doit être utilisé pour mener à bien des éléments stratégiques du processus, notamment la collecte des données et les ateliers de validation.

- **Répartition du travail et engagement de l'équipe**

Il faut également définir la répartition du travail entre les membres de l'équipe de base, choisir le chef de projet et déterminer les missions et les responsabilités des uns et des autres. Il importe aussi de tenir compte du temps que les membres de l'équipe de base sont en mesure de consacrer à la démarche pendant toute la durée de l'évaluation – et d'obtenir une confirmation de la disponibilité des membres et de leur engagement à participer à toutes les étapes. Pour atténuer d'éventuelles difficultés, on

pourra envisager d'avoir recours à une direction partagée ou de désigner des adjoints. Ainsi, le processus d'évaluation sera moins dépendant du chef d'équipe et souffrira moins d'éventuelles répercussions si le chef de projet se trouvait dans l'incapacité d'assumer ses fonctions, pour quelque motif que ce soit, à un moment donné du processus. Si certaines activités sont sous-traitées, l'équipe de base devra veiller à ce qu'elles restent intégrées au processus : par exemple, si l'on fait appel à une personne experte en questions de genre, celle-ci devra être impliquée dans les différentes étapes du processus d'évaluation.

Constituer l'équipe consultative

Outre l'équipe de base de l'évaluation, il est également important de constituer une équipe consultative pluridisciplinaire et multi-acteurs. L'équipe consultative peut être considérée comme représentative de la communauté et peut servir de caisse de résonance pour le contenu technique et les dimensions sociopolitiques d'une part, et pour les implications de l'évaluation d'autre part. L'équipe consultative a pour mission de guider le processus d'évaluation, de réviser les projets de rapports à différents stades de leur élaboration et de formuler des commentaires à l'attention de l'équipe de base.

- **Taille et composition de l'équipe**

L'équipe consultative doit être composée de dix à quinze personnes, issues de tous les secteurs de la société locale et représentant diverses organisations, institutions et électorats concernés par l'évaluation. Elle doit intégrer des organisations et des personnes ayant suffisamment de pouvoir pour formuler des recommandations susceptibles d'être prises en compte, des experts disposant de compétences en matière de recherche, des personnes qui auront vraisemblablement un avis critique, des personnes favorables aux réformes ainsi que des représentants de groupes marginalisés et minoritaires. Lors de la constitution de l'équipe, il faut veiller à conserver un équilibre entre les personnes qui apporteront leur expertise technique à l'évaluation et celles qui pourront contribuer à la diffusion des conclusions du rapport d'évaluation et à l'établissement d'un lien entre l'évaluation et les réformes. À cet égard, il peut être utile de procéder à un recensement des parties prenantes et du public cible. L'équipe consultative doit être composée à égalité d'hommes et de femmes réunissant à eux tous la juste combinaison de compétences et d'expertise. Les membres doivent s'engager à apporter une véritable contribution durant toutes les étapes du processus d'évaluation.

- **Une équipe pluridisciplinaire et multi-acteurs**

L'équipe consultative procède à la validation de l'analyse des données et du rapport d'évaluation, mais elle joue également un rôle moteur dans les étapes qui suivront la publication du rapport. Elle doit donc intégrer des acteurs susceptibles d'exploiter les conclusions de l'évaluation, des acteurs qui soient issus par exemple du monde des médias, de groupes

politiques, d'organisations de la société civile, d'ONG, d'institutions publiques concernées ou du monde universitaire. Il est donc important de recenser les groupes cibles et les utilisateurs finaux potentiels du rapport et de constituer l'équipe consultative en s'appuyant sur une analyse des parties prenantes. Le meilleur moyen de s'assurer que le rapport final bénéficiera d'une acceptation et d'une légitimité les plus larges possible et qu'il pourra contribuer utilement aux réformes est de mobiliser des personnes issues de disciplines et de secteurs différents, de différents segments et zones (géographiques) de la collectivité locale.

Encadré 3.2.

Les bonnes pratiques : la mobilisation des élus locaux

Afin de garantir une véritable appropriation du processus d'évaluation et de ses résultats par les conseils locaux, l'équipe chargée de l'évaluation EdDL en Tanzanie (menée en 2013) a convenu, dès le début du processus, que les conseils locaux participant à la démarche désigneraient des agents chargés d'agir en tant que correspondants EdDL et en tant que membres de l'équipe consultative. À ce titre, ils ont accepté de participer à la planification et à la mise en œuvre de l'évaluation. Ces correspondants désignés ont été chargés de coordonner les discussions et les consultations au sein de leurs conseils respectifs et d'organiser le processus de validation des conclusions et des recommandations de l'évaluation.

- **Une mobilisation ininterrompue et cohérente**

Bien que l'équipe consultative ne prenne pas directement part aux activités de recherche, il est important qu'elle soit mobilisée de façon ininterrompue, dès le début du processus, afin de garantir tout d'abord l'appropriation la plus large possible de l'évaluation, ensuite une véritable démarche qualité et enfin l'utilité de l'évaluation. Des réunions régulières de partage de l'information et de consultation avec l'équipe de base au complet doivent donc être organisées de façon à ce que l'équipe consultative soit tenue au courant du déroulement de l'évaluation et puisse accomplir sa mission de conseil. L'équipe consultative joue également un rôle important dans les activités de débat et de dialogue, notamment en matière d'appui technique et de visibilité.

3.3. Conception de l'évaluation et définition du plan de travail

L'étape de la conception de l'évaluation est celle qui permet à l'équipe de commencer à approfondir la discussion portant sur le cadre d'évaluation EdDL lui-même et sur les modalités de sa mise en œuvre. Ces débats ont généralement lieu dans le cadre de plusieurs réunions entre les membres de l'équipe de base et de l'équipe consultative. La réussite de la démarche repose en grande partie sur l'investissement en temps, en énergie et en ressources qui sera réalisé à cette étape.

Encadré 3.3.

Les jalons de la conception de l'évaluation

Lors de la conception de l'évaluation, les discussions peuvent notamment porter sur les éléments suivants :

- La méthodologie de recherche, les méthodes de collecte des données et les sources de données, notamment la sélection des différents groupes de participants et de personnes sondées ;
- Un travail d'uniformisation de la compréhension des différents concepts à utiliser et de leur signification dans des contextes spécifiques (dans certains cas, il faudra prendre acte de l'existence de conceptions différentes) ;
- L'adaptation du questionnaire, qui comprend notamment la révision et l'adaptation des questions pour l'évaluation au contexte ainsi que le contrôle des questions révisées qui devront toujours tenir compte des questions relatives au genre, à la diversité et aux conflits ;
- La traduction du questionnaire et de tout autre document utile dans la/les langue(s) locale(s) ;
- Le recensement des principaux intervenants qui devront être impliqués dans les différentes phases de l'évaluation, parmi lesquels les utilisateurs et publics cibles susceptibles d'avaliser les conclusions de l'évaluation et d'en assurer le suivi ;
- La recherche d'un accord sur l'approche à adopter pour mettre en œuvre la mobilisation et le dialogue citoyens ainsi que sur l'ampleur et l'intensité recherchée dans ce domaine ;
- L'élaboration du processus de dialogue de façon à définir, pour chaque étape, son utilité pour la recherche d'une part et sa contribution à la mobilisation inclusive des citoyens d'autre part ;
- Le choix des méthodes de dialogue et des modalités d'animation ;
- Le choix du/des format(s) et langue(s) du rapport d'évaluation et d'une stratégie de diffusion en fonction des utilisateurs et du public cible identifiés ;
- La recherche d'un accord sur une stratégie de sensibilisation du public et de diffusion dans les médias. De manière générale, ces stratégies comportent des ateliers de validation au moment de la rédaction du projet de rapport, un événement marquant la publication du rapport final et d'autres activités de diffusion et de plaidoyer ;
- La définition des grandes lignes de la stratégie préliminaire de mise en œuvre et de plaidoyer (identifier, informer et mobiliser les partenaires stratégiques, encourager les acteurs à s'engager à exploiter les résultats de l'évaluation pour renforcer les cadres réglementaires et politiques ainsi que les pratiques démocratiques au niveau local) ;
- Les modalités d'élaboration d'indicateurs locaux et la détermination de leur portée, et le débat visant à déterminer si la réalisation d'une évaluation de la démocratie locale peut devenir une pratique régulière.

La conception de l'évaluation est une étape stratégique qui permet de s'assurer que les membres de l'équipe d'évaluation ont une vision commune de la mission qui les attend et des modalités de sa mise en œuvre. Même si cette étape a vocation à avoir lieu au début du processus d'évaluation, dans les faits, les équipes font évoluer en permanence les caractéristiques de certains éléments de la structure élaborée et se réunissent régulièrement tout au long de l'évaluation.

Encadré 3.4.

Le dialogue citoyen : soupeser les options et les outils

Les modalités et le degré d'intégration du dialogue citoyen dans le processus d'évaluation dépendent en grande partie du contexte et de la portée globale de l'évaluation EdDL. Par exemple, on n'organisera pas de la même façon les consultations et les dialogues inclusifs avec les citoyens d'une petite communauté rurale que les dialogues dans une localité urbaine ou une ville. Et une session de discussion impliquant 8 à 12 personnes ne sera pas organisée de la même manière qu'un dialogue avec un groupe de 100 à 200 personnes. De même, le dialogue mené à des fins de collecte des données pourra être organisé différemment d'un dialogue mené à des fins de validation ou de diffusion, ou encore d'un dialogue censé conduire à une action collaborative. Par conséquent, les équipes d'évaluation doivent connaître et évaluer les avantages et les inconvénients des différentes options qui s'offrent à elles pour organiser les sessions de dialogue, et ce dès la conception du processus d'évaluation. La publication *Le dialogue démocratique – Un manuel pratique* (2009)⁴⁶ est une ressource utile en la matière et propose de nombreux types de processus et d'outils relatifs au dialogue et à la délibération et destinés à permettre une adaptation plus aisée.

Adapter le questionnaire au contexte

L'évaluation EdDL est un cadre méthodologique souple permettant de réaliser une analyse qualitative de la démocratie locale. De ce fait, les thèmes et le répertoire de questions présentés dans le chapitre 4 ont été conçus comme une base pour l'évaluation de la vie démocratique. Les équipes d'évaluation devront donc élargir et ajuster les questions en fonction du contexte local autant qu'elles le jugent nécessaire, sans toutefois perdre de vue la finalité, les principes et les valeurs sur lesquels se fonde le cadre d'évaluation EdDL.

Pour adapter les questions au contexte, il est recommandé de garder les points suivants à l'esprit :

- adapter la formulation au contexte local et employer des notions qui sont comprises localement ;

- adapter la grammaire et les termes employés de façon à ce que les questions tiennent toujours compte du genre⁴⁷ ;
- vérifier si les termes employés sont acceptables et compris par les différents groupes sociaux ;
- s'assurer que la formulation et la terminologie soient neutres et tiennent compte des susceptibilités locales ;
- veiller à ce que les questions pour l'évaluation correspondent toujours aux principes et aux valeurs de l'évaluation EdDL.

Les questions posées lors des entretiens diffèrent des questions pour l'évaluation, car il est souvent nécessaire de les préciser et de les adapter aux personnes qui vont mener les entretiens, notamment à leur connaissance de certains termes et de certaines pratiques démocratiques ainsi qu'à leur sensibilisation préalable dans ce domaine. Toutes les questions et discussions doivent être formulées de façon simple et claire, et l'équipe doit être disposée à dissiper les doutes et à répondre aux questions qui peuvent survenir au cours des entretiens ou du déroulement de la recherche menée dans le cadre de l'évaluation EdDL.

Établir le plan de travail, le budget et la durée

Le succès d'une évaluation EdDL, comme celui de tout projet, repose sur un plan de travail et un budget bien structurés et réalistes. Il est essentiel de disposer d'un plan de travail bien conçu, tout d'abord pour ne pas sous-estimer le temps et les ressources nécessaires aux étapes stratégiques à mener avant, pendant et après l'évaluation, ensuite pour anticiper les événements politiques ou sociaux comme les élections locales, et enfin pour éviter les surprises susceptibles de remettre en cause l'ensemble du projet. Pour éviter ce type de difficultés, l'équipe de base doit élaborer un plan de travail détaillé portant sur toutes les étapes de l'évaluation et indiquant les activités prévues pour chacune d'entre elles, établir un budget préliminaire et déterminer les délais nécessaires. Le plan de travail doit être élaboré en tenant dûment compte des activités de suivi, à savoir la diffusion, le plaidoyer et le dialogue post-évaluation avec les intervenants concernés. L'équipe de base doit élaborer une première version de ce plan et la soumettre à l'équipe consultative pour avis et commentaires.

Figure 3.3. Les éléments fondamentaux du plan de travail : finalité, activités, échéancier et budget

Intitulé du projet : Évaluation de l'état de la démocratie locale dans la collectivité locale X				
Finalité de l'évaluation : Expliquer à quoi va servir l'évaluation ainsi que par qui, quand, pourquoi et par l'intermédiaire de quel processus politique elle sera utilisée.				
PHASE	ÉTAPES ET ACTIVITÉS	DATE D'ÉCHÉANCE	COÛT TOTAL*	
1. Préparation, planification et développement de partenariats	Étude documentaire pour vérifier la nécessité, la valeur ajoutée, la finalité et les critères de référence de l'évaluation EdDL	Avant le lancement	* En fonction du contexte et des coûts locaux	
	Détermination des ressources financières et humaines et du temps nécessaires, et collecte de fonds			
	Rencontre avec les parties prenantes et les partenaires locaux potentiels			
	Autres activités : ...			
2. Structure organisationnelle de l'évaluation	Mise en place d'une structure de gestion et de coordination			
	Réunions préliminaires rassemblant l'équipe de base et l'équipe consultative			
	Autres activités : ...			
3. Conception de l'évaluation, définition du plan de travail et lancement	Élaboration et validation de la conception de l'évaluation			
	Adaptation du questionnaire au contexte			
	Définition du plan de travail, du budget et de la durée			
	Consultations/dialogue avec les groupes et institutions concernés			
	Autres activités : ...			
	Inauguration officielle : lancement public de l'évaluation EdDL	Mois 1		
4. Collecte et analyse des données	Collecte des données par le biais de diverses méthodes (préciser lesquelles)	Mois 1-3		
	Réunions rassemblant l'équipe de base et l'équipe consultative	Mois 1-5		
	Consultations/dialogue avec les groupes et institutions concernés au niveau local	Mois 2-5		
	Analyse des données, interprétation et construction du récit conducteur	Mois 4-5		
	Autres activités : ...			

