

Gouvernance dans des contextes autoritaires



La démocratie recule dans le monde¹. Cette tendance, qui prend de plus en plus souvent la forme d'une régression vers l'autoritarisme, a été accentuée par la crise du COVID-19. Au fil de son engagement dans des contextes autoritaires, la coopération suisse au développement a complété de nombreux processus d'apprentissage à tous les niveaux de son organisation. La présente note d'orientation résume les résultats de deux parcours d'apprentissage consacrés respectivement au *rétrécissement de l'espace d'expression de la société civile* (2018/19) et aux *régimes autoritaires* (2019/20). Elle se fonde aussi sur les conclusions d'un parcours d'apprentissage sur la *gouvernance dans des contextes fragiles* (2018/19). Les contextes autoritaires constituent un véritable défi pour la coopération au développement, qui est amenée à se poser les questions suivantes : faut-il soutenir un régime autoritaire aux pratiques douteuses en matière d'élections, de droits de l'homme et de libertés civiles ? Que faire si l'aide allouée dans un tel contexte donne des résultats meilleurs en termes d'efficacité que dans des pays plus démocratiques ? La présente note d'orientation politique synthétise (1) l'approche conceptuelle qui permet de comprendre différents types de régimes et de tendances autoritaires, (2) les approches adoptées par la DDC pour travailler dans des États et des contextes autoritaires, (3) une liste de points d'entrée concrets possibles pour la programmation, et (4) les enseignements pour les bureaux de coopération et la centrale à Berne. Des directives académiques plus détaillées sont disponibles sur le sujet (*Learning Journey on African Authoritarian Regimes – Synthesis report*).

¹ Voir p. ex. Diamond, Larry. « Facing up to the democratic recession » *Journal of Democracy*, 26.1 (2015) : 141-155 ; International IDEA. *The Global State of Democracy Report* (rapport sur l'état de la démocratie dans le monde) 2019 ; Freedom House. *Rapport Freedom in the World* (rapport sur la liberté dans le monde) 2020.

1 Comprendre les régimes autoritaires

Face au recul de la démocratie, il importe de faire la distinction entre les pays qui n'ont jamais été de solides démocraties et ceux dans lesquels les avancées démocratiques s'érodent. À titre d'exemple, de nombreux pays d'Afrique ont opéré des transitions inachevées vers la démocratie et toujours connu divers degrés d'autoritarisme. Ces variations peuvent être analysées à l'aune de deux dimensions : la démocratisation et la libéralisation.

La *démocratisation* désigne la possibilité pour les citoyens de s'opposer ouvertement et de se forger leur propre opinion en matière de choix politiques, d'exprimer ceux-ci publiquement et de savoir que leur avis est pris en considération par un gouvernement représenté par des personnes élues exerçant un contrôle constitutionnel sur les décisions étatiques. La démocratisation comprend toutes les formes de changement de régime qui renforcent les institutions politiques démocratiques de même que la capacité des citoyens d'élever des revendications exécutoires à l'égard du gouvernement. Cette dimension se définit comme l'extension des règles et des procédures civiques, ce qui inclut le scrutin secret, le suffrage universel, les élections régulières, la concurrence partisane, la reconnaissance du droit d'association et l'accès à celui-ci, et la redevabilité du pouvoir exécutif. Cela dit, il faut veiller à ne pas prendre pour démocratisation des signes apparents de démocratie, que l'on peut même observer dans des pays autoritaires qui se dotent de parlements et de dirigeants élus et d'une constitution irréprochable sur la forme. En réalité, il s'agit souvent d'institutions de façade qui cachent un État profond (ou « *deep state* ») obéissant à sa propre logique.

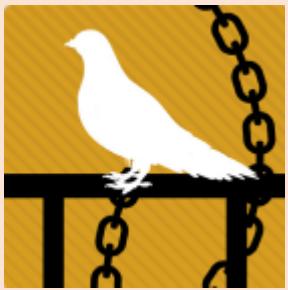
La *libéralisation (politique)* indique la mesure dans laquelle tous les citoyens ont un accès égal aux opportunités. Se rapprochant de la notion d'inclusivité, la libéralisation politique se définit comme un processus de changement institutionnel favorisant l'exercice des droits politiques et des libertés civiles ainsi que l'ouverture de l'arène politique en général. La libéralisation politique renforce la capacité de différents groupes de citoyens d'exprimer leur opposition et d'exiger du gouvernement qu'il réponde de ses actes. Elle englobe notamment la révision de la détention (« *habeas corpus* »), le caractère privé du domicile et des communications, le droit à une justice équitable, ou encore la liberté de circulation et d'association.

Les deux dimensions évoquées permettent de comparer les différents types de régimes politiques : la démocratisation (le niveau de concurrence et d'opposition politiques admis) et la libéralisation (la part de la population autorisée à participer à la vie politique). Sur cette base, on distingue quatre formes de régimes le long du continuum entre un régime autoritaire et un régime démocratique. La plupart des spécialistes s'éloignent aujourd'hui de l'idée d'un processus linéaire de démocratisation pour défendre celle de trajectoires diverses. Le recul de la démocratie ne suit pas non plus une logique linéaire, mais se manifeste en général par un resserrement ou un élargissement des limites de la participation et de l'expression populaires en réponse aux défis auxquels les dirigeants sont confrontés. Il en résulte des interactions flexibles entre répression, contrôle et ouverture partielle.

BOX 1 : Quatre types de régimes



Autocraties: dans un régime autocratique, il n'y a **ni possibilité de concurrence politique ni opportunité pour les citoyens de prendre part à la formation de l'opinion publique**. L'un des principaux défis des autocraties réside dans l'opacité des processus (politiques) et dans la déformation, souvent intentionnelle, de l'information. Les dirigeants cherchent à préserver le soutien du peuple à leur égard, mais s'appuient sur une coalition restreinte de partisans puissants plutôt que sur l'ensemble du corps électoral. Les autocraties sont particulièrement fragiles car elles n'impliquent pas de tierce partie fiable parmi les acteurs clés du système pour imposer les compromis. Cela signifie que les accords visant le partage du pouvoir manquent souvent de crédibilité et ajoutent encore à l'incertitude générale. Les autocraties se servent d'institutions démocratiques de façade – partis politiques, législatures ou élections – pour lever les incertitudes et assurer leur propre survie.



