



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/50/332
7 août 1995
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Cinquantième session
Point 41 de l'ordre du jour provisoire*

APPUI DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES AUX EFFORTS DÉPLOYÉS PAR LES
GOUVERNEMENTS POUR PROMOUVOIR ET CONSOLIDER LES DÉMOCRATIES
NOUVELLES OU RÉTABLIES

Rapport du Secrétaire général

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	1 - 10	3
II. PROMOTION D'UNE CULTURE DÉMOCRATIQUE	11 - 38	4
A. Partis et mouvements politiques	14 - 22	5
B. Liberté et indépendance des médias	23 - 30	6
C. Création d'une culture politique grâce à l'instruction civique	31 - 38	7
III. ASSISTANCE ÉLECTORALE	39 - 77	9
A. Organisation et conduite d'élections	47 - 54	10
B. Supervision	55 - 59	12
C. Vérification	60 - 66	13
D. Soutien aux observateurs internationaux et coordination de leurs activités	67 - 72	14

* A/50/150.

E. Soutien aux observateurs électoraux nationaux	73	15
--	----	----

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
F. Assistance technique	74 - 76	16
G. Observation	77	17
IV. CRÉATION D'INSTITUTIONS POUR LA DÉMOCRATIE	78 - 120	17
A. Création de structures gouvernementales démocratiques et renforcement de celles qui existent déjà	82 - 93	18
B. Consolidation de l'État de droit	94 - 103	20
C. Nécessité de renforcer la responsabilité et la transparence et d'améliorer la gestion du secteur public	104 - 114	23
D. Renforcement des capacités et réforme de la fonction publique	115 - 120	25
V. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS	121 - 131	26

I. INTRODUCTION

1. Dans sa résolution 49/30 du 7 décembre 1994, l'Assemblée générale m'a demandé d'étudier "les moyens et les mécanismes grâce auxquels le système des Nations Unies pourrait appuyer les efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies" et de lui présenter un rapport détaillé sur la question à sa cinquantième session. Le présent rapport fait suite à cette demande.
2. La première Conférence internationale des démocraties nouvelles ou rétablies s'est tenue à Manille en juin 1988. La deuxième a eu lieu à Managua du 4 au 6 juillet 1994. Treize États Membres ont pris part à la Conférence de Manille; 74 étaient représentés à Managua.
3. Dans sa résolution 49/30, l'Assemblée a noté l'importance de la Déclaration et du Plan d'action adoptés par la Conférence de Managua. Pour élaborer le présent rapport, j'ai donc apporté une attention particulière à ces documents. Je me suis également appuyé sur d'autres textes établis pour les Conférences de Manille et de Managua ou publiés à l'issue de celles-ci. En outre, plusieurs organismes des Nations Unies ont fourni des informations, ainsi que je le leur avais demandé, sur la manière dont ils avaient répondu aux demandes d'États Membres cherchant à promouvoir ou consolider la démocratie. Je les remercie de leur précieuse contribution. L'information obtenue m'a permis de tirer quelques conclusions provisoires sur l'expérience acquise à ce jour par le système des Nations Unies. Ces conclusions figurent au chapitre V du présent rapport.
4. Il m'est apparu clairement en élaborant le présent rapport que, pour éviter tout malentendu sur la nature et l'ampleur des activités des organismes des Nations Unies dans ce domaine, un certain nombre d'observations préliminaires s'imposaient.
5. Dans leur soutien aux efforts déployés par les Gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies, ces organismes ne cautionnent ni ne préconisent telle ou telle forme de gouvernement. La démocratie n'est pas un modèle qu'il s'agirait de copier mais un objectif qui doit être atteint par tous les peuples et assimilé par toutes les cultures. Elle peut prendre de nombreuses formes, selon les caractéristiques propres et l'histoire de chaque société. C'est pourquoi je traiterai dans le présent rapport de la démocratisation sans tenter de définir la démocratie.
6. Par démocratisation, j'entends le passage d'un régime autoritaire à un régime de plus en plus participatif, grâce à divers mécanismes : tenue périodique d'élections aux organes représentatifs, responsabilité des pouvoirs publics, transparence de l'administration publique, indépendance du pouvoir judiciaire et liberté de la presse. Il va de soi que la démocratisation ne conduit pas immédiatement à l'émergence d'une société pleinement démocratique. Cet objectif ne peut être atteint que par étapes et l'autoritarisme ne peut disparaître que progressivement. Le temps nécessaire à une société pour se démocratiser dépend inévitablement d'une somme de facteurs politiques, économiques, sociaux et culturels, dont certains résistent parfois à un changement rapide.

7. Les organismes des Nations Unies sont prêts à apporter leur concours dans ce processus de démocratisation, à la demande des États Membres, selon des modalités convenues avec le gouvernement de l'État concerné.

