

Swiss Agency for Development and Cooperation SDC

Programme de la DDC en matière de démocratisation, décentralisation et gouvernance locale



Table des matières

1 E	1 But du présent document		
2 I	2 Importance pour la DDC		
	La bonne gouvernance est une des clés permettant d'atteindre des résultats po le developpement et la DDLG en fait partie intégrante	oui	
	Pertinence dans tous les contextes mais avec des priorités différentes	9	
	Soutenir plus résolument les processus mondial de réforme de la gouvernance	9	
	La Suisse en bonne position	1	
3 /	Agenda du développement mondial	13	
4 Principes stratégiques		15	
5 F	Priorités thématiques	17	
	Objectif général et résultats escomptés	17	
	Démocratisation	18	
	Décentralisation	2	
	Gouvernance locale	24	
ΑN	NNEXE 1 Glossaire	28	
ΑN	NNEXE 2 Plateformes collaboratives internationales	29	

1 But du présent document

Le présent document se propose de définir l'orientation et la portée du travail de la DDC en matière de démocratisation, de décentralisation et de gouvernance locale (DDLG). Il s'agit d'un document à caractère normatif pour la DDC qui servira également de référence tant pour les organisations partenaires que pour les départements concernés au sein de l'administration fédérale et, plus largement, pour la communauté engagée dans le travail de développement. Il décrit la vision et le positionnement qui sous-tendent le travail de la DDC dans ce domaine. Le présent document expose en outre quels principes quident notre travail et formule des priorités thématiques ainsi que des approches stratégiques. Dans un deuxième temps, d'autres documents thématiques entreront plus dans le détail de certains de ces sujets.

Le présent document ne prétend pas définir l'approche générale de la DDC en ce qui concerne la gouvernance en général. Il n'a pas davantage pour vocation d'expliquer l'approche de la DDC s'agissant du « mainstreaming de la gouvernance », un sujet forcément transversal qui fera l'objet d'un guide explicatif ad hoc. Le présent document est dans la droite ligne des lois votées par le Parlement concernant la coopération au développement avec les pays du Sud et de l'Est ; enfin, il s'inscrit dans les tendances majeures qui se dessinent au sein de la communauté mondiale œuvrant en faveur du dé-





2 Importance pour la DDC



Au Bangladesh, les citoyens défavorisés des communautés rurales participent aux travaux de planification. © Helvetas Swiss Intercooperation/Jens Engeli

La bonne gouvernance est une des clés permettant d'atteindre des résultats pour le développement et la DDLG en fait partie intégrante.

De même que de nombreux partenaires de développement, la DDC est convaincue que les résultats obtenus sur le plan du développement dans un pays sont largement influencés par la manière dont ce dernier est gouverné ou, en d'autres termes, par la façon dont les affaires publiques y sont gérées et l'autorité exercée. Partant, elle encourage les pays concernés à progresser sur le plan de la bonne gouvernance, ce qui revient à améliorer la qualité des processus de gouvernance, elle-même définie par une série de principes normatifs qui quident le travail de la DDC: efficacité et efficience, transparence et responsabilisation, participation, égalité et non-discrimination ainsi que l'état de droit (voir annexe 1). Ils sont valables tant au niveau national qu'infranational (pour une bonne gouvernance locale p. ex.). Une approche gouvernance suppose d'avoir une vision systémique contextualisée de l'ensemble des institutions étatiques pertinentes (avant tout les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire), des acteurs et des processus politiques, de leurs interactions et de leurs rapports avec la société civile et le secteur privé.

La DDLG est au cœur de la bonne gouvernance et s'articule autour des dimensions suivantes: i) des citoyens et acteurs politiques dotés des moyens d'action appropriés, des institutions et des processus démocratiques fonctionnels au niveau national et infranational (p. ex. initiatives citoyennes, organisations de la société civile, médias, parlements, pouvoir judiciaire, organismes de surveillance indépendants, élections et autres espaces permettant une participation de la population, mécanismes de responsabilisation); ii) un transfert adéquat et cohérent des tâches, des responsabilités, des ressources et de l'autorité décisionnelle à des niveaux administratifs infranationaux; iii) des autorités gouvernementales efficaces, efficientes et démocratiques à des niveaux infranationaux; iv) une interaction non violente, inclusive et constructive entre l'Etat et la société civile et au sein de la société civile.

 La gouvernance démocratique permet de partager et de contrôler le pouvoir: il est crucial que les gouvernements soient forts pour assumer leurs tâches et leurs responsabilités publiques. Parallèlement, le contrôle public et le partage du pouvoir sont essentiels pour garantir un certain contrepoids et réduire le risque d'abus de pouvoir et de corruption (équilibre entre les pouvoirs). En effet, les droits humains fondamentaux et les libertés ne sont garantis que si les individus peuvent exiger que leurs dirigeants rendent des comptes et s'ils sont protégés contre des mesures arbitraires.

- > Le bien-être de la population implique que celle-ci puisse faire entendre sa voix et participer au débat: au-delà de l'argument de l'efficience du développement, l'adoption de valeurs démocratiques constitue un objectif et une logique en soi. Ces valeurs sont en effet synonymes de vie digne et d'essor des droits de l'homme fondamentaux ancrés dans les traités internationaux idoines, à commencer par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.² Exprimer sa voix et prendre part à un processus public de prise de décision est une marque de dignité et concourt au bien-être des individus.
- > La gouvernance locale offre un espace propice à la prise de décision participative: les initiatives locales sont souvent à l'origine de l'engagement civique actif et en sont le théâtre privilégié. Les personnes se fédèrent plus volontiers autour de sujets portant sur leur quotidien dans leur quartier et préfèrent interagir avec des responsables locaux. Les officiels nationaux quant à eux s'intègrent mieux dans le tissu social de leur communauté, en particulier aux niveaux les plus bas. Ainsi, ils sont plus directement exposés aux préoccupations de la population et plus prompts à engager une délibération ou un dialogue publics.
- Des institutions étatiques (gouvernements, parlements et services judiciaires compris) plus accessibles et réactives, à un niveau décentralisé: les institutions étatiques décentralisées peuvent jouer un rôle décisif dans la promotion du développement local et le tissage de relations plus solides entre l'Etat et la société grâce à l'intensification de la participation et des partenariats. De plus, leur proximité avec la population leur permettent de mieux comprendre les besoins locaux et d'ajuster les stratégies nationales de développement à la réalité de leur territoire. Quant aux citoyens, ils peuvent plus directement exprimer leurs préoccupations et réclamer des comptes à leur gouvernement et à leurs représentants. Du point de vue de l'égali-

té homme-femme, les institutions décentralisées constituent en outre un point d'ancrage favorable, car les institutions et processus locaux sont généralement moins formels, plus proches de la vie des femmes et donc plus accessibles pour ces dernières.

- Une gouvernance efficace à plusieurs niveaux favorise de surcroît l'impact des politiques nationales de développement, de même que leur ancrage: les politiques nationales solides sont des conditions nécessaires mais insuffisantes pour assurer le développement d'un pays. Si les acteurs infranationaux ne s'engagent pas réellement, ces politiques risquent fort de ne pouvoir porter leurs fruits. Miser sur la décentralisation est un moven de favoriser l'adhésion de la population à l'administration publique et d'améliorer l'efficacité de celle-ci tous niveaux confondus, pour autant que les responsabilités, les ressources et le pouvoir décisionnel soient équilibrés et bien coordonnés. Cependant, la décentralisation en soi n'améliore pas nécessairement les résultats en termes de développement ; pour cela, il faut qu'elle s'accompagne d'une amélioration de la bonne gouvernance à de multiples niveaux.
- > La DDLG crée des conditions favorables pour prévenir et surmonter les situations de fragilité et de conflit: le concept de gouvernance démocratique permet de mener des négociations pacifiques et d'équilibrer les intérêts, ce qui est susceptible d'empêcher les confrontations violentes et de renforcer la résilience des Etats et des sociétés en temps de crise. Le point d'ancrage se situe souvent à l'échelle infranationale ou au niveau de la communauté. En première ligne face à la plupart des défis urgents, les institutions publiques infranationales jouent un rôle fondamental dans l'établissement de relations de confiance avec la population et la consolidation de la légitimité de l'Etat. Dans les systèmes décentralisés, le partage vertical du pouvoir laisse une place à l'autodétermination au niveau

des entités infranationales, ce qui peut favoriser leur intégration au sein de l'Etat et renforce leur loyauté envers ce dernier.

> Une gouvernance faible est un obstacle à la mise en œuvre des objectifs mondiaux pour le développement: si, au cours des dernières décennies, les pays en développement de par le monde se sont transformés en profondeur et ont affiché une croissance économique forte, cela n'a pas empêché, d'une part, les inégalités de se creuser, d'autre part, la pauvreté et la violence de perdurer. Les progrès enregistrés dans le cadre des OMD sont très inégaux d'un pays à l'autre. Rares sont les objectifs qui ont été atteints à l'échelle mondiale et plusieurs objectifs clés tardent à se concrétiser.3 Or, ces obiectifs restent hors de portée précisément à cause des déficits en matière de gouvernance. Les conclusions tirées de 30 évaluations nationales des OMD réalisées en 2010 ont ainsi mis en évidence qu'«en l'absence de processus, systèmes et institutions efficaces et responsables et de volonté politique, les gains économiques ne se traduisent pas automatiquement en résultats de développement ou en OMD réalisés».4 La gouvernance est clairement pointée comme le « chaînon manquant » entre les efforts consentis pour lutter contre la pauvreté et sa réduction effective. A noter que ces conclusions s'appliquent tout particulièrement aux zones marquées par un conflit ou des fragilités, zones qui accusent un net retard sur le plan des OMD par rapport aux autres pays en développement. « D'après les prévisions de la Banque mondiale, près des deux tiers des pays actuellement fragiles n'auront pas réussi à réduire de moitié la pauvreté d'ici 2015. [...] Tous ces pays ont des institutions faibles ou, pour certains d'entre eux, des institutions fortes mais source d'abus».5 Enfin, ces conclusions ont été confirmées lors de la Conférence de 2012 des Nations Unies sur le développement durable (Rio +20) et reprises par le Groupe de travail ouvert sur les objectifs de développement durable 2030.

Consultation publique à Cuba. © Bureau de coopération suisse à Cuba



Pertinence dans tous les contextes mais avec des priorités différentes

La DDLG est au cœur du développement inclusif et durable, du maintien de la paix et du renforcement des Etats. Toutefois, comme les paramètres contextuels varient considérablement d'un endroit à l'autre, il est impératif de nuancer l'analyse et de connaître en détail les contextes politiques locaux, qui constituent la principale référence et le point de départ de toutes les activités. Il est en effet essentiel de bien comprendre les structures administratives aux différents niveaux gouvernementaux, de même que les institutions politiques en place et la façon dont elles s'articulent. Il faut également savoir qui sont les principaux acteurs politiques, comment ils interagissent, comment le pouvoir se négocie et la légitimité se gagne. Les structures visibles du pouvoir et les acteurs formellement reconnus ne sont pas toujours les plus influents et ce n'est donc pas nécessairement eux qui doivent changer en priorité. Il s'agit également de repérer quelles forces cachées (institutions informelles p. ex.) et pouvoirs invisibles (normes sociales notamment) conditionnent le comportement des différents acteurs.⁶ Cela implique une analyse approfondie du contexte, selon différentes perspectives, en particulier sous l'angle du citoyen.

La DDC reconnaît qu'œuvrer sur le terrain de la DDLG relève en soi de la politique dans la mesure où cela influence les dynamiques de pouvoir et les structures au sein d'une société. Elle a conscience qu'elle doit réfléchir soigneusement tant à son propre rôle dans les systèmes qu'à l'espace et à la légitimité dont elle dispose pour combattre les déséquilibres de pouvoir et les inégalités entre hommes et femmes ou encourager le changement de modèle de gouvernance, sans perdre de vue les effets secondaires négatifs que cela peut générer. La DDC est consciente que ses propres principes et valeurs ne font pas l'unanimité et que d'autres pays ont opté pour des approches politiques et institutionnelles différentes. La transformation politique fait l'objet de processus endogènes, qui se déroulent sur le long terme au sein des sociétés et qui sont nourris par des négociations et des luttes politiques entre une multitude d'acteurs.

