



# Une assistance aux partis performante

Des partis plus forts pour une meilleure démocratie

Matthias Catón  
International IDEA

# Mémoire

Novembre 2007



*Les partis politiques jouent un rôle décisif dans la démocratie représentative moderne. En dépit de tous leurs défauts, ils ne peuvent être remplacés par n'importe quelle autre entité. L'assistance aux partis doit se concentrer sur les fonctions des partis dans un système démocratique plutôt qu'avoir des attentes irréalistes quant à la façon dont les partis devraient fonctionner.*



© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2007.

La version française de ce document (traduction de *Effective Party Assistance*) a pu être réalisée grâce au soutien du gouvernement canadien. Traduit par: Marie-Odile Mauchamp.

Les publications d'International IDEA sont indépendantes de tout groupe d'intérêt spécifique national ou politique. Les opinions exprimées dans cette publication n'engagent que leur auteur et ne reflètent pas nécessairement celles d'International IDEA, de son Comité et des membres de son Conseil.

Les demandes d'autorisation de reproduction ou de traduction, même partielles, de la présente publication doivent être adressées au service des publications : Publications Office, International IDEA, SE-103 34 Stockholm, Suède.

ISBN 978-91-85724-29-1

# Sommaire

## International IDEA

International IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance – Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale) est une organisation intergouvernementale qui assure la promotion de la démocratie durable dans le monde. Il a pour objectif de renforcer les institutions et processus démocratiques.

## L'action d'International IDEA

International IDEA joue un rôle catalyseur dans la construction de la démocratie en mettant à disposition un capital de savoirs et de savoir-faire, des propositions de politiques et en apportant son soutien à des réformes démocratiques en réponse à des demandes nationales spécifiques.

## Les champs d'intervention d'International IDEA

Les domaines d'expertise majeurs d'International IDEA sont :

- les processus de construction constitutionnelle ;
- les processus électoraux ;
- les partis politiques ;
- démocratie et parité ;
- les bilans démocratiques.

## L'implantation d'International IDEA

International IDEA est implanté à l'échelon international. Il a son siège à Stockholm, en Suède, et a des bureaux en Amérique latine, en Afrique et en Asie.

Recommandations clés	4
Résumé	5
Introduction	6
Objectifs de ce mémorandum et vue d'ensemble	6
Les fonctions des partis en démocratie	7
Comment les partis fonctionnent-ils dans la pratique ?	8
Analyse	11
Les acteurs de l'assistance aux partis	11
Les types de programmes d'assistance aux partis	15
Recommandations	20
Pourquoi nous faut-il des principes ?	20
La primauté des fonctions	20
La clé, c'est l'intégration des actions	22
Organisation méthodique et mise en œuvre	23
Outils pour le cycle de projets	25
Conclusion	34
Références bibliographiques	35
Sigles et abréviations	37
Liste des tableaux	
Tableau 1 : Fonctions des partis politiques au sein du gouvernement et de l'opposition	7
Tableau 2 : Dépenses consacrées à l'assistance aux partis	13
Tableau 3 : Structure des domaines d'intervention de l'assistance aux partis et de ses modes de fourniture	15
Tableau 4 : Les catégories de l'outil d'évaluation de l'état de la démocratie d'International IDEA	26
Liste des schémas	
Schéma 1 : Les acteurs de l'assistance aux partis	11
Schéma 2 : Les dimensions des fonctions des partis politiques	21
Schéma 3 : Les phases du développement de scénario	27
Schéma 4 : Exemple de structure de scénario	28
Schéma 5 : Mettre en corrélation l'évaluation des besoins, les scénarios et les fonctions des partis	29
Schéma 6 : Perspectives de la fiche d'évaluation équilibrée de base (Kaplan et Norton, 1992)	30

# Recommandations clés

- 1** Les acteurs de l'assistance aux partis – les donateurs, les fournisseurs d'assistance et les partenaires bénéficiaires – devraient se mettre d'accord sur des principes communs concernant la mise en œuvre des projets d'assistance. Cela rendrait les projets plus efficaces et moins vulnérables aux accusations d'ingérence dans les démocraties étrangères.
- 2** La communauté d'assistance a besoin de mettre au point des outils d'évaluation des besoins, et de suivi et contrôle de la mise en œuvre et de l'évaluation des projets.
- 3** L'assistance aux partis doit se concentrer sur les fonctions des partis dans un système démocratique plutôt qu'avoir des attentes irréalistes quant à la façon dont les partis devraient fonctionner. Ces fonctions de base sont : développer des politiques et des programmes de gouvernement cohérents ; recenser et regrouper les revendications émanant de la société ; recruter, sélectionner et former des personnes en vue de pourvoir des fonctions exécutives et législatives ; enfin, avoir un rôle de surveillance et de contrôle du gouvernement.
- 4** L'équipe habituelle des acteurs de l'assistance aux partis devrait être complétée par d'autres acteurs, comme des organisations internationales de partis politiques et des forums régionaux de coopération.
- 5** Vu que dans le domaine de l'assistance à la démocratie, il est difficile de prendre la mesure directe de l'impact des actions entreprises, il est nécessaire de disposer d'outils d'estimation indirecte tels que le développement de scénario, l'estimation de l'état de la démocratie, la fiche d'évaluation équilibrée.

# Résumé

**L**es partis politiques jouent un rôle décisif dans la démocratie représentative moderne. En dépit de tous leurs défauts, ils ne peuvent être remplacés par n'importe quelle autre entité.

Leurs fonctions consistent à : 1. développer des politiques et des programmes ; 2. recenser les revendications émanant de la société et les regrouper selon différents domaines ; 3. recruter et sélectionner des personnes en vue de pouvoir des fonctions exécutives et législatives (et d'autres fonctions politiques) ; 4. exercer un contrôle sur le gouvernement.

L'assistance aux partis en tant que domaine de coopération internationale existe depuis les années cinquante et s'est développée constamment depuis, aussi bien en termes de dépenses que du point de vue du nombre d'acteurs impliqués. Malgré cette longue tradition, l'assistance aux partis n'est pas encore systématisée et il manque des normes cohérentes et des principes concernant les objectifs des projets ; la façon de déterminer les actions adéquates et d'en mesurer les effets.

La communauté d'assistance aux partis devrait concevoir des principes communs

à l'estimation des besoins liés au projet, au suivi et contrôle de sa mise en œuvre et à l'estimation de son impact. De tels principes devraient rendre ces actions plus efficaces. Ils permettraient à tous les acteurs, y compris aux partenaires bénéficiaires d'assistance, d'opter pour des solutions adéquates aux problèmes posés, tout en rendant l'assistance aux partis moins vulnérable aux accusations d'esprit partisan et d'ingérence.

Plutôt que des idées irréalistes ou normatives sur la façon dont les partis devraient fonctionner, leurs fonctions, que nous avons définies plus haut, devraient être mis au centre des nouveaux principes. L'obstacle majeur pour une assistance aux partis efficace est la difficulté d'associer directement ses activités à son but fondamental qui est d'améliorer la démocratie. On a besoin d'outils de mesure indirecte pour surmonter cette faiblesse inhérente. Cela peut être le développement de scénario, l'évaluation de l'état de la démocratie, pour évaluer les besoins et la fiche d'évaluation équilibrée pour la mise en œuvre du suivi et contrôle et de l'évaluation.

Une assistance aux partis performante  
*Des partis plus forts pour une meilleure démocratie*

# Introduction

## Objectifs de ce mémorandum et vue d'ensemble

L'objectif de ce mémorandum est d'ouvrir un vaste dialogue entre les acteurs de l'assistance aux partis afin qu'ils discutent et parviennent à une conception commune de ce qu'une assistance aux partis efficace et performante recouvre. À terme, il s'agit de poser les bases de principes généraux pour l'assistance aux partis et de partager des pratiques optimales qui aideront les participants à préparer et mettre en application des projets d'assistance efficaces reposant sur des évaluations des besoins spécifiques au contexte. Ce n'est pas une fin en soi, mais plutôt l'amorce d'un processus interactif entre les participants afin de rendre l'assistance aux partis plus efficace et plus pertinente.

Nous voyons l'assistance aux partis comme n'importe quelle aide internationale, tournée vers les partis ou le système de partis dans son ensemble, avec pour objectif de renforcer la démocratie dans un pays donné. Conformément à la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, nous avons une conception de l'assistance efficace assez large et qui ne se borne pas à des effets d'annonce. Plus précisément, l'assistance efficace s'adapte aux différents contextes, définit des objectifs clairs et des indicateurs, harmonise les programmes afin d'éviter les doublons, renforce la transparence et la responsabilité.

Ce document vise à être à la fois un mémorandum et un outil de dialogue. Il recommande la mise en place de principes concertés, mais ces principes dans leur contenu restent ouverts aux échanges avec les participants et se limitent à quelques idées de base pour la discussion. Il étudie la façon dont l'assistance internationale aux partis politiques est mise en œuvre et émet des propositions d'amélioration. Le but principal est une assistance aux partis aussi efficace et performante que possible, à savoir qui arrive aux

résultats recherchés en faisant une utilisation optimale des ressources. Les principes n'ont pas vocation à constituer des règles contraignantes déterminant chaque mesure, mais à fournir de l'aide et des références aux participants au cours du processus.

Bien que l'assistance représente de nos jours une partie importante de l'assistance à la démocratie, on manque à ce sujet d'informations et analyses systématiques, ce qui peut être un obstacle sérieux aux processus d'apprentissage. Ce n'est que récemment qu'ont été publiées des études dressant la carte des activités d'assistance. Leur principale conclusion est que les fournisseurs d'assistance ne réalisent toujours pas d'estimations et d'évaluations approfondies. Cependant, estimations et évaluations sont d'une importance capitale non seulement pour renseigner sur les visées et mises en œuvre des programmes, mais aussi pour rendre des comptes à ceux qui financent la plupart des activités d'assistance aux partis. Les partenaires bénéficiaires des programmes d'assistance aux partis pourraient aussi recevoir davantage de renseignements systématiques. Cela leur permettrait de définir le genre d'assistance dont ils ont besoin et qu'ils pourraient alors rechercher activement plutôt que de dépendre des programmes des donateurs ou des fournisseurs d'assistance. Comme nous l'expliquons plus loin, il arrive que les intérêts des partenaires bénéficiaires d'assistance ne soient pas toujours conformes aux exigences de la démocratie en général ; par ailleurs, toute activité d'assistance sera d'une portée très restreinte si elle ne correspond pas à un besoin du bénéficiaire.

Ce mémorandum s'adresse au personnel des organismes donateurs et à ceux qui mettent au point les programmes d'assistance ou allouent les moyens financiers. Il s'adresse

aussi aux partenaires bénéficiaires d'assistance aux partis qui veulent en savoir davantage sur la façon d'évaluer leurs propres besoins afin de rechercher activement les aides nécessaires.

Les deux autres parties de cette introduction décrivent le contexte et les problèmes, c'est-à-dire : pourquoi les partis politiques sont importants pour qu'une démocratie fonctionne ; quel rôle leur incombe et à quels problèmes ou écueils ils sont généralement confrontés dans les nouvelles démocraties. Le chapitre intitulé « Analyse » traite de l'assistance aux partis, des types d'actions, des acteurs et de la façon dont l'assistance est généralement mise en œuvre. La conclusion résume les différents développements des autres chapitres.

## Les fonctions des partis en démocratie

Les partis politiques dans les démocraties modernes représentatives ont quatre fonctions essentielles :

1. développer des politiques cohérentes et des programmes de gouvernement (fonction d'expression des intérêts) ;
2. recenser et regrouper les revendications émanant de la société civile (fonction de regroupement des intérêts) ;
3. recruter, sélectionner et former des personnes en vue de pourvoir des fonctions gouvernementales et législatives ;
4. surveiller et contrôler le gouvernement.

Les trois premières fonctions correspondent aux deux rôles fondamentaux que les partis politiques jouent dans la vie politique : être au gouvernement ou être dans l'opposition. Concrètement, l'importance des fonctions varie selon le rôle joué à un moment donné

**Tableau 1 :**  
**Fonctions des partis politiques au sein du gouvernement et de l'opposition**

	Expression	Regroupement	Recrutement
Gouvernement	Met en œuvre les politiques	Apporte son soutien au gouvernement	Occupe les postes de gouvernement
Opposition	Fait des contre-propositions	Gagne des voix pour le changement	Constitue des équipes compétentes

par les partis politiques, comme on peut le voir dans le tableau 1.

La quatrième donnée varie selon le système politique. Dans le régime parlementaire, où le gouvernement est élu par le parlement et a besoin de son soutien, cette fonction est entièrement dévolue à l'opposition. Dans le système présidentiel, où le pouvoir exécutif est indépendant, c'est le pouvoir législatif qui assure entièrement cette fonction.

On a beaucoup écrit sur les défauts évidents des partis, mais aucun autre acteur n'est à même de les remplacer. Dans certains pays, les politiques fondent des « mouvements » qui sont prétendument différents des partis en ce qu'ils réunissent des éléments représentatifs de toute la société et non d'une partie de celle-ci. Dans la plupart des cas, le mouvement s'avère n'être qu'un terme de rechange pour éviter celui, discrédité, de « parti ». Parfois, ces mouvements veulent à toute force être les seuls représentants de la société et dénie par conséquent le droit d'existence à tous les autres partis. Les « mouvements » qui sont créés pour mener la course au pouvoir – contrairement aux mouvements qui défendent une cause, comme le mouvement pour les droits civils aux États-Unis – sont soit des partis qui ne veulent pas dire leur nom, soit des menaces potentielles pour la démocratie.