Autocraties libérales : dans les autocraties libérales, les dirigeants garantissent le respect de **certains droits humains et civiques élémentaires** tout en pratiquant un **pluralisme encadré, des élections contrôlées et une répression sélective**. En d'autres termes, la pluralité d'opinions est possible, mais ces dernières sont orientées ou contrôlées par le gouvernement à des degrés divers. Le droit de participation et la liberté d'expression varient de façon opportuniste afin de permettre aux dirigeants de rester au pouvoir. En fonction de la négociation politique, certains groupes ont parfois l'illusion de pouvoir symboliquement exprimer leur opposition et faire entendre leur voix devant le parlement ou le public.



Démocraties politiques limitées : dans les démocraties limitées, certaines pratiques démocratiques fonctionnent bien – p. ex. élections libres et équitables régulières –, mais des **restrictions sont imposées à la participation de certains groupes au processus politique** et les libertés civiles sont en partie limitées, par exemple sur le plan de l'expression d'opinion ou de la tenue d'assemblées. En plus, les détentions arbitraires, la torture et les mauvais traitements pendant les gardes à vue freinent l'exercice de ces libertés, au même titre que la discrimination en raison de l'appartenance ethnique, de l'obéissance religieuse ou du sexe. En outre, il arrive que les compétences politiques des civils élus soient influencées en coulisse par des fonctionnaires non élus, militaires ou autres.



Démocraties politiques : sur le plan de la libéralisation, les démocraties politiques se caractérisent par la **participation effective avant l'adoption ou le rejet d'une politique, l'égalité en matière de droit de vote, l'information de l'électorat, le contrôle citoyen de l'agenda politique, l'inclusion** (chaque femme et chaque homme a le droit de participer), les droits fondamentaux. Sur le plan de la démocratisation, les qualités institutionnelles des démocraties politiques sont des élections libres, équitables et régulières, un système de médias fonctionnel et indépendant et fiable, la liberté pour les citoyens de créer, rejoindre ou quitter un parti, de circuler et de s'organiser.

2 Brumberg, Daniel. "Democratisation in the Arab world? The trap of liberalised autocracy." *Journal of Democracy* 13.4 (2002): 56-68.

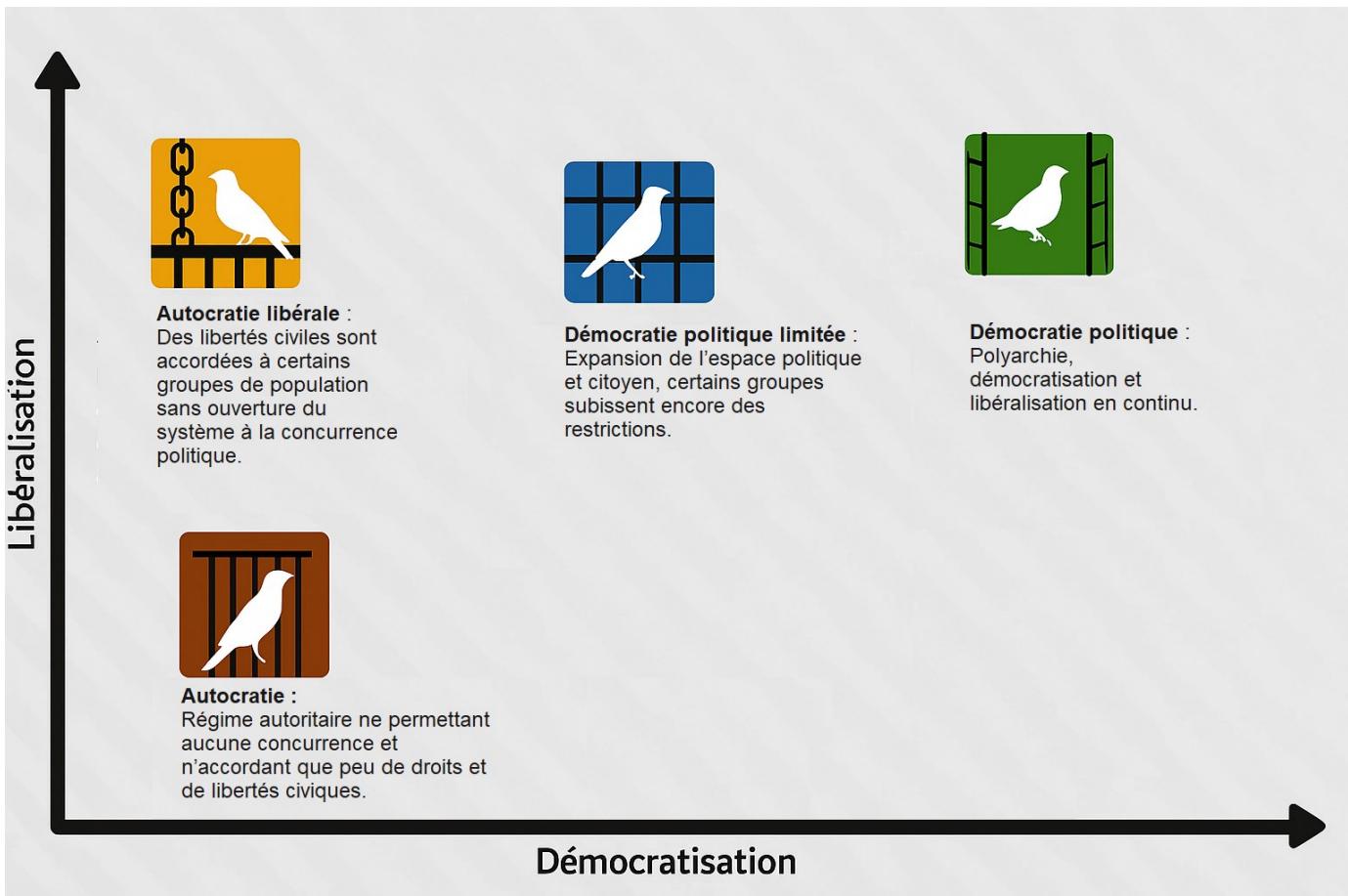


Illustration 1 : Typologie des types de régimes²

Cette approche a ceci de pertinent sur le plan pratique qu'elle reconnaît que les transitions consistant à s'éloigner de l'autoritarisme – ou à y revenir – ne suivent pas une trajectoire linéaire et peuvent réunir différentes configurations des deux dimensions que sont la libéralisation et la démocratisation. Elle met aussi en évidence le fait que c'est souvent l'*affaiblissement graduel* des aspects démocratiques qui pose problème, autrement dit, que c'est rarement un événement unique qui déclenche un changement radical. Il s'agit donc plutôt d'une « diminution progressive » des espaces et des garanties constitutionnelles dévolus à la société civile.³ La mainmise sur les médias et la réduction de la marge de manœuvre de la société civile sont souvent les premiers signes d'un recul de la démocratie, avant que l'intégrité électorale et d'autres aspects de la démocratisation n'en pâtissent à leur tour quelques années plus tard⁴. Le positionnement d'un pays en fonction des deux dimensions et des quatre types de régimes évoqués peut aussi servir à déterminer le type de partenariat et de collaboration approprié dans le cadre de la coopération au développement (voir chapitre 2). À cet endroit, il peut aussi être intéressant de procéder à une analyse de l'économie politique (AEP) de la configuration des élites dans le pays concerné (voir chapitre 3).