C'est pourquoi la DDC ne cherche pas à promouvoir un modèle « suisse » ou « idéal » de gouvernance démocratique mais tente de s'appuyer sur les dynamiques existantes, d'améliorer les structures disponibles et de faciliter des débats et des modes de prise de décision inclusifs et non violents. Dans des situations de conflit armé et de crise humanitaire, elle doit tout particulièrement veiller à consolider les capacités nationales plutôt qu'à créer des systèmes parallèles. Il est primordial de s'attaquer aux causes profondes des conflits, que ce soit le dysfonctionnement des institutions étatiques, l'abus de pouvoir ou encore l'exclusion, et d'instaurer la confiance entre l'Etat et la société – et au sein de la société.

Soutenir plus résolument les processus mondiaux de réforme de la gouvernance

Progrès en matière de démocratisation: après une formidable accélération dans les années 1990 et la revendication des libertés démocratiques qui a marqué le Printemps arabe, on assiste ces dernières années à un essoufflement du processus, voire à un retour en arrière. En 2015, le «Freedom House Index» indiquait que, pour la neuvième année consécutive, les pays où la démocratie avait reculé étaient plus nombreux que ceux où elle avait progressé.7 Selon l'Indice de démocratie de l'année 2014, une forme de démocratie a cours dans la moitié des pays du globe, mais la proportion des «démocraties à part entière» n'est que de 15 %, tandis que 31 % des pays sont qualifiés de «démocraties partielles» (écart entre les démocraties formelles et véritables), 31 % de «régimes autoritaires» et 23 % de «régimes hybrides».8

Evolution réjouissante: partout dans le monde, les populations revendiquent la jouissance de leurs droits démocratiques, et ce malgré tous les obstacles, les contradictions et les revers. Les gens veulent avoir voix au chapitre, demander des comptes à leur gouvernement et surveiller en temps réel les progrès accomplis dans leur pays.9 Le nombre de manifestations populaires réclamant le respect de l'état de droit et exigeant que les gouvernants rendent des comptes a globalement augmenté entre 2006 et 2013.10 Une étude menée durant des années a par ailleurs conclu que la participation des citoyens peut entraîner des changements majeurs: lorsqu'ils sont organisés et responsabilisés, les citoyens peuvent faire une différence sur le plan des objectifs de développement; ils peuvent rendre un Etat plus démocratique et plus réactif et ont un impact inestimable sur la concrétisation des droits de l'homme.¹¹

Progrès en matière de décentralisation: au cours des deux dernières décennies, les gouvernements infranationaux ont nettement gagné en importance. La plupart des pays ont déployé un ensemble de fonctions municipales et la part des dépenses effectuées à ce niveau est à la hausse. Les citoyens sont également de plus en plus impliqués dans les processus de prise de décision. Certaines insuffisances de taille demeurent néanmoins : le manque de personnel, de revenus et de qualification dans les administrations locales, la tendance des gouvernements centraux à imposer aux gouvernements locaux des responsabilités en matière de dépenses au mépris de leurs contraintes budgétaires, sans compter l'attribution de fonctions à différents niveaux de gouvernement qui est souvent opaque et ambiguë. 12 Les défis sont donc encore considérables, d'autant que la décentralisation n'a pas permis de progresser dans la même mesure sur le plan de la fourniture de services.

Progrès en matière de gouvernance: selon les conclusions d'une comparaison internationale portant sur les années 1996 à 2008, environ un tiers des pays ont été marqués par des changements positifs substantiels dans une dimension de la gouvernance au moins, même sur des périodes relativement courtes. Toutefois, les améliorations dans certains pays, se font aux dépens d'autres, si bien que les indices mondiaux pointent du doigt plusieurs problèmes persistants: une efficacité gouvernementale qui reste insuffisante (18 % dans les pays à bas revenus, 33 % dans les pays à revenus moyens), un faible degré de participation et de responsabilisation (23 % dans les pays à bas revenus, 40 % dans les pays à revenus moyens), peu d'information budgétaire et de surveillance indépendante, et un nombre considérable de personnes (53 %) qui pensent que la corruption a augmenté.13

Existe-t-il une corrélation positive entre les réformes DDLG et les résultats en termes de développement? Les études qui évaluent l'impact de ces réformes sur le développement en sont encore à leurs balbutiements et les éléments rassemblés à ce jour sont aussi peu nombreux que concluants. Les premiers constats suggèrent qu'elles ont des effets à la fois positifs et non positifs, les résultats étant en grande partie liés au contexte politique, institutionnel et socio-économique, ainsi qu'à la conception et aux modalités de mise en œuvre des programmes de soutien.¹⁴



Des femmes utilisent le guichet des services municipaux décentralisés à Bushat, en Albanie. © DDC

La Suisse en bonne position

La DDLG constitue une priorité importante: nombre de programmes et de stratégies de coopération avec les pays font référence à ses thématiques. Environ 30 % du budget global de la DDC sont alloués à des activités liées à la gouvernance, domaine dans lequel la DDLG occupe une place de choix. En 2014, sur les neufs thèmes prioritaires de la DDC, celui de la «réforme de l'Etat, de l'administration locale et de la participation des citoyens» a enregistré les versements bilatéraux les plus importants après «l'agriculture et la sécurité alimentaire». La DDLG constitue un secteur à part entière qui fait partie intégrante de plusieurs autres stratégies sectorielles. A noter que cela fait plusieurs décennies que la DDC œuvre dans ce domaine et qu'elle a acquis une ex-

périence reconnue en la matière.

Le mandat de la DDC: la promotion de la démocratie et des droits de l'homme est inscrite dans la Constitution fédérale¹⁶ et figure parmi les priorités majeures de la politique étrangère suisse. L'un des objectifs stratégiques formulé dans le message du Conseil fédéral concernant la coopération internationale de la Suisse 2013-2016 consiste à «soutenir une transition vers des systèmes de démocratie et de marché»; le message énonce par ailleurs neuf thèmes prioritaires, dont l'un s'intitule «Réforme de l'Etat, administration locale et participation des citoyens». 17 Le nouveau message (2017-2020) en cours d'élaboration définit pour sa part la gouvernance comme une priorité thématique et thème transversale et confirme le positionnement actuel de la DDC concernant la DDLG.

Histoire helvétique et expérience authentique:

l'approche de la Suisse en matière de DDLG est profondément ancrée dans son histoire ainsi que dans son système et sa pratique politiques. Le fédéralisme, l'état de droit et la démocratie directe sont perçus comme des facteurs importants du succès économique et de la gestion pacifique de la diversité culturelle, religieuse et linguistique du pays. La Suisse, qui a inscrit les principes de la subsidiarité et de l'autorité municipale dans sa Constitution, s'est de longue date illustrée dans la répartition des fonctions entre différents échelons administratifs.18 En Suisse, la démocratie n'est pas une idéologie abstraite; elle se vit au quotidien et repose sur une foi dans les valeurs démocratiques. De même, la pluralité de la société et la protection des minorités sont à la fois des convictions profondes et des pratiques concrètes.

Assemblée traditionnelle de citoyens à l'échelle locale en Suisse. © Lionel Scheepmans



3 Agenda du développement mondial



Discussions sur l'Agenda 2030 pour le développement durable lors du Forum annuel pour la démocratie 2015. © DDC

Objectifs de développement durable à l'horizon 2030: Le groupe de personnalités de haut niveau sur l'agenda de développement post-2015 a convenu que la bonne gouvernance et l'existence d'institutions efficaces sont les clés d'une croissance durable et de la réduction de la pauvreté. Des institutions plus efficaces et inclusives gagnent la confiance de la population en cultivant la transparence et l'intégrité et en donnant la parole aux citoyens. Si les objectifs millénaires du développement ne ciblaient pas spécifiquement la bonne gouvernance. l'état de droit et l'inclusion, ces dimensions ont été inscrites sur l'agenda des négociations pour 2030. Parallèlement, le débat sur les Etats fragiles a mis en évidence la nécessité de se pencher plus explicitement sur la réduction de la violence, des conflits et de la fragilité. «Pour progresser dans la réduction de la pauvreté et la promotion du développement humain, il faudra définir des cibles qui permettent de faire substantiellement reculer la violence, d'améliorer l'accès à la justice et de mettre en place des institutions fondamentalement plus solides.19 »

Des consultations approfondies avec un grand nombre d'organisations de la société civile et des négociations entre pays membres de l'ONU ont permis de dégager 17 objectifs de développement durable (ODD), dont le seizième renvoie à la bonne gouvernance, la consolidation de la paix et renforcement des Etats: «promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous».²⁰ La DDLG aide principalement à réaliser cet objectif et les enjeux qui lui sont associés, à savoir développer à tous les niveaux des institutions efficaces, responsables et transparentes et assurer, également à tous les niveaux, des processus de prise de décision réactifs, inclusifs, participatifs et représentatifs, de façon à réduire substantiellement la corruption, à promouvoir l'état de droit et à garantir à tous un accès équitable à la justice. La DDLG revêt aussi une grande importance pour l'objectif 17 «renforcer les moyens de mise en œuvre», dans la mesure où elle permet de mobiliser plus efficacement les ressources nationales aux niveaux infranationaux (cible 17.1: renforcer les capacités nationales de collecte de l'impôt et d'autres recettes).

L'agenda du contrôle de l'efficacité de l'aide: lors du 4e Forum à Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide, organisé à Busan en 2011, le "Partenariat

de Busan pour une coopération efficace au service du développement" a souligné que la promotion des droits de l'homme, de la démocratie et de la bonne gouvernance devait impérativement faire partie intégrante des efforts en matière de développement. ²¹ Il a en outre reconnu le rôle crucial que jouent les gouvernements locaux et parlements ainsi que les organisations de la société civile dans l'amélioration de la fourniture de services et de l'incitation à la participation, dans la supervision des processus de développement et dans l'appropriation démocratique à grande échelle des programmes de développement.

Le New Deal pour l'engagement dans les Etats fragiles: une nouvelle approche, intégrant à la fois la paix, les droits de l'homme et le développement, a vu le jour en 2007, lorsque les ministres du CAD/ OCDE ont approuvé les dix principes pour les Etats fragiles; elle a été ensuite confirmée par l'adoption, lors du Forum à Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide, organisé par l'OCDE à Busan en 2011, du «New Deal pour l'engagement dans les Etats fragiles» (New Deal). 22 Le New Deal est un accord clé passé entre les Etats fragiles ou touchés par un conflit, les partenaires internationaux au développement et la société civile pour améliorer la politique de développement et les pratiques actuelles dans lesdits Etats. Il repose sur cinq objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'Etat (PSG): 1) légitimité politique, 2) sécurité, 3) justice, 4) fondements économiques et 5) services et revenus. La DDLG contribue à atteindre les PSG, en particulier les objectifs 1 à 3, les objectifs 4 et 5 plus indirectement.

Ces engagements montrent que soutenir les efforts des pays pour surmonter les situations de fragilité ou les conflits armés est devenu une des priorités de la coopération internationale.²³ Actuellement à la tête du Réseau international pour les conflits et les situations de fragilité (INCAF), la Suisse encourage avec détermination la mise en œuvre de ces engagements. Les PSG constituent une des clés de voûte de l'Agenda 2030. Les objectifs définis dans le cadre de cet agenda seront également essentiels dans la perspective des PSG, et plus particulièrement l'objectif 16 sur les sociétés pacifiques et inclusives, de même que les objectifs sur les services sociaux de base (santé, éducation, eau et assainissement), la sécurité alimentaire, la croissance économique, l'emploi et le travail décent ainsi que la réduction des inégalités et l'égalité hommes-femmes.

Platesformes collaboratives internationales:

toute une série de plates-formes et de réseaux internationaux ou d'initiatives nationales ont pour but d'améliorer les systèmes de gouvernance, sachant qu'on peut distinguer ceux qui relèvent des partenaires au développement (p.ex. GovNet du CAD/OCDE ou le Groupe de travail des partenaires au développement sur la décentralisation et la gouvernance locale, DeLoG), ceux qui représentent des as-

sociations gouvernementales locales (p.ex. le réseau des Cités et Gouvernements Locaux Unis, CGLU) et ceux qui résultent d'une alliance entre gouvernement et société civile, à l'instar du Partenariat pour le gouvernement ouvert (aperçu sélectif à l'annexe



Des étudiants Roms manifestent pour réclamer une législation anti-discrimination à Skopje, en Macédoine. © DDC/Harald Schenker

4 Principes stratégiques

Engagement politique: les interventions effectuées dans le cadre de la DDLG sont hautement politiques, puisqu'elles ambitionnent de modifier les systèmes, les institutions et les processus politiques et qu'elles se saisissent de la délicate problématique des structures et des relations de pouvoir profondément enracinées. Les systèmes politiques se fondent tant sur des lois et des institutions formelles que sur des pouvoirs cachés exercés par des dirigeants informels ou façonnés par des coutumes ou des normes sociales et culturelles. La DDC est déterminée à soutenir en toute connaissance de cause ces processus, délicats et complexes, de changement systémique tout en tenant compte des risques que cela implique. Cette approche s'applique également aux situations de conflit et de violence, où il est particulièrement important de trouver des solutions politiques traitant les causes profondes qui sous-tendent l'exclusion, l'inégalité et l'abus de pouvoir.