Naguère, beaucoup – et ce aussi bien des personnes de terrain que des universitaires – pensaient que la société civile pourrait

Une assistance aux partis performante  
*Des partis plus forts pour une meilleure démocratie*

remplacer les partis politiques. Une société civile dynamique est une bonne chose pour un pays, mais les associations citoyennes ne peuvent pas jouer le rôle de partis, à moins de se transformer véritablement en partis. C'est le discrédit dont souffrent aujourd'hui beaucoup de partis dans le monde, et pas seulement dans les jeunes démocraties, qui a conduit à un enthousiasme disproportionné pour la société civile. Un autre argument s'appuie sur la prétendue absence d'esprit partisan des organisations issues de la société civile. Or ce n'est pas vrai. Les organisations non gouvernementales (ONG) sont importantes pour la démocratie, mais par nature, elles ne reçoivent un mandat démocratique que de leurs propres membres. Qui plus est, elles ont des revendications politiques. Celles-ci doivent être regroupées par une institution et cette institution, c'est précisément le système de partis (Doherty, 2001, p. 25-26). Les partis sont également importants en tant que mémoires institutionnelles des politiques menées et de la vie politique. Cette connaissance de ce qui marche et de ce qui ne marche pas est de la plus haute importance pour maintenir une continuité. Un système politique qui s'appuie sur des individus plutôt que sur des partis ne peut pas offrir cette mémoire ; il comporte en outre le danger d'une domination bureaucratique et technocratique. Par ailleurs, les partis rassemblent et regroupent les différents choix de politique, comme on l'a vu plus haut, avec la fonction n° 2.

Les intérêts d'un parti, de ses dirigeants et de ses membres, ne coïncident pas forcément avec le rôle que le parti doit jouer pour asseoir une véritable démocratie. La plupart des intellectuels s'accordent sur le fait que les partis peuvent avoir un certain nombre d'objectifs : obtenir les meilleurs résultats possibles lors des scrutins pour occuper un

maximum de fonctions au gouvernement et militer pour un programme politique précis (Harmel et Janda, 1994, p. 265-271). Alors que ces objectifs sont étroitement liés, il y a cependant des différences considérables entre eux. Par exemple, obtenir les meilleurs résultats électoraux possibles n'implique pas forcément davantage de postes au gouvernement. Dans les pays où il y a souvent des gouvernements de coalition, il peut être plus important pour un parti de se présenter lui-même comme le partenaire envisageable d'un autre parti que d'engranger le plus de suffrages possible. De même, si un parti a un programme idéologiquement très marqué, il peut sembler normal qu'il tente de s'agrandir afin de devenir assez puissant pour réaliser son programme. Quoi qu'il en soit, certains partis choisissent délibérément de perdre des voix plutôt que de transiger sur leur programme.

Les fonctions des partis dans un système démocratique et les objectifs de partis pris individuellement se recourent, mais ne sont pas forcément les mêmes. L'assistance aux partis doit garder à l'esprit le lien existant entre la fonction à visée collective des partis en démocratie et les objectifs des partis pris individuellement. L'objectif de l'assistance aux partis est de renforcer la démocratie. Afin d'être efficace et bien acceptée par les partenaires bénéficiaires d'assistance, elle doit en même temps profiter aux partis pris individuellement.

## **Comment les partis fonctionnent-ils dans la pratique ?**

Pour estimer la situation des partis politiques et comprendre leurs faiblesses et leurs besoins, International IDEA a lancé entre 2004 et

2007 un vaste programme, « Recherche et dialogue ». Plus de 300 partis issus de 50 pays ont été pris en compte dans le projet. Trois rapports régionaux comparatifs (Salih et Nordlund, 2007 ; Stojarová *et al.*, 2007 ; Suri, 2007), deux rapports sous-régionaux (Chege, 2007 ; Matlosa, 2007), et dix-sept rapports nationaux ont été publiés jusqu'ici ; un autre rapport régional paraîtra début 2008 (Adejumobi, 2008). En outre, l'information récoltée est stockée dans une base de données en ligne qu'International IDEA met à la disposition, à titre individuel, des organisations et universitaires intéressés<sup>1</sup>. Une publication récente d'International IDEA (Roncagliolo et Meléndez, 2007) propose une analyse approfondie des partis et du système de partis dans la région andine.

Bien que résumer les résultats de cette vaste entreprise ne soit pas l'objet de ce memorandum, il faut souligner ici quelques-unes de ses conclusions. La plus importante : il n'y a pas une mais des situations. La situation des systèmes de partis dans les jeunes démocraties varie considérablement d'un pays à l'autre et au sein d'un même pays, les partis n'ont pas tous les mêmes défauts. D'une part, l'extrême volatilité des votes – répartition des voix variant d'un scrutin à l'autre – est un problème majeur partagé par de nombreuses jeunes démocraties. Cela signifie, sur le fond, que les partis ne sont pas capables d'établir des liens solides avec la société. D'autre part, certains pays, surtout en Afrique, connaissent une volatilité très réduite, au point qu'un seul parti domine la vie politique depuis longtemps sans que l'opposition ait de véritable chance d'arriver au pouvoir.

En Afrique, les programmes des partis semblent de plus en plus coupés des préoccupations des citoyens et n'ont pas de propositions inventives, adaptées au contexte,

face aux problèmes du pays. Cet échec a pour conséquence l'indifférence des électeurs et des taux de participation très bas dans certaines régions du continent. En termes de structure du système de partis, on remarque deux tendances contradictoires en Afrique. Il y a une fragmentation croissante dans de nombreux pays, alors que dans d'autres, les systèmes à deux partis ou à parti dominant se renforcent. L'enquête d'International IDEA a mis au jour deux principaux défis qui se présentent aux partis politiques en Afrique. L'un concerne le financement des partis. La corruption est largement répandue dans les partis et il est difficile d'imaginer que ceux-ci puissent constituer le socle de gouvernements stables et responsables. Il faut donc, pour arriver à bien gouverner au niveau de l'État, aborder la question du financement des partis. L'autre défi est le problème de la succession à la tête des partis, qui souvent débouche sur de graves crises.

En Asie du Sud, l'enquête d'International IDEA montre de façon étonnante qu'une augmentation de la démocratie va de pair avec les partis très autoritaires là où l'influence des leaders s'accroît. De plus, tandis que les attentes du peuple vis-à-vis des partis politiques vont croissant, les partis ne parviennent pas à être à la hauteur. Cela donne une situation dans laquelle les peuples soutiennent la démocratie dans son ensemble mais montrent très peu d'enthousiasme pour les partis politiques.

En Europe centrale et de l'Est, un ancrage très limité des partis dans les institutions constitue l'un des principaux problèmes. Ils ne sont pas suffisamment ancrés dans la société du fait d'un niveau de volatilité des voix relativement élevé, les électeurs changeant parfois de parti entre deux scrutins ou les partis eux-mêmes changeant d'idéologie.

Une assistance aux  
partis performante  
*Des partis plus forts  
pour une meilleure  
démocratie*

<sup>1</sup> Voir <http://www.political-parties.org>

Dans de nombreux pays, les partis ont tendance à être mal organisés, à manquer de fondement idéologique cohérent et à s'organiser autour de personnalités plutôt qu'autour de structures stables. Par conséquent, de nouveaux partis ne cessent de naître, les anciens disparaissent, et l'on observe beaucoup de changements à la fois dans les représentants et dans les postes politiques. En Amérique latine, il y a eu récemment une montée en puissance de politiques (néo)-populistes qui expriment ouvertement leur mépris pour les institutions de la démocratie représentative. L'enquête confirme que le mécontentement de la population à l'égard des partis politiques augmente, pour les nouveaux venus en marge des partis établis, les chances de gagner les élections. Lors des cinq dernières élections présidentielles dans chacun des cinq pays andins<sup>2</sup>, presque la moitié des voix sont allées aux indépendants ou aux candidats liés à des partis récemment constitués (Mainwaring *et al.*, 2006, p. 22).

Pour résumer, les partis peuvent souffrir de deux déficits fondamentaux. L'un est le manque d'organisation cohérente et d'ancrage dans les institutions, l'autre est un manque de consistance des programmes. Si les partis sont affectés par ces deux problèmes, ils ne seront guère attractifs. Mais il y a aussi des partis qui ne souffrent que d'un seul de ces déficits et sont forts dans l'autre domaine. En termes de renforcement démocratique, cela peut s'avérer problématique lorsque des partis favorables à la démocratie sont forts sur les questions de programme et souffrent d'un manque d'organisation, tandis que d'autres, d'anciens partis autoritaires, n'ont pas de véritable programme mais sont très organisés. Il en résulte que le système de partis peut être incapable de répondre aux préférences d'une société donnée (Carey et Reynolds, 2007).

La plupart des études sur la situation des systèmes de partis dans les pays récemment démocratisés, notamment le programme « Recherche et dialogue » d'International IDEA, présentent un large éventail de situations. Pour tout ce qui concerne l'assistance aux partis, il est extrêmement important de faire une analyse prudente et qui tienne compte du contexte.

Malgré la diversité des situations, l'étude montre néanmoins que les partis politiques sont un aspect du problème dans la plupart des pays où la population estime que la démocratie ne fonctionne pas de manière satisfaisante. Ce n'est pas surprenant étant donné le rôle central qu'ils jouent dans le processus démocratique et cela fait ressortir la nécessité de placer l'assistance aux partis au centre de l'assistance à la démocratie.

L'insatisfaction face aux performances des partis politiques n'affecte pas seulement les pays récemment démocratisés. Dans la plupart des démocraties bien établies les partis politiques et les politiques ne sont guère estimés par les citoyens et la plupart des partis guère conformes au modèle idéaliste qui est souvent de rigueur lorsqu'on évalue les partis dans les jeunes démocraties. Autrement dit, dans les pays occidentaux il y a peu de partis qui soient tout à fait transparents, ayant un fonctionnement interne démocratique et centrés sur les idées plutôt que sur les personnes.

Tandis qu'il est capital pour le bon fonctionnement de la démocratie de pointer les principaux points faibles des partis dans les jeunes démocraties et de trouver les moyens d'y remédier, il est tout aussi capital de ne pas être trop idéaliste. Souvent les idéaux peuvent servir de repères, pour s'orienter, mais pas de modèles auxquels se conformer complètement. ■

---

<sup>2</sup> Bolivie, Colombie, Équateur, Pérou et Venezuela

# Analyse

**C**e chapitre analyse l'assistance aux partis. La première section envisage les différents acteurs sur le terrain, tandis que la deuxième analyse les différents types de programmes et d'actions réalisés dans le cadre de l'assistance aux partis. La dernière section expose comment on évalue les besoins et comment les actions elles-mêmes sont évaluées.

Il y a très peu d'études, universitaires ou non, sur l'assistance aux partis, moins encore d'analyses comparatives. Burnell (2000) traite de l'assistance à la démocratie en général. Carothers (2006) donne la première analyse d'ensemble et comparative exclusivement consacrée à l'assistance aux partis. Burnell (2006) s'intéresse aussi à l'assistance aux partis avec une analyse des systèmes de partis dans différentes régions et pays et le même Burnell, dans un récent livre (2007) – publié par International IDEA et Sida –, observe la façon dont le soutien à la démocratie est évalué. En outre, il y a quelques études qui établissent la carte de l'assistance aux partis dans une région donnée, tel un rapport commandé par le centre international Olof Palme sur les activités d'assistance à la démocratie dans les Balkans et la région de la mer Noire (Erhardy, 2006) et une carte établie par International IDEA pour l'Amérique centrale (Umaña Cerna, 2007). Bien que ces études diffèrent par leurs angles et soient plus ou moins approfondies, leurs conclusions, et c'est remarquable, sont similaires. En général, l'assistance aux partis pêche par manque d'objectifs précisément définis, d'une gestion de haute qualité des projets et d'une évaluation convenable.

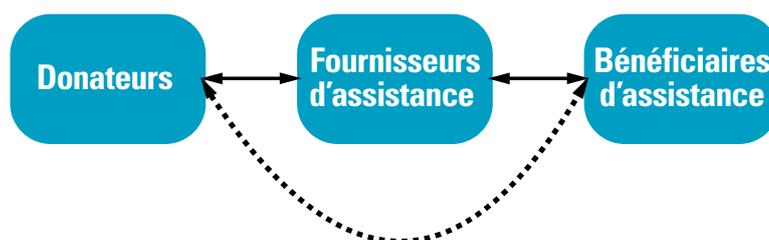
## Les acteurs de l'assistance aux partis

L'assistance aux partis est un domaine où l'on rencontre différents acteurs. La première distinction à faire parmi les acteurs de l'assistance aux partis est entre ceux qui reçoivent l'assistance (les partenaires bénéficiaires d'assistance), ceux qui la fournissent et ceux qui la financent. Parfois deux de ces catégories se confondent, comme lorsqu'une organisation qui met en place le dispositif est également le bailleur de fonds. Chacun de ces groupes a des intérêts différents et une approche différente lorsqu'il décide où et comment commencer.

Les partenaires des programmes d'assistance sont au premier chef, naturellement, les partis politiques. Cependant, la cible précise à l'intérieur des partis peut varier beaucoup. Les programmes peuvent viser les responsables des partis, les leaders, les jeunes, etc. En outre, il est possible que des actions concernent un seul parti ou plusieurs d'entre eux, par exemple quand le but est de favoriser dialogue et compréhension. Selon les objectifs d'une activité donnée, les partenaires bénéficiaires d'assistance peuvent être aussi bien des acteurs de la société civile, des médias, des responsables gouvernementaux, que des organes de gestion des élections (EMB).

Une assistance aux partis performante  
*Des partis plus forts pour une meilleure démocratie*

**Schéma 1 :**  
**Les acteurs de l'assistance aux partis**



Comme on peut le voir sur le schéma 1, les fournisseurs font habituellement le lien entre les donateurs et les partenaires bénéficiaires d'assistance. Les contacts directs entre donateurs et partenaires bénéficiaires d'assistance sont beaucoup moins fréquents.