² Adaptation de : O'Donnell, Guillermo, Philippe C. Schmitter et Laurence Whitehead, éd. *Transitions from authoritarian rule : Comparative perspectives*. Vol. 3. JHU Press (1986).

³ Diamond, Larry, Marc F. Plattner, et Yun-han Chu, éd. *Democracy in East Asia : A new century*. JHU Press (2013).

⁴ Anna Lührmann, Seraphine F. Maerz, Sandra Grahn, Nazifa Alizada, Lisa Gastaldi, Sebastian Hellmeier, Garry Hindle et Staffan I. Lindberg. *Autocratization Surges – Resistance Grows. Democracy Report 2020. Varieties of Democracy Institute (V-Dem)* (2020).

2 Approche et points d'entrée possibles pour travailler dans des pays autoritaires

Maintenir l'engagement

Dans des contextes autoritaires, le personnel des bureaux de coopération de la DDC et de la centrale évalue en continu l'impact des interventions de la coopération et négocie les activités relevant de celle-ci sur la base des expériences et des enseignements acquis en interne. En l'occurrence, la première (ou ultime) question à se poser est celle du maintien de notre engagement dans un contexte donné. Dans la stratégie de coopération internationale 2021–2024, la Suisse soumet son engagement à deux critères relativement larges : avoir un accès privilégié au gouvernement partenaire, s'il est favorable au dialogue, et pouvoir compter sur l'ouverture du pays concerné face aux réformes. De plus, le maintien de l'engagement est un principe de base du travail de la DDC dans les contextes fragiles⁵. Il règne un large consensus au sein de la DDC sur la pertinence du maintien de l'engagement (*staying engaged*) en cas de recul de la démocratie, même de la démocratie libérale, ce qui est une option préférable à l'abandon des activités, car elle permet de se maintenir en bonne position et d'être prêt à agir lorsqu'une occasion se présente à nouveau. Le déploiement d'activités dans un pays partenaire relève toujours d'une décision politique, mais l'expérience montre qu'il n'est pas judicieux de fixer des « lignes rouges » à la DDC étant donné que chaque contexte est unique et que chaque décision relève d'une multitude de facteurs et d'intérêts.

Plutôt que de devoir tout reconstruire après que la situation a changé, rester engagé présente l'avantage de pouvoir adapter ses stratégies et ses approches de manière consciente et continue afin d'améliorer l'efficacité de l'aide et du travail dans des domaines qui présentent un potentiel de changement, aussi limité soit-il. En maintenant sa présence, la DDC peut aussi continuer de soutenir les forces libérales nationales qui cherchent à enrayer le déclin démocratique ou entretiennent une culture, des pratiques et des réseaux propices à la démocratie, dans la perspective d'ouvertures futures. La Suisse est connue pour être un pays de « bons offices », en particulier dans les situations où le dialogue s'avère difficile. Elle est en outre considérée comme un donateur pragmatique et neutre. Dès lors, le maintien de l'engagement sur place offre des possibilités de nouer un dialogue constructif avec des parties prenantes « difficiles ». Il importe cependant d'avoir conscience des *risques* inhérents au fait de maintenir l'engagement, c'est-à-dire d'adapter les interventions de façon adéquate pour éviter de devenir complice d'un régime autoritaire, ce qui reviendrait à faire plus de mal que de bien. En particulier lorsque la situation change progressivement et que les libertés et les droits sont restreints de manière imperceptible et graduelle, il faut redoubler d'attention pour ne pas tomber dans le piège consistant à considérer la nouvelle donne comme « la nouvelle normalité ». Ces risques sont considérables, et il importe par conséquent de tenir compte de tous les paramètres d'un engagement dans un contexte autoritaire.

En plus du maintien de la présence sur le terrain, il faut prendre de la hauteur et considérer la situation dans son ensemble. S'inscrire dans une perspective régionale confère la souplesse nécessaire pour saisir les opportunités et permet de rester engagé dans les pays les plus difficiles de la région concernée. Cette approche favorise les échanges avec les acteurs de réformes dans la région et encourage le transfert d'idées – ou « pollinisation croisée » – entre les organisations de la société civile (OSC) et les autres parties prenantes.

Compte tenu du rétrécissement de la marge de manœuvre dans les contextes autoritaires, il peut être ardu de déterminer ce qui est possible en termes de partenariat et de programmation et de savoir comment relever les défis et résoudre les dilemmes énoncés plus haut. Plusieurs hypothèses ont été formulées conjointement avec les bureaux locaux, proposant des points de départ et d'entrée possibles en matière de changements dans les quatre types de régimes évoqués. De plus, l'illustration 2 en fin de chapitre positionne les pays partenaires de la DDC en fonction de ces quatre types de régimes.

⁵ La Suisse a aussi approuvé le « New Deal pour l'engagement dans les États fragiles » adopté à Busan en 2011. Cet engagement se retrouve dans la stratégie de la DDC en matière de consolidation de la paix et de renforcement de l'État (2015). Le fait que la plupart des États fragiles soient aussi des États autoritaires justifie d'autant plus le maintien de l'engagement de la DDC. Selon le rapport de l'OCDE « États de fragilité 2018 », l'indice de démocratie publié par l'Economist Intelligence Unit (EIU), la plupart des contextes fragiles (31/58) comptent au nombre des régimes autoritaires.