5. Rédaction du rapport et des recommandations	Rédaction du ou des projets de rapports	<i>Mois 5-6</i>	
	Réunions rassemblant l'équipe de base et l'équipe consultative	<i>Mois 6</i>	
	Validation des recommandations à court/moyen/long terme	<i>Mois 6</i>	
	Consultations/dialogue avec les groupes et institutions concernés	<i>Mois 6</i>	
	Autres activités : ...		
6. Ateliers de validation et rédaction de la version définitive du rapport	Validation des conclusions et dialogue dans le cadre d'atelier(s) au niveau local	<i>Mois 7</i>	
	Validation des conclusions et dialogue dans le cadre d'atelier(s) au niveau (infra)national	<i>Mois 7</i>	
	Intégration des commentaires formulés au cours des ateliers de validation et rédaction de la version définitive du/des rapport(s)	<i>Mois 8</i>	
	Autres activités : ...		
7. Publication, diffusion et plaidoyer en faveur des réformes	Élaboration de publications et de supports d'information conviviaux	<i>Mois 9-12</i>	
	Lancement(s) public(s) du rapport d'évaluation	<i>Mois 10</i>	
	Diffusion et discussions ciblées sur les conclusions et les recommandations	<i>Mois 9-12</i>	
	Mise en œuvre du plaidoyer/des actions en faveur d'une stratégie de réforme	<i>Mois 9-12 et période post-évaluation</i>	
	Autres activités : ...		
8. Évaluation, élaboration d'indicateurs locaux et perspectives	Bilan du processus et des résultats de l'évaluation	<i>Mois 12 et période post-évaluation</i>	
	Identification d'indicateurs locaux		
	Réflexion sur/Planification de la prochaine évaluation EdDL et d'une institutionnalisation éventuelle		
	Autres activités de suivi : ...		

En ce qui concerne la durée du processus, l'expérience acquise par IDEA international dans le cadre d'évaluations précédentes montre qu'une équipe de base, composée de cinq personnes à temps complet et bénéficiant de l'appui d'assistants de recherche, a besoin de douze mois en moyenne pour réaliser une évaluation EdDL. Si l'on dispose de moins de temps, l'évaluation est susceptible de voir sa qualité compromise et d'omettre des éléments déterminants. Cela étant, les personnes qui souhaitent mener des évaluations rapides – comme des survols ou des enquêtes citoyennes en ligne – peuvent s'inspirer du cadre d'évaluation EdDL pour déterminer le contenu de celles-ci. La durée exacte dépend

toujours de variables comme les capacités humaines, les ressources financières, la zone géographique couverte et l'ampleur de la démarche.

Les coûts et les budgets peuvent varier très fortement d'une évaluation à l'autre. Ainsi, quand il s'avère nécessaire d'établir un budget prévisionnel précis, il est recommandé d'examiner des expériences comparables menées au niveau local afin de bien appréhender les besoins et d'identifier les éventuels coûts cachés. Il importe également de déterminer les méthodes de recherche de sources primaires et secondaires en faisant preuve de réalisme quant aux ressources humaines et financières disponibles. Les principaux postes de dépenses sont généralement la rémunération des intervenants, les modalités de collecte des données (les déplacements sur le terrain ou les enquêtes à grande échelle, par exemple), les ateliers de validation et les coûts de publication et de diffusion. Il faut donc tenir soigneusement compte de ces éléments et des autres dépenses à prévoir.

De nombreuses équipes d'évaluation s'interrogent sur les moyens permettant de limiter les coûts. Il existe plusieurs solutions pour résoudre ce problème. Le fait de travailler en partenariat avec des organisations et des acteurs divers permet de mutualiser les ressources et les contributions en nature. Lorsque les conseils municipaux participent à l'évaluation, ils peuvent par exemple accueillir des réunions ou des ateliers dans leurs locaux. Pour les ressources humaines, les universités peuvent demander à leurs étudiants de travailler (bénévolement) comme assistants de recherche auprès de chercheurs expérimentés. De plus, le milieu universitaire, les collectivités locales et les organisations de la société civile au niveau local peuvent détacher certains de leurs agents pendant la durée de l'évaluation. Le fait d'organiser les réunions et des ateliers dans des lieux moins onéreux que des hôtels (des centres locaux de formation, par exemple) permet également de faire des économies substantielles. De manière générale, il est recommandé de toujours comparer les prix pour optimiser les dépenses.

Avant d'établir le plan de travail, l'équipe d'évaluation doit identifier les facteurs susceptibles de faire augmenter les coûts, de retarder le processus d'évaluation et d'en rallonger la durée ou encore de l'empêcher d'atteindre les objectifs fixés. Il est donc par exemple nécessaire de tenir compte des événements politiques qui peuvent influencer l'évaluation. Une identification précoce des risques potentiels permet aux pilotes de l'évaluation de trouver des solutions ou d'ajuster les stratégies de mise en œuvre.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'analyse du contexte local est un préalable indispensable à toute évaluation EdDL. Elle permet non seulement d'inscrire les conclusions de l'évaluation dans un contexte plus large, mais aussi d'établir un état de la démocratie locale qui pourra faire office de base de comparaison pour le suivi et l'évaluation des avancées démocratiques. Les équipes d'évaluation EdDL se sont souvent heurtées à des difficultés pour planifier le travail de manière réaliste et pour trouver le bon équilibre, dans l'analyse du contexte, entre

le fait de mener à bien une analyse approfondie et celui de s'en tenir aux données les plus pertinentes pour évaluer la qualité de la démocratie locale. L'équipe devra principalement se consacrer aux trois piliers de l'évaluation, l'analyse du contexte étant un élément visant à donner des informations utiles d'ordre général.

Encadré 3.5.

Quelques conseils pour faire de l'évaluation EdDL un processus plus inclusif

Comprendre la diversité de la population locale : analyser et s'interroger sur les meilleurs moyens, pour l'évaluation, de prendre en compte la diversité de la population et de comprendre comment les marqueurs de la démographie ou de l'identité – comme le genre, la profession, la classe socio-économique, la caste, la religion, l'identité sexuelle, l'appartenance ethnique ou encore l'identité tribale, aborigène ou indigène – peuvent influencer le processus d'évaluation et ses conclusions.

Un processus inclusif : veiller à ce que les personnes issues de groupes marginalisés soient visibles et entendues tout au long du processus d'évaluation, depuis la formulation des questions jusqu'à celle des recommandations finales, par le biais de consultations ciblées.

La composition diversifiée de l'équipe : l'équipe de base de l'évaluation et l'équipe consultative doivent être équilibrées du point de vue du genre. Dans la mesure du possible, l'équipe consultative devra être diversifiée et comprendre des membres issus des populations marginalisées et former une coupe transversale de la société : on peut par exemple inclure des personnes en situation de handicap, des jeunes, des personnes âgées, des représentants des différents groupes religieux et ethniques, des différentes castes ainsi que des différentes groupes tribaux, aborigènes et/ou indigènes.

Des méthodes variées : les équipes d'évaluation doivent avoir recours à des méthodes diverses pour collecter les données et s'assurer qu'elles retranscrivent correctement toutes les expériences vécues par la population. Par exemple, on pourra s'appuyer sur des entretiens en face-à-face ou sur l'organisation de groupes de discussion pour recueillir les opinions ou expériences des personnes analphabètes et/ou exclues des recensements et des bases de données officielles (par exemple, les PDI, les immigrés ou les sans-papiers). Il faudra donc trouver un juste équilibre entre les méthodes qualitatives et quantitatives de collecte des données.

L'utilisation des langues locales, notamment la traduction dans ces langues : l'équipe d'évaluation doit comprendre des personnes maîtrisant les langues et dialectes locaux, et les documents doivent être traduits et diffusés dans ces langues et dialectes. Des fonds suffisants doivent donc être prévus à cet effet.

Encadré *[suite]*

La satisfaction des besoins spécifiques : certains groupes peuvent avoir des besoins spécifiques. Par exemple, pour intégrer des personnes en situation de handicap, l'équipe d'évaluation devra se réunir dans des lieux accessibles en fauteuil roulant et faire appel à des interprètes en langue des signes.

La confidentialité : le recours aux sondages, notamment dans le cadre d'entretiens avec des groupes composés d'immigrés sans-papiers ou en situation irrégulière, devra se faire conformément aux normes existantes en matière de respect de la vie privée des personnes sondées. Il est de la responsabilité de l'équipe d'évaluation de respecter et de garantir l'anonymat de ces personnes vis-à-vis de tierces parties.

Une ventilation pertinente des données : il est indispensable de ventiler des données en fonction du genre, quel que soit le contexte. Mais l'utilisation d'autres marqueurs de la démographie ou de l'identité pour ventiler les données à des fins de recherche, voire d'élaboration de politiques, est un sujet plus délicat. Les choix en la matière ne sont pas anodins. Les groupes participant à l'évaluation doivent être bien informés des avantages et des risques éventuels, afin de pouvoir prendre la meilleure décision (voir l'avertissement figurant dans l'encadré 2.7).

Le lancement officiel

Il est recommandé de lancer officiellement le processus d'évaluation dès l'étape de la conception, afin de sensibiliser la population à l'évaluation. Ce lancement s'effectue généralement sous la forme d'un événement public auquel participent les membres de l'équipe d'évaluation et les principales parties prenantes et qui fait l'objet de communiqués de presse. L'objectif de cette inauguration est de sensibiliser le plus de citoyens possible à l'évaluation et de mettre en place des alliances en lien avec cette démarche.

3.4. Collecte et analyse des données

Cette section traite du processus central de l'évaluation d'une démocratie, la collecte et l'analyse des données⁴⁸, et propose quelques éléments essentiels en la matière.

Choisir les techniques de collecte des données

Idéalement, les évaluations de la démocratie locale s'appuient à la fois sur des méthodes qualitatives et sur des méthodes quantitatives de collecte et d'analyse des données. Les données qualitatives sur la

population locale – notamment sur leur vécu et leurs perceptions de la démocratie et des domaines à réformer – peuvent être recueillies par le biais de différentes méthodes, notamment les entretiens approfondis, l'observation participante, la mise en récit, les groupes de discussion, les ateliers de réflexion nationaux et les conférences au niveau local. La production participative – qui consiste à utiliser Internet pour faire appel aux services d'un certain nombre de personnes, rémunérées ou non, pour obtenir des informations ou des contributions en lien avec une tâche ou un projet spécifique⁴⁹ – est de plus en plus utilisée dans la recherche afin d'obtenir, de transformer et d'analyser certaines données.

La collecte et l'analyse des données quantitatives peuvent compléter le travail qualitatif, et à cette fin, il est possible d'utiliser de nombreux indicateurs correspondant aux différents piliers du cadre de façon à établir une cartographie descriptive de la démocratie. L'utilisation conjointe de méthodes qualitatives et quantitatives a pour objectif de brosser un portrait de l'expérience démocratique aussi riche et fiable que possible, compte tenu des contraintes de ressources qui pèsent sur tous les projets d'évaluation.

On a parfois recours à des enquêtes quantitatives en complément de l'approche qualitative. Dans le cadre d'une évaluation EdDL menée en Afrique de l'Est et en Afrique australe en 2002, par exemple, une enquête a été réalisée auprès de vingt-deux maires pour évaluer les difficultés auxquelles se heurtaient leurs villes en matière de gouvernance et les modalités selon lesquelles la démocratie locale était exercée dans le cadre du processus de gouvernance. Dans la région autonome musulmane de Mindanao (ARMM), l'évaluation EdDL s'est doublée d'une enquête ciblée menée auprès de 4 000 résidents, et, en Égypte, 500 citoyens ont été sondés. Ces enquêtes se sont inspirées de certaines des questions proposées dans la première version du cadre d'évaluation de l'état de la démocratie locale. Compte tenu du coût de ce type d'enquêtes, les évaluateurs ont exploité des données d'enquête existantes, obtenu des financements supplémentaires ou intégré l'enquête à des événements planifiés qui visaient déjà à rassembler les différentes parties prenantes⁵⁰.

Encadré 3.6.

L'état de la démocratie locale dans le monde arabe : quelques enseignements venus d'Égypte, de Jordanie, du Maroc et du Yémen

En 2010, le rapport *State of Local Democracy in the Arab World*⁵¹ a été publié et a mis au jour les nombreux obstacles et défis auxquels sont confrontées les équipes locales d'évaluation sur le terrain.

Certaines équipes ont rencontré des difficultés pour accéder aux sources de données et les répertorier, soit parce que les données n'étaient pas disponibles, soit parce qu'elles n'avaient pas été rassemblées par les autorités locales compétentes. La collecte des informations sur la corruption financière et administrative s'est, par

Encadré [suite]

exemple, avérée difficile par manque de transparence ou à cause de systèmes d'information défaillants. Par conséquent, certaines équipes ont dû recourir à des méthodes informelles pour recueillir des données et mener des recherches sur le terrain, en se fiant souvent à des estimations fournies par les équipes de recherches des municipalités locales.