### Les fournisseurs d'assistance

Il y a quatre types de fournisseurs d'assistance : ONG (organisations non gouvernementales) partisans, ONG multipartisanes, ONG non partisans et organisations intergouvernementales. ONG est ici utilisé au sens large, et comprend toutes les organisations qui ne sont pas gouvernementales au sens strict. La plupart de ces ONG, toutefois, reçoivent tous leurs financements ou presque de fonds publics. La distinction entre partisans, multipartisanes et non partisans est assez floue, puisque certaines organisations s'engagent dans différents types d'activités dont certaines peuvent être partisans tandis que d'autres sont multipartisanes. Les fondations politiques allemandes attachent beaucoup d'importance au fait qu'elles ne sont pas des fondations de partis, mais sont seulement « liées à des partis ».

Aujourd'hui, même les organisations ouvertement partisans ont des projets multipartites. Il y a plusieurs raisons à cela. Certains types d'actions, comme les programmes de dialogue, n'ont évidemment pas de sens à l'échelon d'un parti. Dans de nombreux pays, les fondations de parti européennes ne peuvent tout simplement pas trouver d'homologues car les partis s'organisent selon des clivages différents et non selon les mêmes familles que celles des partis occidentaux.

Les acteurs qui ont la plus longue expérience dans l'assistance aux partis sont les fondations

de partis qui agissent essentiellement sur une base fraternelle, c'est-à-dire qui soutiennent leurs homologues dans d'autres pays. Les fondations de partis allemandes ont été les premières à entrer sur la scène de l'assistance aux partis. Les deux plus grandes, la Fondation sociale-démocrate Friedrich Ebert (FES) et la Fondation démocrate-chrétienne Konrad Adenauer (KAS) ont commencé à travailler avec des partis politiques dans les années cinquante. Aujourd'hui, elles ont un budget annuel de plus de 100 millions d'euros. Il faut noter, cependant, que la totalité ne va pas à l'assistance aux partis. Les fondations allemandes, comme la plupart des autres fondations de partis européennes, ont des missions étendues. Elles travaillent à la fois dans leur propre pays et à l'étranger sur un vaste éventail de sujets, allant de la promotion de la démocratie à l'accroissement de la participation et à la définition de la politique. Les sommes qu'elles reçoivent du gouvernement sont fonction de leur représentation parlementaire. En général, la FES et la KAS reçoivent chacune environ un tiers du montant total et le reste est réparti entre les quatre autres fondations (Erdmann, 2006, p. 183). Les fonds sont débloqués sur demande au ministère de la Coopération pour le développement.

Van Wersch et De Zeeuw (2005) dénombrent trente-deux fondations européennes actives dans l'assistance aux partis qui sont affiliées à un parti ou proches de celui-ci. La seule exception dans ce groupe est l'Institut néerlandais pour la démocratie multipartite (NIMD), qui est multipartisan. La plupart de ces fondations sont très petites si l'on se réfère à leur budget. Seules un quart d'entre elles ont un budget supérieur à 10 millions d'euros par an et la moitié d'entre elles ont un budget inférieur à 1 million d'euros (Van Wersch et De Zeeuw, 2005,

p. 10-12). Étant donné leur large éventail d'activités, une partie de ces ressources seulement est consacrée à l'assistance aux partis. Comme la plupart des donateurs et fournisseurs d'assistance ne révèlent pas combien ils dépensent pour la seule assistance aux partis, on ne peut qu'estimer le montant des ressources consacrées à ces activités.

Les fondations allemandes dominent ce domaine puisqu'elles représentent environ 90 % du budget global des fondations de partis en Europe. Les seules autres fondations qui atteignent cette taille sont les deux fondations des États-Unis, l'Institut national démocratique (NDI) et l'Institut international républicain (IRI). Ils ont tous deux été fondés en 1983 et sont vaguement liés respectivement au Parti démocrate et au Parti républicain. À la différence des fondations européennes, elles travaillent exclusivement à l'étranger et se concentrent sur la promotion de la démocratie. En 2005, le budget annuel du NDI était de 77 millions d'euros et celui du IRI, de 57 millions d'euros (Carothers, 2006, p. 79). Bien que les fondations états-uniennes puissent certainement être décrites comme partisans selon notre définition, leur approche a toujours été plus multipartite que celles de la plupart des fondations européennes. Dans leur majorité, les autres fondations de parti sont assez petites. Les seules à disposer d'un budget annuel pour l'assistance aux partis de plus de 1 million d'euros sont le centre international Olof Palme (OPIC), fondation sociale-démocrate suédoise, et la fondation socialiste espagnole Pablo Iglesias (FPI).

On trouvera dans le tableau 2 les estimations des sommes que les fondations consacrent aux activités d'assistance aux partis. Il est difficile d'obtenir des chiffres fiables. Nombre de programmes ne se consacrent pas à un objectif unique et les organisations ne

**Tableau 2 :**  
**Dépenses consacrées à l'assistance aux partis**

Organisation	Budget global (euros)	Assistance aux partis (euros)	Part du budget global
NDI	77 000 000	26 950 000	35%
FES	123 500 000	24 700 000	20%
IRI	57 000 000	24 510 000	43%
KAS	102 900 000	20 580 000	20%
HSS	42 700 000	8 540 000	20%
FNSSt	40 000 000	8 000 000	20%
HBS	37 200 000	7 440 000	20%
NIMD	6 800 000	6 120 000	90%
WFD	6 200 000	4 030 000	65%
OPIC	12 500 000	3 750 000	30%
RLS	9 000 000	1 800 000	20%
IDEA	11 000 000	1 650 000	15%
FPI	2 300 000	1 150 000	50%
Total	528 100 000	139 220 000	non applicable

Sources : Van Wersch et De Zeeuw (2005), Carothers (2006), International IDEA. Les estimations pour FES, FNSSt, RLS et HSS sont basées sur des chiffres de KAS et HBS. Tous les chiffres sont de 2004, sauf ceux de IRI et NDI (2005) et de International IDEA (2006).

publient pas toujours la ventilation de leurs dépenses. Carothers (2006, p. 86) estime que les fondations allemandes ont dépensé entre 30 millions d'euros et 60 millions d'euros en 2004 pour leurs activités d'assistance aux partis. Si le NDI et le IRI consacrent pour les activités d'assistance aux partis des pourcentages considérablement plus élevés de leur budget que ne le font les fondations allemandes, c'est en partie dû au fait que ces dernières sont engagées dans de nombreuses actions politiques dans leur pays. Les dépenses consacrées à ces actions sont comprises dans les chiffres des budgets globaux.

La présence d'ONG non partisans dans le domaine de l'assistance aux partis est relativement nouvelle. L'Institut néerlandais pour la démocratie multipartite (NIMD) a été fondé en 2000 et dispose maintenant d'un budget annuel d'un peu moins de 7 millions d'euros. Le Centre norvégien de

soutien à la démocratie a été fondé en 2002 et Demo Finland a suivi en 2006. Ces trois organisations ont un point commun : elles considèrent comme un tout les activités de promotion de la démocratie des principaux partis politiques dans leurs pays. La Fondation Westminster pour la démocratie, basée au Royaume-Uni, créée en 1992, fait elle aussi partie du groupe des ONG multipartisanes, bien qu'elle finance des activités dirigées par les partis politiques ou par d'autres organisations sans but lucratif plutôt que de mettre elle-même les projets en place. On pourrait donc la définir également comme une organisation donatrice spécialisée.

En Australie, la promotion de la démocratie est assumée par le Centre pour les institutions démocratiques (CDI), fondé en 1998 et financé en grande partie par l'Agence australienne pour le développement international (AusAid). Dernièrement, les deux principaux partis australiens – le Parti libéral australien et le Parti travailliste australien – ont créé leurs propres programmes financés directement par le gouvernement à hauteur, actuellement, de 1 million de dollars australiens (590 000 euros) annuels chacun, sous l'appellation de Programme des partis politiques australiens pour la démocratie.

Enfin, de nombreuses organisations internationales travaillent dans ce domaine. International IDEA est la seule à être mandatée pour la promotion de la démocratie. Elle a été fondée en 1995 et compte actuellement vingt-cinq États membres. Son budget annuel est d'environ 11 millions de dollars (2006), dont 15 % sont consacrés aux actions liées aux partis, qui vont de la collaboration sur le terrain avec les partis à la production et la diffusion

de connaissances comparatives. D'autres organisations internationales s'engagent dans l'assistance aux partis, mais cela ne représente qu'une partie de leurs activités ; parmi ces organisations, citons l'Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe (OSCE) et son Bureau pour les institutions démocratiques et les droits de l'Homme, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), l'Organisation des États américains (OAS).

### Les donateurs

La plus grande partie des ressources financières des activités d'assistance aux partis – comme c'est le cas pour l'assistance à la démocratie en général – est d'origine publique. Les fonds sont fournis soit directement par les gouvernements par l'intermédiaire de leurs ministères des Affaires étrangères ou du Développement, ou par des organismes donateurs.

Le NDI et l'IRI ont été créés avec le financement de la Dotation nationale pour la démocratie (NED) qui continue de verser environ 10 % du budget de l'organisation en allocation principale. Le reste de leurs revenus vient maintenant vient de l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), le Département d'État des États-Unis et un certain nombre d'organismes donateurs étrangers.

La Suède donne de l'argent aux fondations de partis par le canal de l'Agence suédoise de coopération au développement international (Sida). Les fondations allemandes aussi reçoivent la plupart de leurs fonds de l'État. La Fondation Friedrich Ebert (FES) a déclaré que 91 % et 92 % de ses revenus venaient de fonds publics respectivement pour 2004 et 2005. Pour la deuxième plus importante

fondation, la Fondation Konrad Adenauer (KAS), la proportion est de 94 % pour 2004 (chiffres évalués d'après les relevés de comptes de la fondation). Parmi les autres organismes de développement qui financent les projets d'assistance aux partis, citons l'Agence espagnole pour la coopération internationale (AECI), le Département britannique pour le développement international (DFID) et l'Agence canadienne pour le développement international (ACDI). En dehors des gouvernements, il existe quelques donateurs internationaux ou régionaux qui ont commencé à financer des projets d'assistance aux partis, comme la Banque interaméricaine de développement (IDB). Il est donc important de noter que même les acteurs non gouvernementaux dépendent presque exclusivement des fonds publics.

### Autres acteurs

Les organisations internationales de partis politiques, ces associations souples de partis politiques de même sensibilité, sont aussi acteurs sur le terrain, mais en général elles ne mettent pas en œuvre des programmes complets, mais œuvrent comme un catalyseur occasionnel ou un organisateur de réunions et de dialogues.

## Les types de programmes d'assistance aux partis

En général l'assistance aux partis essaie de renforcer un parti ou le système de partis dans son ensemble. Souvent l'assistance est mue par une représentation idéaliste de ce que les partis devraient être, sans grandes références à la façon dont ils fonctionnent même dans les démocraties bien établies. Comme le remarque Thomas Carothers, « l'aide aux partis veut aider à construire des partis qui soient gérés avec compétence, démocratiques dans leur fonctionnement interne, bien ancrés dans la société, respectueux des lois, financièrement transparents et disposant de fonds suffisants, avec une idéologie claire, avec des adhérents femmes et des jeunes, capables de mener des campagnes et de gouverner efficacement » (Carothers, 2006, p. 97).

Deux dimensions permettent de définir les différentes activités d'assistance aux partis : il s'agit des domaines d'intervention et les modes de fourniture d'assistance. Cela donne un espace à deux dimensions au sein duquel l'assistance aux partis se définit à travers cinq domaines d'intervention (voir tableau 3, horizontalement) et cinq modes de fourniture d'assistance (voir verticalement). On ne peut pas toujours faire une distinction claire entre

Une assistance aux partis performante  
*Des partis plus forts pour une meilleure démocratie*

**Tableau 3 :**  
**Structure des domaines d'intervention de l'assistance aux partis et de ses modes de fourniture**

Domaines d'intervention / Modes de fourniture	Organisation interne des partis	Relations entre les partis	Partis et société	Règlements des partis	Assistance internationale aux partis
Formation / Renforcement des compétences					
Dialogue					
Documentation					
Conseil					
Contributions financières directes					

les différents domaines, mais cela permet de situer assez bien les actions mises en œuvre.

### Les domaines d'intervention

Une grande partie de l'assistance aux partis a pour but d'aider ceux-ci à devenir efficaces en renforçant leur *organisation interne*. En période électorale, cela consiste essentiellement à les aider à faire campagne. Cela peut être facilement effectué par des consultants spécialisés qui passent en revue les différents aspects d'une campagne électorale comme le développement d'une stratégie, les messages à faire passer, le ciblage de l'électorat, la communication et la lutte contre l'abstention. Bien qu'une campagne soit un acte très politique et délicat, l'aspect technique des activités qu'elle implique, sa durée clairement définie et ses objectifs font que l'assistance à la campagne est simple à mettre en place. L'assistance à la campagne est réalisée surtout par des organisations partisans parce qu'il semble difficile de mettre en commun cette ressource avec des partis rivaux, à moins qu'il ne s'agisse de stages de préparation à contenu très général. Ce genre d'assistance se réduit au bout du compte à payer un service que le parti pourrait acheter lui-même, à condition d'en avoir les moyens.

L'assistance organisationnelle traite aussi d'autres aspects du fonctionnement interne des partis politiques. Citons : (a) efficacité de la communication interne, (b) comptabilité, (c) recherche de financements, (d) mise en place d'une structure qui fonctionne, (e) relations avec les médias, (f) recrutement d'adhérents et relations avec les adhérents.

Un aspect de l'assistance légèrement différent, bien qu'important, consiste à aider les partis à élaborer des politiques cohérentes. Le fréquent manque de base programmatique dans de nombreux partis des jeunes

démocraties et les graves conséquences de cet état de fait une fois que les partis sont au pouvoir, montrent qu'on a trop négligé par le passé la conception d'un programme politique<sup>3</sup>.