2.1. Autocraties : privilégier la gouvernance des services de base et le dialogue



Dans les régimes autocratiques, la réflexion sur le maintien et les modalités concrètes de l'engagement est une mission sensible et délicate. Pour obtenir une image complète de la situation, il est nécessaire de s'engager ou de rester engagé avec tous les partenaires de l'approche pangouvernementale (APG). Lorsque, dans une autocratie pure et dure, le recul démocratique est permanent, la question du maintien de l'engagement doit être discutée en détail avec l'ensemble des acteurs et au moyen des outils de politique étrangère de la Suisse. Dans toute intervention de soutien aux services de base, il convient de prêter spécifiquement attention à la gouvernance comme thème transversal et de favoriser les espaces de dialogue et la construction de relations de confiance.

- *Intégrer la gouvernance comme thème transversal dans la fourniture de services de base* : travailler sur les dynamiques de gouvernance en impliquant d'autres secteurs (santé, éducation, eau) permet d'intégrer la perspective de la gouvernance dans le maintien de l'engagement. La mise en lien de la gouvernance avec des aspects tangibles tels que la fourniture de services offre la possibilité de connaître les intérêts du gouvernement, de créer des opportunités de dialogue et d'influer sur l'inclusivité des processus de gouvernance, d'habitude réservés à un petit groupe de privilégiés. L'approche sectorielle permet d'aborder les questions de gouvernance de façon pragmatique et se révèle souvent efficace tout en évitant les thèmes politiques délicats. Concrètement, il s'agit d'amener un pays sur la voie de la libéralisation en rendant les processus de gouvernance de services spécifiques plus inclusifs et, si possible, participatifs.
- *Favoriser les espaces de dialogue* : en l'occurrence, il s'agit d'identifier les espaces de dialogue avec le gouvernement sur des questions et des secteurs non litigieux, par exemple les réformes de la fourniture de services en matière de santé, d'éducation ou d'eau, ou de se concentrer sur des aspects consensuels comme l'amélioration de l'approvisionnement du marché. Il s'agit aussi d'instaurer et de renforcer des « infrastructures de dialogue » aux niveaux national et infranational – institutions, mécanismes, ressources et compétences permettant de maintenir le dialogue entre l'État et les citoyens et de préserver la cohésion sociale⁶. Ces démarches peuvent être accomplies en collaboration avec les OSC et le secteur public, de même qu'avec les médias qui fondent leurs informations sur des faits. L'absence de dialogue est le terreau de la méfiance et de la suspicion entre les différentes parties prenantes de la société et des institutions de l'État. Pour identifier ces espaces, il est utile d'effectuer une analyse poussée des élites du régime et des autres acteurs clés de la gouvernance – y compris la société civile –, notamment leur origine, leurs intérêts, leurs sources de légitimité, leur rôle dans l'indépendance du pays et autres points critiques, ou encore la perception qu'ils ont d'eux-mêmes. Ces informations peuvent soutenir le plaidoyer indirect via divers acteurs non étatiques – organisations professionnelles, producteurs du secteur privé, par exemple – et permettent de mieux comprendre les politiques impliquées dans les accords sur des questions spécifiques.
- *Connaître les écueils d'une approche locale* : suivant le contexte, une approche locale et engagée dans la déconcentration peut être difficile dans les régimes autocratiques purs et durs. En effet, l'« appareil de contrôle » y est très développé, s'étendant du sommet de la hiérarchie de l'État jusqu'aux municipalités, si bien que les possibilités d'amorcer un changement sont aussi infimes à l'échelon local qu'à l'échelle nationale. Les responsables de la sécurité intérieure ont souvent les coudées franches pour appliquer des mesures de façon brutale et au détriment de la population locale. Et comme la classe dirigeante dépend d'eux pour survivre, elle leur demande rarement de rendre des comptes. En outre, les approches participatives sont d'autant plus compliquées dans les autocraties que la peur et la léthargie qui y règnent ont tendance à bloquer les perspectives d'un changement de comportement.
- *Distinguer les risques* : dans les systèmes gouvernés par une minorité exclusive, il existe un grave problème de porosité puisqu'un gouvernement tout-puissant détourne le financement des services de base au profit du maintien du régime (services de sécurité, rentes et faveurs personnelles). Quand un régime compte sur l'aide extérieure pour les services de base mais refuse d'ouvrir des espaces de dialogue, les activités de coopération risquent de légitimer ce régime, voire de le renforcer.

⁶Fondé sur la notion utilisée dans la consolidation de la paix : Verzat, Vincent. « Infrastructures for Peace » (2014).

2.2. Autocratie libéralisée: privilégier l'ouverture d'espaces de participation et de redevabilité sociale



L'ensemble des approches de gouvernance qui fonctionnent dans un contexte autoritatif pourraient être davantage développées dans une autocratie libéralisée, tout en poussant un peu le système vers la libéralisation et en mettant l'accent sur le niveau local, en ouvrant des espaces politiques à toutes les parties, en institutionnalisant la redevabilité sociale, notamment en matière de fourniture de services publics de base, et en attirant l'attention du gouvernement national sur ces possibilités.

→ *Opter pour une « approche de laboratoire » à l'échelon local* : lorsqu'une démocratie limitée régresse vers un régime d'autocratie libéralisée, la DDC maintient sa présence mais réduit ses opérations sur le terrain, renforce ses activités au niveau local et s'engage en parallèle au niveau national par le dialogue politique essentiellement. L'approche

classique de la Suisse consistant à localiser les objectifs de développement durable (ODD), à décentraliser et à travailler du bas vers le haut, peut se révéler appropriée dans les contextes d'autocratie limitée. Cette approche postule que la participation citoyenne est un élément central des démocraties libérales et un grand pas vers une gouvernance plus démocratique, d'où la nécessité de l'encourager davantage au niveau local. Elle peut atténuer les risques, le travail à l'échelon local étant alors une sorte d'« approche de laboratoire » qui permet de définir ce qui fonctionne avant de l'appliquer à l'échelle du pays. De cette manière, plutôt que d'être soutenus au niveau national, où certains principes de bonne gouvernance sont parfois compliqués à mettre en œuvre, les processus de gouvernance sont amorcés au niveau local avec un accent particulier sur les mesures d'inclusion, de participation et de redevabilité sociale, surtout en ce qui concerne la planification et le financement locaux.