Le souci du contexte: toute intervention doit être basée sur une analyse approfondie du contexte, afin de prendre la mesure de la complexité des systèmes et des acteurs politiques, d'identifier les principaux mécanismes de pouvoir et d'exclusion ainsi que les intérêts et les systèmes de valeurs et de repérer quelles compétences font défaut. Chaque contexte est unique, et modelé par un cadre historique et politique, si bien qu'il peut présenter un degré de « maturité » différent en termes de DDLG. De plus, les processus de négociation entre les acteurs politiques varient en fonction du lieu et de l'époque. C'est la raison pour laquelle la DDC a élaboré une série d'outils analytiques qu'elle ne cesse d'affiner: l'analyse de l'économie et du pouvoir politique ainsi que l'analyse de la problématique genre sont incontournables quel que soit le contexte. L'analyse des conflits et l'évaluation des situations de fragilité s'imposent dans les situations en guestion. Enfin, l'évaluation de la gouvernance locale est préconisée aux niveaux infranationaux pour obtenir des informations pertinentes sur ces échelons administratifs.24

des hommes. Dans de nombreux contextes, les rôles liés au genre sont perçus comme des éléments constitutifs de la « culture » ou de la « tradition », qu'il convient de préserver dans ce monde en perpétuelle mutation. Or, mettre hommes et femmes sur un pied d'égalité en termes d'accès aux ressources et aux services publics, aux processus de réforme réglementaire, au renforcement des capacités et aux changements comportementaux. Par conséquent, la DDC s'efforce de discerner différents des hommes. Dans de nombreux contextes, les rôles liés au genre sont perçus comme des éléments constitutifs de la « culture » ou de la « tradition », qu'il convient de préserver dans ce monde en perpétuelle mutation. Or, mettre hommes et femmes sur un pied d'égalité en termes d'accès aux ressources et aux services publics, aux processus décisionnels et à la protection juridique relève du principe de non-discrimination qui devrait guider toutes les institutions étatiques, à l'échelon central comme

points d'ancrage dans le système qui soient complémentaires et se renforcent mutuellement. Désireuse de donner de l'ampleur à ses projets et d'en maximiser l'impact et la durabilité, la DDC conjugue expérience de terrain, plaidoyer politique et dialogue politique. Elle promeut ainsi des mesures permettant de tirer parti des bonnes pratiques et de les partager, participe à la coordination entre les donateurs, et au débat stratégique et soutient également les initiatives et plates-formes nationales de plaidoyer.

Approche basée sur des principes mais circonstanciée: si la DDC estime que la bonne gouvernance et les valeurs démocratiques sont des clés du développement durable, elle est d'avis que les réalités économiques, politiques et sociétales d'un pays, son degré de fragilité et le fait qu'il soit ou non frappé par un conflit appellent une approche prudente, ajustée et séquencée. Préférant les « solutions les mieux adaptées » aux « modèles standards », la DDC entend s'appuyer sur des structures et des dynamiques existantes.

Engagement à long terme: Travailler dans les systèmes politiques ainsi que sur leur transformation ne constitue jamais un processus linéaire mais cyclique, parfois contradictoire. Comme aucune situation miracle n'est en mesure de régler les situations en un temps record, un engagement à long terme est requis. La construction de relations de confiance entre les acteurs est en effet essentielle et prend du temps.

Une attention particulière à l'égalité hommesfemmes: vu les différents stéréotypes de genre, notamment lorsqu'il s'agit du rôle exercé dans la sphère publique, l'approche DDLG ne perd jamais de vue la problématique de l'égalité des sexes. Ce sont généralement les hommes qui régissent l'accès aux ressources et aux services publics, en fonction de leurs besoins. Souvent, la gestion de la chose publique est également considérée comme une affaire masculine et, partout, la participation des femmes aux processus décisionnels est très inférieure à celle des hommes. Dans de nombreux contextes, les rôles liés au genre sont perçus comme des éléments constitutifs de la « culture » ou de la « tradition », qu'il convient de préserver dans ce monde en perpétuelle mutation. Or, mettre hommes et femmes sur un pied d'égalité en termes d'accès aux ressources et aux services publics, aux processus décisionnels non-discrimination qui devrait guider toutes les institutions étatiques, à l'échelon central comme

local. D'ailleurs, donner aux femmes les mêmes chances d'atteindre des postes de direction à tous les niveaux et encourager leur pleine participation est également un des buts de l'Agenda 2030 et une priorité claire pour la DDC.

Approche axée sur les résultats: la DDC vise à produire des résultats qui soient tangibles tant du point de vue de la population qu'en termes de changement institutionnel systémique. Elle a conscience de la complexité des processus de changement en matière de DDLG ; ils sont en effet influencés par divers facteurs dont les impacts mutuels ne sont pas toujours clairs ni simples à saisir. Au lieu de mesurer et d'accumuler uniquement des objectifs isolés et quantifiables, il est préférable d'esquisser une vision globale des changements enregistrés (champs d'observation) en tenant compte des dimensions de qualité et des processus de changement comportemental. A noter que le suivi et l'analyse des résultats prendra en considération le point de vue de divers acteurs, afin de mieux comprendre tant les attentes de la population que les tenants et les aboutissants des mécanismes de changement.

S'il faut garder des ambitions réalistes, il est indispensable d'obtenir quelques résultats rapides, surtout dans les cadres post-conflit, où le temps est compté pour gagner la confiance de la population dans un nouveau système politique. Imaginer des

solutions aisément exploitables en matière de gouvernance peut à cet égard se révéler décisif.²⁵ Lorsqu'on entreprendra de documenter les résultats, il faudra veiller à les mettre en perspective en donnant un cadre de référence, pour pouvoir apprécier les avancées obtenues.

Approche collaborative: afin d'utiliser au mieux les synergies et de promouvoir une démarche cohérente, la DDC s'efforce de cultiver la coordination et la collaboration au sein du Département fédéral des affaires étrangères (notamment avec la Division Sécurité humaine), au sein de la DDC et avec d'autres Départements fédéraux (notamment avec le Secrétariat d'Etat à l'économie). Elle entretient par ailleurs des contacts avec toute une série de centres de compétence en Suisse et à l'étranger, au rang desquels figurent à la fois des universités et des instituts spécialisés, des représentants d'institutions politiques suisses, des partenaires de la DDC sur le terrain et des plates-formes collaboratives de la communauté internationale. Une des missions du réseau thématique de la DDC – le DDLGN – est d'ailleurs de contribuer à la qualité des opérations de la DDC en matière de DDLG et d'améliorer les connaissances et les processus d'apprentissage commun dans ce domaine. Actuellement, le réseau compte environ 230 membres de par le monde, parmi lesquels des collaborateurs de la DDC, des partenaires de terrain et des experts associés.

Groupe de travail lors d'une rencontre organisée par le réseau Démocratisation, décentralisation et gouvernance locale (DDLGN) au Mozambique, juin 2015. @ DDC DDLGN/Benoît Meyer-Bisch



5 Priorités thématiques

Au fil des années, la DDC a acquis une expérience considérable dans le domaine de la DDLG. Elle choisit généralement le niveau infranational comme point d'ancrage, en appuyant les efforts consentis par les institutions publiques vers plus de démocratie et en leur permettant de gagner en performance, de disposer de davantage de ressources et d'accomplir leurs missions avec plus d'efficacité. Cela va de pair avec une longue expérience dans l'autonomisation de la société civile et un engagement fort pour la promotion des initiatives citoyennes, sachant qu'il est capital qu'Etat et citoyens interagissent de manière constructive. En outre, la DDC accorde une importance toute particulière à la promotion de l'égalité entre femmes et hommes ainsi qu'à la prise en compte et à l'autonomisation des populations défavorisées, à commencer par les personnes déplacées et les réfugiés. Au cours des dernières années, elle s'est par ailleurs employée avec détermination à mieux articuler expérience de terrain et politique nationale. Enfin, elle a contribué à la conception de réformes publiques fondées sur des éléments pro-

Actuellement, la DDC s'oriente vers une approche plus systémique qu'elle ouvre afin d'intégrer un plus large éventail d'acteurs politiques et d'institutions publiques, notamment les pouvoirs législatifs et judiciaires, de même que les partis politiques, qui peuvent être tant des moteurs essentiels que des freins dans les processus de réformes. A noter que les structures hiérarchiques des partis et les relations conflictuelles entre ces derniers sont une cause directe de gouvernance dysfonctionnelle, d'autant que la dimension des dirigeants et structures de pouvoir informels gagne en importance. En particulier dans les contextes fragiles ou en proie à des conflits, les institutions informelles ou extrajudiciaires (p. ex. les groupes traditionnels ou religieux) peuvent jouer un rôle important en concurrençant les institutions étatiques ou en restaurant la confiance en ces dernières.

Objectif général et résultats escomptés

L'objectif général de la DDLG est de renforcer les cadres légaux, les institutions publiques, ainsi que les acteurs et processus politiques qui favorisent un développement pacifique et solidaire pour tous. Cet objectif a plus de chances d'être atteint si (hypo-

nationaux, opérant dans des contextes politico-administratifs décentralisés avec des capacités et des ressources adéquates, accomplissent leurs missions avec plus d'efficacité et acceptent de recourir davantage à des méthodes de gouvernance participatives, responsables et inclusives (changement de comportement); ii) des systèmes et des processus de responsabilisation exercent un contrepoids, une surveillance et des sanctions contre les pratiques abusives; iii) les gouvernements et les parlements élaborent les réformes législatives et stratégies de soutien voulues; et iv) des citoyens bien informés et autonomes expriment leurs préoccupations et revendiquent le droit de participer à la vie publique, s'engagent autour de problèmes qui leur tiennent à cœur et réclament des comptes à leurs gouvernements et représentants politiques. Cela suppose que toute la population, citoyens privés de pouvoir ou défavorisés compris, aient conscience de leurs droits, s'identifient à leur société et se sentent suffisamment en confiance et responsables pour s'en-

L'hypothèse du changement décrit un scénario idéal et, en tant que telle, s'applique de différentes manières à différents contextes. Par exemple, dans les systèmes autoritaires ou post autoritaires, on s'emploie généralement à renforcer l'efficacité et à instaurer une transparence minimale des structures gouvernementales pluridimensionnelles toujours centralisées, en fournissant des services publics adaptés et inclusifs et, dans le meilleur des cas, en préservant ou créant certains espaces propices à la participation citoyenne et à la consultation populaire. Dans les situations marquées par des conflits violents, les attentes restent modestes. Généralement, on peut réalistement espérer dans un premier temps rétablir un certain degré de confiance entre les parties au conflit et dans les relations interpersonnelles, améliorer l'accès aux services de base (p. ex. protection des groupes vulnérables, réduction des vulnérabilités), et maintenir une continuité institutionnelle plutôt que chercher à obtenir des progrès à ce niveau. Dans les contextes post-conflit, il est particulièrement important d'ériger des institutions publiques efficaces, de développer la confiance du peuple à leur endroit, d'assurer le respect de l'état de droit ainsi qu'un accès égal à la justice et de limiter les violences, d'autant que ces processus s'inscrivent dans la dimension clé de l'agenda visant à affermir les pays en situation de fragilité. Lorsque l'on a affaire à des systèmes plus thèse du changement): i) les gouvernements infra-robustes engagés sur la voie de la décentrali-

sation et de la gouvernance démocratique, on peut envisager d'optimiser et d'asseoir les accords gouvernementaux à plusieurs niveaux, de tirer meilleur parti de l'espace réservé au débat public et à la participation citoyenne ou de consolider les systèmes de responsabilisation. Quel que soit le contexte, l'intégration des groupes vulnérables et défavorisés ainsi que l'amélioration de l'égalité entre les femmes et les hommes restent des défis qui supposent des mesures ciblées.