Certaines équipes se sont également vu imposer des restrictions pour des raisons administratives et de sécurité ou ont obtenu des réponses tardives aux questions soulevées par l'évaluation de la part des conseils et des autorités sollicités. Dans certaines communautés, il n'existe pas de consensus sur les priorités essentielles de développement, et leurs membres se trouvent dans l'incapacité de répondre à la question : « Que voulons-nous ? »

Malgré ces obstacles, tout au long de leur mise en œuvre et lors des conférences nationales qui s'en sont suivies, les évaluations ont permis de rassembler de très nombreux intervenants et décideurs des sphères formelles et informelles qui ont souvent fait part de la nécessité d'exploiter les conclusions des rapports d'évaluation pour faire progresser les programmes de réforme démocratique.

L'évaluation EdDL ne recommande pas l'utilisation d'une unique méthode de recherche. En général, les évaluateurs conçoivent leur propre démarche de recherche. C'est l'équipe de base qui décide en dernier ressort des méthodes de collecte des données, en tenant compte des commentaires émis par l'équipe consultative.

Toutefois, quelle que soit la technique de collecte des données choisie, l'objectif de l'équipe devra toujours être de rendre le processus aussi participatif que possible. En outre, les évaluateurs doivent être conscients du fait qu'ils devront faire appel à de multiples méthodes de collecte des données, qu'ils auront à effectuer des recoupements entre les données ainsi recueillies et enfin qu'il est important de les ventiler en fonction du genre. La prise en compte de différents indicateurs sociaux, comme l'âge, le revenu, la religion, l'appartenance ethnique ou l'identité sexuelle, etc., est tout aussi fondamentale (voir également l'encadré 2.7).

Encadré 3.7.

La réalisation d'une étude documentaire

L'étude documentaire permet l'examen de la littérature et des données existantes, notamment des rapports nationaux d'audit, des statistiques internationales et/ou nationales, des rapports émanant des bureaux des médiateurs, des rapports des institutions de défense des droits humains, des rapports collégiaux rédigés par des associations professionnelles, des rapports émanant de think tanks, des travaux

Encadré [suite]

de recherche universitaires publiés dans des revues à comité de lecture, des observations finales des organes de suivi des traités, des rapports des Rapporteurs spéciaux, des documents émanant des missions d'observation électorale ou encore des initiatives citoyennes de contrôle des services publics, etc. Toutefois, dans les faits, il est souvent difficile de trouver sur Internet des informations relatives à la collectivité locale concernée, ce qui souligne l'importance du recours à des sources locales et nationales ainsi que de la démarche d'évaluation EDDL à proprement parler.

De nombreuses informations et ressources pertinentes sont disponibles en ligne, notamment sur le site Internet d'IDEA international : <<http://www.idea.int>> (en anglais uniquement).

Interpréter et analyser les données et mettre en récit

Cette étape peut tout à fait coïncider avec le début de la rédaction d'une première version du rapport puisque, pour « raconter une histoire », il faut en premier lieu mettre de l'ordre dans le matériel dont on dispose. Lors de l'analyse des données et de la mise en récit deux problèmes sont susceptibles d'apparaître. Tout d'abord, les recoupements entre les différentes sources de données peuvent mettre au jour des incohérences ainsi que des doublons. Il sera alors nécessaire de prolonger la recherche pour résoudre les contradictions éventuelles. Ensuite, l'analyse peut aussi faire apparaître des lacunes persistantes dans les données, lesquelles pourraient nécessiter d'identifier d'autres sources.

- **Établissement d'une bibliographie**

Le moyen le plus simple d'établir une bibliographie est d'effectuer des recherches bibliographiques classiques pour chacune des rubriques du cadre d'évaluation EDDL. Les ouvrages et articles universitaires ont leur utilité compte tenu de la qualité de l'analyse qu'ils proposent. Les sites Internet des ministères, des organismes officiels chargés des statistiques, des instituts de sondage, des ONG ou encore des médias permettent en général d'accéder à des informations plus récentes.

- **Identification et tri des données**

L'expérience montre que la plupart des sources fournissent des informations pertinentes pour plusieurs rubriques du cadre plutôt que pour une seule. Il est recommandé de procéder rubrique par rubrique, car la plupart des sources apporteront des informations présentant un intérêt pour plusieurs questions. C'est à l'équipe d'évaluation qu'il revient de choisir et d'exploiter les sources les plus pertinentes, puis d'analyser et de recouper les données.

- **Organisation et hiérarchisation des éléments**

Cette étape consiste à classer les informations obtenues pour en extraire une image claire ou encore un récit cohérent, même s'il est complexe. À ce stade, il peut être judicieux de revenir à la question de départ et aux valeurs démocratiques qui y sont liées. Il faut ensuite organiser les éléments par thème, par ordre d'importance ou de priorité historique, en fonction de ce qui semble être le plus adapté au regard de l'objectif global de l'évaluation. On peut par exemple considérer que la réponse à une question d'évaluation peut consister en une opinion synthétique qui serait étayée, développée ou expliquée par des éléments factuels organisés dans ce but.

- **Validation des données, des conclusions et du récit conducteur**

Dans la pratique, la validation des données, des conclusions et du récit conducteur peut s'avérer difficile. Ce processus peut même être à l'origine de désaccords susceptibles de mettre en péril la cohésion de l'équipe d'évaluation. Dans ce cas, il est recommandé de reconnaître les différences d'opinions et d'en prendre la mesure, mais aussi de rendre visibles les disparités remarquables entre les différents types de rapports (par exemple entre les sources gouvernementales et indépendantes) et de faire ressortir les points de débat ou de discordance dans l'analyse du contexte et le rapport d'évaluation, sans que cela retarde le processus dans son ensemble.

Pour prendre des décisions en pareil cas, l'équipe de base aura tout intérêt à recueillir des informations auprès de sources de données multiples, à tirer parti de la mission de conseil de l'équipe consultative et à inscrire certaines des questions litigieuses à l'ordre du jour des ateliers.

3.5. Rédaction du rapport et des recommandations

Une fois les étapes précédentes menées à bien, la rédaction du rapport proprement dite peut commencer. À ce moment du processus, il faut prendre une décision (définitive) quant au format, à la longueur et à la présentation du rapport, de façon à ce qu'il soit non seulement représentatif des conclusions de l'évaluation, mais aussi attrayant pour le public cible mobilisé au cours de l'étape préparatoire ainsi que pour le grand public.

Rédiger le projet de rapport

Le rapport d'évaluation doit avant tout porter sur la collectivité locale concernée par la démarche. Toutefois, il peut être structuré de façon à couvrir plusieurs collectivités locales. Dans ce cas, il convient de rédiger des rapports courts sur chacune des collectivités qui pourront être consolidés dans un rapport de niveau (infra)national. Ainsi, le rapport pourra sensibiliser les acteurs locaux aux conclusions et aux recommandations

propres à leur collectivité locale, tout en leur permettant d'identifier les défis communs à relever et d'entamer un processus conjoint de recherche de solutions avec d'autres collectivités et acteurs locaux.

À ce stade, le projet de rapport d'évaluation doit synthétiser les conclusions de la recherche, fondées sur les données et les analyses ventilées, et proposer des conclusions ainsi que des recommandations de réforme préliminaires qui pourront être discutées lors des ateliers de validation. Pour permettre une lecture plus aisée du rapport, il est recommandé d'éviter les longs développements ininterrompus, d'intégrer des tableaux, des résumés, des citations, des exemples parlants ou des témoignages personnels, ou encore d'ajouter au rapport final une synthèse de son contenu. Il est important que les données présentées dans les tableaux soient ventilées.

L'introduction du rapport doit expliquer et justifier le processus d'évaluation, le replacer dans son contexte local et national et enfin établir un lien entre le rapport et, d'une part, les processus récents de développement démocratique et d'autre part, les traditions culturelles et politiques de la région concernée.

L'un des objectifs du rapport est d'identifier les forces et faiblesses de la démocratie locale et de formuler des recommandations étayées, destinées à améliorer la qualité de la démocratie locale. La synthèse permet de mettre à disposition les grandes lignes du rapport et de diffuser ses principales conclusions et recommandations auprès d'un lectorat plus large.

Formuler des recommandations

Les conseils ci-dessous permettront aux équipes de traduire les conclusions de l'évaluation en recommandations visant à améliorer la démocratie locale⁵².

1. Identifier les aspects de la démocratie qui doivent être améliorés en priorité et formuler des recommandations susceptibles de résoudre ces problèmes dans une perspective immédiate, à moyen terme et à long terme.
2. Identifier les aspects de la démocratie que les autorités et l'administration locales peuvent traiter par elles-mêmes et ceux qui nécessitent l'implication d'autres intervenants (agents nationaux ou régionaux par exemple).
3. Tirer parti des forces identifiées plutôt que de se focaliser sur les faiblesses mises en évidence ou soulignées par l'évaluation.
4. Faire la distinction entre les problèmes qui nécessitent des changements institutionnels majeurs, ceux qui sont liés à des personnalités ou à des individus et ceux qui peuvent être résolus en faisant évoluer les politiques en vigueur.

5. Élaborer une approche de la formulation des recommandations qui mette en relation les problèmes systémiques et la démarche intégrée visant à les améliorer au fil du temps. Ainsi, plutôt que de dresser une simple liste d'actions pouvant être mises en œuvre pour améliorer la démocratie au niveau local, les participants sont invités à mûrir une stratégie portant en premier lieu sur les causes des problèmes actuels et à identifier les différentes étapes à mettre en œuvre avec les dirigeants politiques, les acteurs de la société civile et les citoyens.
6. Élaborer des recommandations (de politique) pour les différents échelons gouvernementaux (échelon local, infranational ou national).
7. Esquisser un modèle de déploiement des mesures recommandées sur une période de temps déterminée (proposer des réponses immédiates aux problèmes les plus graves parallèlement à une approche à plus long terme) et identifier des méthodes de suivi des progrès réalisés en matière d'amélioration de la démocratie.

Identifier les options à court, moyen et long terme

Les collectivités locales seront plus sensibles aux recommandations véritablement fondées sur les conclusions de l'évaluation et dont l'application sera jugée pragmatique. Les recommandations doivent pouvoir être mises en pratique : leur durée, leur complexité, les résultats attendus et leur coût doivent donc être clairement définis. À cet égard, il peut être utile d'organiser les recommandations de la façon suivante :

Options à court terme

Mesures ou actions simples et peu coûteuses, nécessitant peu de changements politiques ou législatifs majeurs et immédiatement applicables dans le contexte du moment.

Options à moyen terme

Mesures pouvant nécessiter une réforme des lois et des politiques existantes, des évolutions administratives majeures ou encore la mobilisation de ressources importantes.

Options à long terme

Opérations nécessitant des réformes ou des restructurations importantes des institutions locales, des coûts non négligeables, une validation à l'échelon national ou des réformes majeures sur le plan administratif ou du financement.

Il convient d'insister sur le fait que le projet de rapport devra être revu et commenté par l'équipe consultative avant de faire l'objet d'un processus de validation dans le cadre d'ateliers multi-acteurs.

Encadré 3.8.**Les recommandations de la commune de Cap-Haïtien**

Menée en 2010, l'évaluation EdDL du département du Nord, en Haïti⁵³, a permis de recenser les points forts et points faibles des aspects participatifs de la démocratie locale dans la commune de Cap-Haïtien. En matière de démocratie participative, le rapport a formulé des recommandations à trois échéances différentes :

À court terme

Transparence : obliger les autorités locales à rendre leurs budgets publics.

Ouverture : établir un plan de gestion de la commune libre de toute influence et indépendant des affiliations politiques ainsi que des facteurs de classe, de race, de religion ou autres.

Être à l'écoute de la population : mettre à disposition de la population un panorama mensuel des grandes décisions prises par les autorités locales (portant sur les projets, les réalisations, l'état des recettes, etc.) et du fonctionnement de l'administration locale.

Mobilisation : organiser des campagnes d'éducation civique visant à éveiller les consciences et à encourager l'engagement citoyen dans la construction d'un bon système de gouvernance locale.

Responsabilité : payer les taxes (patentes, etc.) dues à la municipalité.

À moyen terme

Équité : créer les bases qui permettront une meilleure intégration des personnes handicapées dans la société en leur réservant des espaces dans les rues (la circulation), au sein des institutions étatiques et dans le cadre des activités publiques.

Ouverture : créer un service au sein de la mairie chargé d'établir le dialogue et de permettre une coopération avec les acteurs clés de la démocratie locale.

Transparence : créer un comité de citoyens, composé de bénévoles issus de toutes les couches de la société, dans le but de superviser les interventions ou les actions des autorités locales.

Mobilisation : intégrer des comités de citoyens, sur la base du volontariat, pour traiter les problématiques liées à la gestion des conflits, à la protection de l'environnement et du centre-ville historique, à la culture, au tourisme et à l'assistance sociale aux plus démunis.

À long terme

Mobilisation : le secteur privé doit prendre des initiatives pour promouvoir le développement et l'emploi.

Mobilisation : la société civile doit mettre en œuvre des projets concrets en partenariat avec les autorités locales.

3.6. Ateliers de validation et rédaction de la version définitive du rapport

Lors des ateliers de validation, le projet de rapport doit faire l'objet d'une discussion et d'un examen critique par les intervenants locaux impliqués. L'objectif de ces ateliers est de valider, avec les représentants de la collectivité locale, l'analyse globale et les principales conclusions avant leur mise en forme définitive. Les remarques des représentants du monde politique et de la société civile, des groupes minoritaires et des médias permettront d'améliorer la qualité, l'importance et l'impact du rapport. L'intégration d'une grande diversité d'intervenants dans les ateliers est très utile. En effet, le spectre et la diversité des perspectives, et donc la légitimité du rapport d'évaluation EdDL, seront d'autant plus importants que le public concerné sera divers et nombreux.