- *Promouvoir une participation large et diversifiée* : il s'agit de renforcer les activités qui fédèrent des groupes autour d'intérêts locaux (associations, coopératives, groupements professionnels). Ces groupes peuvent devenir des « bourgeons de démocratie et de bonne gouvernance » du bas vers le haut ou au niveau local, grâce au perfectionnement de mécanismes de participation citoyenne à la planification et à la redevabilité. Il importe cependant de garder à l'esprit que ces espaces peuvent facilement être noyautés par des forces de sécurité du régime ou rester des îlots sans impact systémique. Il s'agit également d'utiliser des « programmes techniques » qui ont fait leurs preuves (p. ex. développement de systèmes de marché), comportent une dimension sociale (p. ex. création d'organisations professionnelles) et présentent une cohérence entre intérêts privés (relèvement du revenu des bénéficiaires) et utilité publique (règlement des conflits ou égalité des sexes), pour améliorer les relations entre l'État et les citoyens.
- *Développer le paysage des OSC* : il s'agit ici d'aider les OSC à survivre et à se développer grâce à des partenaires fauteurs au bénéfice d'une solide expérience régionale et autorisés à déployer leurs activités dans le pays. Sous l'égide de ces partenaires, les bureaux de coopération peuvent fournir une assistance financière stratégique sous la forme de financements souples, d'accompagnements et de formations sur mesure, d'accès à des plateformes de mise en réseau et d'échange d'expériences avec d'autres OSC aux niveaux local, régional et international. Les OSC ont besoin de montrer leur valeur à la population et plus particulièrement au gouvernement, de manière à influer sur le récit public. La disponibilité des données est essentielle à la légitimité et à la crédibilité. L'art et les artistes peuvent représenter un autre point d'entrée, dans la mesure où ils ont la capacité de traiter de sujets sans forcément les nommer frontalement.
- *Encourager la redevabilité sociale* : les actions de citoyens et d'OSC visant à obliger l'État à rendre des comptes favorisent la redevabilité sociale, ainsi que les efforts déployés par le gouvernement et d'autres acteurs pour encourager ces actions et y répondre. Le fait que la notion de redevabilité soit difficile à aborder dans une autocratie libéralisée n'empêche pas d'encourager spécifiquement la redevabilité sociale, par exemple à travers certains thèmes et processus de gouvernance tels que le partage de l'information au public, l'élaboration de politiques, l'analyse et le suivi de budgets publics, les processus de dépense et d'approvisionnement, la surveillance et l'évaluation participatives de la fourniture de services publics, voire les mécanismes de traitement des plaintes. Ces activités ne visent toutefois jamais à contester politiquement le régime en place. En l'occurrence, il peut être possible de soutenir les médias locaux pour informer les citoyens de façon factuelle et objective, sans biais politique. Suivant le contexte, la justice peut intensifier son rôle réformateur en aidant les citoyens par le suivi des plaintes à l'égard des services publics.
- *Distinguer les risques* : même si toutes ces activités encouragent la participation citoyenne aux processus de gouvernance, sur le plan territorial ou en fonction des groupes de population, il convient de rester réaliste quant à leur influence sur le système. De même, toutes ces pistes de changement ne fonctionnent pas dans tous les contextes, voire peuvent être inappropriées si elles ne sont pas fondées sur une analyse rigoureuse. Pour identifier les possibilités de changement, il importe de pouvoir compter sur de solides réseaux informels et sur plusieurs opportunités d'échange entre les acteurs.

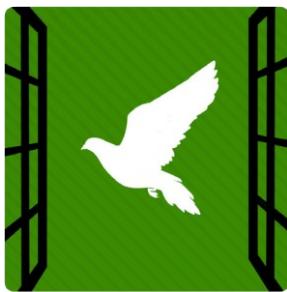
2.3. Démocratie politique limitée : associer redevabilité sociale et redevabilité politique



L'ensemble des approches de gouvernance qui fonctionnent dans une autorité libérale pourraient être davantage développées dans une démocratie limitée, en poussant un peu le système vers plus de pluralisme politique, avec un système décentralisé composé de villes et de régions infranationales fortes, une corrélation entre redevabilité sociale et redevabilité politique ; un large éventail de contestataires du pouvoir organisés en partis ou en mouvements politiques, des élections régulières, libres et équitables, des parlements qui fonctionnent en toute transparence, un secteur des médias opérationnel et des échanges citoyens ouverts et délibératifs permettant de trouver des solutions communes.