Démocratisation

Définition: la démocratie pouvant revêtir de multiples formes, il n'existe ni de modèle universel ni de limites à son amélioration. Dès lors, l'approche de la DDC en matière de démocratisation repose sur un ensemble de valeurs et non sur des procédures et des configurations standards. Dans les systèmes démocratiques, la légitimité des institutions politiques est fondée sur le consentement de la population, qu'elle exprime par vote direct ou par représentation. Les systèmes démocratiques sont considérés comme étant moins propices à la concentration du pouvoir entre les mains d'une élite, puisque les décisions passent par le compromis et l'intégration et que les élections offrent une possibilité de changement. Cet édifice démocratique est par ailleurs cimenté par des garanties constitutionnelles, qui assurent à tous le même droit de vote, la liberté d'opinion et la liberté de la presse, l'égalité devant la loi, la séparation et le contrôle des pouvoirs et le principe d'état de droit qui inscrit l'autorité de l'Etat dans un cadre constitutionnel et normatif.

Quelques défis, parmi d'autres: dans nombre de pays partenaires de la DDC, les démocraties commencent seulement à émerger, si bien que le processus est encore en marche. Elles sont souvent sou-

mises à une immense pression, dans la mesure où le peuple entend voir ses conditions de vie s'améliorer et ses attentes nouvelles rapidement satisfaites, sous peine de se désintéresser et de tomber dans les bras des populistes. Le scepticisme vis-à-vis de la démocratie est une réalité concrète. La démocratisation est également confrontée à de nouvelles formes « d'autoritarisme moderne » où les personnes au pouvoir affichent une démocratie de facade tout en sapant la concurrence, verrouillant l'espace de participation et sapant l'état de droit. Dans les sociétés traditionnelles dominées par des structures fondées principalement sur la loyauté au clan, la démocratie est souvent remise en cause, notamment au motif que ce régime, imposé par l'Occident, serait contraire aux normes et aux valeurs culturelles exis-

Ici encore, il faut adopter des approches taillées sur mesure, qui marient réformes et méthodes locales de consultation publique, débats et réconciliation; il importe également, autant que faire se peut, de travailler avec tous les acteurs concernés, y compris ceux qui pourraient s'opposer à la démarche. Dans le même temps, il importe de consentir des efforts qui permettront aux citoyens de mieux gagner leur vie rapidement. Pour maximiser les chances que la population s'approprie durablement la démocratie, il convient de se placer sous le signe de la transparence et de la responsabilisation, de mettre l'accent sur les résultats et de privilégier l'esprit de partenariat. Dans les contextes marqués par les conflits et la violence, il est déterminant de s'intéresser à la façon dont les individus gèrent la situation, vivent leur citoyenneté dans de tels contextes, à ce qui fait qu'ils considèrent ou non une forme de gouvernement et d'autorité comme légitime et à ce que cela implique du point de vue du genre.²⁶

La Suisse soutient l'Assemblée nationale de la République de Serbie dans sa fonction de supervision et ses efforts pour assurer la transparence. © PNUD/Rea Mucovic



Priorités de la DDC dans ce domaine: Suivant une approche systémique la DDC reconnaît que pour mener à bien le processus de démocratisation, il est impératif d'apporter un soutien total aux différents piliers sur lesquels repose le régime démocratique (p. ex. parlements, médias, justice) et de développer des formes d'engagement innovantes qui associent un éventail plus large d'acteurs, à commencer par les mouvements sociaux et politiques, les partis politiques, les dirigeants informels et extrajudiciaires, le secteur privé et les syndicats. La DDC est prête à explorer de « nouveaux territoires » sans perdre de vue que cela représente un défi et peut être politiquement sensible. Il est essentiel de multiplier les initiatives favorisant des processus politiques et des structures de pouvoir plus inclusives, en particulier dans les contextes de fragilité et de conflit, sachant que l'émancipation politique des femmes et des groupes vulnérables demeure indispensable.

Responsabilisation et surveillance démocra**tiques:** on entend par responsabilisation la relation qu'entretiennent les institutions étatiques avec les populations concernées par leurs décisions et leurs actions. Il est du devoir des institutions politiques, qui se sont vues confier des obligations publiques, d'informer le public, de lui fournir des explications et de justifier leurs décisions et leurs actions devant les citoyens (informer, rendre des comptes). Par ailleurs, il appartient aux citoyens de s'informer, d'obtenir des explications, de les vérifier et de porter un jugement sur la conduite des personnes assumant des responsabilités publiques. Dès lors, on ne saurait faire l'économie d'un système de freins et de contrepoids fiable qui garantisse la participation et la consultation citoyennes, le pluralisme des médias, l'efficience des pouvoirs législatifs et l'indépendance des organismes de surveillance. Des mécanismes sanctionnant les mauvais comportements (force exécutoire), relevant d'un système judiciaire indé-

pendant, impartial et accessible, sont également nécessaires. La DDC encourage une **perspective systémique** de la responsabilisation, qui s'articule autour de **dimensions verticales** (les institutions étatiques devant rendre des comptes aux citoyens, au secteur privé) et de **dimensions horizontales** (freins et contrepoids au sein même de l'Etat) et s'applique au niveau national comme aux niveaux infranationaux, impérativement connectés. Enfin, il est primordial de collaborer avec de multiples acteurs et institutions (soutien équilibré) et de favoriser les liens entre eux, afin de donner plus de poids à leurs revendications, tout en mettant au point des mesures ciblées visant à prévenir et combattre la corruption.²⁷

Si la DDC a acquis une longue expérience dans les relations de responsabilisation verticales (responsabilisation sociale), elle tend désormais à privilégier une approche plus systémique. Ainsi, en Macédoine, la DDC appuie la fonction de supervision des parlements locaux et les capacités institutionnelles du parlement national ; en parallèle, elle met en place des forums pour les délibérations publiques et s'efforce de renforcer l'efficacité, la portée et la crédibilité des organisations de la société civile dans leurs efforts pour défendre les intérêts de leurs populations. En Afrique de l'Est et en Afrique australe, le soutien à la surveillance de la société civile passe par des initiatives impliquant les médias et l'appui à la fonction de contrôle des commissions parlementaires. Au Kosovo, au Bangladesh, au Bhoutan et en Tanzanie, des programmes ciblés de lutte contre la corruption se saisissent de ces dérives sous différents angles. La DDC entend poursuivre sur cette voie et engranger des connaissances et expériences nouvelles (p. ex. en s'intéressant aux recherches menées sur le terrain de la lutte contre la corruption).





Elections transparentes et inclusives: la DDC s'engage en faveur d'élections transparentes et inclusives et s'illustre par son implication dans les projets d'assistance électorale aux niveaux nationaux et infranationaux. Elle a la conviction que les élections revêtent une importance déterminante dans la mesure où elles permettent de placer les représentants politiques devant leurs responsabilités et constituent un mécanisme de redistribution de l'accès au pouvoir. Toutefois, lorsque les systèmes électoraux sont mal conçus, ils peuvent également faire le jeu d'un parti unique et produire des simulacres de démocratie. La DDC est consciente que les élections peuvent provoguer des conflits violents et être davantage un facteur de division que de rassemblement si des campagnes électorales partisanes épousent des lignes ethniques, régionales ou politiques. Par conséquent, avant de s'engager dans un processus d'assistance électorale, il convient de se livrer à une soigneuse analyse des risques politiques et de consolider les capacités nationales, afin de prévenir et d'atténuer la violence électorale, précaution qui est plus importante encore dans les scenarii post-conflit.

Les autres principes internationalement reconnus auxquels la DDC adhère sont: i) ne pas considérer les élections comme des événements ponctuels mais s'inscrire dans une perspective à long terme qui couvre l'ensemble du cycle électoral; ii) considérer les élections comme importantes mais non comme étant le seul moyen de transformation démocratique. Le processus d'assistance électorale nécessite des activités complémentaires et doit être conjugué avec d'autres programmes de bonne gouvernance ou de démocratisation; iii) favoriser l'appropriation du processus par les populations et asseoir les capacités nationales; iv) diversifier les modalités de collaboration afin de minimiser les risques.²⁸ Conformément à ces principes, le soutien de la DDC comprend généralement: l'assistance aux instances électorales nationales pour la préparation et la tenue d'élections, l'aide aux organisations nationales de la société civile pour une observation et une supervision indépendante des élections, l'appui

Campagne de lutte contre la violence à l'encontre des femmes en Bolivie. © Bureau de coopération suisse en Bolivie



aux médias pour une information impartiale et des reportages cultivant un esprit non violent, ainsi que diverses initiatives encourageant l'éducation civique, les débats publics et la participation des femmes aux élections.

Au Myanmar par exemple, la DDC a aidé la commission électorale à organiser des élections et soutenu des organisations de la société civile impliquées dans l'éducation civique, la prévention de la violence électorale et l'observation des élections. En outre, la DSH a agi comme facilitateur dans un processus entre les partis politiques visant à signer un code de conduite commun pour la période électorale. Le Myanmar illustre bien l'approche collaborative suisse, qui propose son assistance à un pays au moment où se ioue sa transformation politique. La DDC poursuivra cet engagement et continuera de partager les enseignements qu'elle tire de son expérience. Elle développera son savoir-faire en matière d'amélioration des systèmes électoraux favorisant une représentation plus équilibrée et inclusive.

Participation effective des citoyens: la DDC encourage les citoyens à revendiquer et à investir les espaces de participation, à s'approprier les affaires publiques et à en assumer une partie de la responsabilité, le but étant que, mieux informés et organisés, ils puissent exprimer leurs intérêts, obligent les gouvernements à rendre des comptes, et infléchissent les programmes politiques et la prise de décision au mieux de leurs intérêts. A noter que la DDC reconnaît que tels processus prendront du temps, passera par de nombreuses étapes intermédiaires et appellera des mesures ciblées pour l'émancipation politique des femmes et des groupes marginalisés. Les modèles de participation dont les modalités de mise en œuvre sont entièrement ficelées sont en général moins prometteurs, d'autant qu'ils ouvrent la porte à l'accaparement du pouvoir par les élites.

Ainsi, en Bolivie, la DDC concourt depuis 1996 à la mise en œuvre de la «loi sur la participation populaire» en informant les populations (notamment les femmes, les minorités et les jeunes) de leurs droits et de leurs responsabilités, et en renforçant leurs capacités organisationnelles et la participation inclusive dans la prise de décision. Grâce à des petites subventions compétitives, la DDC soutient des initiatives visant un engagement actif des citoyens, par exemple une campagne puissante destinée à lutter contre la violence faites aux femmes. Dans les pays des Balkans occidentaux, la DDC soutient depuis les années 1990 des organisations de la société civile qui défendent les intérêts de leurs membres du niveau régional au niveau national. La DDC a compris qu'elle devait faire plus pour que ces organisations s'approprient vraiment ces processus (légitimité) et tissent davantage de liens avec leurs membres. À l'avenir, elle ambitionne de trouver des méthodes novatrices plus propices à l'émergence de formes d'engagement civique sincères et inclusives.

Des médias indépendants et pluralistes: les médias jouent un rôle intermédiaire essentiel dans le développement de la société démocratique. Ils sont des vecteurs d'information et des acteurs à part entière. La DDC aide les médias à accomplir les missions essentielles suivantes: diffuser l'information sur des sujets pertinents permettant à la population de se forger une opinion, se faire le porte-voix de différentes parties de la société, tenir lieu de forum permettant d'échanger différents points de vue, assumer la fonction d'observateur critique en observant les processus politiques et fournir aux acteurs politiques les canaux qui leur permettent de communiquer et d'interagir avec la population.²⁹

En Tunisie par exemple, la DDC soutient depuis 2011 le travail de radio Gafsa. l'une des cing branches régionales de la radio tunisienne nationale. Le but est d'améliorer l'accès à une information de qualité pour les habitants de la région délaissée de Gafsa. d'où est parti le mouvement de révolte contre l'ancien président Ben Ali. La DDC soutient la formation des journalistes régionaux et la conception de nouveaux programmes destinés à fournir une information plus pertinente et fiable. En Tanzanie, la DDC conjugue l'assistance aux médias et des initiatives de responsabilisation sociale et aide à mettre en place une faîtière des médias solide, à même de défendre les intérêts de ses membres et de favoriser le renforcement de leurs capacités. Dans un futur proche, la DDC présentera et analysera les grandes lignes de son travail d'assistance aux médias, afin de faciliter l'apprentissage et l'enrichissement mutuels. Il reste encore à explorer le potentiel des communications électroniques et des médias sociaux.