Organiser des ateliers de validation

Les ateliers de validation sont principalement organisés au niveau local. Outre les acteurs locaux, les organisateurs sont également encouragés à inviter les acteurs (infra)nationaux concernés : les représentants du ministère des Collectivités locales ou ceux des municipalités avoisinantes, les dirigeants nationaux des partis politiques, les services du médiateur, etc. Dans certains cas, il sera nécessaire de prévoir un atelier national de validation, par exemple lorsque plusieurs collectivités locales font l'objet d'évaluations simultanées et que la démarche met au jour une image nationale de l'état de la démocratie locale.

La validation a pour but de recueillir des commentaires sur le projet de rapport, qui peuvent prendre la forme de corrections, de demandes d'approfondissement ou de clarifications, voire d'objections pures et simples aux arguments ou aux méthodes sur lesquels ceux-ci reposent. Pour que les ateliers de validation soient le plus utiles possible, ils doivent être bien structurés et comporter un ordre du jour convenu, des questions pour l'évaluation qui soient spécifiques, une animation dynamique, une approche tenant compte du genre, de la diversité et de la dynamique politique du secteur et du groupe, la rédaction d'un procès-verbal (tout en respectant le souhait de certains participants de ne pas être cités), un lieu de réunion favorisant les discussions informelles, etc. Il ne s'agit pas forcément de parvenir à un consensus absolu, mais le rapport EdDL doit intégrer et reconnaître les avis divergents et les opinions minoritaires.

Rédiger la version définitive du rapport d'évaluation

La version définitive du rapport peut ensuite être rédigée en tenant compte des remarques, des critiques et des suggestions recueillies lors des ateliers de validation (en général, plusieurs ateliers sont organisés). Il faut donc prévoir le temps nécessaire à l'intégration, dans le rapport final, des apports des ateliers de validation.

3.7. Publication, diffusion et plaidoyer en faveur des réformes

Le cadre d'évaluation EdDL est tourné vers l'action et les réformes. Si les conclusions de l'évaluation ont vocation à faire connaître les facteurs qui ont des répercussions sur la qualité de la démocratie locale, elles doivent également ouvrir la voie à l'élaboration de programmes locaux de réforme démocratique et/ou à des plans d'action communautaires ancrés dans la collectivité locale et élaborés en son sein.

Il faut donc, en premier lieu, que les formats choisis pour publier et présenter les conclusions permettent au plus grand nombre possible de citoyens et de décideurs de comprendre ces dernières et d'y avoir accès et, en second lieu, que l'analyse et les recommandations visant à améliorer la vie démocratique soient diffusées auprès de la population locale. Toutefois, pour augmenter la probabilité de mise en œuvre de véritables réformes, la diffusion doit se doubler d'une stratégie de plaidoyer en faveur de meilleures politiques et de meilleures pratiques dans les domaines identifiés par le rapport d'évaluation.

Choisir le format de publication

Le format de publication est d'une importance capitale pour la transmission des informations à son public cible. En fonction du public visé, on pourra choisir d'ajouter des synthèses, des rapports et des fiches d'information thématiques, des communiqués de presse et des versions vulgarisées du rapport. Ces publications doivent mettre en évidence les principales conclusions de l'évaluation et être disponibles dans les diverses langues locales, de façon à être facilement accessibles et immédiatement compréhensibles pour les différents groupes sociaux. Ces supports doivent être mis à disposition au format papier et également sur Internet.

Mettre en œuvre la stratégie de diffusion et de plaidoyer

Après la publication, les bonnes pratiques veulent que soit organisés des événements officiels de lancement du rapport dans les collectivités locales concernées par l'évaluation, de même qu'au niveau national. Idéalement, la sortie officielle du rapport doit faire l'objet d'un reportage dans les médias locaux afin de communiquer l'information aux citoyens concernés.

À ce stade, il faut mettre en place des actions ciblées de diffusion et de plaidoyer, par l'intermédiaire des médias ou par le biais de dialogues axés sur l'action avec des représentants de la communauté, afin de faire connaître les conclusions du rapport et de faire pression pour la mise en œuvre des recommandations à court, moyen et long terme formulées dans le rapport d'évaluation. Ces actions sont importantes car elles

permettent d'attirer l'attention sur le rapport, de poser les premiers jalons d'une relation plus ciblée avec les décideurs politiques locaux et nationaux et enfin de plaider en faveur des processus de réforme et de peser sur ces derniers.

La diffusion et le plaidoyer ne doivent en aucun cas se limiter à un débat public ponctuel ou à la sortie d'une publication. La stratégie mise en place doit au contraire utiliser la grande variété d'actions envisageables, parmi lesquelles :

- l'organisation de séances d'information avec des dirigeants et des experts des sections locales des partis politiques, ainsi qu'avec les mouvements de jeunes militants, les ligues féminines et les think tanks ;
- la participation à certaines séances publiques des réunions des conseils concernés ou à des réunions avec les maires, les conseillers locaux et les fonctionnaires ;
- la tenue de réunions avec des chercheurs et des experts du domaine politique, ou encore avec les membres du bureau local du médiateur ou les organisations locales de défense des droits humains ;
- la transmission du rapport aux agences gouvernementales ou aux services d'inspection nationaux qui peuvent être intéressés par les conclusions, comme le ministère chargé de la décentralisation ou de l'éducation civique.

Il conviendra de choisir les canaux de diffusion et de plaidoyer les mieux adaptés aux pratiques, aux événements sociaux, aux cycles politiques et aux ressources propres à la collectivité locale concernée. Le choix de ces canaux dépendra aussi en grande partie de l'organisation générale, des partenaires et des objectifs de l'évaluation EdDL. Les stratégies et les compétences en matière de diffusion et de plaidoyer sont en général utilisées pour informer les décideurs locaux, régionaux et nationaux des résultats de l'évaluation et pour les inciter à en tenir compte. Mais ces compétences peuvent également s'avérer utiles aux représentants d'institutions ayant participé à l'EdDL qui souhaitent communiquer et défendre les conclusions de l'évaluation en interne, par exemple auprès d'autres services de la collectivité locale, d'autres collègues et/ou d'autres électeurs.

Il faudra prendre des mesures spécifiques pour que les groupes souvent privés de leur autonomie par les élites politiques et économiques ou marginalisés pour des raisons historiques et structurelles ne soit pas exclus du processus de diffusion des résultats du rapport final.

Une stratégie de diffusion et de plaidoyer, aussi bonne soit-elle, n'est pas en mesure d'anticiper l'ensemble des évolutions politiques susceptibles de survenir. Les choses changent, de nouvelles possibilités surgissent, et de nouvelles difficultés aussi³⁴. Au bout d'un certain temps, il devient donc nécessaire de faire le bilan de ce qui a été réalisé jusque-là, de voir ce qui a fonctionné et ce qui pourrait être amélioré la fois suivante.

Encadré 3.9.**Comment plaider en faveur des réformes ?**

Le plaidoyer consiste à agrandir le périmètre de transmission d'un message en faveur d'un groupe de personnes de manière à atteindre le grand public. Cette démarche a pour but d'attirer l'attention sur un sujet ou un problème important et d'obtenir que soient soutenues les actions de lutte contre ce problème et en faveur des solutions à y apporter. Le plaidoyer est destiné à faire évoluer les politiques, les positions ou les programmes de tout type d'institution⁵⁵. L'élaboration d'une démarche de plaidoyer comprend généralement les six étapes suivantes⁵⁶ :

Première étape : comprendre et définir la problématique

Quelles sont les principales conclusions et recommandations de l'évaluation EdDL ?

Deuxième étape : définir les publics cibles

Qui sont les décideurs importants et les personnalités publiques influentes ?

Troisième étape : formuler un message

Pourquoi les changements ou les réformes sont-ils nécessaires et comment peuvent-ils améliorer la démocratie au niveau local ?

Quatrième étape : élaborer un plan d'action

Quelles sont les actions médiatiques, de sensibilisation et de lobbying nécessaires pour faire passer le message ?

Cinquième étape : mobiliser les partenaires et la population locale

Comment les partenaires de l'évaluation EdDL peuvent-ils contribuer à mobiliser l'opinion publique en faveur des réformes proposées ?

Sixième étape : assurer le suivi et l'évaluation

Quels sont les réussites et les échecs ? Et quels sont les changements observés dans le contexte politique et social ?

3.8. Bilan de l'évaluation et perspectives

Cette étape est un exercice de réflexion conjointe sur le bilan du processus d'évaluation. Elle vise à mesurer l'ampleur des retombées observables de cette démarche sur les débats et les initiatives de réforme dans les domaines couverts par l'évaluation.

Prendre du recul et dresser le bilan de l'évaluation

Pour dresser le bilan général du processus d'évaluation EdDL, l'équipe de base et l'équipe consultative doivent se réunir ou organiser un

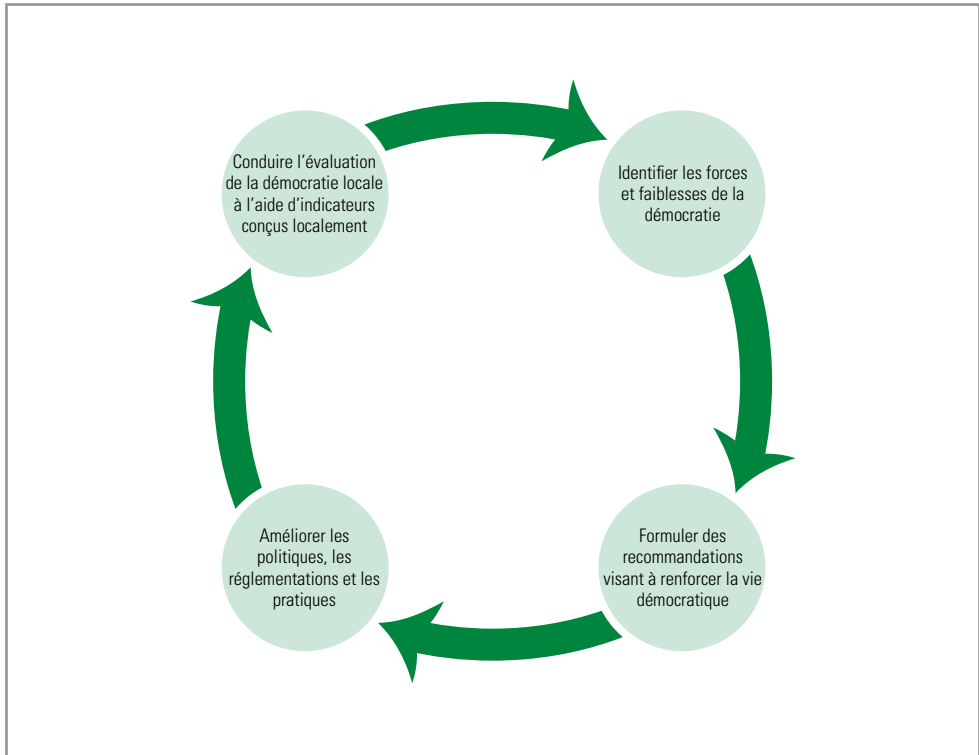
débriefing portant sur le processus d'évaluation et de mise en œuvre dans son ensemble. Cette réunion a pour objectif de faire le point sur ce qui a bien fonctionné et sur ce qui pourrait être amélioré, afin d'en tirer des enseignements et d'élaborer des recommandations destinées à améliorer les processus d'évaluation ultérieurs.

Pour déterminer les perspectives, il convient de revenir sur les recommandations de réforme à court, moyen et long terme identifiées au cours de la phase d'évaluation. Dans le cadre de cet exercice de réflexion, l'organisation ou les personnes responsables peuvent se pencher sur l'évolution de la situation politique depuis la réalisation de l'évaluation et examiner les modalités de mise en œuvre des actions de diffusion et de plaidoyer ainsi que l'étendue des succès constatés dans ce domaine. On pourra alors comparer les résultats de la recherche avec d'autres bases de connaissances et débattre des différents moyens à la disposition des citoyens pour suivre la mise en œuvre des mesures de réforme.

Envisager l'élaboration d'indicateurs locaux et une institutionnalisation de l'EdDL

Les responsables de l'évaluation pourront par exemple convenir de poursuivre le dialogue citoyen et d'assurer un suivi conjoint des recommandations de l'évaluation EdDL au cours de la période à venir. Ils pourront même aller jusqu'à élaborer un ensemble d'indicateurs locaux correspondant à des objectifs stratégiques d'amélioration de la démocratie locale, ainsi qu'un plan de mise en œuvre, et discuter de la pertinence d'une éventuelle institutionnalisation de l'évaluation (en prévoyant par exemple des évaluations périodiques tous les quatre ans) ou d'un élargissement de cette dernière à d'autres communautés.