La construction de *relations durables entre les partis* joue un rôle important dans l'assistance aux partis, en particulier dans les sociétés sujettes aux conflits. Cela se fonde sur la conviction que la démocratie ne peut bien fonctionner que si les partis se lancent dans une saine compétition d'idées et de politiques tout en maintenant un minimum de consensus. Il s'agit d'un des piliers de la démocratie (Easton, 1956). Cela implique que les adversaires politiques doivent toujours rester courtois quelque acharné que puisse être le débat. Les contacts entre partis du pays où l'assistance a lieu et ceux des démocraties stables, en général le pays d'origine du fournisseur d'assistance ou du donateur, est une des facettes des relations entre partis. Le propos n'est bien sûr pas la résolution des conflits mais plutôt l'apprentissage par l'exemple. On considère souvent que, tandis que les représentants des pays où l'assistance a lieu apprennent comment les démocraties fonctionnent concrètement, leurs homologues acquièrent une meilleure compréhension de la situation et des difficultés des partis dans les jeunes démocraties. En outre, les fournisseurs d'assistance essaient de favoriser les relations « Sud-Sud » entre les pays en développement. Plutôt que de réunir des membres de parti d'un pays en développement et d'un pays occidental, avec des cultures complètement différentes, les échanges Sud-Sud facilitent le partage d'expériences entre personnes qui ont eu récemment un vécu comparable.

Le module *Partis et société* comprend toutes les activités visant à accroître la participation des femmes, des jeunes et des minorités dans les partis politiques et par l'intermédiaire de

<sup>3</sup> En Amérique latine, International IDEA a mis en place avec succès des plates-formes sur lesquelles des représentants des partis rencontrent, à titre collectif ou individuel, des experts, pour discuter de sujets spécifiques. C'est un domaine dans lequel les fournisseurs d'assistance aux partis peuvent établir des liens d'une importance capitale entre les partis et des experts indépendants.

ceux-ci. Ces projets sont devenus de plus en plus fréquents depuis une vingtaine d'années.

Un certain type d'assistance est destiné au système de partis dans sa globalité plutôt qu'aux partis. L'assistance pour le règlement des partis cherche à établir un cadre dans lequel les partis puissent fonctionner. Déclaration de création du parti, conditions de conformité et financement du parti en font partie. Des organisations internationales telles qu'International IDEA et le PNUD sont leaders dans ce sous-domaine.

Enfin, le dernier domaine d'intervention se situe à un niveau qui englobe les autres domaines de l'assistance internationale aux partis. Le présent document en fait partie. Il se préoccupe de la façon dont l'assistance internationale aux partis est prévue et fournie et quels buts elle cherche à atteindre.

En fait beaucoup d'activités relèvent de plusieurs catégories. Par exemple, un stage de formation destiné aux membres de différents partis peut en même temps améliorer les aptitudes d'organisation interne et favoriser le dialogue entre partis. Il en est de même pour de nombreux projets qui s'adressent aux femmes en politique. Aider un mouvement féministe peut à la fois encourager davantage de femmes à entrer dans les partis et à instaurer un dialogue entre partis.

### Comment l'assistance est fournie

L'assistance peut être fournie de nombreuses façons différentes. Il y a des moyens très courants : stages, conférences et séminaires, échanges, conseil individuel, subventions directes ou en nature. Comme pour les budgets consacrés à l'assistance aux partis, il est difficile d'estimer la part consacrée à ces types d'aide. Van Wersch et De Zeeuw (2005, p. 17) rapportent que les fondations de parti

européennes consacrent 56 % de leur budget d'assistance à la démocratie à des stages, 14 % au conseil et à l'assistance technique et 12 % aux conférences et séminaires. La répartition en ce qui concerne l'assistance aux partis est vraisemblablement similaire.

*Formation et renforcement des compétences* semblent bien être les méthodes les plus employées mais les thèmes et les formes peuvent varier considérablement. La plupart des stages de formation sont centrés sur des aspects plutôt techniques de l'assistance, tels que la recherche de financements, la façon de faire campagne ou de développer les fonctions de direction. Souvent le stage est assuré par des consultants internationaux qui à la fois font payer très cher leurs services et manquent d'une vraie connaissance du contexte. Mais d'un autre côté on ne trouve pas toujours sur place des intervenants qui ont le savoir-faire nécessaire.

Les ateliers et séminaires peuvent également compter parmi leurs intervenants des consultants et autres experts, mais ils sont plutôt orientés vers l'échange d'idées et d'expériences. C'est le domaine du *dialogue*. Par exemple, les politiques d'autres pays qui ont connu des problèmes comparables peuvent être invités à partager leur expérience avec leurs homologues. Les ateliers permettent aussi de réunir des politiques de partis différents pour discuter de questions générales comme la déontologie ou les règlements.

Des voyages d'étude et des échanges sont des outils de dialogue très répandus. Soit une délégation de politiques d'une démocratie bien établie rend visite à un pays partenaire bénéficiaire d'assistance, soit un groupe d'un pays récemment démocratique rend visite à un pays démocratiquement établi. Les fournisseurs d'assistance essaient de réunir des groupes de politiques – souvent en dehors de leurs pays – en vue d'amorcer un dialogue.

Une assistance aux partis performante  
*Des partis plus forts pour une meilleure démocratie*

Les organisations telles qu'International IDEA produisent une abondante *documentation* et des analyses des questions relatives aux partis qui peuvent être librement utilisées par les partenaires bénéficiaires d'assistance. Les manuels d'International IDEA, les réunions d'information, les bases de données et les tribunes en ligne interactives s'adressent aux praticiens et mettent à leur disposition un travail de recherche pointu sous une forme facilement utilisable et compréhensible. C'est important car il y a souvent une connaissance nettement insuffisante du sujet aussi bien de la part des fournisseurs d'assistance que de celle des partenaires bénéficiaires d'assistance.

L'assistance peut aussi être dispensée sous forme de *conseil politique* ou de *conseil* individuel. Les partenaires bénéficiaires dans ce type d'assistance peuvent être des organismes gouvernementaux ou des dirigeants de parti qui, par exemple, ont besoin du savoir-faire d'un fournisseur d'assistance sur un sujet particulier. Les fournisseurs d'assistance peuvent aussi essayer d'influer sur leur programme en préparant par exemple des mémorandums et en soulignant des solutions bien précises.

Enfin, les *contributions financières directes* sont rares dans l'assistance aux partis. Le NIMD en a fourni à quelques occasions (Carothers, 2006, p. 114), mais en général les fournisseurs d'assistance préfèrent organiser leurs propres activités. Parfois ils assument les frais de manifestations organisées par les partis eux-mêmes, comme les congrès.

Une fois que l'on a établi une typologie des différentes formes d'assistance, il importe d'évoquer la durée de celle-ci. Les fondations de parti allemandes, par exemple, ont en général des délégations locales dans la plupart des pays dans lesquels elles travaillent et nouent des relations durables

avec leurs homologues dans le pays. Certains programmes durent des décennies. D'autres fournisseurs d'assistance assignent un temps limité à leurs programmes. Le dernier critère discriminant est le niveau auquel l'action est menée : local, régional ou international.

### **Les forces et les faiblesses de l'assistance aux partis de nos jours**

L'assistance aux partis souffre de deux faiblesses qui de prime abord peuvent paraître contradictoires : elle n'a pas de méthodologie rigoureuse et ne tient pas suffisamment compte du contexte. Le premier point est lié à l'absence d'un cadre réglementaire précisant ce que l'assistance aux partis est censée réaliser et la façon dont les programmes doivent être mis en œuvre. Cependant, il n'y a de directives à aucun niveau. Le deuxième point est lié au fait que les fournisseurs d'assistance ont tendance à utiliser les mêmes solutions partout ou à se contenter de copier les expériences d'autres pays. Pourtant, toutes les situations sont différentes les unes des autres et pour que l'assistance soit efficace, elle doit être adaptée au contexte. Les partis évoluent dans un environnement complexe, influencé par des facteurs politiques, sociologiques, culturels et historiques. Il faut tenir compte de ces facteurs et un cadre réglementaire faciliterait les choses.

Kumar (2005, p. 507) écrit : « La communauté internationale se donne rarement une stratégie cohérente et globale pour le développement des partis dans un pays donné. Au contraire, son approche est opportuniste. Les donateurs intéressés et les ONG ont largement sélectionné les régions pour l'assistance selon les opportunités locales, les ressources disponibles et leurs propres intérêts. » Erdmann (2006, p. 197-199) analyse l'assistance aux partis fournie par les

fondations allemandes et conclut qu'aucune d'entre elles n'a de stratégie claire en ce qui concerne les objectifs de l'assistance aux partis et qu'elles n'ont pas de directives, d'outils ou de textes sur la façon de mener à bien des projets d'assistance aux partis.

L'évaluation de l'assistance aux partis laisse beaucoup à désirer. Nombre de fournisseurs d'assistance font plus ou moins de l'évaluation, mais elle n'est pas systématique. Elle est souvent réalisée par leur personnel sans l'intervention de personne d'extérieur à l'institution (Van Wersch et De Zeeuw, 2005, p. 22-24). Faute d'une évaluation cohérente et basée sur des références précises, il est difficile de déterminer l'impact de l'assistance aux partis et d'améliorer la qualité de celle-ci. En outre, il semble que les institutions gardent peu d'archives concernant les expériences et les outils utilisés, et de ce fait ceux qui conçoivent des programmes repartent à zéro à chaque nouveau projet.

Le NDI a publié un guide de l'assistance aux partis (NDI, 2001) qui attire l'attention sur des points essentiels dans les projets et les évaluations de programmes d'assistance aux partis. Il souligne à raison que l'évaluation des besoins doit être faite en collaboration avec les partenaires bénéficiaires d'assistance. Concernant les indicateurs pour l'évaluation, le guide insiste sur les stages et recommande la présence d'un regard extérieur. C'est une première étape et qui va dans le bon sens, mais la démarche doit être beaucoup plus complète et précise pour être utile aux praticiens. Le dilemme qui fait hésiter entre engager des experts internationaux connaissant peu le contexte local ou des formateurs locaux peu expérimentés dans le domaine concerné a été en partie surmonté. Les fournisseurs d'assistance pratiquent de plus en plus la « formation du formateur » qui facilite l'apprentissage chez les citoyens du pays concerné qui peuvent ensuite

transmettre leurs connaissances. On le fait pour l'assistance électorale, en utilisant l'outil « constituer des ressources pour la démocratie, la gouvernance et les élections » (BRIDGE). C'est un module qui a été mis au point par International IDEA, la division de l'assistance électorale des Nations unies, la commission électorale australienne, le PNUD et l'IFES, une organisation de promotion de la démocratie basée aux États-Unis (précédemment nommée Fondation internationale pour les systèmes électoraux). Bien que les thèmes et les groupes cibles soient différents dans l'assistance aux partis et l'assistance électorale, le module BRIDGE sert de modèle pour les outils de développement de compétences dans les autres domaines de l'assistance à la démocratie.

Les activités d'assistance aux partis sont souvent liées à des objectifs bien précis des donateurs et des fournisseurs d'assistance. Par exemple un but fréquemment poursuivi est le renforcement de la démocratie interne. On peut aussi chercher à augmenter le nombre de femmes et de jeunes qui s'engagent dans l'organisation du parti. Bien que ces objectifs puissent être légitimes, les fournisseurs d'assistance ne savent pas toujours eux-mêmes s'il s'agit d'une fin à leurs propres yeux ou de moyens permettant de parvenir à une meilleure démocratie. Si la deuxième hypothèse était la bonne, il faudrait que cela entre explicitement dans les fonctions des partis politiques telles que nous les avons évoquées dans l'introduction.

Pour que l'assistance aux partis ait un effet, il faut qu'elle passe par différentes étapes. D'abord identifier les points faibles et concevoir des programmes précis pour y remédier. Il faut une structure pour évaluer, déterminer les besoins et élaborer un projet adéquat, mettre en application et évaluer l'assistance. Nous ferons des propositions à ce sujet dans le prochain chapitre. ■

Une assistance aux partis performante  
*Des partis plus forts pour une meilleure démocratie*

# Recommandations

Ce chapitre a un triple objet. D'abord, il souligne la nécessité d'adopter des principes communs, avec l'accord de tous les acteurs. Deuxièmement, il désigne les trois domaines que ces principes devraient concerner : (a) une approche fonctionnelle des partis politiques, (b) l'intégration d'autres domaines de l'assistance à la démocratie, (c) un cycle de méthodologie du projet. Troisièmement, il conseille des outils pour les trois phases du cycle de projets. La présentation des outils est loin d'être complète. Cette partie du mémorandum constitue une base pour les discussions à venir et essaie d'envisager les directions que ces discussions peuvent prendre.

## Pourquoi nous faut-il des principes ?

On a accusé – à tort ou à raison – l'assistance aux partis d'être trop souvent dispersée, inefficace et de se situer du côté de l'offre. Bien que ce ne soit pas valable pour tous les projets, il y a du vrai dans ces critiques. La déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005) reconnaît le besoin de disposer de meilleures normes pour la coopération au développement et fait plusieurs recommandations pour en améliorer l'efficacité. La déclaration de Paris appelle à l'harmonisation et à davantage de contrôle et de transparence.

Les principes ne limitent pas, ils permettent. Ils donnent aux partenaires bénéficiaires d'assistance des outils pour évaluer leurs forces et leurs faiblesses, déterminer leurs besoins en termes d'assistance et rechercher activement celle-ci. Avec de tels principes, l'assistance aux partis devrait être beaucoup plus orientée vers la demande à l'avenir. Les principes aident les donateurs à dépenser leur argent à bon escient

pour une efficacité maximale et ils permettent aux fournisseurs d'assistance d'être efficaces et de remplir au mieux leur mission.