- *Diversifier les centres de pouvoir* : un système autocratique est par définition centralisé, et toute décentralisation du pouvoir signifie une contestation du régime en place. Dans une démocratie politique limitée, un changement s'amorce, et l'espace s'ouvre progressivement au pluralisme politique ou à la diversification des centres de pouvoir, voire à l'idée que, pour se développer durablement, le régime a besoin de la participation active de tous les niveaux du gouvernement – national, provincial et local. Le cas échéant, il est donc pertinent de soutenir davantage le calendrier de décentralisation avec un accent sur les questions financières à l'échelon local. Concrètement, il s'agit de promouvoir l'autonomie des unités infranationales en matière de gestion financière, de génération de recettes et d'investissements à long terme, par exemple en encourageant les programmes de gouvernance à se concentrer sur la transparence des relations fiscales intergouvernementales et sur la participation infranationale au processus budgétaire annuel, ce qui peut à son tour contribuer à ce que les gouvernements infranationaux encouragent le développement économique local pour atteindre une viabilité et une durabilité financières.
- *Inclure le système de redevabilité* : en plus de la redevabilité sociale, il importe d'intensifier la redevabilité politique des acteurs étatiques – non seulement de l'administration, mais aussi des politiques. D'une part, cela implique de veiller à l'équilibre des pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire) entre institutions. Dans de nombreux pays, le parlement et la justice s'appuient sur diverses institutions secondaires – bureaux de médiation, commissions des droits de l'homme – pour exercer leur fonction de surveillance. Une justice indépendante a le pouvoir d'exiger de l'exécutif qu'il prenne ses responsabilités. D'autre part, il est aussi important de renforcer la capacité du gouvernement à lutter contre la corruption par des mesures appropriées, notamment des contrôles internes rigoureux et l'incitation des citoyens à dénoncer les manquements. La redevabilité s'exerce aussi au moyen de mécanismes fiscaux, par exemple des systèmes formels d'audit et de comptabilité financière. Les médias sont également déterminants, non seulement par la diffusion d'informations qui obligent l'administration publique à assumer ses responsabilités, mais aussi par leur fonction de plateforme de dialogue politique sur les réformes possibles. Une bonne compréhension des points d'entrée dans le processus de renforcement du système de redevabilité peut contribuer à consolider les pratiques démocratiques.
- *Diversifier les acteurs de la société civile* : la diversification du soutien aux acteurs de la société civile peut aussi encourager le processus d'accession à la démocratie. Il s'agit donc de créer un environnement propice aux OSC pour faciliter la mise en œuvre et la reproduction de modèles, garantir la durabilité et permettre le plaidoyer sur des questions spécifiques. Les OSC peuvent être soutenues par un financement de base dans le but d'améliorer la transparence, de réduire le cloisonnement des financements et d'étendre le soutien, d'alléger la charge administrative des partenaires, de gagner du temps et de dégager des ressources pour que l'organisation puisse s'engager de façon plus stratégique et durable. En particulier dans des démocraties limitées, un tel environnement présente plusieurs avantages pour les partenaires : prévisibilité du financement, souplesse d'utilisation des fonds, fixation des priorités en fonction des changements intervenant dans le pays, réduction des écarts financiers et facilitation du développement interne. Les thèmes à traiter commencent par le renforcement de la capacité des OSC locales de former des coalitions de surveillance et de plaider en faveur d'une réforme politique. Pour nouer un dialogue suivi avec l'État, la société civile doit impérativement étendre ses connaissances et ses compétences en matière de données. Il s'agit dès lors d'encourager les OSC détenant un savoir-faire numérique, par exemple en collaboration avec les gouvernements locaux, afin d'améliorer la collecte d'informations cruciales pour les politiques gouvernementales et d'établir des rapports de confiance. Sans oublier les acteurs « exotiques », comme les mouvements politiques potentiellement éphémères. Le soutien peut également passer par des campagnes de sensibilisation du public ou une aide à l'éducation civique visant à susciter une prise de conscience et à améliorer l'accès aux informations concernant la gouvernance démocratique. Il s'agit enfin de renforcer les compétences des organes de presse locaux en termes de diffusion d'informations précises et pertinentes en temps réel et de créer une plateforme de discussion politique ouverte.
- *Distinguer les risques* : les démocraties limitées portent en elles le risque d'une récupération politique des institutions clés, en particulier législatives et judiciaires, et des institutions étatiques indépendantes et des médias, récupération qui peut déboucher sur des contrôles peu crédibles de l'exécutif. Il est aussi possible que l'élite au pouvoir sanctionne et destitue les réformateurs à l'intérieur ou à l'extérieur du gouvernement. L'évaluation des résultats de la gouvernance et la manière de mesurer si le soutien a effectivement permis d'enrayer le recul démocratique constituent d'autres défis spécifiques à ce type de contexte.

2.4. Démocratie politique : maintenir l'engagement et poursuivre le développement à la lumière de nouveaux défis



Les démocraties ne sont pas des régimes figés : les comportements et les processus qui les caractérisent doivent se pratiquer et se négocier jour après jour. Il ressort de la recherche que le recul démocratique est d'autant plus rapide que le pays concerné n'est pas considéré comme une démocratie politique de longue date. En outre, les pays qui entrent dans le cercle des démocraties politiques font face à un énorme défi, dans la mesure où, disposant de ressources financières limitées, ils doivent concrétiser toutes les promesses démocratiques sur la base de moyens minimaux en termes de structures, de processus et de culture. Pour accompagner leur évolution vers une culture démocratique, il est donc nécessaire de poursuivre le soutien sur la base des points d'entrée mentionnés.

→ *Favoriser un système d'équilibre des pouvoirs* : il faut continuer à favoriser un

système dans lequel chaque branche de l'État obéit à ses propres processus pour lutter contre les fraudes, les erreurs et les actes illégaux. Ces processus devraient être répartis équitablement entre le législatif, l'exécutif et le judiciaire, de telle sorte qu'aucun de ces pouvoirs n'ait plus de marge de manœuvre que les autres. Une possibilité consiste à placer l'accent sur les institutions indépendantes qui font partie du système global de redevabilité ; une autre, à renforcer les médias en tant que « quatrième pouvoir », et aussi à encourager un système de laboratoires d'idées et d'universités dans le but de collecter des données de qualité qui serviront à élaborer des politiques fondées sur les faits.

- *Soutenir le pluralisme politique* : la durabilité des processus de démocratisation repose non seulement sur les institutions ou sur la société civile et les médias, mais aussi sur les institutions régulatrices du temps politique, à savoir les élections, les parlements et même les partis politiques. Si le parlement n'a pas les moyens de surveiller l'exécutif, il peut difficilement remplir sa mission dans le système général d'équilibre des pouvoirs. C'est pourquoi les partis doivent être à même de représenter les intérêts des citoyens, de proposer des choix et de développer des politiques, afin de garantir le pluralisme et les alternatives politiques. Les élections doivent être considérées non pas comme des événements isolés, mais comme des cycles au cours desquels la classe politique peut être amenée à rendre des comptes. Au final, les négociations politiques se déroulent dans les parlements, si bien qu'il peut être judicieux de soutenir les secrétariats et les commissions parlementaires pour leur permettre de préparer et d'étayer les décisions de façon neutre et efficace.
- *Inscrire les processus de gouvernance dans une perspective à long terme* : dans les démocraties politiques, il convient d'appliquer par défaut le « recours à des dispositifs nationaux » pour soutenir et renforcer une institutionnalisation durable et pérenne des structures et des processus de gouvernance. Il vaut par conséquent la peine d'envisager l'allocation d'une aide budgétaire (sectorielle) et, en particulier, de renforcer les systèmes de décentralisation fiscale dans le respect des procédures prévues, même si cela peut prendre plus de temps. Dans le même ordre d'idées, il importe de renforcer les acteurs hors de la sphère publique dans la perspective à long terme d'un pays n'ayant plus besoin d'aide extérieure.