Figure 3.4. Le cycle de réforme



Chapitre 4

Le cadre d'évaluation
EdDL et les questions

Le cadre d'évaluation EdDL et les questions

PRINCIPES :

Contrôle populaire et égalité

VALEURS MÉDIATRICES :

Représentation – Participation – Autorisation – Légitimité – Réactivité – Responsabilité –
Transparence – Solidarité

Pilier 1 : LA CITOYENNETÉ, L'ÉGALITÉ DES DROITS ET LA JUSTICE	Pilier 2 : LES PROCESSUS ET LES INSTITUTIONS REPRÉSENTATIFS ET RESPONSABLES	Pilier 3 : L'INITIATIVE ET LA PARTICIPATION CITOYENNES
<p>1.1. La citoyenneté au niveau local Question générale : Dans quelle mesure la collectivité locale favorise-t-elle l'inclusion des personnes vivant sur son territoire dans les processus décisionnels qui les concernent ?</p> <p>1.2. Les droits civils et politiques Question générale : Dans quelle mesure les droits et les libertés civils et politiques de chacune des personnes vivant sur le territoire de la collectivité locale sont-ils respectés et garantis de manière égale ?</p>	<p>2.1. Les élections et les mécanismes de démocratie directe au niveau local Question générale : Dans quelle mesure les élections et les mécanismes de démocratie directe⁵⁷ permettent-ils aux citoyens d'exercer un contrôle sur les autorités locales et sur leurs politiques ?</p> <p>2.2. La législature locale Question générale : Dans quelle mesure la législature locale s'acquitte-t-elle efficacement de son mandat démocratique ?</p>	<p>3.1. La mobilisation active des citoyens Question générale : Dans quelle mesure les citoyens sont-ils pleinement, activement et régulièrement engagés dans la vie publique au niveau local ?</p> <p>3.2. Les médias Question générale : Dans quelle mesure les médias jouent-ils véritablement leur rôle de défense des valeurs démocratiques au niveau local ?</p>

Pilier 1 : LA CITOYENNETÉ, L'ÉGALITÉ DES DROITS ET LA JUSTICE <i>[suite]</i>	Pilier 2 : LES PROCESSUS ET LES INSTITUTIONS REPRÉSENTATIFS ET RESPONSABLES <i>[suite]</i>	Pilier 3 : L'INITIATIVE ET LA PARTICIPATION CITOYENNES
<p>1.3. Les droits économiques, sociaux et culturels Question générale : Dans quelle mesure les droits économiques, sociaux et culturels de chacune des personnes vivant sur le territoire de la collectivité locale sont-ils respectés et garantis de manière égale ?</p> <p>1.4. L'état de droit et l'accès à la justice Question générale : Dans quelle mesure les autorités locales et les citoyens sont-ils assujettis à la loi et protégés par la loi de manière égale et les citoyens sont-ils en mesure d'accéder à la justice ?</p>	<p>2.3. Les partis politiques Question générale : Dans quelle mesure les partis politiques jouent-ils efficacement leur rôle démocratique au niveau local ?</p> <p>2.4. Les instances exécutives locales / instances locales de gouvernance Question générale : Dans quelle mesure les instances exécutives locales sont-elles tenues de rendre des comptes et dans quelle mesure sont-elles réactives dans leur mission de service public ?</p> <p>2.5. Les institutions coutumières et traditionnelles Question générale : Dans quelle mesure les institutions et les systèmes de gouvernance coutumiers et traditionnels influencent-ils la qualité et le fonctionnement de la démocratie au sein de la collectivité locale ?</p>	

CONTEXTE

- i. Les données historiques, géographiques, socio-économiques et démographiques**
Question générale : Quelles sont les principales caractéristiques historiques, géographiques et socio-économiques de la collectivité locale qui permettent d'appréhender l'état de la démocratie ?
- ii. L'influence des autorités locales**
Question générale : Quels sont le rôle et l'influence des autorités locales au sein du cadre institutionnel du pays ?
- iii. La sécurité humaine**
Question générale : Quel est le niveau général de sécurité humaine dans la collectivité locale ?

Bien que les liens qui unissent les valeurs médiatrices et les piliers d'analyse soient divers, il est nécessaire de les faire clairement ressortir dans la formulation des questions pour l'évaluation.

Dans un cadre universel qui a vocation à être adapté au contexte propre à chaque territoire, les questions pour l'évaluation ne sauraient être trop rigides. L'objectif de ce guide est donc de rester assez général et de laisser les équipes libres d'adapter plus précisément les questions au contexte et de faire en sorte que celles-ci tiennent compte des spécificités de leur environnement. Dans cette démarche d'adaptation, il faut cependant garder à l'esprit le fait que le cadre d'évaluation possède une logique intrinsèque qui unit les piliers/les principes démocratiques, les valeurs médiatrices et les questions pour l'évaluation.

- La législation se doit de refléter directement ou indirectement ces principes et ces valeurs, et le système judiciaire en place se doit de les protéger.
- Les institutions et les processus doivent se faire le reflet des principes et valeurs qui sont les garants de leur caractère démocratique.
- Les principes et valeurs existent pour que les citoyens en bénéficient au niveau local et pour favoriser le dynamisme de la vie démocratique.

Compte tenu du caractère central des valeurs fondamentales définies dans le cadre EdDL, il est indispensable que les questions pour l'évaluation soient formulées de façon à les refléter. Par exemple : « Je pose une question sur la pluralité politique au sein du conseil, car celle-ci permet une véritable représentation (valeur médiatrice) et que cette représentation est l'une des conditions du contrôle populaire et de l'égalité (principe) ».

Le tableau ci-après peut guider les équipes d'évaluation dans leur approche de ces questions pour l'évaluation. Pour chacune des questions, il est recommandé de prendre tout d'abord connaissance des lois, des politiques et/ou des réglementations locales en vigueur, puis de comparer ces informations avec les pratiques effectives sur le terrain au sein de la collectivité locale. Pour évaluer les constats initiaux, il est utile de mettre au point des indicateurs positifs et négatifs. Cela permet non seulement de répondre à la question en s'appuyant sur des éléments factuels, mais aussi de préparer la phase d'élaboration d'indicateurs « conçus localement » et adaptés à la collectivité locale concernée. Ces indicateurs pourront servir de critères de référence qualitatifs et permettront de mesurer les progrès réalisés et les obstacles rencontrés en cas de réalisation d'une nouvelle évaluation EdDL.

Exemple : Que chercher ?			
Lois, politiques et réglementations locales	Pratique	Indicateurs négatifs	Indicateurs positifs
<i>Étudier les cadres juridiques, politiques et institutionnels qui protègent et garantissent la participation et la représentation des groupes marginalisés dans les institutions et processus formels.</i>	<i>Examiner le caractère équitable et impartial de ces cadres juridiques, politiques et institutionnels au niveau local ainsi que les conséquences de cet état de fait sur la participation et la représentation des groupes marginalisés.</i>	<i>Rechercher des preuves d'exclusion, d'irrégularités ainsi que de violations directes et indirectes de la loi, qui échappent ou non au contrôle du gouvernement.</i>	<i>Rechercher les informations relatives au nombre de conseillers, de membres de partis, de juges et de fonctionnaires pouvant être considérés comme appartenant à au moins un groupe marginalisé.</i>

Pilier 1 : LA CITOYENNETÉ, L'ÉGALITÉ DES DROITS ET L'ACCÈS À LA JUSTICE

1.1. La citoyenneté au niveau local

Question générale : Dans quelle mesure la collectivité locale favorise-t-elle l'inclusion des personnes vivant sur son territoire dans les processus décisionnels qui les concernent ?

Questions pour l'évaluation :

- 1.1.1. Dans quelle mesure la définition ou l'interprétation de la citoyenneté au sein de la collectivité locale est-elle inclusive ?
- 1.1.2. Dans quelle mesure les préoccupations, les intérêts et les droits de l'ensemble des personnes vivant dans la collectivité locale sont-ils pris en compte de manière égale ?
- 1.1.3. Dans quelle mesure les différents groupes de personnes vivant dans la collectivité locale sont-ils à l'abri de la discrimination et de l'exclusion, quels que soient leur nationalité, leur âge, leur statut de résidence, leur genre, leur orientation sexuelle, leur origine nationale ou ethnique, la couleur de leur peau, leur religion, leurs convictions politiques, leur langue ou toute autre caractéristique ?
- 1.1.4. Dans quelle mesure les personnes vivant dans la collectivité locale peuvent-elles toutes participer librement à la vie publique sans subir de discrimination (par exemple, les personnes non enregistrées à l'état civil, les immigrés sans-papiers, les apatrides, les réfugiés, les demandeurs d'asile, les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, etc.) ?

- 1.1.5. Dans quelle mesure les femmes et les hommes sont-ils des citoyens égaux et à même d'accéder à l'ensemble des possibilités et des droits associés à la citoyenneté : propriété, parentalité, citoyenneté des enfants, participation et représentation dans les affaires publiques ?
- 1.1.6. Dans quelle mesure les jeunes et les personnes âgées vivant dans la collectivité locale sont-ils intégrés et acceptés de manière égale dans tous les domaines de la vie ?
- 1.1.7. Dans quelle mesure les différentes langues, cultures, religions et les différents systèmes de croyances sont-ils reconnus et acceptés au sein de la collectivité locale ?
- 1.1.8. Dans quelle mesure la collectivité locale est-elle à l'abri des conflits identitaires, des divisions sociétales et/ou des phénomènes de polarisation entre les différents segments de la société ?

1.2. Les droits civils et politiques

Question générale : Dans quelle mesure les droits et les libertés civils et politiques de chacune des personnes vivant sur le territoire de la collectivité locale sont-ils respectés et garantis de manière égale ?

Questions pour l'évaluation :

- 1.2.1. Dans quelle mesure les droits et les libertés civils et politiques sont-ils garantis de manière égale pour tous par la constitution nationale ainsi que par les lois et les dispositions réglementaires locales ?
- 1.2.2. Dans quelle mesure la protection de la liberté d'opinion, de parole, d'association, de réunion et d'organisation est-elle effective et égalitaire ?
- 1.2.3. Dans quelle mesure la liberté de pratiquer sa propre religion, sa propre langue et sa propre culture est-elle garantie pour tous et toutes ?
- 1.2.4. Dans quelle mesure les individus peuvent-ils effectivement faire valoir leurs droits et libertés civils et politiques et quelles sont les limites imposées à ceux-ci par les normes et restrictions sociétales ?
- 1.2.5. Dans quelle mesure les femmes et les hommes ont-ils les mêmes chances d'accéder à ces droits et libertés et de les exercer ?
- 1.2.6. Dans quelle mesure les personnes exerçant leurs droits et libertés comme des moyens de s'opposer aux autorités locales ou aux élites dirigeantes sont-elles à l'abri du harcèlement et de l'intimidation ?
- 1.2.7. Dans quelle mesure la collectivité locale est-elle à même de faciliter l'exercice de ces droits et libertés par les groupes marginalisés ou vulnérables (minorités, communautés indigènes/tribales, populations immigrées, déplacées ou réfugiées ou autres groupes de personnes) ?

1.3. Les droits économiques, sociaux et culturels

Question générale : Dans quelle mesure les droits économiques, sociaux et culturels de chacune des personnes vivant sur le territoire de la collectivité locale sont-ils respectés et garantis de manière égale ?

Questions pour l'évaluation :

- 1.3.1. Dans quelle mesure les droits économiques, sociaux et culturels sont-ils garantis de manière égale pour tous par la constitution nationale ainsi que par les lois et les dispositions réglementaires locales ?
- 1.3.2. Dans quelle mesure l'accès à l'éducation, à l'emploi ou à la sécurité sociale est-il une réalité pour tous et toutes, sans discrimination aucune ?
- 1.3.3. Dans quelle mesure les besoins essentiels – notamment l'alimentation en quantité suffisante, les soins de santé, le logement et l'eau potable – sont-ils effectivement garantis pour tous ?
- 1.3.4. Dans quelle mesure les individus peuvent-ils effectivement faire valoir leur droit à la satisfaction de ces besoins essentiels et quelles sont les limites imposées à cet exercice par les normes et restrictions sociétales ?
- 1.3.5. Dans quelle mesure les femmes et les hommes ont-ils les mêmes chances d'accéder à ces droits et libertés et de les exercer ?
- 1.3.6. Quel est le degré de satisfaction de la population locale quant à l'action des autorités locales au regard de ces droits ?
- 1.3.7. Dans quelle mesure la collectivité locale est-elle à même de faciliter l'exercice de ces droits et libertés par les groupes marginalisés, les minorités, les communautés indigènes/tribales, les populations immigrées, déplacées ou réfugiées ou par d'autres groupes de personnes ?

1.4. L'état de droit et l'accès à la justice

Question générale : Dans quelle mesure les autorités locales et les citoyens sont-ils assujettis à la loi et protégés par la loi de manière égale et les citoyens sont-ils en mesure d'accéder à la justice ?

Questions pour l'évaluation :

- 1.4.1. Quel est le degré d'acceptation et de respect de l'état de droit sur le territoire de la collectivité locale ?
- 1.4.2. Dans quelle mesure les institutions locales et les responsables publics sont-ils assujettis à la loi et aux règles de transparence dans l'exercice de leurs fonctions ?
- 1.4.3. Quel est le degré d'accessibilité du système judiciaire, y compris des forces de l'ordre, des tribunaux et de l'aide juridictionnelle, pour l'ensemble des couches de la société, que l'on soit un homme ou une femme ?
- 1.4.4. Quels sont les degrés d'égalité et de garantie qui caractérisent l'accès des citoyens à la justice, au droit à un procès équitable et aux mécanismes de recours ?

- 1.4.5. Quel est le degré d'impartialité du système judiciaire et dans quelle mesure bénéficie-t-il de la confiance des différents groupes qui composent la population locale ?
- 1.4.6. Dans quelle mesure les tribunaux et les forces de l'ordre sont-ils à l'abri des tentatives de manipulation, de corruption et d'ingérence émanant d'acteurs politiques, privés, criminels ou illégaux ?
- 1.4.7. Dans quelle mesure les systèmes judiciaires traditionnels ou coutumiers sont-ils actifs au sein de la collectivité locale concernée et sont-ils perçus comme des solutions alternatives pour accéder à la justice ?
- 1.4.8. Dans quelle mesure ces institutions respectent-elles les règles du traitement impartial et équitable dans leur fonctionnement ?
- 1.4.9. Quel est le degré d'efficacité des institutions et mécanismes formels et informels de prévention, de gestion et de résolution des conflits au sein de la collectivité locale ?

Pilier 2 : **LES PROCESSUS ET INSTITUTIONS REPRÉSENTATIFS ET RESPONSABLES**

2.1. Les élections et les mécanismes de démocratie directe au niveau local

Question générale : Dans quelle mesure les élections et les mécanismes de démocratie directe permettent-ils aux citoyens d'exercer un contrôle sur les autorités locales et sur leurs politiques ?