Le but fondamental des principes appliqués à l'assistance aux partis est d'arriver à un juste équilibre entre une systématisation suffisante et une meilleure prise en compte du contexte. On a besoin d'une systématisation des procédures, à savoir de la conception, du financement, de la réalisation, de l'évaluation et de la mémoire institutionnelle. On a besoin de tenir compte du contexte pour déterminer le contenu concret de l'assistance. C'est souvent le contraire qui se produit dans l'assistance internationale aux partis. Les procédures ne sont pas normalisées, et les fournisseurs d'assistance sont tentés d'utiliser les approches déjà existantes pour déterminer le contenu concret.

## La primauté des fonctions

Dans l'introduction du présent mémorandum, nous avons décrit les fonctions essentielles que les partis remplissent dans un système démocratique. Ces fonctions sont les suivantes :

1. développer des politiques cohérentes et mettre au point des programmes de gouvernement (fonction d'expression des intérêts) ;
2. recenser et regrouper les revendications émanant de la société (fonction de regroupement des intérêts) ;
3. recruter et sélectionner des personnes en vue de pourvoir des fonctions gouvernementales et législatives.

Nous ne mentionnons pas ici la quatrième fonction (surveiller et contrôler le gouvernement), parce qu'elle n'entre pas dans le cadre de notre analyse. C'est une fonction procédurale qui découle des trois autres. Si un

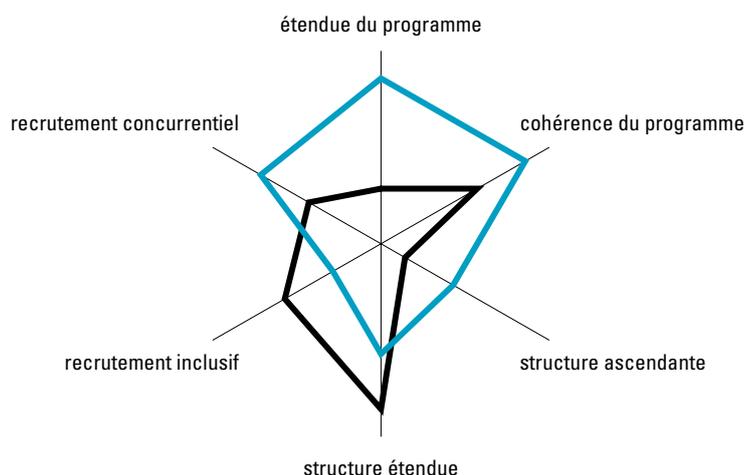
parti a des résultats satisfaisants dans les trois premières fonctions, il est vraisemblablement à même de se montrer efficace dans le contrôle du gouvernement et du parlement. En outre, c'est aussi une fin en soi parce que cela signifie qu'il y a sur le marché de la politique des alternatives à la façon de gouverner actuelle, ce qui est l'essence même du pluralisme.

Pour rendre les fonctions abstraites mieux gérables, nous les divisons en six aspects qui peuvent être évalués en relation aussi bien avec un parti qu'avec un système de partis dans son ensemble. La fonction d'expression des intérêts dépend de l'étendue et de la cohérence du programme de parti. La fonction de regroupement des intérêts requiert une structure inversée et une structure étendue, ce qui implique que le parti soit solidement ancré dans la société. La fonction de recrutement se met en place selon un processus inclusif et concurrentiel.

Les six dimensions peuvent être représentées sur un tableau (voir schéma 2). Chacun des six axes mesure à quel point une dimension est performante dans un cas donné. Étant donné l'aspect qualitatif de l'estimation, nous recommandons d'utiliser une échelle à cinq niveaux (très bas, bas, moyen, élevé, très élevé). En reliant les valeurs mesurées pour chacune des dimensions, on obtient le profil de performance individuel d'un parti ou d'un système de partis. Ce profil peut être associé à un profil de compétence.

Un profil de compétence est similaire à un profil de performance de parti. Au lieu de mesurer les performances d'un parti, il représente la capacité d'une activité d'assistance donnée à améliorer chacune des dimensions. En superposant les profils de performance et les profils de compétence, il est facile de choisir l'action adaptée à une situation donnée.

## Schéma 2 : Les dimensions des fonctions des partis politiques



Dans cet exemple, nous avons un parti (représenté par le trait noir) à structure étendue, ce qui signifie qu'il est largement représenté dans le pays et la société. Ses processus de recrutement sont moyennement compétitifs et concurrentiels. Le programme du parti est cohérent, mais pas très étendu. Vraisemblablement, le parti aura des propositions politiques pour quelques-uns seulement des problèmes majeurs que connaît le pays. Par ailleurs, c'est un parti très hiérarchisé – il est contrôlé par le haut plutôt que par la base.

N'importe quelle activité d'assistance consacrée à ce parti identifierait sans doute les deux principaux points faibles du parti : le programme restreint et la structure descendante. L'action choisie dans ce cas (représentée par le trait bleu) est liée à la dimension programmatique. Elle a pour effet annexe de renforcer la compétitivité du processus de recrutement. Ce n'est bien sûr qu'un exemple pour illustrer l'utilisation des profils. Pourtant, cela pourrait être un projet qui associe les politiques à la sélection de candidats à des fonctions au sein du parti et du

Une assistance aux partis performante  
*Des partis plus forts pour une meilleure démocratie*

gouvernement en aidant les responsables du parti à élaborer un ensemble de propositions qui leur permettent de viser certaines fonctions.

Les programmes d'assistance devraient identifier les points faibles grâce à une évaluation approfondie en amont du projet et adapter les activités en conséquence plutôt que de raisonner en termes d'actions dont la nature est arrêtée en premier. Il faut se défaire de tout idéalisme quant à la façon dont les partis devraient fonctionner. Il est hautement irréaliste de s'attendre à ce que les partis des jeunes démocraties aient un comportement que ceux des démocraties bien établies ont rarement et si les programmes se fondent sur cette illusion, ils peuvent même s'avérer contre-productifs.

## La clé, c'est l'intégration des actions

Pour qu'ils soient efficaces, il faut de plus en plus voir les programmes d'assistance aux partis comme faisant partie d'une approche holistique de l'assistance à la démocratie. Cela ne signifie pas que les actions individuelles ne seront plus possibles mais plutôt qu'elles devraient être scrupuleusement replacées dans un contexte plus vaste et mises en relation avec les efforts fournis dans le domaine de l'assistance électorale, de la société civile, des processus de construction constitutionnelle et de l'état de droit.

Toutes les actions doivent faire partie d'un programme global fondé sur une évaluation rigoureuse des besoins. Les fournisseurs d'assistance et les donateurs sont souvent critiqués parce qu'ils mettent en place des actions ponctuelles – comme un atelier unique ou un programme courant sur une seule année – plutôt que des projets d'ensemble. Rien

n'empêche de lancer une activité ponctuelle tant qu'il est clairement établi qu'elle s'inscrit dans un cadre plus général.

L'intégration, cela ne consiste pas seulement à réunir différents ingrédients de l'assistance à la démocratie, cela signifie aussi réunir différents acteurs. Beaucoup de soupçons et d'hésitations concernant l'assistance aux partis pourraient être surmontés si, par exemple, les donateurs cherchaient à investir leur argent de façon multilatérale plutôt que d'agir seuls (Kumar, 2005, p. 517-518). La même remarque vaut pour les fournisseurs d'assistance, en particulier les fournisseurs partisans. Si des projets individuels faisaient partie d'un projet d'ensemble visant à renforcer le système de partis dans un pays donné, les fournisseurs d'assistance pourraient continuer à travailler avec certains acteurs tout en combattant les accusations de prise d'influence (une demande comparable est faite par Gershman et Allen, 2006).

Jusqu'ici, l'assistance aux partis a été dominée par les fondations de partis, comme on peut en juger d'après le survol des budgets du tableau 1. Les fondations ont réalisé un travail très précieux, mais il y a d'autres acteurs qui pourraient compléter leurs activités. Les organisations internationales de partis sont à même de mettre au point des normes pour leur famille idéologique. L'adhésion encourage les partis au respect et les échanges réguliers devraient renforcer leur sens des responsabilités. Les organisations internationales de partis sont notoirement sous-financées et ont du mal à mettre en place des programmes importants mais elles s'intéressent de plus en plus aux activités d'assistance aux partis.

Aujourd'hui d'autres organismes intergouvernementaux et parlementaires entrent en scène ou travaillent sur des sujets apparentés comme l'assistance

parlementaire. On devrait encourager ces organismes à accroître leurs activités dans le domaine de l'assistance aux partis. Parmi ces organismes, on peut citer : le Syndicat interparlementaire (IPU) ; l'Organisation des États américains (OAS) ; la Banque de développement interaméricaine (IDB) et le Forum parlementaire sud-africain pour le développement et la coopération (SACD-PF).

## Organisation méthodique et mise en œuvre

### Estimation de l'ensemble des besoins

Le point de départ de n'importe quel projet doit être une estimation rigoureuse des besoins et une bonne organisation. À ce stade, il faut répondre à trois questions essentielles.

1. Quelle est la situation actuelle ?
2. Comment sera-t-elle à l'avenir et comment voulons-nous qu'elle soit ?
3. Quelles sont les actions adéquates à mettre en œuvre pour obtenir le résultat souhaité ?

Quand on évalue des besoins, on devrait toujours penser au long terme. Bien qu'en général les projets ponctuels ne puissent pas résoudre tous les problèmes d'un coup, il importe de savoir quelle direction un pays doit prendre. Les fournisseurs d'assistance se plaignent souvent de ce que les donateurs mènent des actions à courte vue et ne sont pas suffisamment désireux d'investir dans des projets à long terme. Cependant, la faute ne revient qu'en partie aux donateurs. Les projets bien évalués peuvent et devraient servir des objectifs à long terme, même s'ils sont d'une portée limitée. Imaginons qu'un escalier représente le moyen de renforcer la démocratie. Chaque marche représente un projet –

du moins si les fournisseurs d'assistance insistent davantage sur la coopération que sur la compétition. L'estimation des besoins devrait poser la question du soutien au projet d'assistance. Alors qu'on en appelle souvent à des projets à long terme, les estimations devraient viser à ce que le destinataire de l'assistance – qu'il s'agisse d'un parti ou d'un système de partis – devienne autonome dans un délai raisonnable. Il n'est absolument pas souhaitable que l'on travaille sur les programmes en pensant que le bénéficiaire d'assistance en aura besoin indéfiniment.

Afin d'être comparable, l'estimation des besoins devrait être toujours faite selon une grille prédéfinie. Il est important que les partenaires bénéficiaires d'assistance soient impliqués. Toute assistance est vouée à l'échec si un seul de ses aspects semble non pertinent aux bénéficiaires d'assistance eux-mêmes. Les instances de contrôles et les décideurs – à plus forte raison les responsables de partis – doivent être impliqués dès le début. On s'assure ainsi qu'ils se sentent concernés et par conséquent plus susceptibles de tirer profit de l'assistance. Selon les circonstances, un comité consultatif avec des représentants de haut niveau des partis politiques et d'autres acteurs importants pourrait être convoqué à la phase initiale du projet pour introduire celui-ci et à la fin pour exprimer les réactions.

Une bonne estimation des besoins demande du temps et coûte cher. Les différents fournisseurs d'assistance éviteront de rendre des analyses qui font double emploi, ce serait un gaspillage de ressources. Aussi tout matériau issu du travail d'estimation des besoins devrait-il être rendu public et largement diffusé. Cette exigence vaut pour la coopération au développement en général (voir par exemple OCDE, 2003, p. 31-44). Pour des raisons évidentes, de nombreux

*Une assistance aux partis performante  
Des partis plus forts  
pour une meilleure  
démocratie*

acteurs sont réticents quand il s'agit de diffuser de tels éléments d'information. Après tout, bien que tous poursuivent le même but, il y a une certaine concurrence et certains acteurs peuvent craindre de renoncer ainsi à un avantage. Pourtant, pour améliorer notre efficacité, il est très important que les différents fournisseurs d'assistance mettent en commun leurs expériences. Des réunions d'échange régulières devraient les encourager à le faire.

En dépit des incantations en faveur de l'ouverture et de transparence, il y a une opposition de fait. Le travail avec des partis politiques est plus politique et plus sensible que la plupart des autres domaines de l'assistance à la démocratie et de la coopération au développement. Le besoin de coopérer entre fournisseurs d'assistance pour renforcer l'efficacité de leurs programmes peut se heurter à l'exigence de confidentialité des partis politiques. Il n'y a pas de solution miracle à ce problème et il faut agir au cas par cas.

Les deux sections ci-dessous montrent à travers deux exemples comment estimer la situation actuelle de la démocratie et se projeter dans l'avenir. Le premier exemple est l'Évaluation de l'état de la démocratie (State of Democracy Assessment) d'International IDEA, le second le développement de scénario. Ces deux outils complémentaires facilitent grandement la phase initiale de conception d'un projet promis à la réussite.

### **Contrôle scrupuleux et évaluation**

Le contrôle et l'évaluation sont étroitement liés à l'estimation des besoins. C'est seulement lorsque les activités sont axées sur les résultats et développées à partir d'une estimation soignée des besoins qu'elles peuvent être évaluées. Mesurer l'impact des activités de construction de la démocratie représente un

défi, mais les participants devraient essayer de développer des outils adaptés.

L'évaluation commence avec la phase d'organisation d'un projet. C'est à ce stade qu'il faut choisir les indicateurs adéquats et décider quelles informations sont à rassembler pendant la mise en œuvre du projet. Malheureusement, le début d'un projet est le moment où les personnes responsables de sa préparation sont le moins susceptibles de réfléchir à ces exigences qui leur semblent lointaines. Pourtant, ne pas définir les besoins liés à l'évaluation à ce stade se traduira plus tard par des coûts d'évaluation plus élevés ou même rendre impossible une évaluation correcte.

Comme pour l'estimation des besoins, non seulement il importe que chaque projet soit évalué correctement, mais encore que les résultats soient disponibles au-delà du groupe des organisations impliquées. Il y a une réticence compréhensible à communiquer des résultats d'évaluation, en particulier s'ils rendent compte de points faibles ou d'échecs. Pourtant, pour les besoins de l'amélioration de l'assistance aux partis, tous ceux qui sont partie prenante devraient être capables d'apprendre de l'expérience des autres.