Des parlements représentatifs et efficaces: dans le domaine de l'assistance parlementaire, la DDC vise à donner aux parlementaires les moyens de mieux assumer leurs **fonctions principales**, à savoir la législation, la représentation et la supervision; par ailleurs, elle entend consolider les institutions parlementaires que sont par exemple le Secrétariat, la Présidence ou les services du Parlement. A cette fin, la DDC propose un soutien dans les domaines suivants: amélioration de la base de connaissances des parlementaires sur des aspects essentiels du programme de développement national (formation, accompagnement, documentation), assistance des parlementaires dans les analyses politiques, la rédaction des textes de loi et l'ouverture d'enquêtes, amélioration du contact et de la communication avec les électeurs et promotion d'une collaboration et d'un dialogue constructifs entre les différents partis politiques.

En Serbie par exemple, la DDC aide les parlementaires nationaux à mieux assumer leur responsabilité en matière de surveillance financière et à nouer un dialogue avec les électeurs au niveau infranational. En Mongolie, elle soutient un programme national de renforcement des capacités des conseillers locaux nouvellement élus. En Afrique du Sud, la DDC encourage la responsabilisation des comités parlementaires dans certains secteurs publics. En Macédoine et au Cambodge, elle soutient la création d'instituts parlementaires qui fourniront la base de soutien nécessaire aux députés. La DDC est encore relativement novice dans ce domaine en plein essor qu'est l'assistance parlementaire. Dans les années à venir, la DDC continuera d'acquérir des connaissances et de l'expérience, sachant que dans ce domaine, l'un des principaux défis consiste à déjouer la culture de la confrontation et de l'obstruction partisane.

Independent, impartial and accessible justice:

A functioning judicial system is important to sanction abusive practices of state authorities, to protect peoples' rights and combat gender-based violence. At the core of the SDC's commitment are people's legal empowerment and the improvement of legal services (e.g. judicial procedures), accessible to all. Typically SDC programmes support capacity-building of judges, notaries and lawyers, but they can also include work with informal justice providers, for example traditional authorities. And crucially, the SDC supports initiatives raising people's awareness about legal rights and the provision of legal aid.

Une justice indépendante, impartiale et accessible: il est capital de disposer d'un système judiciaire opérationnel pour sanctionner les pratiques abusives des autorités étatiques, protéger les droits de la population et lutter contre la violence liée au genre. Au cœur de l'engagement de la DDC : l'autonomisation juridique de la population et l'amélioration des services juridiques (p. ex. procédures judiciaires) accessibles à tous. Si les programmes de la DDC visent généralement le renforcement des capacités des juges, des notaires et des avocats, ils peuvent inclure des collaborations avec des tribunaux informels, par exemple des autorités traditionnelles. Enfin, un volet essentiel du travail de la DDC consiste à sensibiliser les populations aux droits qui sont les leurs et à leur procurer des services d'aide

Ainsi, au Tadjikistan, la DDC soutient un programme d'accès global à la justice, pour aider les citoyens à prendre conscience de leurs droits, améliorer les services d'aide juridique à destination de la population, (femmes et groupes marginalisés compris) ainsi que la qualité de l'information juridique dispensée par le gouvernement et promouvoir les réformes politiques. Au Pakistan, dans le district de Malakand (district faisant partie des « régions tribales administrées au niveau provincial »), la DDC s'efforce de remédier aux dysfonctionnements de l'appareil judiciaire, qui sont l'une des causes du violent conflit ayant opposé les militants et les forces de sécurité pakistanaises. Elle aide à améliorer les compétences et performances des tribunaux et l'accès à la justice, notamment pour les groupes vulnérables (tribunaux itinérants). Parallèlement, elle encourage le recours à des mécanismes informels permettant un règlement alternatif des litiges. Dans ce domaine, la DDC entend affiner son orientation stratégique et élargir dans la mesure du possible son engagement.

Des organismes de surveillance indépendants: dans de nombreux pays, ces entités assument un rôle essentiel, puisqu'elles assurent une surveillance professionnelle et indépendante de la sphère publique. Elles peuvent traiter des plaintes et officier comme mécanismes de recours pour les personnes affectées par des malversations commises par des représentants de l'Etat. Elles présentent en outre l'avantage de pouvoir initier des processus de réforme juridique ou politique et de prodiguer des

conseils à cet égard. Enfin, elles peuvent grandement contribuer à favoriser l'investissement de la population dans les institutions publiques et aider ces dernières à gagner la confiance des citoyens.

La DDC soutient différents types d'institutions comme des commissions nationales indépendantes des droits de l'homme (Afghanistan, Bangladesh), des commissions de lutte contre la corruption (Bhoutan) ou des médiateurs (Bolivie, Burundi). Ces efforts vont être poursuivis, afin d'établir des connexions stratégiques avec d'autres institutions de surveillance et améliorer les relations en matière de responsabilisation.

Décentralisation

Définition: inspirée des standards internationaux et des bonnes pratiques³⁰. l'approche de la DDC en matière de décentralisation se décline en trois dimensions, dont les caractéristiques et implications politiques diffèrent:31

Décentralisation politique	Transfert du pouvoir politique et décisionnel vers les niveaux infranationaux, tels que les conseils de village élus, les conseils de district ou les conseils de province (permettre aux structures démocratiques de se déployer aux niveaux infranationaux).
Décentralisation budgétaire	Transferts budgétaires intergouvernementaux vers les gouvernements infranationaux pour leur permettre de fonctionner correctement. La politique de décentralisation budgétaire répond également à des enjeux tels que l'allocation des recettes (affectation des taxes locales et partage des recettes), l'emprunt public et la dette infranationale ainsi que la ventilation des responsabilités en matière de dépenses.
Décentralisation administrative	Transfert du pouvoir de décision, des ressources et des responsabilités pour la fourniture de certains services publics du gouvernement central vers les niveaux inférieurs. La forme de décentralisation la plus poussée est la dévolution, qui donne aux gouvernements locaux les pleins pouvoirs sur les ressources humaines et financières ainsi que sur l'accomplissement des tâches. Par Dé-concentration, on entend le transfert d'autorité et de responsabilité d'un niveau du gouvernement central vers un autre, l'unité locale étant responsable devant le ministère ou l'agence du gouvernement central. La délégation est la redistribution des compétences décisionnelles et de la responsabilité opérationnelle à des autorités qui gardent un certain degré d'indépendance vis à vis du gouvernement central mais qui doivent lui rendre compte.

L'assignation des responsabilités, des finances et du pouvoir de décision peut s'inscrire dans différentes logiques, notamment celle de la subsidiarité (transfert vers le plus petit niveau gouvernemental possible, le plus proche du peuple) ou celle des économies d'échelles (transfert vers les niveaux gouvernementaux les plus efficaces et les plus rentables).

Autre forme de gouvernement décentralisé, le **fédéralisme** est parfois inscrit au programme des réformes. Il s'agit d'un système de gouvernement dans lequel les pouvoirs sont répartis entre une autorité dirigeante centrale et des unités politiques constitutives dotés d'une autonomie substantielle

(au moins deux niveaux de gouvernement). Tandis que l'autorité centrale dispose de guelques pouvoirs exclusifs, les unités politiques constitutives possèdent certains droits, et les deux niveaux partagent des compétences concurrentes. Dans les fédérations, le droit à l'autonomie gouvernementale des unités politiques est ancré dans la constitution. Ces unités adoptent en outre fréquemment leur propre constitution qu'elles sont libres d'amender. Les mouvements qui émergent dans le sillage de la création ou du développement de fédérations peuvent afficher soit des tendances à la centralisation (création d'un gouvernement central fort, comme ce fut le cas en Suisse) ou à la décentralisation (transfert de pouvoir des autorités centrales vers des unités lo-

cales comme dans les pays partenaires de la DDC). Les expériences fédérales sont variées et prennent différentes formes. L'essentiel est donc d'identifier la forme la plus adaptée à chaque contexte, un des principaux écueils étant de circonscrire les unités fédérales, notamment lorsque l'autonomie de minorités ethniques est en jeu.

Certains défis, parmi d'autres: nombre de pays partenaires de la DDC ont des modèles de décentralisation hybrides, mariant dévolution et autonomie à certains niveaux avec déconcentration voire forte centralisation à d'autres. Dans certains pays, à l'instar de la Bolivie, il existe un système parallèle, légalement défini et reconnu, qui garantit l'autonomie de la communauté autochtone et accorde à cette dernière des droits différents. Cet exemple illustre la complexité des enjeux des réformes et l'incohérence de certains processus de décentralisation. Le développement d'espaces fonctionnels ou de zones économiques aux niveaux infranationaux (également appelé développement régional) peut fournir un point d'ancrage favorable à une articulation plus harmonieuse des formes de gouvernement qui coexistent.

Parmi les autres défis, on peut relever la dichotomie entre stabilité macroéconomique nationale et décentralisation budgétaire, ainsi que la nécessité de jeter des ponts entre décentralisation et autres politiques sectorielles. Dans de nombreux cas, l'interférence des politiques est l'un des obstacles majeurs qui sapent de fait le partage du pouvoir. Les élites dirigeantes craignent de perdre le contrôle ainsi que leurs privilèges. Les partis au pouvoir considèrent souvent que les gouvernements infranationaux sont sous leur contrôle et préfèrent entretenir cette dépendance. Pour maximiser les chances de succès, il faut donc procéder à des analyses approfondies, élaborer des approches séquentielles avec une vision à long terme, avoir la flexibilité nécessaire pour repérer les opportunités et connaître les dynamiques du pouvoir sur le bout des doigts.

Dans les contextes de conflit ou post-conflit, la décentralisation offre un mécanisme de partage du pouvoir qui peut aider à apaiser les tensions. Les décisions délicates, qui affectent l'identité régionale ou locale, peuvent être confiées aux niveaux de gouvernement inférieurs pour éviter les clivages. De plus, laisser les communautés se saisir des problèmes et les trancher, sans que l'échelon central n'interfère, peut favoriser leur intégration dans l'Etat qui leur concède cette part d'autonomie et renforcer leur loyauté vis-à-vis de celui-ci. La DDC ne perd pas pour autant de vue que ce partage des pouvoirs peut être appréhendé – à tort ou à raison – comme un signe avant-coureur de la dissolution de l'Etat. La décentralisation est un processus concurrentiel susceptible, suivant les contextes, d'alimenter les conflits dès lors que les parties luttent pour obtenir leur part du gâteau. On peut néanmoins tenter d'at- et administrative qui a permis aux unités gouverne-

ténuer ce risque en s'engageant sur la voie de la médiation ou de la négociation d'arrangements institutionnels, en définissant le plus clairement possible les responsabilités et en privilégiant la transparence.

Priorités de la DDC en matière de décentralisation: la DDC promeut une approche globale et cohérente des réformes de décentralisation, dans laquelle les fonctions assignées aux entités de niveau infranational sont en adéquation tant avec les ressources financières et personnelles allouées qu'avec le pouvoir décisionnel conféré. Dans cette optique, il est indispensable d'avoir une vision claire des systèmes de gouvernance pluridimension**nels** où les fonctions sont réparties entre différents niveaux et selon différentes sous-fonctions. La coopération horizontale entre les unités infranationales est également essentielle, notamment pour la gestion des ressources naturelles ou le développement des infrastructures. La DDC aide les pays partenaires à choisir en toute connaissance de cause les formes et degrés de décentralisation. Son but est aussi de former ses interlocuteurs de manière à ce qu'ils soient capables de concevoir, de mettre en œuvre et d'adapter eux-mêmes les réformes ad hoc ; elle puise dans les expériences glanées à la faveur de ses nombreux programmes de gouvernance locale pour étayer les processus de réforme, le tout avec une méthode participative. Dans le domaine de la décentralisation budgétaire notamment, la DDC a acquis des connaissances et de l'expérience et continuera sur cette voie, tant il s'agit là d'un atout de poids pour asseoir la gouvernance infranationale.