Questions pour l'évaluation :

- 2.1.1. Dans quelle mesure le système électoral permet-il de garantir le caractère diversifié de l'échiquier politique, une prise en compte égalitaire des votes et la capacité du système à faire en sorte que les organes élus soit le véritable reflet du choix des électeurs ?
- 2.1.2. Dans quelle mesure le pouvoir exécutif issu du système électoral est-il subordonné au conseil ?
- 2.1.3. Dans quelle mesure les référendums consultatifs, les référendums révocatoires, les initiatives citoyennes et politiques et les autres types de consultations sont-ils transparents ? Et intègrent-ils les sujets et résultats correspondant aux points de vue de tous les segments de la société ?
- 2.1.4. Dans quelle mesure les femmes et les hommes participent-ils pleinement et sur un pied d'égalité aux processus électoraux en tant qu'électeurs et en tant que candidats à des fonctions électives ?
- 2.1.5. Quel est le degré d'accessibilité des élections et des informations qui s'y rapportent pour l'ensemble des électeurs habilités à voter dans la collectivité locale, y compris pour les personnes handicapées, analphabètes, vivant en zone rurale, etc. ?
- 2.1.6. Dans quelle mesure la législature et l'exécutif locaux reflètent-ils la composition sociale de l'électorat ?

- 2.1.7. Quel est le degré d'impartialité et de transparence des procédures électorales d'inscription sur les listes électorales, de candidature et d'enregistrement des partis ?
- 2.1.8. Dans quelle mesure l'égalité d'accès aux médias est-elle garantie pour tous les partis politiques ?
- 2.1.9. Dans quelle mesure les élections sont-elles à l'abri de la corruption, de l'intimidation ou de l'ingérence de tierces parties, et dans quelle mesure les différends ou les accusations de fraude électorale sont-ils traités et résolus de façon pacifique et à la satisfaction de l'ensemble des parties concernées ?

2.2. La législature locale

Question générale : Dans quelle mesure la législature locale s'acquitte-t-elle efficacement de son mandat démocratique ?

Questions pour l'évaluation :

- 2.2.1. Quel est le degré d'indépendance de la législature locale vis-à-vis de l'exécutif et de quel degré de liberté ses membres disposent-ils pour exprimer leurs opinions et proposer des politiques de substitution ?
- 2.2.2. Quel est le degré d'égalité de la représentation des femmes et des hommes au sein de la législature locale et dans les autres instances de gouvernance élues ?
- 2.2.3. Dans quelle mesure la composition de la législature reflète-t-elle celle de la population locale ? Quels sont les groupes sur / sous-représentés et pourquoi ?
- 2.2.4. Quel est le degré de transparence et d'inclusion des procédures de consultation du public par le conseil et quel est le degré d'accessibilité des représentants élus pour leurs électeurs ?
- 2.2.5. Quelles sont l'ampleur et l'efficacité des pouvoirs dont dispose la législature locale pour exercer sa mission de contrôle de l'exécutif et s'assurer que ce dernier soit tenu de rendre des comptes ?
- 2.2.6. Quel est le degré de transparence et de rigueur du pouvoir décisionnel et des procédures de la législature en matière d'approbation du budget ainsi que de contrôle des régimes d'imposition et des dépenses publiques ?
- 2.2.7. Quel est le degré d'efficacité des mécanismes permettant de protéger la législature locale et ses membres de l'ingérence de tierces parties, des tentatives de corruption ou de toute autre forme d'incitation ?

2.3. Les partis politiques

Question générale : Dans quelle mesure les partis politiques jouent-ils efficacement leur rôle démocratique au niveau local ?

Questions pour l'évaluation :

- 2.3.1. Dans quelle mesure le système des partis permet-il aux partis politiques de jouer effectivement leur rôle dans les campagnes électorales, le choix des candidats, le recrutement de membres, la formation de responsables politiques ainsi que dans l'élaboration des projets, des programmes et des manifestes des partis ?
- 2.3.2. Dans quelle mesure les capacités, les ressources et les procédures internes des partis politiques leur permettent-elles de fonctionner correctement ?
- 2.3.3. Quel est le degré d'engagement et d'influence des membres des partis dans l'élaboration de la stratégie de ces derniers et dans la sélection de leurs candidats ?
- 2.3.4. Y a-t-il autant de femmes que d'hommes au sein des partis et de leur direction et dans quelle mesure les femmes et les hommes participent-ils sur un pied d'égalité ?
- 2.3.5. Dans quelle mesure les partis politiques transcendent-ils les divisions ethniques, religieuses et linguistiques et offrent-ils à tous et toutes les mêmes chances d'adhérer à un parti ou d'en devenir candidat ?
- 2.3.6. Dans quelle mesure les partis politiques et les dirigeants de parti reçoivent-ils des financements publics et/ou d'autres contributions financières ? Dans quelle mesure les partis sont-ils exempts de toute forme de criminalité et de corruption ?
- 2.3.7. Quels sont le degré de représentativité et la cote de confiance des partis politiques et des responsables politiques au niveau local ?

2.4. Les instances exécutives locales / instances locales de gouvernance

Question générale : Dans quelle mesure les instances exécutives locales sont-elles tenues de rendre des comptes et dans quelle mesure sont-elles réactives dans leur mission de service public ?

Questions pour l'évaluation :

- 2.4.1. De quel degré d'autorité et de contrôle sur les aspects essentiels de la vie des citoyens l'exécutif local dispose-t-il ? Et bénéficie-t-il de la confiance de ces derniers ainsi que des connaissances, de la structure organisationnelle et des ressources nécessaires pour s'acquitter de cette mission ?
- 2.4.2. Par l'intermédiaire de quels mécanismes les fonctionnaires locaux sont-ils amenés à exercer leurs fonctions ? Par voie d'élection ou de nomination ? En fonction de leurs qualités ou de leurs relations ?

- 2.4.3. Dans quelle mesure les autorités locales, notamment les forces armées, la police et les autres organismes chargés de la sécurité, font-elles l'objet d'un contrôle exercé par la législature, les médias ou des groupes de surveillance ?
- 2.4.4. Dans quelle mesure l'exécutif rend-il les documents administratifs consultables et accessibles à toutes les couches de la population locale ?
- 2.4.5. Quel est le degré d'ouverture et de transparence des processus de définition des priorités, d'élaboration des politiques, de mise en œuvre des politiques et de suivi et d'évaluation de l'action des autorités ?
- 2.4.6. Dans quelle mesure les mécanismes de participation citoyenne et de consultation publique sont-ils inclusifs et systématiques ?
- 2.4.7. Quel est le degré d'accessibilité et de fiabilité des services publics pour tous les citoyens qui en ont besoin ?
- 2.4.8. Dans quelle mesure les autorités locales sont-elles tenues de rendre des comptes dans le cadre de leur mission de service public ?
- 2.4.9. Y a-t-il autant de femmes que d'hommes au sein du personnel des autorités locales et dans quelle mesure les politiques publiques tiennent-elles compte du genre ?

2.5. Les institutions coutumières et traditionnelles

Question générale : Dans quelle mesure les institutions et les systèmes de gouvernance coutumiers et traditionnels influencent-ils la qualité et le fonctionnement de la démocratie au sein de la collectivité locale ?

Questions pour l'évaluation :

- 2.5.1. Dans quelle mesure les institutions et systèmes de gouvernance coutumiers, traditionnels et/ou religieux jouent-ils un rôle dans les affaires publiques de la collectivité locale ?
- 2.5.2. Quel est le degré de transparence et d'acceptation de leur mandat institutionnel et dans quelle mesure bénéficient-ils de la confiance de la population locale ?
- 2.5.3. Quelle est l'étendue de l'influence de ces institutions sur les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire locaux ?
- 2.5.4. Ces institutions contribuent-elles aux prestations de services publics sur le territoire de la collectivité locale ou les mettent-elles en péril ? Dans quelle mesure ?
- 2.5.5. Dans quelle mesure les processus décisionnels et le fonctionnement de ces institutions encouragent-ils l'égalité de genre et la diversité au sein de la collectivité locale ?
- 2.5.6. Dans quelle mesure la direction et la composition de ces institutions sont-elles le reflet de la population de la collectivité locale en matière de genre, d'âge, de religion, d'appartenance ethnique, de classe, etc. ?

- 2.5.7. Dans quelle mesure existe-t-il une harmonie entre les institutions modernes et traditionnelles de gouvernance et dans quelle mesure ces institutions sont-elles considérées comme un facteur de stabilité ?

PILIER 3 : L'INITIATIVE ET LA PARTICIPATION CITOYENNES

3.1. La mobilisation active des citoyens

Question générale : Dans quelle mesure les citoyens sont-ils pleinement, activement et régulièrement engagés dans la vie publique au niveau local ?

Questions pour l'évaluation :

- 3.1.1. Dans quelle mesure les citoyens s'engagent-ils dans des actions individuelles et collectives pour résoudre des problèmes d'intérêt général ?
- 3.1.2. Quel est le degré d'organisation de la population locale par le biais de mouvements sociaux et politiques, d'organisations de la société civile et/ou d'associations citoyennes ?
- 3.1.3. Dans quelle mesure les personnalités, les leaders de la société civile et/ou les militants sont-ils engagés sur le plan politique ?
- 3.1.4. Dans quelle mesure les espaces publics (parcs, lieux de réunion publique ou plates-formes en ligne) servent-ils à la délibération et à l'action publiques et dans quelle mesure ces initiatives sont-elles entravées par des règles comme celles régissant les rassemblements publics, les mouvements de protestations, les manifestations, etc. ?
- 3.1.5. Dans quelle mesure la population locale exprime-t-elle le besoin de voir les questions qui touchent à sa qualité de vie traitées par le biais de la participation et de la délibération citoyennes ? Porte-t-elle un intérêt à ce type de mécanismes ?
- 3.1.6. Dans quelle mesure les personnes revendiquant leur liberté de parole, d'expression de leurs opinions, d'organisation, d'association et de mobilisation sont-elles à l'abri de l'intimidation et de l'oppression ?
- 3.1.7. Quel est le degré de pluralisme des forums de participation et de délibération citoyennes et quelles sont les missions habituellement confiées aux femmes et aux hommes au sein de ces forums ?
- 3.1.8. Dans quelle mesure les initiatives des citoyens permettent-elles d'apporter des solutions efficaces à leurs propres préoccupations et de contraindre les décideurs à rendre des comptes, par exemple en matière de services publics ?
- 3.1.9. Dans quelle mesure les initiatives, actions et/ou manifestations citoyennes conduisent-elles à des tensions ou à des conflits et dans quelle mesure les conflits éventuels font-ils l'objet de processus pacifiques de prévention ou de résolution ?

3.2. Les médias

Question générale : Dans quelle mesure les médias jouent-ils véritablement leur rôle de défense des valeurs démocratiques au niveau local ?

Questions pour l'évaluation :

- 3.2.1. À quel point l'environnement est-il sûr et permet-il aux médias, et notamment aux journalistes, aux professionnels du secteur de l'information et au personnel associé, d'exercer librement leur activité ?
- 3.2.2. Quel est le degré de pluralité de l'actionnariat, des groupes et des plateformes médiatiques au niveau local et quel est le degré d'indépendance des médias locaux vis-à-vis des médias nationaux ?
- 3.2.3. Quel est le degré d'indépendance et d'impartialité des médias de la collectivité locale et dans quelle mesure ceux-ci sont-ils à l'abri d'une récupération politique, commerciale ou de toute autre nature ?
- 3.2.4. Dans quelle mesure les médias jouent-ils efficacement leur rôle d'observateurs attentifs et d'enquêteurs quand sont en jeu les activités des autorités locales et des autres détenteurs du pouvoir dans les domaines qui concernent toute la population ?
- 3.2.5. Dans quelle mesure les médias sont-ils accessibles aux leaders d'opinion, hommes ou femmes, et dans quelle mesure contribuent-ils à combattre ou à perpétuer les stéréotypes de genre ?
- 3.2.6. Dans quelle mesure l'ensemble des personnes vivant sur le territoire de la collectivité locale peut-il accéder aux médias et à Internet et quelles en sont les conséquences positives ou négatives en matière d'égalité d'accès à l'information ?
- 3.2.7. Dans quelle mesure les différentes opinions sont-elles représentées dans les médias et dans quelle mesure ces derniers incluent-ils les points de vue de l'ensemble de la population locale, y compris ceux des groupes marginalisés ou minoritaires ?

Notes

- ¹ IDEA international, *Democracy at the Local Level, The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict Management, and Governance* [La démocratie au niveau local : le guide IDEA international de la participation, de la représentation, de la gestion de conflit et de la gouvernance] (Stockholm : IDEA international, 2001), en anglais uniquement
- ² IDEA international, *Handbook on Democracy Assessment* [Guide pratique de l'évaluation de la démocratie] (La Haye : Kluwer Law International, 2002), en anglais uniquement ; IDEA international, *The State of Democracy : Democracy Assessments in Eight Nations Around the World* [L'état de la démocratie : évaluation de la démocratie dans huit nations du monde], (La Haye : Kluwer Law International, 2008), en anglais uniquement ; IDEA international, *Évaluer la qualité de la démocratie : Guide pratique* (Stockholm : IDEA international, 2011)
- ³ IDEA international, *Leadership for Local Democracy : Local Democracy Assessment Guide* [Diriger la démocratie locale : guide pratique de l'évaluation de la démocratie locale], disponible sur http://www.idea.int/democracy/upload/Local_Dem_Assessment_Guide.pdf, en anglais uniquement
- ⁴ IDEA international, *International IDEA Strategy 2012–2017* [Stratégie 2012-2017 d'IDEA international] (Stockholm : IDEA international, 2012), disponible sur <http://www.idea.int/about/secretary-general/upload/idea-strategy-2012-2017.pdf>, en anglais uniquement
- ⁵ IDEA international, *International IDEA Strategy 2012–2017* [Stratégie 2012-2017 d'IDEA international] (Stockholm : IDEA international, 2012), disponible sur <http://www.idea.int/about/secretary-general/upload/idea-strategy-2012-2017.pdf>, en anglais uniquement
- ⁶ WEIR Stuart, présentation lors de la publication en anglais d'*Évaluer la qualité de la démocratie : Guide pratique* et du lancement du site Internet sur l'état de la démocratie, New York, 13 novembre 2008, <http://www.idea.int/sod/upload/Stuart-Weir-2008.pdf>, en anglais uniquement
- ⁷ On entend par « communauté » une zone ou un endroit donné, considéré comme formant un tout avec ses habitants (définition en anglais : <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/>)

community). Dans le cadre d'une évaluation EdDL, il s'agit d'une zone dans laquelle il existe également une certaine structure de gouvernance.