L'évaluation exige habituellement que l'on dispose d'indicateurs. Selon la nature de l'information sous-jacente, les indicateurs peuvent utiliser différents niveaux de mesure, allant des classements ordinaux (par exemple faible, moyen et élevé) aux proportions (valeurs numériques, comme le nombre des participants). Les indicateurs peuvent être des indicateurs pilotes ou des indicateurs de retard. Les indicateurs de retard mesurent les performances passées tandis que les indicateurs pilotes sont un mandat pour des réalisations futures. Par exemple, le nombre de participants inscrits pourrait être un indicateur pilote pour la taille de la manifestation. Concernant les

moyens de mesure, ils se répartissent en quatre catégories : (a) les indicateurs d'intrants qui indiquent la quantité de ressources consacrées au projet, (b) les indicateurs de rendement qui mesurent les quantités produites, par exemple, combien de rapports ont été publiés, (c) les indicateurs de résultats, qui mesurent les effets du rendement, (d) les indicateurs d'impact qui mesurent l'impact à moyen terme ou à long terme sur l'objectif principal du projet (OCDE, 2003, p. 57).

Les indicateurs choisis pour mesurer les objectifs devraient être un mélange d'indicateurs pilotes et d'indicateurs de retard et des différents moyens de mesure énumérés ci-dessus. En général, il devient plus difficile de trouver les indicateurs adaptés à mesure que l'on va vers la fin de la liste.

Les indicateurs d'intrants et les indicateurs de rendement font partie du domaine du contrôle opérationnel et sont surtout utiles pour le contrôle de la mise en œuvre des programmes. L'évaluation à ce niveau est faite en général par les membres du personnel du programme eux-mêmes. Les études d'impact sont surtout à long terme (certaines peuvent couvrir plusieurs années) et ne sont pas réalisées par le personnel de mise en œuvre. Cela pour deux raisons. D'abord, l'évaluation ne doit pas être entièrement faite par les responsables du projet parce qu'il y a des limites naturelles à l'objectivité de la réflexion. Ensuite, l'évaluation de l'impact se situe vraiment en dehors de la durée de vie du projet ou du cycle de projets. L'évaluation de résultats se situe dans l'intervalle et peut être considérée comme faisant partie de l'évaluation interne, ou de l'étude d'impact externe.

Enfin, il est à noter que les études d'impact d'ensemble ne sont pas toujours réalisables. Comme nous l'avons déjà écrit, certains travaux sur le long terme sont complexes et

peuvent coûter cher. Pour éviter le manque d'efficacité, il est capital toutefois d'avoir des études d'impact pour les activités nouvelles et des projets pilotes que l'on prévoit de mettre en œuvre sur une plus grande échelle ou dans un autre cadre. Les projets pilotes en particulier devraient être soigneusement préparés pour permettre une bonne évaluation, par exemple en ce qui concerne le lieu, le choix des participants et le contexte.

## Outils pour le cycle de projets

### Méthodologie d'International IDEA pour l'évaluation de l'état de la démocratie

L'évaluation de l'état de la démocratie est un outil méthodologique développé par International IDEA en collaboration avec des chercheurs de l'université de l'Essex. C'est un outil qui permet d'estimer comment une démocratie fonctionne dans un pays donné d'après les avis divergents de ses citoyens. Le raisonnement de départ était que la démocratie était devenue la norme dans de nombreuses régions du monde mais que beaucoup de citoyens étaient mécontents de la qualité et des performances de leur système démocratique. L'évaluation de l'état de la démocratie n'est pas le seul instrument de mesure de la démocratie, mais certaines de ses caractéristiques en font un outil unique en son genre.

L'évaluation de l'état de la démocratie se fonde sur des principes et des valeurs démocratiques d'après lesquels on évalue des accords institutionnels. Cette démarche place la responsabilité de l'évaluation entre les mains des citoyens, ou acteurs internes, elle se base sur les principes de la participation populaire ainsi que sur la maîtrise des projets.

*Une assistance aux partis performante  
Des partis plus forts  
pour une meilleure  
démocratie*

C'est l'outil le plus complet pour estimer les performances d'une démocratie. C'est aussi un outil souple qui permet de replacer l'évaluation dans le contexte donné. Le tableau 4 présente cet outil d'évaluation. Il prend en considération quatorze aspects différents de la démocratie, dont l'un concerne plus particulièrement les partis politiques.

**Tableau 4 :**  
**Les catégories de l'outil d'évaluation de l'état de la démocratie d'International IDEA**

Citoyenneté, loi et droits	Gouvernement représentatif	Société civile et participation populaire	Caractère supranational de la démocratie
Nationalité et citoyenneté	Élections libres et régulières	Les médias dans une société démocratique	Dimensions internationales de la démocratie
État de droit et accès à la justice	Rôle démocratique des partis politiques	Participation politique	
Droits civils et politiques	Efficacité et responsabilité du gouvernement	Réactivité du gouvernement	
Droits économiques et sociaux	Contrôle civil de l'armée et de la police	Décentralisation	
	Lutte contre la corruption		

Source : International IDEA, 2007.

Le premier objectif de l'évaluation est d'envisager les forces et les faiblesses d'une démocratie et d'utiliser les résultats pour identifier les priorités en vue de réformes démocratiques dans le pays où a eu lieu l'évaluation. La maîtrise locale tant du processus d'évaluation que des résultats est capitale. Une évaluation réalisée avec l'outil d'International IDEA le sera à l'intérieur même du pays, jamais depuis l'extérieur. Ainsi, l'évaluation elle-même aura un premier impact sur la démocratie. Il ne s'agit pas d'un

simple effet collatéral ou non recherché, c'est un des objectifs de l'évaluation. Le processus d'évaluation en tant que tel contribue au processus de démocratisation d'un pays par le biais de débats et dialogues sur des points se dégageant de l'évaluation.

De quelles façons l'évaluation de la démocratie peut-elle être utile à l'estimation des besoins dans le domaine de l'assistance aux partis ? En fait, il y a deux options. L'une consiste à mener à bien une vraie évaluation et à utiliser les résultats pour concevoir des projets d'assistance aux partis adaptés. À de nombreux points de vue, c'est la meilleure solution, parce que cela donne une image d'ensemble et non parcellaire de la situation. Toutefois, ce serait un vaste projet nécessitant des ressources considérables, aussi bien en temps qu'en argent.

Si une évaluation complète n'est pas possible, des évaluations échelonnées et/ou ciblées sont possibles. Par exemple, on peut entreprendre une évaluation qui ne prend en compte que le rôle joué par les partis politiques dans la démocratie. Toute évaluation de la démocratie devrait être complétée par une évaluation minutieuse des fonctions des partis comme nous l'avons vu plus haut.

On peut trouver une information approfondie sur la méthodologie d'évaluation de la démocratie d'International IDEA dans une petite brochure publiée par d'International IDEA (IDEA, 2002) ou dans le très complet *Handbook on Democracy Assessment* (IDEA 2007).

### Le développement de scénario

Une fois que l'on a une image de la situation, on a besoin d'un moyen de faire des hypothèses quant à l'avenir. Les scénarios permettent de réfléchir à l'avenir. L'idée de départ est qu'une grande partie de l'avenir est déterminée par

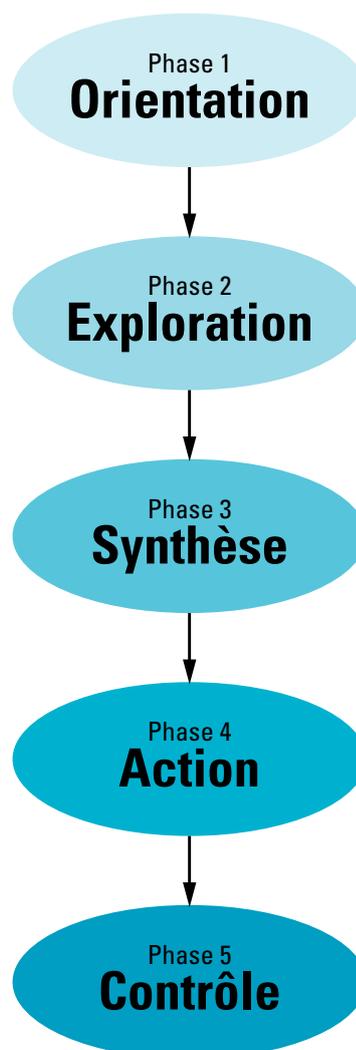
des facteurs inconnus et des variables que nous ne pouvons pas prévoir. Aussi, plutôt que de se contenter d'extrapoler à partir du présent, le développement de scénario tente d'envisager plusieurs futurs possibles. Le développement de scénario implique deux choses, un processus pour développer une vision de l'avenir et un moyen de gérer l'incertitude. On insiste beaucoup sur la créativité à la fois pendant la production des scénarios et dans leur utilisation. En ce sens, les scénarios ne sont pas censés être des prévisions extrêmement précises, ils sont plutôt un moyen de stimuler les réflexions sur l'avenir.

Comme bon nombre d'outils d'organisation stratégique, la réflexion scénarisée vient de l'armée. Dans les années soixante, elle a été adaptée au monde des affaires. La compagnie pétrolière Shell était pionnière dans ce domaine et elle publie toujours ses *Shell Global Scenarios*.

Les scénarios essaient de traiter des questions précises de l'extérieur et selon des points de vue différents. Il est très important que différents participants ou même des personnes étrangères au sujet soient impliqués. Il y a de nombreuses raisons de s'engager dans la réflexion scénarisée et de nombreuses façons de le faire (pour une très bonne introduction, voir Scarce et Fulton, 2004).

Les scénarios peuvent servir différents objectifs, et la façon dont ils sont menés à bien varie en conséquence. Plutôt que de décrire de façon exhaustive les différentes options possibles, nous allons nous concentrer sur l'application précise d'une réflexion scénarisée pour l'assistance aux partis. Chaque processus se décompose en cinq phases, comme on le voit dans le schéma 3 ; les trois premières phases concernent l'organisation, la quatrième concerne la mise en œuvre et la cinquième l'évaluation. En phase 1, on détermine le

**Schéma 3 :**  
**Les phases du développement de scénario**



Une assistance aux  
partis performante  
*Des partis plus forts  
pour une meilleure  
démocratie*

domaine et l'horizon temporel de l'entreprise. Il en résulte une question qui servira de fil conducteur dans les phases suivantes. L'horizon temporel doit être suffisamment vaste pour permettre de vrais changements mais suffisamment limité pour permettre des hypothèses réalistes quant à l'avenir. Pour l'assistance aux partis et les questions relatives à la démocratie, se projeter dans l'avenir à cinq ou dix ans est raisonnable. Aller plus

loin implique de trop nombreuses inconnues et rester en deçà de cinq ans empêche d'être visionnaire quant aux changements possibles.

La question posée par le scénario doit être suffisamment large pour permettre une véritable discussion. Dépendant des besoins exacts de l'organisation qui la pose, la question peut être liée au développement de la démocratie dans un pays en général ou être plus précise. Voici des exemples :

- À quoi la démocratie ressemblera-t-elle dans le pays X dans dix ans ?
- Les partis du pays X seront-ils plus forts ou plus faibles dans cinq ans ?
- À quels défis les partis seront-ils confrontés au cours des dix prochaines années ?

En général, le choix de la question implique d'emblée de s'adresser aux acteurs et de leur demander ce qu'ils estiment important pour la démocratie dans le cadre temporel donné.

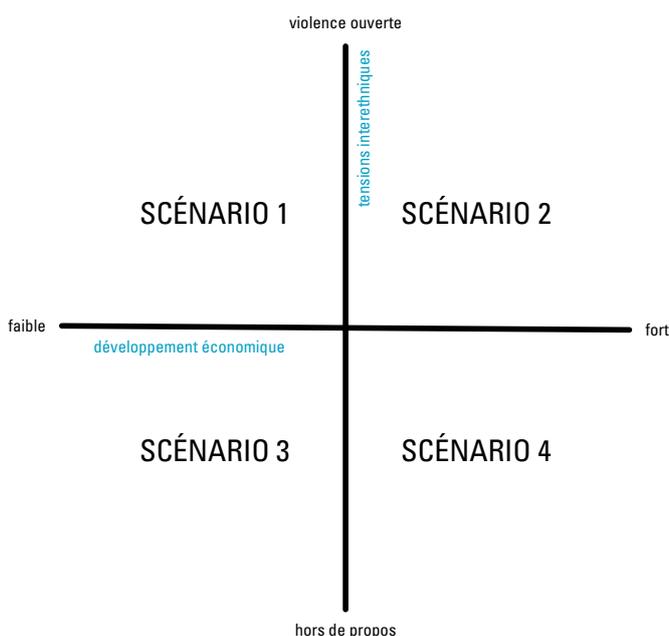
Une fois que la question qui sert de fil conducteur au scénario est formulée, on passe à la phase 2. C'est la phase d'exploration. Le but ici est d'identifier les forces qui modèleront le résultat. Ces « forces agissantes » peuvent être connues ou inconnues. Les facteurs connus sont des constantes ou des variables relativement faciles à prévoir, comme les facteurs démographiques peu évolutifs. Quand on considère qu'on peut les utiliser, on les inclut dans chaque scénario. Les forces que nous ne connaissons pas bien sont plus intéressantes. Elles vont enrichir les différents scénarios. Une fois qu'une liste de facteurs est sortie du brainstorming, la phase suivante commence.

Les facteurs à envisager quand on s'intéresse à l'assistance aux partis sont les changements sociodémographiques, le développement économique, les événements extérieurs (internationaux) qui ont un impact sur la situation intérieure, les différents acteurs, etc.