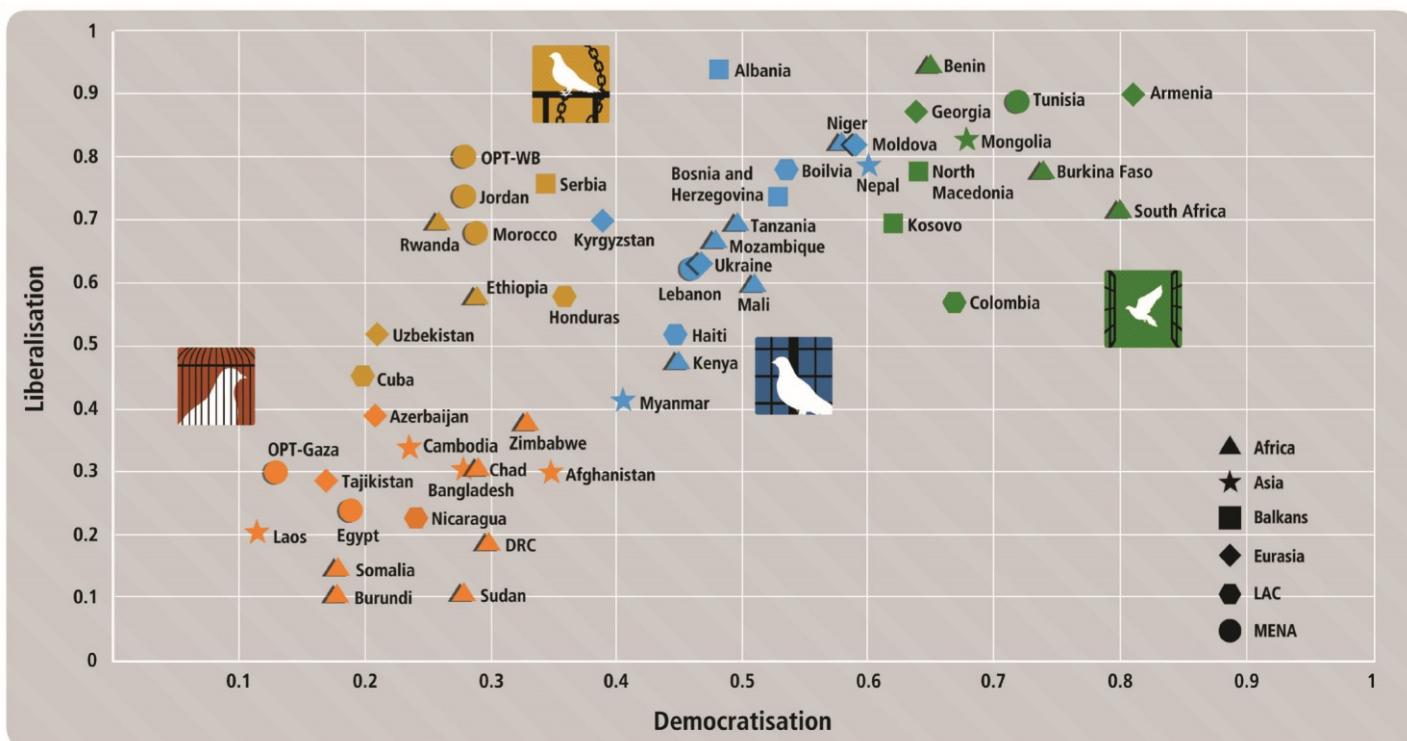


Illustration 2 : Classification des pays partenaires de la DDC (données V-Dem)

3 Considérations sur la gestion — Analyse, coopération et personnel

Trois conséquences majeures du soutien à des programmes dans des contextes autoritaires ont été identifiées, qui sont riches en enseignements pour les bureaux de coopération et la centrale à Berne. Si ces aspects de communication et de coopération sont valables dans tous les contextes, y compris les démocraties politiques, ils sont particulièrement importants dans les autorités et les régimes intermédiaires.

3.1. Une analyse judicieuse sur le plan politique pour préciser la théorie du changement globale de la Suisse

La formulation de théories du changement (TdC) et d'objectifs (plus) réalistes et précis dans les programmes et les projets de coopération est la clé d'une approche plus stratégique dans des contextes autoritaires. Cette formulation devrait se fonder sur une solide *analyse contextuelle*. La DDC est tributaire des bureaux de coopération et ambassades qui procèdent systématiquement à des analyses d'économie politique (AEP) dans le but de comprendre les accords entre les élites et dont les conclusions sont intégrées dans les stratégies et ses programmes. Les AEP peuvent être complétées par une analyse historique et d'autres outils d'analyse permettant d'évaluer le type de régime autoritaire, son évolution historique, les raisons de sa stabilité, les acteurs clés (y c. les acteurs déterminants et l'aspiration générale à la démocratie), les déclencheurs et les points d'entrée pour le dialogue, de même que le degré d'influence des pairs au niveau régional. Des activités de suivi, d'évaluation et d'apprentissage (Monitoring, Evaluation and Learning – MEL) peuvent compléter les postulats de la DDC avec des faits et des enseignements concrets. Le travail dans des contextes autoritaires repose par ailleurs sur des mécanismes administratifs. Ainsi, la centrale doit être consciente du fait que dans bien des cas, les processus administratifs, financiers ou légaux ne peuvent fonctionner comme des activités « de routine ».

Enseignements pour les bureaux de coopération

- Prendre le temps d'identifier les acteurs clés au niveau national (élargir le cercle des acteurs et interagir avec les institutions informelles, le secteur privé, les médias, les partis politiques, les syndicats, le système judiciaire, la bureaucratie, les parlements)
- Identifier les opportunités de coopération en réseau et de création de coalitions (a) au sein de la DDC (en tirant pleinement parti des ressources des chargés de programme nationaux [CPN]) ; (b) au niveau national (en permettant aux CPN et aux partenaires chargés de la mise en œuvre de s'associer, d'apprendre et de partager des conseils sur la manière de s'y prendre) ; et (c) au niveau régional (en incitant les acteurs essentiels à s'engager à cet échelon)
- Connaître les activités des autres donateurs et identifier les opportunités de coordination (y compris dans une perspective multilatérale et hors Comité d'aide au développement [CAD] de l'OCDE)
- Établir des mesures et des processus destinés à garantir l'apprentissage mutuel au sein du bureau de coopération et avec les partenaires ; discuter des possibilités d'une adaptation active de la stratégie et de la programmation
- Garantir – pour tout ce qui précède – comme point d'entrée principal un dialogue ouvert et franc au sein du bureau de coopération et encourager l'autonomisation de son personnel pour partager son interprétation du contexte et formuler des suggestions dans un climat de confiance

Enseignements pour la centrale

- Permettre une programmation flexible et adaptative tant des activités que du financement Contrebalancer cette flexibilité en établissant une procédure rigoureuse de rapports ex-post à intervalles courts pour favoriser l'apprentissage réciproque, en lieu et place de contrôles externes
- Améliorer l'inclusion et la compréhension des obstacles auxquels le bureau de coopération doit faire face.