Capacités nationales et initiatives visant la conception et la mise en œuvre de réformes de décentralisation: la DDC fournit un accès à l'information, elle dispense des conseils techniques ainsi que des formations et propose un coaching pour permettre aux représentants d'un gouvernement central de concevoir, piloter et superviser des programmes, des règlements et des normes d'implémentation minimales. Elle contribue ainsi au renforcement des systèmes de formation nationaux, afin que les acteurs des échelons infranationaux gagnent des capacités de mise en oeuvre.

En Mongolie et au Bangladesh, la DDC aide ses partenaires à concevoir des réformes de décentralisation en menant des études analytiques et en testant puis en ajustant de nouvelles modalités sur le terrain. Au Bengladesh, la DDC s'est aussi largement employée à développer un système de formation national destiné aux gouvernements infranationaux, reposant sur une méthode participative qui fait la part belle à l'apprentissage par les pairs, une approche complémentaire aux formations plus traditionnelles délivrées par l'Institut national pour la gouvernance locale (National Institute of Local Government). En Albanie, la DDC a joué un rôle important dans la conception d'une réforme territoriale

mentales infranationales de nettement réduire leur voilure et à l'administration publique de gagner en efficacité. Les experts suisses ont aidé à constituer des données statistiques et ont montré dans cinq régions comment optimiser les frontières des gouvernements infranationaux. La DDC continuera à soutenir les programmes de réformes nationaux.

Des transferts budgétaires intergouvernementaux adéquats, prévisibles et transparents: la

plupart des gouvernements infranationaux, en particulier dans les régions pauvres ou reculées, tirent l'essentiel de leurs ressources des allocations de leur gouvernement central. Il est donc capital pour eux que le montant de ces transferts permette de couvrir leurs obligations (équivalence budgétaire) et que transparence et prévisibilité soient de mise. Ces transferts peuvent servir différents objectifs: i) combler l'écart entre les recettes et les dépenses dans les différents niveaux de gouvernement. ii) garantir l'équité dans la distribution des ressources (également connu sous le nom de péréquation financière, qui sert à garantir l'égalité territoriale en termes de services et à assurer une redistribution équitable du revenu tiré des produits), iii) subventionner la prestation infranationale de services pour compenser les effets transfrontaliers ou les retombées indirectes

Un vaste éventail de choix: transferts assortis ou non de conditions, subventions fondées ou non sur une base de réciprocité, transferts fondés sur une formule arrêtée ou transferts ad hoc. Parfois, les ressources ne sont accordées que si le bénéficiaire s'engage en faveur de l'intégration sociale et de la réduction de la pauvreté. A noter que de plus en plus souvent, c'est le mécanisme de transfert basé sur le rendement qui est retenu. Il n'existe pas de formule magique à cet égard; ce qui compte, c'est d'opter pour une solution qui soit adaptée au contexte et à l'objectif. De plus, le choix des formules restera toujours une décision politique. Il n'en reste pas moins qu'il doit se fonder sur de solides analyses techniques. D'un point de vue technique, il convient de ne pas surcharger les formules, et de privilégier

Au Bangladesh, les citoyens s'informent sur les résultats du calcul de l'impôt. © Helvetas Swiss Intercooperation/Jens Engeli



la simplicité et la transparence.³² Dans les situations de fragilité ou de conflit, le rôle des transferts varie de manière considérable. En effet, ils sont souvent détournés à des fins politiques, l'idée étant, grâce à une manne budgétaire, d'apaiser les tensions, de préserver la cohésion ou d'éviter les migrations. Un concept souvent invoqué à l'heure de concevoir la formule est le modèle des « parts égales » (chaque gouvernement infranational reçoit le même montant); s'il présente l'inconvénient de se traduire par de fortes inégalités dans la somme allouée par habitant, il a le mérite de faciliter les négociations politiques.

La DDC s'investit de plus en plus activement et continuera de s'engager, notamment financièrement, en faveur de la conception de programmes de transferts budgétaires. Au Bangladesh, la DDC est aux avant-postes pour la mise en place de modèles de transferts budaétaires en direction des sous-districts qui reposent aussi bien sur une formule arrêtée que sur des conditions de performance. Au Mali, elle promeut les programmes de transferts dans certains secteurs et, au Bénin, au Burkina Faso et au Burundi, elle contribue à des programmes de subventions partiellement affectées à l'implémentation de plans de développement locaux (connus sous le nom de «fonds de développement locaux»). S'ils sont bien gérés, ces derniers pourraient à terme prendre de l'ampleur et servir de programme de transfert national. En Somalie, qui figure sur la liste des pays fragiles, la DDC soutient (de concert avec d'autres donateurs) le pilotage d'un programme de transfert simple, qui pourrait devenir un des jalons essentiels du processus de construction de l'Etat («Global compact pour la Somalie») et assurer son ralliement aux négociations de paix.

intérêts des gouvernements infranationaux: la DDC développe et facilite le dialogue public et les débats pendant les processus de réformes, afin de soutenir la progression de ces processus, d'aider la population à se les approprier et de garantir que les différents groupes d'intérêts aient voix au chapitre. A titre d'exemple, on peut citer le soutien apporté aux associations d'un gouvernement local, qui s'est avéré décisif dans les Balkans occidentaux. Pendant une coopération depuis 2007 en Serbie, l'association nationale s'est imposée comme un acteur de poids à même de défendre avec succès les intérêts de ses membres (p. ex. en enrayant la baisse des transferts budgétaires en provenance du gouvernement central). L'organisation faîtière des associations nationales fournit des informations utiles à ses membres et nourrit l'élan de réformes dans différents pays de cette région.33 La DDC a acquis une expérience reconnue dans ce domaine et, ici encore, n'entend pas s'arrêter en si bon chemin.

Vaste dialogue sur la réforme et protection des

Gouvernance locale

Définition: la gouvernance locale consiste en un ensemble d'institutions, d'acteurs, de mécanismes et de processus par le biais desquels les institutions étatiques locales peuvent exercer leurs devoirs, tandis que les citoyens et le secteur privé peuvent exprimer leurs intérêts et leurs besoins, résoudre leurs différends et exercer leurs droits et obligations. Du point de vue des **autorités locales**, la gouvernance locale inclut la manière dont elles : gèrent la fourniture des biens et services publics, encouragent les processus de développement local et en assurent la cohérence, génèrent leurs propres revenus et gèrent les finances publiques, consultent et informent le public de leurs décisions et rendent des comptes, se comportent et interagissent avec les citoyens, définissent qui elles excluent ou intègrent. La perspective citoyenne, dans laquelle il faut ranger le secteur privé, s'intéresse, quant à elle, aux questions suivantes : les citoyens sont-ils informés des processus publics et décisionnels ? Ont-ils conscience des décisions qui affectent leur vie ou leurs perspectives commerciales ? Quelles motivations sous-tendent leur engagement dans la communauté et comment celui-ci se traduit-il? Comment interagissent-ils avec les autorités locales ? Sont-ils suffisamment organisés pour porter leurs revendications, sont-ils en mesure d'influencer la décision publique ? Peuventils élire des représentants dans les institutions politiques et se sentent-ils représentés ? Jusqu'à quel point les femmes et les groupes défavorisés ou vulnérables ont-ils voix au chapitre ?

Au-delà de la relation citoyen-gouvernement, la gouvernance et la **démocratie locale** (voir 5.2) sont influencées par toute une série d'autres institutions étatiques et d'acteurs politiques d'importance. Le niveau infranational est généralement un point d'ancrage propice au renforcement de la cohésion sociale dans les communautés et à l'instauration de relations de confiance avec les institutions publiques, un paramètre plus fondamental encore dans les situations de conflit et de violence. Les autorités locales et les responsables politiques peuvent jouer un rôle décisif dans le règlement pacifique des conflits et offrir des espaces sûrs pour les délibérations publiques.

Certains défis parmi d'autres: les autorités locales ne sont jamais indépendantes mais s'inscrivent dans un système complexe de relations et d'interactions, dans lesquelles une grande variété d'institutions étatiques, de processus et d'acteurs politiques entrent en jeu. Suivant le contexte, différentes structures de pouvoir formelles et/ou informelles peuvent coexister. La performance des autorités locales est largement tributaire du cadre national; or celui-ci se caractérise souvent par la lenteur et les incohérences des politiques de décentralisation. Les man-

dats concurrents, le flou au niveau de la définition des responsabilités, le manque de ressources et de capacités sont quelques-uns des obstacles majeurs auxquels les gouvernements infranationaux font face. Cela concerne également d'autres piliers des institutions étatiques démocratiques, comme les parlements ou la justice, généralement faibles aux niveaux infranationaux. L'accaparement du pouvoir par les élites et les rapports de force traditionnels sont des défis qui n'épargnent aucun niveau et qui vont toujours de pair avec un degré de népotisme plus ou moins élevé. Au niveau infranational, cela se manifeste notamment dans les secteurs où les capacités et les ressources étatiques sont modestes et où la conscience civique et l'engagement sont peu prononcés. Les responsables politiques locaux ont peu intérêt à infléchir leurs schémas de gouvernance s'ils doivent rendre plus de compte à leur parti qu'à leurs électeurs. Dans les niveaux étatiques inférieurs, les potentiels économiques sont souvent limités ou insuffisamment exploités, ce qui réduit leur propre base de revenus et les maintient dans un état de dépendance par rapport au niveau central. Développer des « secteurs fonctionnels » et des « régions économiques » en concertation avec le secteur privé semble dès lors prometteur.

En ce qui concerne les citoyens, leurs interactions quotidiennes et stratégies d'adaptation sont façonnées par un réseau complexe d'institutions, d'acteurs et de rapports de force, à commencer par les traditions et la culture, qui peuvent être soit un moteur, soit un frein à la participation citoyenne active. A noter que l'exclusion de groupes défavorisés, basée sur le genre, l'âge, l'origine ethnique ou la religion, est toujours une réalité.

Priorités de la DDC dans ce domaine: la DDC s'emploie à consolider les pratiques démocratiques et la bonne gouvernance aux niveaux infranationaux. En général, elle fournit une aide aux gouvernements infranationaux afin qu'ils assument mieux leurs tâches, et s'efforce de mettre en œuvre des **conditions propices** à la participation des citoyens. Le succès de cette approche dépend de facteur, comme le caractère constructif des interactions entre acteurs gouvernementaux et société civile ou l'énergie déployée pour favoriser la responsabilisation, combattre la corruption et promouvoir des sociétés inclusives. La DDC peut se tarquer d'une expérience longue et reconnue dans ce domaine grâce aux nombreux programmes qu'elle a menés dans différents pays. Aujourd'hui, elle s'oriente vers une perspective plus systémique et collabore avec un éventail plus large d'institutions étatiques, d'acteurs et de processus de démocratie locale (voir également le chapitre 5.2). Bien qu'elle se concentre sur le niveau infranational, les corrélations avec les réformes politiques ont aussi leur importance, si bien que la DDC aide simultanément différents types d'associations, de plates-formes de la société civile ou de médias à jouer leur rôle «d'intermédiaire».

Fournir des services inclusifs de qualité aux niveaux infranationaux et créer les conditions propices au développement local: les initiatives de la DDC prennent en compte les nombreuses capacités institutionnelles requises pour gérer les ressources publiques avec un maximum d'efficacité, permettre à tous de bénéficier de services publics de qualité et stimuler le développement économique local. La DDC est engagée dans ce domaine depuis de longues années et elle y attache une grande importance. En principe, une bonne gestion se traduit d'abord par un exercice de planification stratégique, qui repose sur l'évaluation des besoins – selon un mode participatif – puis par l'inscription au budget des ressources financières, opération qui se fait en tenant compte du genre et de l'intégration sociale. Dans un deuxième temps, il s'agit de la mise en œuvre des plans et budgets, tout en veillant à la fois à gérer les finances de manière saine, à respecter les règles inhérentes aux appels d'offres, à réfléchir soigneusement au pilotage et à intégrer la supervision, en informant et en consultant régulièrement la population. A noter que la DDC se soucie également de l'articulation entre les différents niveaux et de la collaboration horizontale entre les unités infranationales. La DDC s'est ainsi engagée en faveur de «corridors routiers» au Népal (espaces de développement locaux le long des axes routiers qui traversent plus d'un district) et a porté des projets de développement régional en Bolivie et au Rwanda.