En phase 3, on met en ordre les résultats du brainstorming et on réunit les scénarios. On commence par ordonner les facteurs selon leur importance par rapport au problème envisagé et selon leur degré d'incertitude. Les facteurs les plus haut situés sur les deux échelles, c'est-à-dire ceux qui sont les plus incertains et les plus importants, sont les incertitudes dites décisives. Normalement, ces incertitudes décisives peuvent être représentées sur un continuum. Par exemple, si « développement économique » était une incertitude décisive, le continuum s'étendrait de « faible » à « fort ». Si c'était « tensions ethniques », le continuum pourrait aller de « hors de propos » à « violence ouverte ». Le véritable cadre du scénario est maintenant dessiné par la rencontre de deux incertitudes décisives dans une structure à deux dimensions (voir le schéma 4).

La structure a quatre quadrants, chacun représentant un scénario. Par conséquent,

#### Schéma 4 : Exemple de structure de scénario

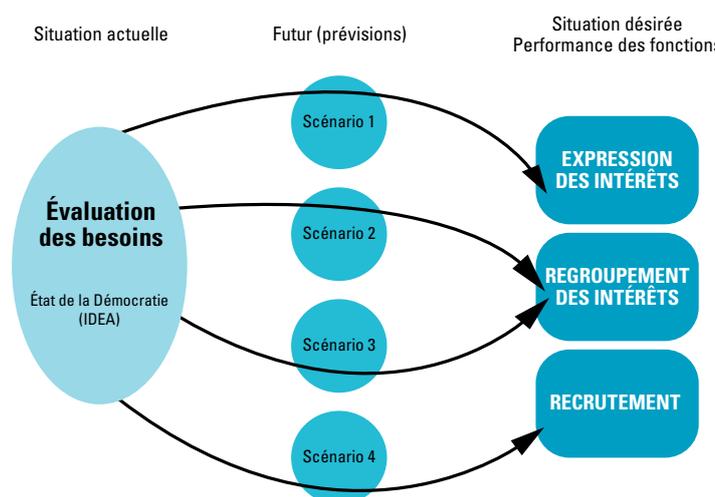


dans notre exemple, le scénario figuré en haut à gauche est l'un de ceux où les conflits ethniques sont violents et l'économie affaiblie, etc. La représentation des structures est un processus itératif, ce qui signifie que lorsqu'on a réalisé une combinaison de deux éléments, il faut tester afin de voir si les scénarios qui en découlent ont un sens. Après quelques essais, on finira par arriver à une combinaison qui fonctionne. Une fois que l'outil est mis en place, les scénarios sont décrits par du texte. Ce sont des histoires qui racontent de façon vivante ce que l'avenir sera selon ce scénario. Il n'est pas indispensable de décrire le futur d'une façon extrêmement précise (c'est d'ailleurs impossible) mais d'écrire de façon à susciter des réflexions chez les lecteurs et à les encourager à penser.

La phase 4 consiste à faire fonctionner les scénarios. À présent, on a plusieurs ressources sous la main : une évaluation de la situation actuelle grâce à l'outil d'évaluation de l'état de la démocratie, quatre représentations différentes du futur et une bonne compréhension du fonctionnement des partis politiques dans une démocratie. À ce stade, nous savons où nous sommes (évaluation), où nous voulons aller (en termes de fonctions) et comment des événements extérieurs peuvent influencer sur l'ensemble de la situation (scénarios). La situation est illustrée par le schéma 5. Le choix du bon programme s'appuie sur les trois piliers. Les flèches symbolisent les différents choix de programme pour arriver au résultat désiré dans le contexte des différents scénarios.

Le choix de l'activité dépend de nombreux facteurs. L'un d'eux est le risque. Certaines des options peuvent fonctionner dans plus d'un scénario et sont de ce fait peu risquées. D'autres ne peuvent fonctionner que pour un scénario ou deux, mais se révéleront alors

### Schéma 5 : Mettre en corrélation l'évaluation des besoins, les scénarios et les fonctions des partis



très efficaces. Ce sont des options à haut risque. Tous les projets devraient contenir des activités de différents niveaux de risque et être prévus pour différents scénarios d'avenir. Il est important de noter que les scénarios ne sont pas détachés de l'activité de projet. Chaque projet, évidemment, tente d'avoir une influence sur l'avenir, ce qui signifie que non seulement le scénario d'avenir influence le choix des activités mais que l'avenir peut se modifier grâce à l'activité. Il y a interaction.

La phase finale concerne le contrôle. Pour contrôler, il faut mettre au point des indicateurs valables qui serviront constamment au contrôle pendant la mise en place de l'activité d'assistance et après. Nous la décrivons dans la section suivante.

### La fiche d'évaluation équilibrée pour les projets d'assistance aux partis

Cette section présente la fiche d'évaluation équilibrée (FEE), un outil servant à mesurer les progrès et l'impact de l'assistance aux partis. Précisons de nouveau que le but n'est pas de

Une assistance aux partis performante  
*Des partis plus forts pour une meilleure démocratie*

donner une description exhaustive de ce que la fiche d'évaluation équilibrée est et peut faire.

La FEE fait le lien entre le sujet de ce mémorandum – la performance – et l'efficacité. Être performant signifie obtenir l'effet recherché. L'efficacité consiste à y parvenir d'une façon financièrement responsable, c'est-à-dire sans dépenses inutiles. Inutile de le préciser, la fiche d'évaluation équilibrée, comme le développement de scénario, est un outil à large action. On peut s'en servir pour définir la stratégie de toute une organisation et son emploi n'est pas limité à des projets pris individuellement. La FEE en tant qu'outil de mesure peut être utilisée aux différents niveaux d'une organisation, du sommet à la base. On peut imaginer la FEE comme une cascade, avec différents niveaux d'abstraction. Le système de mesure de performance FEE a été développé à l'origine pour le monde de l'entreprise. Robert Kaplan et David Norton de la Harvard Business School ont publié le premier article qui décrit cet outil en 1992 (Kaplan et Norton, 1992).

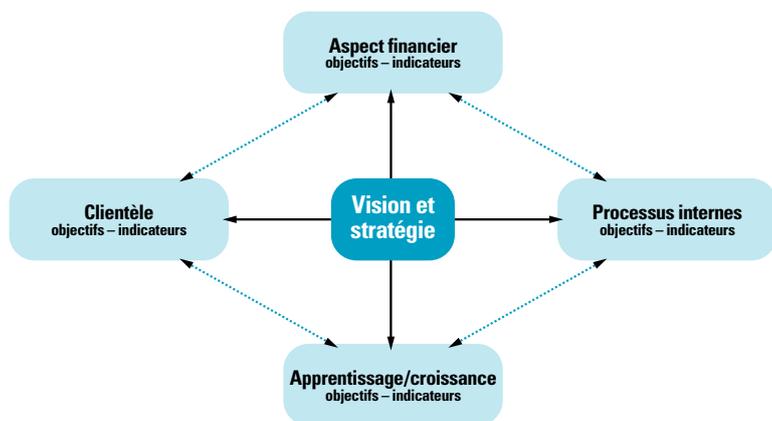
Kaplan et Norton s'étaient rendu compte que l'examen presque exclusif, dans le monde

de l'entreprise, des indicateurs financiers pour mesurer les performances n'était pas suffisant. Selon eux les indicateurs financiers souffraient en particulier de trois faiblesses. D'abord, ils ne pouvaient pas mesurer les ressources immatérielles, comme la qualification des employés et leurs connaissances, qui sont si importantes pour le succès de l'entreprise. Deuxièmement, les indicateurs financiers sont tournés vers le passé plutôt que vers l'avenir et, troisième point, le recours aux indicateurs financiers conduisait à avoir des raisonnements à court terme. La FEE était une réponse à ces imperfections. Elle vise à être un outil pour les indicateurs financiers et non financiers de façon équilibrée, d'où son nom de fiche d'évaluation équilibrée. L'objet de la FEE est de fournir un outil pour une mesure complète des performances d'une entreprise, et un outil pour appliquer la stratégie d'entreprise.

Dans sa forme d'origine, la FEE a quatre dimensions : l'aspect financier, la clientèle, les processus internes et l'apprentissage et la croissance (voir schéma 6). La dimension financière concerne le succès économique et les relations de l'entreprise avec ses actionnaires. La dimension de la clientèle répond à la question concernant ce que l'entreprise a à proposer et la façon dont elle devrait approcher ses clients. La dimension du processus interne concerne les procédures opérationnelles indispensables pour atteindre les objectifs vis-à-vis des actionnaires et des clients. L'apprentissage/croissance identifie les lacunes dans le domaine des connaissances du personnel et de ses aptitudes, décrit les moyens de surmonter ces difficultés ou en général de renforcer les aptitudes.

En bref, la FEE s'efforce d'équilibrer les différentes perspectives : internes et externes, financières et non financières, l'avenir et le passé. C'est un outil qui aide les responsables

**Schéma 6 : Perspectives de la fiche d'évaluation équilibrée de base (Kaplan et Norton, 1992)**



de projet à garder le cap et à rendre des comptes aux participants (ou « clients » selon la terminologie des la FEE). Il peut s'agir des donateurs, des partenaires bénéficiaires d'assistance ou d'autres personnes concernées par l'activité en question. Le fait d'avoir à rendre des comptes est vital pour toutes les personnes impliquées. Les organisations donatrices doivent pouvoir justifier leurs dons, les fournisseurs d'assistance doivent démontrer leur savoir-faire et les partenaires bénéficiaires d'assistance doivent avoir l'assurance que leur investissement – temps, engagement et autres ressources – est bien dépensé.

Les organisations à but non lucratif obéissent à une autre logique que celle des affaires. La différence la plus importante est que le meilleur indicateur de performance d'une entreprise est l'argent qu'elle gagne, à savoir ses résultats financiers. Les organisations à but non lucratif remplissent une mission qui normalement n'est pas mesurable en termes monétaires. La perspective du client est également différente. Souvent, celui qui achète un service n'en est pas le bénéficiaire. Concernant l'assistance à la démocratie ou l'assistance aux partis, il y a une autre différence : la mesure des performances en termes de résultats est très difficile, pour ne pas dire impossible. L'objectif de l'assistance aux partis est de renforcer la démocratie grâce aux activités mises en place avec les partis politiques. Mettre en corrélation le succès d'un projet ponctuel avec le progrès global de la démocratie dans un pays est une démarche probablement vouée à l'échec. Le progrès en matière de démocratie est lent et complexe et dans la plupart des cas, il est impossible d'en attribuer le mérite à une action spécifique. Qui plus est, les universitaires et les praticiens ne s'accordent toujours pas sur la question de savoir si et dans quelle mesure il est seulement possible d'évaluer le niveau de démocratie de façon significative.

Étant donné toutes ces particularités, la FEE doit faire l'objet de quelques adaptations pour être utile au secteur à but non lucratif. Encore une fois, nous nous concentrons ici sur un point précis, l'utilisation de la FEE comme instrument de mesure de performances pour les activités d'assistance aux partis. Nous encourageons ceux qui veulent se documenter davantage sur le sujet à consulter la littérature existante, par exemple Niven (2003).

Au centre de chaque FEE, se trouvent quatre éléments (pour une description approfondie, voir Bryson, 2004) : la mission, la vision, les valeurs et la stratégie. Une mission est la raison d'être d'une organisation tandis que les valeurs décrivent les attitudes fondamentales d'une organisation vis-à-vis de son travail. Développer ces éléments n'est pas l'objectif d'un projet ponctuel.

La vision et la stratégie, d'autre part, peuvent concerner une organisation dans son ensemble, mais elles sont aussi essentielles dans un projet ponctuel. La vision indique ce vers quoi l'on veut aller. En ce sens, il faut qu'elle soit à la fois ambitieuse et réaliste. Par exemple, l'objectif d'un projet d'assistance aux partis pourrait être de rendre les partis du pays concerné mieux à même de remplir les fonctions dans lesquelles ils sont peu performants. Une vision est comparable à un scénario, mais avec une touche normative. Elle ne décrit pas l'avenir tel qu'il sera mais tel qu'il *devrait* être.

Dans les FEE courantes, la mission, les valeurs, la vision et la stratégie sont définies à titre individuel par une entreprise. En assistance à la démocratie, il est crucial que les principaux participants s'engagent à fond. Aussi est-il conseillé de développer la vision (c'est-à-dire le but à atteindre) et la stratégie (c'est-à-dire le moyen d'y arriver) de concert avec les donateurs, les fournisseurs d'assistance et les partenaires bénéficiaires d'assistance. Bien que

Une assistance aux partis performante  
*Des partis plus forts pour une meilleure démocratie*

le processus doit être commun, on le décrit toujours ici avec le fournisseur d'assistance comme élément central. Il y a deux raisons à cela. D'abord, le fournisseur d'assistance est le trait d'union entre le donateur et le partenaire bénéficiaire d'assistance, qui en général n'intervient pas directement (voir schéma 1). Ensuite, dans la plupart des cas, le fournisseur d'assistance sera le moteur principal du déroulement du projet puisque la mise en œuvre se fera sous sa responsabilité.

Il existe de nombreux livres sur la stratégie et la façon d'en développer une. Il n'y a pas de définition unique du mot stratégie, mais en principe, il évoque de façon cohérente comment le but – énoncé dans la vision – est censé être atteint. Une stratégie définit les priorités et celles-ci sont fortement liées aux fonctions des partis politiques décrites ici dans les sections consacrées aux « fonctions des partis dans une démocratie » et à « la primauté des fonctions ».

À la dernière étape de l'organisation, une FEE traduit la stratégie en objectifs qui permettent le contrôle permanent de l'avancement du projet. À la fin d'un projet, la FEE permet aux participants non seulement de savoir si le projet a atteint ses objectifs, mais aussi quels en ont été les forces et les faiblesses. L'accent mis sur les processus par la FEE est importante parce que, comme nous l'avons déjà noté, il pourrait s'avérer impossible de décider du succès ou de l'échec en comparant la « vision » préalable et l'état de la démocratie au terme du projet. La FEE représente donc une solution pour surmonter l'impossibilité de mesurer les résultats dans l'assistance à la démocratie.