- ⁸ Selon les questions sur la démocratie infranationale de Varieties of Democracy, <https://v-dem.net/>, en anglais uniquement
- ⁹ KARIM Abdul Gaffar, « Diversity in Local Politics and its Implications for Democracy and Governance at the Local Level : The Case of Indonesia » [La diversité dans la vie politique locale et ses conséquences sur la démocratie et la gouvernance au niveau local : le cas de l'Indonésie], rapport présenté lors du panel d'IDEA international sur la démocratie locale, « Public Administration and Governance : Tradition and Transformation » [Administration publique et gouvernance : tradition et transformation], conférence internationale, University of Philippines, National College of Public Administration and Governance, Manille, 27-29 juin 2012, en anglais uniquement
- ¹⁰ Co Edna E.A. et al., *State of Local Democracy in the Autonomous Region in Muslim Mindanao (SoLD ARMM)* [L'état de la démocratie locale dans la Région autonome musulmane de Mindanao (EdDL ARMM)] , (Philippines : National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines Diliman (UP-NCPAG) et Philippine Center for Islam and Democracy (PCID), 2012). L'évaluation EdDL de l'ARMM est disponible sur <http://www.idea.int/publications/sold-armm/index.cfm>, en anglais uniquement.
- ¹¹ IDEA international, *Assessing the Quality of Democracy : A Practical Guide (Évaluer la qualité de la démocratie : Guide pratique)*, (Stockholm : IDEA international, 2011), p. 22-24, Partie 1
- ¹² KABEER Naila (sous la dir. de), *Inclusive Citizenship : Meanings and Expressions* [Citoyenneté inclusive : significations et expressions], Londres et New York : Zed Books, 2005
- ¹³ IDEA international, *Assessing the Quality of Democracy : A Practical Guide (Évaluer la qualité de la démocratie : Guide pratique)* (Stockholm : IDEA international, 2011), p. 22-24, Partie 1
- ¹⁴ IDEA international, *Assessing the Quality of Democracy : A Practical Guide (Évaluer la qualité de la démocratie : Guide pratique)* (Stockholm : IDEA international, 2011), p. 22-24, Partie 1
- ¹⁵ Ces valeurs s'appuient sur les descriptions mentionnées dans l'ouvrage d'IDEA international, *Assessing the Quality of Democracy : A Practical Guide (Évaluer la qualité de la démocratie : Guide pratique)* (Stockholm : IDEA international, 2011), p. 22-24, Partie 1
- ¹⁶ Voir également BEETHAM D., « Theorising Democracy and Local Government » [Théoriser la démocratie et le gouvernement local], dans KING et STOKER (sous la dir. de), *Rethinking Local Democracy* [Repenser la démocratie locale], Londres : Macmillan, 1996, p. 28-49
- ¹⁷ Voir également le site Internet de Transparency & Accountability Initiative, <http://www.transparency-initiative.org/about/definitions>, en anglais uniquement
- ¹⁸ Voir également le site Internet de Transparency & Accountability Initiative, <http://www.transparency-initiative.org/about/definitions>, en anglais uniquement

- ¹⁹ IDEA international, *Democracy, Conflict and Human Security : Pursuing Peace in the 21st Century* [Démocratie, conflit et sécurité humaine : œuvrer pour la paix au XXI^e siècle] (Stockholm : IDEA international, 2006), p. 17, en anglais uniquement
- ²⁰ KABEER Naila (sous la dir. de), *Inclusive Citizenship : Meanings and Expressions* [Citoyenneté inclusive : significations et expressions], Londres et New York : Zed Books, 2005, p. xiv
- ²¹ KABEER Naila (sous la dir. de), *Inclusive Citizenship : Meanings and Expressions* [Citoyenneté inclusive : significations et expressions], Londres et New York : Zed Books, 2005, p. xii
- ²² Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « The state of democracy in Europe. Specific challenges facing European democracies : the case of diversity and migration » [L'état de la démocratie en Europe. Les défis propres aux démocraties européennes : le cas de la diversité et des migrations], Document 11623 (6 juin 2008), en anglais uniquement
- ²³ IDEA international, *Assessing the Quality of Democracy : A Practical Guide (Évaluer la qualité de la démocratie : Guide pratique)* (Stockholm : IDEA international, 2011), p. 28
- ²⁴ TOMMASOLI Massimo, « Rule of Law and Democracy : Addressing the Gap Between Policies and Practices » [État de droit et démocratie : réduire l'écart entre les politiques et les pratiques], *UN Chronicle*, 49/4 (décembre 2012), disponible en anglais sur <http://www.un.org/wcm/content/site/chronicle/home/archive/issues2012/deliveringjustice/ruleoflawanddemocracy>
- ²⁵ Pour de plus amples informations, se référer au site QuotaProject à l'adresse <http://www.quotaproject.org/fr>
- ²⁶ Pour de plus amples informations, voir IDEA international, *Direct Democracy : The International IDEA Handbook* [Démocratie directe : le guide IDEA international] (Stockholm : IDEA international, 2008), en anglais uniquement
- ²⁷ IDEA international, *Direct Democracy : The International IDEA Handbook* [Démocratie directe : le guide IDEA international] (Stockholm : IDEA international, 2008), p. 41, en anglais uniquement
- ²⁸ IDEA international, *Assessing the Quality of Democracy : A Practical Guide (Évaluer la qualité de la démocratie : Guide pratique)* (Stockholm : IDEA international, 2011), p. 30
- ²⁹ SAKEY M., « The Role of Customary/Traditional Systems of Governance in Enhancing or Undermining the Quality of Local Democracy and Governance : The Case of Ghana » [Le rôle des systèmes de gouvernance coutumiers/traditionnels dans l'amélioration ou la dégradation de la qualité de la démocratie et de la gouvernance locales : le cas du Ghana], rapport présenté lors de la conférence d'IDEA international « Citizen-led Assessments of Democracy : A Decade of Experiences from Around the World » [Évaluations citoyennes de la démocratie : retour sur dix ans d'expériences dans le monde entier], Bangkok, 16-18 septembre 2013 (non publié)

- ³⁰ MOLUTSI P. D., « Challenges and Threats to Political Stability : The Case of Botswana » [Défis et menaces à la stabilité politique : le cas du Botswana], rapport présenté lors de la conférence d'IDEA international « Citizen-led Assessments of Democracy : A Decade of Experiences from Around the World » [Évaluations citoyennes de la démocratie : retour sur dix ans d'expériences dans le monde entier], Bangkok, 16-18 septembre 2013 (non publié)
- ³¹ GOLDFRANK Benjamin, *Deepening Local Democracy in Latin America : Participation, Decentralization, and the Left* [Renforcer la démocratie locale en Amérique latine : participation, décentralisation et la gauche] (University Park, Pennsylvanie : Penn State University Press, 2011)
- ³² IDEA international, *Assessing the Quality of Democracy : A Practical Guide (Évaluer la qualité de la démocratie : Guide pratique)* (Stockholm : IDEA international, 2011), p. 30
- ³³ IDEA international, *Assessing the Quality of Democracy : A Practical Guide (Évaluer la qualité de la démocratie : Guide pratique)* (Stockholm : IDEA international, 2011), p. 30
- ³⁴ FOX Richard L. et RAMOS Jennifer M. (sous la dir. de), *iPolitics : Citizens, Elections, and Governing in the New Media Era* [La iPolitique : citoyens, élections et gouvernement dans l'ère des nouveaux médias], New York : Cambridge University Press, 2012
- ³⁵ *Démocratie participative dans la commune de Cap-Haïtien* (Stockholm : IDEA international, 2010), disponible en français sur <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan042764.pdf>
- ³⁶ Le genre ne doit pas être compris comme une notion interchangeable avec « hommes et/ou femmes ». Le genre traite du processus de construction des notions de féminité et de masculinité et de ses répercussions sur la répartition du pouvoir et des ressources. La construction du genre est liée à des processus sociaux qui se mêlent à d'autres marqueurs identitaires ou démographiques comme la classe, l'âge, la religion, l'orientation sexuelle, etc.
- ³⁷ Institut de Recherche des Nations unies pour le Développement Social, *Gender Equality : Striving for Justice in an Unequal World* [Égalité de genre : lutter pour la justice dans un monde inégal], (Genève : Publications UNRISD/ONU, 2005), disponible sur <http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/search/1FF4AC64C1894EAAC1256FA3005E7201?OpenDocument>, en anglais uniquement
- ³⁸ Voir par exemple HOROWITZ Leah, *Getting Good Government for Women : A Literature Review* [Obtenir un bon gouvernement pour les femmes : une revue de la littérature], document de travail n° 43 sur l'agriculture et le développement rural, (Washington, DC : World Bank, 2009), disponible sur <http://documents.worldbank.org/curated/en/2009/01/11061201/getting-good-government-women-literature-review>, en anglais uniquement

- ³⁹ Bureau exécutif mondial de l'Union internationale des villes et pouvoirs locaux (IULA), Déclaration mondiale sur les femmes dans le gouvernement local, disponible sur https://www.dropbox.com/s/avoovd7cslsqehn/Worldwide_Declaration_Women_in_LG_FR_1998_IULA.pdf
- ⁴⁰ Voir par exemple BALDWIN Clive, CHAPMAN Chris et GRAY Zoë, *Droits des Minorités : Clé pour la Prévention des Conflits* (Minority Rights Group International, 2007) et PREWITT Kevin, « When Social Inequality Maps to Demographic Diversity, What Then for Liberal Democracies? » [Quand les inégalités sociales se calquent sur la diversité démographique, qu'advient-il des démocraties libérales], *Social Research : An International Quarterly* 77/1 (printemps 2010), p. 1-20
- ⁴¹ D'après la conférence récemment organisée par Brookings Institution, « Dangerous Liaisons : Political Finance and Organized Crime in Latin America and Beyond » [Liaisons dangereuses : le financement politique et le crime organisé en Amérique latine et au-delà], dont la version audio est disponible à l'adresse <http://www.brookings.edu/events/2013/10/15-latin-america-political-finance-organized-crime>, en anglais uniquement
- ⁴² Pour de plus amples informations, voir par exemple IDEA international, *Democracy, Conflict and Human Security : Pursuing Peace in the 21st Century* [Démocratie, conflit et sécurité humaine : œuvrer pour la paix au XXI^e siècle] (Stockholm : IDEA international, 2006), en anglais uniquement
- ⁴³ Voir par exemple BRATTON Michael, « Trends in Popular Attitudes to Multiparty Democracy in Africa, 2000–2012 » [L'évolution des attitudes de la population vis-à-vis de la démocratie multipartite en Afrique : 2000-2012], Rapport d'Afrobarometer N° 105, octobre 2012, et DOORENSPLEET Renske, « Critical Citizens, Democratic Support and Satisfaction in African Democracies » [Citoyens critiques, soutien à la démocratie et satisfaction dans les démocraties africaines], *International Political Science Review*, 33/3 (juin 2012), p. 279-300
- ⁴⁴ IDEA international, *International IDEA Strategy 2012–2017* [Stratégie 2012-2017 d'IDEA international] (Stockholm : IDEA international, 2012), disponible sur <http://www.idea.int/about/secretary-general/upload/idea-strategy-2012-2017.pdf>, p. 1, en anglais uniquement
- ⁴⁵ KAUZYA John-Mary, « Political Decentralization in Africa : Experiences of Uganda, Rwanda, and South Africa » [Décentralisation politique en Afrique : les expériences de l'Ouganda, du Rwanda et de l'Afrique du Sud], document de travail, décembre 2007, p. 4, disponible sur http://www.researchgate.net/publication/228469932_Political_Decentralization_in_Africa_Experiences_of_Uganda_Rwanda_and_South_Africa, en anglais uniquement
- ⁴⁶ PRUITT Bettye, THOMAS Philip, *Le dialogue démocratique – Un manuel pratique* (Stockholm : IDEA international, 2009), p. 214-224
- ⁴⁷ Par exemple, la terminologie conseillée pour l'identité de genre est femme, homme et troisième genre ; la terminologie conseillée pour l'orientation sexuelle est homosexuel(le), hétérosexuel(le), lesbienne et gay.