3.2. Définition de stratégies réalistes bénéficiant d'un large soutien

En plus d'une AEP pertinente comme base, une communication claire et authentique est importante non seulement au sein de la DDC, entre bureaux de coopération, ambassades et divisions de la centrale, mais aussi avec les autres parties prenantes suisses externes et les partenaires chargés de la mise en œuvre. D'une part, il importe d'investir dans des stratégies réalistes bénéficiant du soutien de tous les partenaires du gouvernement helvétique (tenir compte du temps nécessaire). En particulier, les relations entre les bureaux de coopération de la DDC et les ambassades de Suisse sont déterminantes pour l'adoption d'une approche pangouvernementale (APG) dans des situations politiques délicates. Le succès de ces relations dépend souvent d'individus et de leur propension à endosser une partie de la charge politique qui va de pair avec l'engagement dans des contextes autoritaires. D'autre part, il faut être capable de formuler les objectifs avec clarté. En effet, dans les contextes autoritaires, les stratégies de coopération et les documents de projet ont tendance à être rédigés dans un style « poétique » avec des buts et des objectifs irréalistes. Si cette rhétorique peut être nécessaire dans un environnement délicat sur le plan politique, elle risque néanmoins de créer la confusion sur les objectifs réels. Une meilleure distinction entre les visions à long terme et les objectifs stratégiques à moyen terme, plus pragmatiques, permet de faire la clarté sur la situation et d'écartier les buts irréalisables.

L'APG est en outre une des conditions préalables d'un engagement coordonné avec les autres donateurs : non seulement cette coordination crée des synergies, évite les approches dont on sait d'expérience qu'elles sont vouées à l'échec et facilite le cofinancement, mais elle est aussi particulièrement pertinente dans des contextes autoritaires puisqu'elle améliore les chances de s'accorder sur une compréhension et une analyse de la situation, permet de fixer des priorités conjointes et renforce le pouvoir de négociation vis-à-vis du gouvernement. Seul, on ne va pas bien loin dans des contextes autoritaires.

Enseignements pour les bureaux de coopération

- Investir dans la communication : informer la centrale et la Suisse de la complexité que représente le travail dans des contextes autoritaires en élaborant des études de cas convaincantes pour la démocratie ; aménager suffisamment de temps pour identifier et traiter les attentes de la centrale, des partenaires dans les pays destinataires et des instances chargées de la mise en œuvre

Enseignements pour la centrale

- Aider les bureaux de coopération à définir des objectifs réalistes compte tenu du contexte et utiliser les échanges pour savoir si les objectifs deviennent trop abstraits et intangibles
- Investir dans la coordination et les canaux de communication du côté de la centrale sans demande concrète de la part du bureau de coopération afin que les processus soient déjà clairement définis lorsqu'il s'agit de prendre une décision rapide

BOX 2 – Questions rapides pour comprendre la configuration des élites

- Quels sont les facteurs et les structures qui façonnent le caractère et la légitimité de l'État, du système politique et des choix économiques ?
- Quelles sont les dynamiques du pouvoir et les « règles du jeu » institutionnelles en place ?
- Qui sont les acteurs essentiels et quels sont leurs intérêts et motivations ?
- Quels sont les principaux moteurs et freins concernant le changement ?
- Le pouvoir est-il concentré à la tête du gouvernement ou est-il dispersé ?
- Le soutien du gouvernement repose-t-il sur une base large ou étroite ?

Source : d'après le Département britannique du développement international (DFID). « *Political Economy Analysis – How to Note* ». Practice paper (2009).

BOX 3 – Des donateurs intelligents sur le plan politique

Sur la base des nouvelles approches du développement consistant à réfléchir et agir dans une perspective politique (Thinking and Working Politically, TWP) et visant à pratiquer le développement autrement (Doing Development Differently, DDD), les donateurs devraient promouvoir la démocratie et freiner son recul par des tactiques et des stratégies intelligentes sur le plan politique :

- Apprendre des acteurs nationaux des pays destinataires pour identifier le véritable problème et les solutions qu'ils jugent politiquement plausibles et appropriées
- Soutenir les alliances stratégiques, les réseaux de transmission du savoir et les relations avec différentes parties prenantes, en élargissant le cercle des acteurs impliqués
- Estimer quand il est judicieux de faire intervenir des normes internationales comme levier politique et quand il vaut mieux s'abstenir, afin de prévenir les oppositions et les accusations d'abus d'influence
- Prêter attention aux institutions informelles pour comprendre comment elles influent sur la prise de décisions politique
- Favoriser le travail interthématisque et intersectoriel en adoptant une approche pangouvernementale
- Utiliser les conclusions de l'analyse d'économie politique (AEP) et de l'analyse de la répartition des pouvoirs pour identifier les fenêtres d'opportunité et les structures d'incitation au changement

Source : Menocal and Domingo (2018) *Renewing Representation : The role of international assistance in supporting democratic revitalisation*. Westminster Foundation for Democracy.

3.3. Obligation de diligence à l'égard de son propre personnel et des partenaires chargés de la mise en œuvre

Dans les contextes autoritaires, les partenaires de la DDC chargés de la mise en œuvre sont souvent sous pression et très exposés. La DDC peut les soutenir en renforçant leur capacité d'analyse des risques et en leur ménageant l'espace nécessaire pour s'adapter, voire se mettre en retrait si les activités deviennent trop dangereuses. La sécurité des partenaires est une tâche qui relève de la direction et qui ne peut être déléguée aux CPN, eux-mêmes souvent exposés.

Enseignements pour les bureaux de coopération

- Nouer un dialogue continu avec les partenaires sur la situation sécuritaire et sur ce que la DDC peut ou ne peut pas faire
- Appliquer les Lignes directrices de la Suisse sur les défenseuses et défenseurs des droits de l'homme du Département fédéral des affaires étrangères aux partenaires de mise en œuvre⁷
- Mettre en place des canaux de communication pour assurer que le dialogue reste possible même en situation d'urgence ou de crise

Enseignements pour la centrale

- Clarifier l'obligation de diligence de la DDC à l'égard du personnel sur place et des partenaires de mise en œuvre
- Étendre la marge de manœuvre pour une gestion adaptative (souplesse en matière d'exigences de financement et de processus, p. ex.) ; aider à trouver des ressources pour protéger les partenaires

⁷ https://www.eda.admin.ch/dam/eda/fr/documents/publications/MenschenrechtehumanitaerePolitikundMigration/Leitlinien-zum-Schutz-von-HRD_FR.pdf