Ancré dans une multitude de programmes à travers le monde, ce volet du travail de la DDC a été inscrit sur sa liste de priorités. Compte tenu de la détermination de la Suisse à multiplier les efforts en faveur des Etats fragiles ou touchés par un conflit, la DDC entend s'appuyer de plus en plus sur l'expérience

engrangée pour soutenir des initiatives visant à consolider la paix ou les fondements d'un Etat, tout en continuant d'affiner son expertise en matière de contextes de fragilité et de conflit. De concert avec d'autres bailleurs de fonds, la DDC aide ainsi à construire en Somalie des institutions municipales fonctionnelles et légitimes, un projet qui s'inscrit en droite ligne avec les principes de la «Nouvelle Donne pour la Somalie». L'obiectif est de transmettre aux éguipes municipales les bases nécessaires à la planification publique, à la gestion des dépenses et à l'investissement dans les travaux publics, de manière à ce qu'elles puissent par exemple développer des services sociaux et des infrastructures économiques. Autre objectif essentiel : favoriser la participation des citoyens aux processus décisionnels et aider les autorités municipales à gagner leur confiance grâce à la promotion de la responsabilisation.

Propres sources de revenus pour les gouvernements infranationaux: dans de nombreux pays, la DDC aide les gouvernements infranationaux à lever différents types d'impôts ou de taxes d'utilisation en intervenant de trois manières : i) amélioration des capacités du gouvernement dans l'administration et la perception fiscale (systèmes d'information, enregistrement des contribuables, processus de perception), ii) respect des obligations fiscales tant par les citoyens que par le secteur privé (information du public, incitations à payer les impôts) et iii) promotion et soutien des réformes politiques et législatives. Les impôts sont essentiels pour garantir une base de revenus aux gouvernements infranationaux et augmenter leur indépendance. Ils sont également primordiaux pour consolider la responsabilisation des pouvoirs publics. Les citoyens acceptent de payer des impôts à condition qu'ils puissent en retirer un bénéfice concret et qu'ils sachent comment leur argent est investi.34 A noter que des discussions récentes ont en outre mis en évidence que l'imposition est déterminante pour

Au Mali, la DDC soutient le développement d'une infrastructure de marché locale. © Urbaplan/François Laurent



l'égalité des genres, d'autant que souvent, l'impact du genre se manifeste précisément à travers les quelques impôts gérés par les gouvernements locaux, à commencer par les taxes foncières ou d'autres sources de revenus autonomes tirées du marché. Cela souligne la nécessité de procéder à une analyse exhaustive des impacts liés au genre, en s'intéressant tant à la conception du code des impôts, qu'à l'instauration des processus d'administration fiscale et à leur mise en œuvre dans chaque localité.³⁵

Le soutien de la DDC se décline aussi sous la forme d'un **«appui budgétaire»** aux gouvernements infranationaux (en utilisant, dans toute la mesure du possible, les systèmes propres au pays). Toutefois, il ne saurait s'inscrire dans la durée, pour éviter que l'aide de la Suisse ne soit systématiquement invoquée pour parer à l'absence de transferts budgétaires intergouvernementaux. Très souvent, le régime proposé par la DDC à cet égard est hybride, mariant plusieurs approches, à savoir les transferts fondés sur une formule arrêtée et les transferts liés à la performance, alors que, dans l'idéal, les indicateurs de performance devraient se concentrer sur les bilans de gouvernance et non pas exclusivement sur les résultats matériels.³⁶

La DDC fournit un **«appui budgétaire»** à des Etats d'Amérique centrale, au Bénin, au Burkina Faso et de plus en plus, à des pays des Balkans occidentaux. En Amérique centrale, dans les Balkans occidentaux, en Afrique de l'ouest, de l'est et du sud, elle aide les gouvernements locaux à **générer leurs propres recettes** (impôts, taxes). Au Burkina Faso, au Bénin et en Somalie, cet appui est intimement lié à l'aide accordée aux gouvernements infranationaux pour qu'ils développent des infrastructures économiques génératrices, à terme, de revenus fiscaux. En Somalie, la DDC a également soutenu l'introduction de systèmes de comptabilité simplifiés, de même que

la réalisation de systèmes de cartographie et d'impôt foncier à l'aide du programme SIG (système d'information géographique). Au Nicaragua et au Honduras, la DDC initie les élus locaux à la création de registres fonciers ainsi qu'aux techniques de recensement et d'enregistrement des contribuables, sachant que tous ces efforts ont abouti à un élargissement de l'assiette fiscale. Au Burundi et en Serbie, pour encourager les gouvernements infranationaux à percevoir systématiquement les impôts, elle a institué des systèmes de bonus qui favorisent un esprit de concurrence. Enfin, en Albanie, au Bangladesh et au Burkina Faso notamment, la DDC soutient des campagnes de sensibilisation pour que les citoyens prennent conscience de l'importance de payer impôts et taxes d'utilisation. La DDC s'est engagée à poursuivre son travail dans ce domaine crucial et continuera de développer ses connaissances et son

Participation citoyenne effective, responsabilisation et surveillance démocratique: au fil des années, la DDC est devenue experte dans la promotion de la responsabilisation des gouvernements locaux vis-à-vis des citoyens (responsabilisation sociale); elle utilise pour cela des outils comme les audits sociaux, les fiches d'évaluation à l'attention des citoyens, les audiences publiques, ou les budgétisations ouvertes. Pour gagner en efficacité, la DDC vise à renforcer et à développer les rapports de responsabilisation, y compris des parlements ou des assemblées infranationaux, la justice, etc. (voir chap.5.2). Elle applique à cet effet une stratégie exhaustive qui encourage la participation citoyenne, comme décrit plus haut. Cette stratégie couvre tout le spectre des mesures, de la sensibilisation du grand public à la participation organisée ou la conclusion d'alliances à l'échelle nationale, en passant par le renforcement de la confiance et les initiatives populaires spontanées.

Au Bangladesh, des citoyens évaluent l'état de la gouvernance locale. © Helvetas Swiss Intercooperation/Jens Engeli



Outre les exemples cités précédemment, la DDC mène des programmes portant spécifiquement sur l'autonomisation politique des femmes et des vient en aide à une plateforme d'organisations de la société civile qui s'emploie à consolider les capacités organisationnelles des femmes dans leurs communautés, les encourage à se présenter aux élections locales et les prépare à assumer des fonctions publiques. Au Népal, la DDC prête main-forte à un réseau de mobilisateurs sociaux qui aide les personnes marginalisées à développer leur confiance en elles pour faire valoir leurs droits. Dans les régions tribales administrées au niveau provincial du Pakistan, théâtre de conflits fréquents, la DDC aide à informer leurs responsabilités et favorise un dialogue inclu- appropriées pour chacun des contextes. sif placé sous le signe de la transparence entre les

différents acteurs de la communauté et les autorités locales. En outre, elle soutient des approches informelles de médiation et de résolution de conflit, groupes défavorisés. Ainsi, au Bangladesh, la DDC en misant sur les chefs de tribus ou les anciens. Le contexte post-conflit à Gaza est marqué par une difficulté supplémentaire, le déplacement de personnes à l'intérieur de leur pays, un problème qui s'ajoute aux nombreux autres défis que posent l'engagement civique et la gouvernance locale inclusive. Pour tenir compte de cette réalité et répondre aux besoins de ces personnes, la DDC a mis l'accent sur des processus participatifs de reconstruction et de re-planification. La DDC continuera son travail dans ce domaine en s'instruisant sur les mesures ciblant les groupes défavorisés, les femmes au premier chef. les membres de la communauté sur leurs droits et Enfin, elle n'aura de cesse de chercher des solutions



Autonomisation des acteurs locaux (Women Dyers Association, Koudougou). © DDC Division Afrique occidentale

ANNEXE 1

GLOSSAIRE

Principes de bonne gouvernance³⁷

Efficacité et efficience: implique que les performances des institutions étatiques soient axées sur les résultats et qu'elles contribuent au bien-être de la population. Ces principes supposent également que les ressources humaines et financières soient utilisées de manière optimale, sans gaspillage, corruption ou retards.

Participation: implique que toutes les couches de la population soient connectées aux processus sociaux et politiques qui les concernent, autrement dit, qu'il existe des espaces publics où différents groupes peuvent exprimer des avis divergents et leurs intérêts personnels, et où ces points de vue sont valorisés comme des contributions sérieuses au processus décisionnel.

Transparence: implique que l'Etat informe le public en général, ou à tout le moins les personnes directement concernées, des fondements sur lesquels reposent ses décisions, des critères de décision, de la manière dont il entend les mettre en œuvre et de toutes ses incidences.

Responsabilisation: la responsabilisation fait référence au contrôle dont le pouvoir fait l'objet au sein de l'Etat et de la société, tant au niveau national qu'infranational. Cela renvoie, d'une part, au droit des citoyens d'accéder à l'information, de contrôler les performances de ceux qui se sont vus confier des fonctions publiques, et d'émettre un jugement sur celles-ci, d'autre part à l'obligation faite aux personnes exerçant le pouvoir d'expliquer leurs décisions. Citons à cet égard encore le devoir qui incombe aux organes de contrôle de récompenser les bons résultats et de sanctionner les abus de pouvoir. La responsabilisation suppose enfin que les fonctions et les tâches des institutions publiques et privées soient clairement définies, de même que les règles qui s'appliquent pour leurs champs d'action respectifs.

Etat de droit: l'état de droit s'articule généralement autour de principes tels que la non-discrimination et le principe d'égalité devant la loi, la hiérarchie des normes, la cohérence du cadre légal, le respect de la loi par le gouvernement, la séparation des pouvoirs, l'indépendance et l'impartialité de la justice et le respect des droits de l'homme.³⁸

Egalité et non-discrimination: signifie qu'aucun groupe ne saurait être exclu de l'accès au pouvoir et aux ressources. Cela suppose de mettre en place des politiques publiques proactives en faveur de groupes exclus ou marginalisés. Le but déclaré des politiques de lutte contre la discrimination doit être de réduire les inégalités entre hommes et femmes, entre populations urbaines et rurales et entre les différents groupes ethniques ou religieux.

Définitions de la DDLG

31

Démocratisation: fondamentalement, la démocratie est un système qui prévoit le contrôle du gouvernement par le peuple et dans lequel les citoyens sont égaux dans l'exercice de ce contrôle.³⁹ La légitimité des institutions politiques est fondée sur le consentement de la population, qu'elle exprime par vote direct ou par représentation. L'édifice démocratique est par ailleurs cimenté par des garanties constitutionnelles, qui assurent le droit de vote pour tous, la liberté d'opinion, la liberté de la presse, l'égalité devant la loi, la séparation et le contrôle des pouvoirs et le principe d'état de droit qui inscrit l'autorité de l'Etat dans un cadre constitutionnel et normatif.

Décentralisation

- > **Décentralisation politique** : transfert du pouvoir politique et décisionnel vers les niveaux infranationaux, tels que les conseils de village élus, les conseils de district ou les conseils de province. Elle permet aux structures démocratiques de se déployer aux niveaux infranationaux.
- Décentralisation budgétaire: transferts budgétaires intergouvernementaux vers les gouvernements infranationaux, ce qui leur permet de fonctionner correctement. La politique de décentralisation budgétaire répond également à des enjeux tels que l'allocation des recettes (affectation des taxes locales et partage des recettes), l'emprunt public et la dette infranationale ainsi que la ventilation des responsabilités en matière de dépenses.
- > **Décentralisation administrative** : transfert du pouvoir de décision, des ressources et des responsabilités pour la fourniture de certains services publics, du gouvernement central vers les niveaux inférieurs.

Gouvernance locale : la gouvernance locale consiste en un ensemble d'institutions, d'acteurs, de mécanismes et de processus par le biais desquels des institutions étatiques locales (notamment les pouvoirs exécutifs, législatifs et judiciaires) exercent leurs devoirs et qui permet aux citoyens et au secteur privé d'exprimer leurs intérêts et leurs besoins, de résoudre leurs différends et d'exercer leurs droits et obligations.

ANNEXE 2

Plateformes collaboratives internationales

Réseau du CAD/OCDE sur la gouvernance: le Réseau sur la gouvernance (GOVNET) est un organe subsidiaire du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Il est composé d'experts et de praticiens des organismes de coopération au développement des pays faisant partie du CAD et d'organisations multilatérales. Le réseau GOVNET s'efforce de trouver des solutions permettant de rendre l'aide à la gouvernance plus efficace dans les pays en développement, grâce à l'échange d'expériences et d'enseignements et à l'identification et la diffusion de bonnes pratiques. Ce réseau possède ce qu'il appelle un « pouvoir normatif doux » pour développer des politiques, des instruments d'analyse et des approches opérationnelles, ainsi que pour donner des conseils et promouvoir des changements de comportement parmi les praticiens de la coopération au développement. Les processus du CAD au rang desquels figurent les travaux menés sur les Etats fragiles, sur l'analyse de l'économie politique, sur la responsabilisation et la gouvernance démocratique ou sur la lutte contre la corruption ont été créés par le Réseau GOVNET, dont la DDC est un membre actif.