- ⁴⁸ IDEA international, *Assessing the Quality of Democracy : A Practical Guide* (Stockholm : IDEA international, 2008), p. 53-58), en anglais uniquement
- ⁴⁹ <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/crowdsourcing>, en anglais uniquement
- ⁵⁰ Actes de la conférence organisée par IDEA international « Citizen-led Assessments of Democracy : A Decade of Experiences from Around the World » [Évaluations citoyennes de la démocratie : retour sur dix ans d'expériences dans le monde entier], Bangkok, 16-18 septembre 2013, p. 10 (non publié)
- ⁵¹ IDEA international, *The State of Local Democracy in the Arab World : A Regional Report* [L'état de la démocratie locale dans le monde arabe : rapport régional] (Stockholm : IDEA international, 2010), en anglais uniquement
- ⁵² IDEA international, *Leadership for Local Democracy : Local Democracy Assessment Guide* [Diriger la démocratie locale : guide pratique de l'évaluation de la démocratie locale], disponible sur http://www.idea.int/democracy/upload/Local_Dem_Assessment_Guide.pdf, en anglais uniquement
- ⁵³ IDEA international, *La démocratie locale dans la commune de Cap-Haïtien* (Stockholm : IDEA international, 2010), disponible sur http://www.idea.int/publications/local_democracy_in_cap_haitien/loader.cfm?csmodule=security/getfile&pageid=38310
- ⁵⁴ SCHULTZ Jim, *The Democracy Owners' Manual : A Practical Guide to Changing the World* [Manuel du citoyen propriétaire de sa démocratie : guide pratique pour changer le monde], Nouveau-Brunswick, Canada : Rutgers University Press, 2002, disponible sur <http://democracyctr.org/wp/wp-content/uploads/2011/10/Strategy-chapter-DOM.pdf>, en anglais uniquement
- ⁵⁵ « Advocacy toolkit for women in politics : Planning for advocacy » [Boîte à outils du plaidoyer pour les femmes en politique : planifier le plaidoyer], ONU-Femmes, IPS Africa, disponible sur <http://www.ipsnews.net/publications/Planning%20for%20Advocacy.pdf>, en anglais uniquement
- ⁵⁶ Adapté de « Advocacy toolkit for women in politics : Planning for advocacy » [Boîte à outils du plaidoyer pour les femmes en politique : planifier le plaidoyer], ONU-Femmes, IPS Africa, disponible sur <http://www.ipsnews.net/publications/Planning%20for%20Advocacy.pdf>, en anglais uniquement
- ⁵⁷ Les mécanismes de démocratie directe incluent les référendums consultatifs, les référendums révocatoires et les initiatives citoyennes. Pour en savoir plus, voir : IDEA international, *Direct Democracy : The International IDEA Handbook* [Démocratie directe : le guide IDEA international] (Stockholm : IDEA international, 2008), en anglais uniquement

Remerciements

De nombreuses personnes et institutions ont contribué à différents titres à l'élaboration de cette publication. Nous souhaitons remercier très chaleureusement les nombreuses équipes d'évaluation qui, pendant ces dix dernières années, ont mené à bien tant d'évaluations de l'état de la démocratie locale (EdDL) réussies dans différentes régions du monde ou ont contribué à leur mise en œuvre. Leurs expériences, leur perspective et leur expertise nous ont non seulement inspiré cette révision du cadre d'évaluation EdDL mais ont aussi guidé notre travail tout au long du chemin.

Nous devons également beaucoup aux personnes qui ont contribué aux travaux antérieurs de conception du premier cadre d'évaluation de l'état de la démocratie locale et d'élaboration du *Local Democracy Assessment Guide* et des publications connexes, parmi lesquelles *Democracy at the Local Level*, *le Handbook on Democracy Assessment*, *Democracy Assessments in Eight Nations Around the World* et *Évaluer la qualité de la démocratie : Guide pratique*.

Le processus participatif de révision lancé en 2009 dans le cadre d'un atelier à Amman (Jordanie), à la suite des évaluations EdDL menées en Égypte, en Jordanie, au Maroc et au Yémen, a apporté une contribution inestimable à la révision du *Local Democracy Assessment Guide* (2003). Le processus s'est poursuivi dans le cadre d'un second atelier organisé à Lusaka (Zambie) en 2011. Ces événements ont créé l'espace nécessaire pour rassembler les équipes d'évaluation de la démocratie locale de différentes régions et leur permettre de discuter des forces et des faiblesses du cadre d'évaluation initial et des axes d'amélioration à envisager. Cette publication est née de ce processus.

Nous exprimons notre profonde gratitude aux experts qui ont révisé ce document et apporté des contributions spécifiques :

- Edna Co, professeure à la faculté nationale d'administration et de gouvernance publiques de l'université des Philippines, Diliman ;
- Ramón Fernán III, de l'Équipe d'évaluation de la démocratie aux Philippines (Philippine Democracy Assessment Team) ;

- Abdul Gaffar Karim, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Indonésie ;
- Kelly McMann, professeure associée de sciences politiques et directrice des programmes internationaux par intérim, Case Western Reserve University, Cleveland ;
- Timothy D. Sisk, professeur et doyen associé, Josef Korbel School of International Studies, université de Denver ;
- Goran Fejic, ancien haut conseiller de l'unité stratégies et politiques d'IDEA international.

Nous remercions également Nyla Prieto, Kgothatso Semela-Serote et Rumbidzai Kandawasvika-Nhundu, qui ont révisé cette publication en interne, ainsi que tous les autres collaborateurs des programmes globaux et régionaux d'IDEA international qui ont participé aux séances de discussion et de révision.

Enfin, nous adressons nos remerciements, et pas les moindres, à Lisa Hagman, responsable des publications d'IDEA international, pour son travail remarquable de coordination et de gestion de la production de ce guide, ainsi qu'à Naomi Malaki pour son appui administratif inestimable tout au long du processus de rédaction et de publication.

IDEA international en bref

Qu'est-ce qu'IDEA international ?

L'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA international) est une organisation intergouvernementale dont la mission est de soutenir la démocratie durable dans le monde.

Il a pour objectif de favoriser le renforcement des institutions et processus démocratiques, ainsi qu'une démocratie plus durable, plus efficace et plus légitime.

IDEA international est la seule organisation intergouvernementale ayant pour unique mandat de soutenir la démocratie ; son ambition est d'être le premier acteur mondial dans le partage de connaissances et d'expériences comparatives favorisant la démocratie.

Que fait IDEA international ?

IDEA international produit des connaissances comparatives dans ses grands domaines d'expertise : les processus électoraux, l'élaboration de constitutions, la participation et la représentation politiques, et la démocratie et le développement, ainsi qu'en matière de démocratie en relation avec le genre, la diversité, les conflits et la sécurité.

IDEA apporte ces connaissances aux acteurs nationaux et locaux qui œuvrent pour une réforme de la démocratie, et facilite le dialogue en faveur du changement démocratique.

Par son travail, IDEA vise :

- à renforcer la capacité, la légitimité et la crédibilité de la démocratie
- une participation plus inclusive et une représentation plus responsable
- une coopération démocratique plus efficace et plus légitime

Comment travaille IDEA international ?

La démocratie se développe au sein des sociétés, elle ne cesse donc d'évoluer. Il n'existe pas de modèle de démocratie unique et universellement applicable ; les citoyens/ennes eux-mêmes sont les mieux placés pour effectuer les choix les plus importants et juger de la qualité de la démocratie. Le travail d'IDEA révèle un travail organisé aux échelons mondial, régional et national, qui met l'accent sur le citoyen en tant qu'acteur du changement.

Le travail d'IDEA n'est pas prescriptif et l'organisation suit une approche impartiale et collaborative en matière de coopération démocratique, en mettant l'accent sur la diversité dans la démocratie, l'égalité de la participation politique, la représentation des femmes et des hommes en politique et dans le processus décisionnel, tout en contribuant à améliorer la volonté politique nécessaire au changement.

L'institut rassemble un large éventail d'entités politiques et de leaders d'opinion. En organisant des séminaires, des conférences et des ateliers de renforcement des capacités, IDEA facilite le partage de connaissances et d'expériences aux échelons mondial, régional et national.

Où travaille IDEA international ?

IDEA international, dont le siège se trouve à Stockholm (Suède), travaille dans le monde entier et dispose de bureaux en Afrique, Asie-Pacifique, Amérique latine et Caraïbes, Asie occidentale et Afrique du Nord.

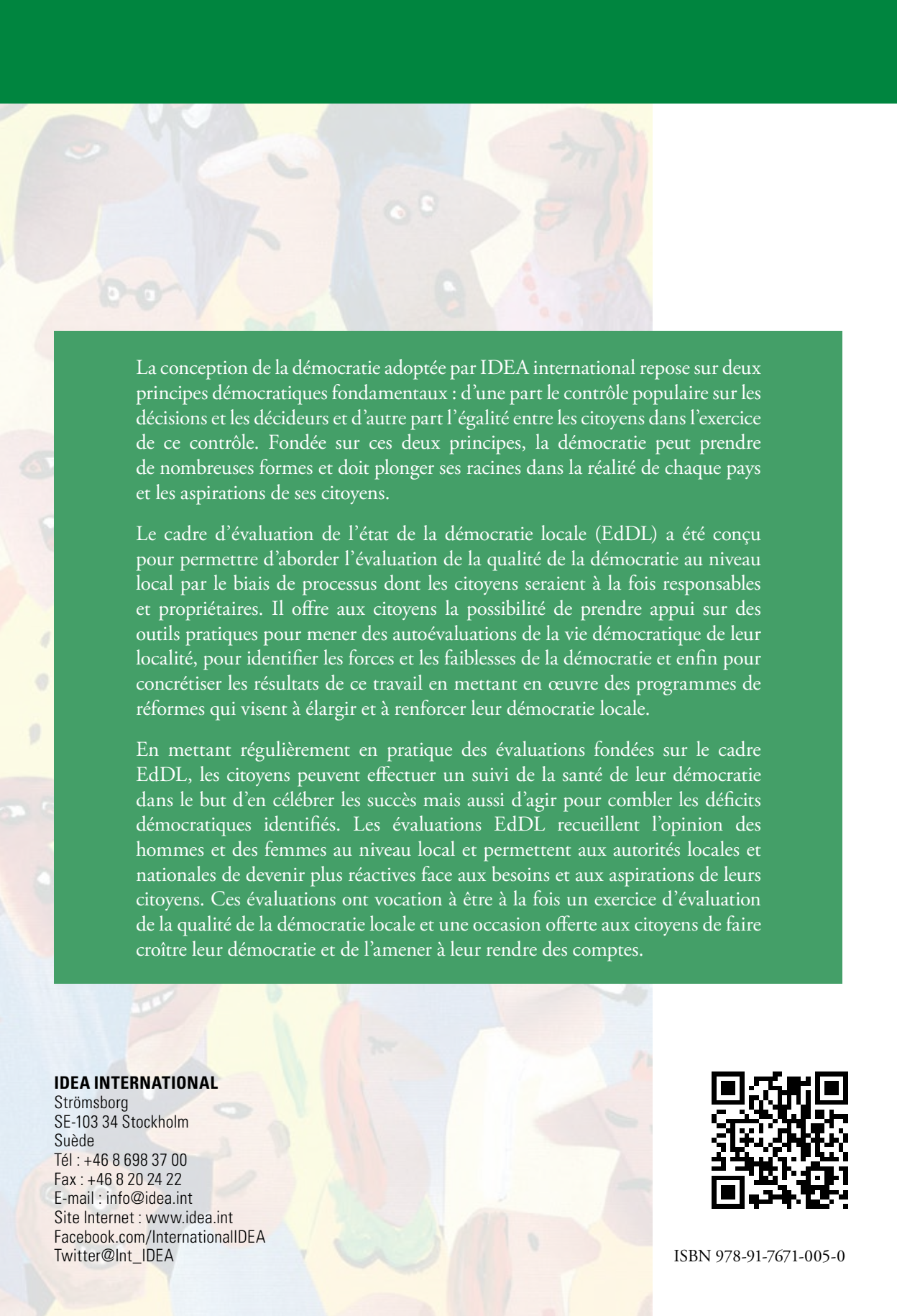
IDEA international est un observateur permanent auprès des Nations unies.

Pays membres

Les États membres d'IDEA international sont tous des démocraties qui apportent leur soutien politique et financier à l'institut : l'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Australie, la Barbade, la Belgique, le Botswana, le Canada, le Cap-Vert, le Chili, le Costa Rica, l'Espagne, la Finlande, le Ghana, l'Inde, l'Indonésie, l'île Maurice, le Mexique, la Mongolie, la Namibie, la Norvège, les Pays-Bas, le Pérou, les Philippines, le Portugal, la République dominicaine, la Suède, la Suisse et l'Uruguay. Le Japon a un statut d'observateur.

Gouvernance

IDEA international est régi par un conseil composé de ses États membres et assisté d'un conseil consultatif. M. Yves Leterme, ancien Premier ministre de Belgique, en est le secrétaire général.



La conception de la démocratie adoptée par IDEA international repose sur deux principes démocratiques fondamentaux : d'une part le contrôle populaire sur les décisions et les décideurs et d'autre part l'égalité entre les citoyens dans l'exercice de ce contrôle. Fondée sur ces deux principes, la démocratie peut prendre de nombreuses formes et doit plonger ses racines dans la réalité de chaque pays et les aspirations de ses citoyens.

Le cadre d'évaluation de l'état de la démocratie locale (EdDL) a été conçu pour permettre d'aborder l'évaluation de la qualité de la démocratie au niveau local par le biais de processus dont les citoyens seraient à la fois responsables et propriétaires. Il offre aux citoyens la possibilité de prendre appui sur des outils pratiques pour mener des autoévaluations de la vie démocratique de leur localité, pour identifier les forces et les faiblesses de la démocratie et enfin pour concrétiser les résultats de ce travail en mettant en œuvre des programmes de réformes qui visent à élargir et à renforcer leur démocratie locale.

En mettant régulièrement en pratique des évaluations fondées sur le cadre EdDL, les citoyens peuvent effectuer un suivi de la santé de leur démocratie dans le but d'en célébrer les succès mais aussi d'agir pour combler les déficits démocratiques identifiés. Les évaluations EdDL recueillent l'opinion des hommes et des femmes au niveau local et permettent aux autorités locales et nationales de devenir plus réactives face aux besoins et aux aspirations de leurs citoyens. Ces évaluations ont vocation à être à la fois un exercice d'évaluation de la qualité de la démocratie locale et une occasion offerte aux citoyens de faire croître leur démocratie et de l'amener à leur rendre des comptes.

IDEA INTERNATIONAL

Strömsborg
SE-103 34 Stockholm
Suède
Tél : +46 8 698 37 00
Fax : +46 8 20 24 22
E-mail : info@idea.int
Site Internet : www.idea.int
[Facebook.com/InternationalIDEA](https://www.facebook.com/InternationalIDEA)
[Twitter@Int_IDEA](https://twitter.com/Int_IDEA)



ISBN 978-91-7671-005-0