Les « perspectives » utilisées dans la FEE peuvent être adaptées aux besoins d'un projet particulier. Pour l'assistance aux partis, nous proposons cinq perspectives :

- les partenaires ;
- les participants ;
- le budget ;
- les opérations ;
- les qualifications et compétences.

Ce sont les points de vue à partir desquels nous allons juger de la réussite du projet. Les partenaires sont les participants directs : donateurs, fournisseurs d'assistance et partenaires bénéficiaires d'assistance. Est considéré comme participant tout groupe impliqué ou concerné par l'activité, comme les médias, la société civile, le gouvernement, etc. Le budget concerne les questions financières – financements et dépenses. Les opérations concernent les processus internes en rapport avec la réussite du projet. Enfin, les qualifications et compétences englobent toutes les connaissances et les savoir-faire indispensables à la conduite du projet. Pour les entreprises du privé, la perspective financière est capitale pour évaluer la réussite. Pour une organisation sans but lucratif, comme par exemple un fournisseur d'assistance aux partis, la perspective qui est au-dessus de toutes les autres est la mission elle-même et son corollaire, la « vision » liée à une activité précise. La « vision » se place tout en haut de la FEE (Kaplan, 1999).

Une fois que l'on dispose de l'information de base – une vision fondée sur l'estimation des besoins et les scénarios pour l'avenir, une stratégie donnant les grandes orientations de l'action –, l'élaboration de la FEE se fait en deux temps : détermination des objectifs pour chacune des perspectives et détermination de la façon de les mesurer. Les objectifs des différentes perspectives sont interdépendants. Par exemple, les obligations liées aux opérations peuvent avoir des effets sur la perspective qualifications et compétences,

parce qu'on aura des besoins en formation ou qu'il faudra embaucher quelqu'un ayant certaines compétences. Cela aura à son tour des effets sur la perspective budget, etc. Voici les questions clés à se poser quand on définit les objectifs :

- partenaires : que devons-nous faire pour et avec nos partenaires ?
- participants : dans quelle mesure devons-nous intégrer d'autres participants ?  
budget : quels sont les besoins budgétaires et comment pouvons-nous lever des fonds ?
- opérations : de quels processus et de quelles activités avons-nous besoin ?
- qualifications et compétences : disposons-nous de tous les savoir-faire et savoirs nécessaires et dans le cas contraire, comment les obtenir ?

Étant donné la diversité des projets, il est difficile de donner des conseils autres que généraux sur la façon dont il faut déterminer les objectifs. Un point important : ils doivent être INTELLIGENTS – précis, mesurables, réalisables, réalistes et délimités dans le temps. Les objectifs, cependant, ne sont pas de simples consignes relatives aux tâches à effectuer. La FEE n'est pas un outil de gestion de projet, c'est un outil de mesure de la performance stratégique. Si l'on considère que chaque objectif sera mesuré par un ou plusieurs indicateurs, 5 objectifs multipliés par 2 indicateurs multipliés par 5 perspectives donneraient déjà 50 développements à contrôler.

### **Autres approches pour une assistance aux partis performante**

Les options suggérées dans ce mémorandum ne sont pas les seules tentatives pour rendre l'assistance aux partis plus transparente,

efficace et responsable. L'une des valeurs centrales d'International IDEA est l'idée que l'on ne peut pas être normatif quand il s'agit d'ajustements des institutions démocratiques. International IDEA applique aussi ce principe à l'organisation et à la mise en œuvre de projet, ce qui signifie que toutes les approches alternatives ou complémentaires pour rendre plus efficace l'assistance aux partis sont les bienvenues.

Un bon exemple d'outil différent est la méthodologie pour les diagnostics d'aptitude mise au point par le PNUD (PNUD, 2006a). Elle systématise différents types d'aptitudes et l'amélioration des aptitudes organisationnelles utiles dans le travail du PNUD, décrit les manières de mener une évaluation des besoins et signale les indicateurs utilisables pour le contrôle de l'avancement du projet. L'outil, il est vrai, se limite à l'évaluation des aptitudes et ne convient donc pas à tous les types de projets d'assistance aux partis. Le PNUD a également publié *Handbook on Working with Political Parties* (PNUD, 2006b) qui contient un chapitre consacré au développement de programmes d'assistance.

D'autres méthodologies qui n'ont pas été conçues spécialement pour les projets d'assistance aux partis peuvent quand même être utiles (il faut parfois les adapter aux besoins). Citons *Drivers of Change*, du département pour le développement international (DFID). C'est un outil d'analyse qui tente d'identifier les agents, institutions et structures qui sont des moteurs du changement ou freinent celui-ci. *Power Analysis*, publication de l'agence suédoise Sida, a une approche comparable. Cette information est importante et devrait être utilisée dans la phase d'évaluation des besoins et d'organisation. ■

Une assistance aux  
partis performante  
*Des partis plus forts  
pour une meilleure  
démocratie*

# Conclusion

L'assistance aux partis est un domaine complexe avec de nombreux acteurs et une large gamme d'approches programmatiques. Il est aussi plus sensible et politique que les autres domaines de l'assistance à la démocratie – comme l'assistance électorale – qui comprennent habituellement un volume considérable d'assistance technique. Le manque conjugué de systématisation et de contextualisation conduit à des projets inefficaces ou dont l'impact est difficile à cerner.

Étant donné le caractère sensible du travail avec les partis politiques, ces points faibles font que l'on accuse l'assistance internationale aux partis d'esprit partisan ou d'ingérence dans la politique intérieure des pays. L'adoption de principes communs aiderait à surmonter la situation et donnerait des moyens aux acteurs plutôt que de les freiner.

Alors que la diversité est une bonne chose, des principes communs facilitent grandement l'échange d'informations ainsi que la diffusion et la compréhension de celles-ci. Il est hautement souhaitable de développer ces principes d'assistance aux partis efficace. Un véritable engagement de tous les participants est fondamental pour le futur développement du projet, la perspective « partenaires

bénéficiaires d'assistance » en particulier est importante et il faut s'assurer qu'on l'inclut bien au projet.

Les principes doivent équilibrer des besoins différents. D'une part, ils doivent être ouverts et suffisamment généraux pour s'adapter aux besoins de projets et de conditions opérationnelles qui divergent fortement. D'autre part, ils doivent être suffisamment précis pour servir l'objectif fondamental : l'accroissement des échanges d'informations, des activités mieux ciblées, ainsi qu'une meilleure coopération et coordination.

À partir de 2008, International IDEA invitera des participants à une série d'ateliers autour des sujets secondaires évoqués dans ce mémorandum afin de dégager des principes communs pour une assistance aux partis performante.

Développer des principes et des outils est difficile mais pas impossible. Ce mémorandum fait des recommandations et suggère des pistes. Ce n'est toutefois, qu'un début. La communauté internationale d'assistance aux partis – donateurs, fournisseurs d'aide et partenaires bénéficiaires d'assistance doivent maintenant se réunir pour approfondir la question. International IDEA est prêt à coordonner les rencontres et à apporter des propositions concrètes pour l'organisation de cette entreprise.

# Références bibliographiques

- Adejumobi, S., *Political Parties in West Africa: The Challenge of Democratization in Fragile States* (Stockholm : International IDEA, disponible en 2008)
- Bryson, J. M., *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, 3<sup>e</sup> éd. (San Francisco : Jossey-Bass, 2004)
- Burnell, P., (dir.), *Democracy Assistance: International Co-operation for Democratization* (Londres : Cass, 2000)
- Burnell, P., (dir.), *Globalising Democracy: Party Politics in Emerging Democracies* (Londres et New York : Routledge, 2006)
- Burnell, P., (dir.), *Evaluating Democracy Support: Methods and Experiences* (Stockholm : International IDEA/Sida, 2007)
- Carey, J. et Reynolds, A., 'Parties and accountable government in new democracies', *Party Politics*, 13/2 (2007), p. 255-274
- Carothers, T., *Confronting the Weakest Link: Aiding Political Parties in New Democracies* (Washington, D.C. : Carnegie Endowment, 2006)
- Chege, M., *Political Parties in East Africa: A Diversity in Party Systems Within a Region* (Stockholm : International IDEA, 2007)
- Doherty, I., 'Democracy out of balance: Civil society can't replace political parties', *Policy Review*, 106 (2001), p. 25-35
- Easton, D., *A Systems Analysis of Political Life* (New York : Wiley, 1956)
- Erdmann, G., 'Hesitant bedfellows: The German Stiftungen and party aid in Africa', in Burnell, P., (dir.) *Globalising Democracy: Party Politics in Emerging Democracies* (Londres : Routledge, 2006), p. 181-199
- Erhardy, P., 'Mapping the activities of democracy assistance foundations in the western Balkans and the Black Sea region', Report (Stockholm : Olof Palme International Center, 2006)
- Gershman, C. et Allen, M., 'The assault on democracy assistance', *Journal of Democracy*, 17/2 (2006), p. 36-51
- Harmel, R. et Janda, K., 'An integrated theory of party goals and party change', *Journal of Theoretical Politics*, 6/3 (1994), p. 259-287
- International IDEA, *Democracy Assessment: The Basics of the International IDEA Assessment Framework* (Stockholm : International IDEA, 2002)
- International IDEA, *International IDEA Handbook on Democracy Assessment*, 2<sup>e</sup> éd., (Stockholm : International IDEA, 2007)
- Kaplan, R. S., 'The balanced scorecard for public-sector organizations', *Harvard Business Review*, Nov. 1999, (1999)
- Kaplan, R. S. et Norton, D. P., 'The balanced scorecard: Measures that drive performance', *Harvard Business Review*, Jan.-Fév. 1992 (1992), p. 71-79
- Kumar, K., 'Reflections on international political party assistance', *Democratization*, 12/4 (2005), p. 505-527
- Mainwaring, S., Bejarano, A. M., et Pizarro Leongómez, E., 'The crisis of democratic representation in the Andes: An overview' in Mainwaring, S., Bejarano, A. M., et Pizarro Leongómez, E., (dir.), *The Crisis of Democratic Representation in the Andes* (Stanford, Californie : Stanford University Press, 2006), p. 1-44

- Matlosa, K., *Political Parties in Southern Africa: The State of Parties and Their Role in Democratization* (Stockholm : International IDEA, 2007)
- NDI, 'A guide to political party development', Report (Washington : National Democratic Institute for International Affairs, 2001)
- Niven, P. R., *Balanced Scorecard Step-by-Step for Government and Nonprofit Agencies* (Hoboken, New Jersey : Wiley, 2003)
- OCDE, *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery*, DAC guidelines and reference series (Paris : Comité d'aide au développement de l'OCDE, 2003)
- Roncagliolo, R. et Meléndez, C., (dir.), *La política por dentro: Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos* (Stockholm : International IDEA ; Lima : Asociación Civil Transparencia, 2007)
- Salih, M. et Nordlund, P., *Political Parties in Africa: Challenges for Sustained Multiparty Democracy* (Stockholm : International IDEA, 2007)
- Searce, D. et Fulton, K., *What If? The Art of Scenario Thinking for Nonprofits* (San Francisco : Global Business Network, 2004)
- Stojarová, V. et al., *Political Parties in Central and Eastern Europe: In Search of Consolidation* (Stockholm : International IDEA, 2007)
- Suri, K., *Political Parties in South Asia: The Challenge of Change* (Stockholm : International IDEA, 2007)
- Umaña Cerna, C., 'Mapeo sobre la cooperación internacional con los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y la República Dominicana', Report (Stockholm : International IDEA, 2007)
- PNUD 2006a, *Capacity Diagnostics Methodology User's Guide* (New York : PNUD, 2006)
- PNUD 2006b *Handbook on Working with Political Parties* (New York : PNUD, 2006)
- Van Wersch, J. et De Zeeuw, J., 'Mapping European democracy assistance: Tracing the activities and financial flows of political foundations', *Working Paper 36* (La Haye : Clingendael, 2005)

# Sigles et abréviations

ACDI	Agence canadienne de développement international
AECI	Agence espagnole pour la coopération internationale
AusAID	Agence australienne pour le développement international
BRIDGE	« constituer des ressources pour la démocratie, la gouvernance et les élections »
CDI	Center for Democratic Institutions (Australie)
DFID	Département britannique pour le développement international
EMB	Organisme de gestion des élections
FEE	Fiche d'évaluation équilibrée
FES	Fondation Friedrich Ebert (Allemagne)
FNSt	Fondation Friedrich Naumann (Allemagne)
FPI	Fondation socialiste espagnole Pablo Iglesias (Espagne)
HBS	Fondation Heinrich Böll (Allemagne)
HSS	Fondation Hanns Seidel (Allemagne)
IDB	Banque interaméricaine de développement
International IDEA	Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale
IPU	Syndicat interparlementaire
IRI	Institut international républicain (États-Unis)
KAS	Fondation Konrad Adenauer (Allemagne)
NDI	Institut national démocratique (États-Unis)
NED	Dotation nationale pour la démocratie (États-Unis)
NIMD	Institut néerlandais pour la démocratie multipartite
OAS	Organisation des États américains
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	Organisation non gouvernementale
OPIC	Centre social-démocrate suédois et international Olof Palme (Suède)
OSCE	Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
RLS	Fondation Rosa Luxemburg (Allemagne)
SADC-PF	Forum parlementaire sud-africain pour le développement et la coopération
Sida	Agence suédoise de coopération au développement international
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international
WFD	Fondation Westminster pour la démocratie (Royaume-Uni)



## **INTERNATIONAL IDEA**

International Institute for Democracy and Electoral Assistance

SE -103 34 Stockholm

Suède

Tél. : +46 8 698 37 00

Fax : +46 8 20 24 22

Courriel : [info@idea.int](mailto:info@idea.int)

ISBN 978-91-85724-29-1