Groupe de travail des partenaires au développement sur la décentralisation et la gouvernance locale (DeLoG): afin de rendre le soutien à la décentralisation et à la gouvernance locale plus efficace, des partenaires de développement ont créé en 2006 un réseau informel baptisé DeLoG et ont élaboré conjointement un ensemble de lignes directrices sur l'efficacité de l'aide dans ce domaine thématique. 40 Ce réseau offre aux praticiens une plateforme pour partager, discuter et diffuser savoirs, expériences et idées. Le DeLoG contribue également à la définition d'approches communes et facilite l'organisation de formations communes. Il mène des études pertinentes et plaide en faveur de l'avancement du programme de décentralisation, notamment dans les débats relatifs à l'après-2015 et dans les processus relevant du partenariat de Busan. La DDC contribue activement aux activités du DeLoG.

Plateforme pour des institutions efficaces (PIE): cette plateforme est l'une des composantes de base du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement. Elle a été créée en 2012 dans le but d'appuyer les initiatives de réforme du secteur public visant à proposer de meilleurs services publics dans les pays membres. La PIE regroupe plus de 60 pays et organisations, notamment des organismes de développement, des groupes de réflexion et des acteurs de la société civile. Elle favorise le dialogue, l'apprentissage par les pairs et les échanges en matière de réformes du secteur public. La Suisse – et notamment la DDC – participent activement au Partenariat de Busan et aux processus de la PIE, qui peuvent jouer un rôle important dans le renouvellement des engagements de l'Agenda 2030 pour le développement durable.

Partenariat pour un gouvernement ouvert (OGP): ce partenariat a été créé en 2011 afin de fournir une plateforme internationale aux pays qui s'engagent à rendre leur gouvernement plus ouvert, responsable et réceptif aux besoins des citoyens. L'OGP, qui compte désormais 65 pays membres, est ouvert à tous ceux qui satisfont aux critères d'éligibilité. Dans tous ces pays, gouvernement et société civile travaillent ensemble pour développer et mettre en œuvre des réformes ambitieuses pour des gouvernements ouverts. La vision de l'OGP peut être résumée en ces termes: "multiplier le nombre de gouvernements placés sous le signe de la transparence, de la responsabilité et de l'écoute des besoins de leurs citoyens, le but ultime étant d'améliorer la qualité de gouvernance ainsi que la qualité des services fournis aux citoyens." ⁴¹ Relevons que pays développés et en développement sont mis sur un pied d'égalité et reconnaissent qu'ils doivent faire face à de nombreux problèmes de fond similaires.

Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU): ce réseau mondial représente et défend les intérêts des gouvernements locaux sur la scène internationale. Il possède une structure décentralisée composée de sept sections régionales, d'une section métropolitaine et d'une section pour les gouvernements régionaux. CGLU soutient la coopération internationale entre les villes et leurs associations et facilite les programmes, les réseaux et les partenariats visant à renforcer les capacités des gouvernements locaux. Le réseau donne accès à des informations pertinentes sur les gouvernements locaux dans le monde entier. Son but est d'accroître le rôle et l'influence des gouvernements locaux et de leurs organisations représentatives dans la gouvernance mondiale.⁴²

Notes de fin

- 1 Le terme « infranational » s'applique à différents types d'échelons administratifs placés au-dessous du niveau central, p. ex. des municipalités, des districts, des provinces, etc.
- 2 Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté par l'Assemblée générale de l'ONU dans sa résolution 2200A (XXI), entré en force le 23 mars 1976. Il dispose notamment que toutes les personnes sont égales devant la loi et définit la liberté de pensée, la liberté d'expression, la liberté de se réunir et de s'associer, le droit de prendre part à la direction des affaires publiques. le droit de voter et d'être élu et le droit d'accéder aux services publics.
- 3 Rapport de suivi mondial 2014, BM-FMI.
- 4 A l'approche de l'échéance : Atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement, PNUD, janvier 2010, Synthèse du rapport, p. 8.
- 5 Etats de fragilité 2015, Réaliser les ambitions de l'après-2015, OCDE/CAD 2015, p. 38, 37.
- 6 Voir aussi: Power Above and Below the Waterline: Bridging Political Economy and Power Analysis, Jethro Pettit and Andrés Mejía Acosta, IDS Bulletin Volume 45, Number 5. September 2014 (en anglais).
- 7 Freedom in the World 2015, Rapport annuel (en anglais) de l'organisation Freedom House's, qui rend compte, pays par pays, de l'état des droits politiques et des libertés publiques (195 pays couverts). https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2015.
- 8 Indice de démocratie 2014. https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=Democracy0115. L'indice de démocratie se fonde sur cinq catégories : le processus électoral et le pluralisme, les libertés publiques, le fonctionnement du gouvernement, la participation politique et la culture politique.
- 9 Un million de voix: le monde que nous voulons résumé en français. Groupe des Nations Unies pour le développement, 2013. Consultations relatives à l'agenda post-2015 menées dans le monde entier auprès de plus d'un million de personnes originaires de tous les pays et de tous les milieux.
- 10 Isabel Ortiz: World Protests 2006-2013. Initiative for Policy Dialogue & Friedrich Ebert Stiftung. New York, 2013 (en anglais).
- 11 Blurring the boundaries: citizen action across states and societies, (Meta Evaluation of 100 cases in 20 countries over ten years), p.7. The Development research centre on citizenship, participation, accountability, Brighton 2011 (en anglais).
- 12 La décentralisation et la démocratie locale dans le monde, Premier Rapport mondial de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), 2008.
- 13 Sources: Indicateurs mondiaux de la gouvernance, http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports., Baromètre mondial de la corruption 2013, p. 6, www.transparency.org/GCB2013/report, et Enquête sur le budget ouvert 2015. http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Report-French.
- 14 Accountability, Transparency, Participation, and Inclusion, A new Development Consensu? Th. Carothers & S. Brechenmacher, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, 2014, p. 18ff. Or: The Role of Decentralization/Devolution in improving Development Outcomes at the Local Level: Review of the Literature and Selected Cases, by Paul Smoke, Local Development International, New York, for DFID, November 2013. Or: Localising the Post 2015 Development Agenda: The Local Public Sector's Role in achieving Development Goals in Health and Education, by Jamie Boex, for Urban Institute, Washington D.C. and The Development Partners Working Group on Decentralisation and Local Governance, January 2015.
- 15 Rapport annuel 2014 sur la coopération internationale de la Suisse.
- 16 Cst., art. 54, par 2.
- 17 Message du Conseil fédéral au Parlement concernant la coopération internationale de la Suisse 2013 2016.
- 18 Cst., art. 42-135.
- 19 Etats de fragilité 2015, Réaliser les ambitions de l'après-2015, OCDE/CAD 2015, p.43.
- 20 Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 25 septembre 2015 ; 70/1. Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030.
- 21 Voir: http://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/quatriemeforumdehautniveausurlefficacitedelaide.htm.
- 22 Voir: http://www.oecd.org/dac/governance-peace/conflictandfragility/iefs.htm.
- 23 Le Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'Etat (Dialogue international) soutient la mise en œuvre du New Deal.

 Il s'agit d'un espace de dialogue politique qui réunit les pays fragiles et touchés par les conflits, les partenaires au développement et la société civile. Le Dialogue international est composé de membres du Réseau international pour les conflits et les situations de fragilité (INCAF), du groupe du g7+ des Etats fragiles et touchés par un conflit, et de la plateforme de la société civile pour la consolidation de la paix et le renforcement de l'Etat (CSPPS).
- 24 Political economy and development, three basic tools, SDC 2011. SDC how to note stakeholder analysis, May 2013 (en anglais). L'Égalité Hommes-Femmes en pratique Un manuel pour la DDC et ses partenaires, 2003, fiche 3. SDC how to note context analysis in fragile and conflict affected contexts, June 2013. SDC guide-lines and toolkit for local governance assessments, DDLGN, January 2012 (en anglais).
- 25 Voir aussi : Frauke de Weijer and Volker Hauck, Release the pressure on governance practitioners, in: A governance practitioners notebook, alternative ideas and approaches, OECD 2015 (en anglais).
- 26 Voir : Power, Violence, Citizenship and Agency, Action research project by IDS, janvier 2013 à décembre 2014 (en anglais).
- 27 Combattre la corruption. Stratégie de la DDC, DDC 2006.
- 28 OCDE/CAD Principles for International Election Assistance, 2013 (en anglais). Résolution 66/163 Renforcement du rôle que joue l'Organisation des Nations Unies dans la promotion d'élections périodiques et honnêtes et de la démocratisation.
- 29 Voir: Media a key player for realizing social accountability, orientation guide, DDC 2007 (en anglais).
- 30 La DDC adhère aux standards internationaux et aux bonnes pratiques élaborées au sein du Groupe de travail des partenaires au développement sur la décentralisation et la gouvernance locale (DeLoG): i) Specific Guiding Principles for Enhancing Alignment and Harmonization on Local Governance and Decentralization, adapté de la version de décembre 2009 (en anglais); ii) DeLoG training kit: Enhancing development and effectiveness for decentralization and local governance, adapté de la version de mars 2014 (en anglais).
- 31 Voir aussi : Décentralisation Document d'orientation, DDC 2001, et : Décentralisation et gouvernance locale Module 1 : définitions et concepts par Hans Bjørn Olsen,

pour la DDC, novembre 2007.

- 32 Contributions et débats pendant la DDLGN f2f en 2015, http://f2f-ddlgn.net. Et : DDLGN learning book on SDC support for sustainable local government finances, 2010 (en anglais).
- 33 Voir p. ex.: Fiscal Decentralization Indicators for South East Europe: 2006-2013, Network of Associations of Local Authorities of South East Europe (NALAS), janvier 2015 (en anglais).
- 34 Synthesis of e-discussion on sustainable local government financing, November 2014, SDC DDLGN (en anglais).
- 35 E-discussion on Gender and taxation, 15th and 16th September 2015, SDC-DDLGN and Gendernet (en anglais).
- 36 Quality Assurance Workshop on Performance Based Budget Support in the Western Balkans, Macedonia, 19./20.11. 2014. DDLGN learning book on SDC support for sustainable local government finances, 2010 (en anglais).
- 37 Référence aux cinq principes de bonne gouvernance de la DDC complétés, entre autres, par des éléments tirés des principes de la DDC relatifs aux droits humains. Voir : La gouvernance comme thème transversal, DDC, 2007, p.12 et : Politique de la DDC en matières de droits humains : pour une vie dans la dignité. Promouvoir et concrétiser les droits des pauvres. DDC 2006. p.12.
- 38 Voir : Etat de droit, réformes de la justice et coopération au développement : document conceptuel de la DDC, 2008.
- 39 Voir aussi: Declaration of the Council of Member States of the International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) on the occasion of the International Day of Democracy 2015, IDEA, Stockholm, 15th September 2015 (en anglais).
- 40 General and specific guiding principles for Enhancing Alignment and Harmonization on Local Governance and Decentralization, The Informal Development Partners Working Group on Local Governance and Decentralisation, August and December 2009 (en anglais).
- 41 Plus d'informations sur : http://www.opengovpartnership.org.

35

42 Plus d'informations sur : http://www.uclg.org.

Imprint

Editor

Federal Department of Foreign Affairs FDFA **Swiss Agency for Development and Cooperation SDC**3003 Bern

www.sdc.admin.ch

Design

Elena Tankovski

Cover Photograph

Au Bhoutan, le processus de consultation donne aux citoyens la possibilité d'exprimer leurs opinions. © Bureau de coopération suisse au Bhoutan/Melam Zangpo

Orders

FDFA Information info@eda.admin.ch

Specialist contact

Swiss Agency for Development and Cooperation SDC Democratisation, Decentralisation and Local Governance Tel: +41 (0)58 462 12 01 ddlgn@eda.admin.ch.

This publication is also available in German, French, Spanish and Italian. It can be downloaded from www.sdc.admin.ch/publications.