8. Le présent rapport analyse l'expérience considérable déjà acquise par les organismes des Nations Unies en matière d'appui au processus de démocratisation, et en fait le point. Il décrit les circonstances les plus propices à une démocratisation effective et répertorie les actions qui se sont avérées utiles à cet égard. Le chapitre II montre comment le système des Nations Unies peut faciliter le processus de démocratisation en favorisant l'émergence d'une culture de la participation et d'une société ouverte. Le chapitre II décrit les mesures concrètes prises par les Nations Unies dans le domaine précis de l'assistance électorale aux États Membres. Le chapitre IV, enfin, porte sur le rôle que peuvent jouer les organismes des Nations Unies et les autres acteurs de la scène internationale pour ce qui est d'aider les États à se doter d'institutions propices aux processus de démocratisation.

9. La transformation d'une entité politique en un État indépendant par le biais de la participation populaire peut constituer une base solide sur laquelle construire une culture démocratique. À plusieurs occasions, l'Organisation des Nations Unies a assisté à la naissance de nations qui ont accédé à l'indépendance grâce à une participation démocratique, validée par la communauté internationale. Au cours de ces 40 dernières années – de 1956, avec le Togoland, à 1993, avec l'Érythrée – elle a observé et supervisé plus de 30 plébiscites, référendums, élections ou autres actes d'autodétermination, souvent sous l'égide du Conseil de tutelle.

10. De ce point de vue, l'action menée par l'Organisation pour appuyer les efforts déployés par les États pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies n'est pas nouvelle. Toutefois, ces derniers temps, les demandes de soutien aux processus électoraux ou d'aide au renforcement d'institutions, tout comme les décisions prises aux conférences de Manille et de Managua, reflètent un changement dans la nature des demandes d'assistance adressées à l'Organisation par les États Membres.

II. PROMOTION D'UNE CULTURE DÉMOCRATIQUE

11. En règle générale, le processus de démocratisation ne peut s'instaurer solidement dans une société que si un certain nombre de conditions sont réunies. Tout d'abord, il doit exister une volonté politique – au niveau à la fois du gouvernement et de la communauté des citoyens dans son ensemble – de construire un régime plus démocratique.

12. Ensuite, les citoyens doivent avoir les moyens de participer démocratiquement à la prise de décisions au sein de la société, les conditions minimum à cet égard étant la possibilité, a) de participer à des élections libres et équitables; b) de s'associer librement et de former des partis ou des mouvements politiques, permettant ainsi la mise en place d'un système pluripartite ou de coalitions de partis et de mouvements; et c) d'avoir pleinement accès à l'information, y compris à celle diffusée par les médias indépendants.

13. Ces conditions ne sont cependant pas suffisantes en elles-mêmes. La démocratie n'est pas une simple question de forme : elle ne peut fonctionner véritablement que dans une société épanouie et organisée et doit s'accompagner d'une culture politique fondée sur les principes de la participation de la consultation. L'Organisation des Nations Unies peut aider les États à mettre en place des institutions et des mécanismes démocratiques mais les faits ont montré qu'il peut également être nécessaire de renforcer la culture démocratique sous-jacente.

A. Partis et mouvements politiques

14. À l'heure actuelle, les États qui cherchent à promouvoir ou consolider un processus de démocratisation sont souvent en train de passer d'un système de parti unique à un système pluripartite, dans lequel peuvent être représentés d'anciens mouvements rebelles ou de libération.

15. Une telle transition peut découler de différentes situations liées à des pressions internes ou externes. Les pressions internes sont le résultat de l'action de mouvements politiques ou de revendications économiques. Les pressions externes sont généralement exercées par la communauté internationale des donateurs, qui peut lier son aide aux progrès réalisés dans des domaines tels que la conduite des affaires publiques et les droits de l'homme. Dans un cas comme dans l'autre, il est impossible de prévoir le moment choisi pour la transition à un système pluripartite ou le cours que prendra cette transition.

16. Dans ces conditions, la création ou la consolidation d'une culture démocratique est d'autant plus facile que les membres des partis et des mouvements politiques sont dûment formés.

17. Dans les démocraties nouvelles ou rétablies, on peut encourager les partis politiques à prendre part de façon active et constructive au débat politique, dépassant ainsi les allégeances purement tribales ou religieuses sur lesquelles ils reposent parfois.

18. C'est par le biais de son rôle dans diverses opérations de maintien de la paix que l'Organisation des Nations Unies a acquis une expérience dans ce domaine. Elle a facilité la transformation de mouvements rebelles armés en partis politiques établis notamment dans des pays sortant de guerres civiles longues et violentes. .

19. Au Mozambique, par exemple, la Division électorale de l'Opération des Nations Unies au Mozambique (ONUMOZ) a fourni une assistance aux partis politiques par le biais d'un fonds d'affectation spéciale pour les partis politiques enregistrés. Ce fonds d'affectation spéciale a joué un rôle capital dans la transformation de la Resistencia Nacional Mozambicana (RENAMO) en parti politique. La Division électorale a également conçu un programme de suivi des partis politiques, prévoyant des activités de formation et le versement de subventions ainsi que le déploiement d'environ 30 000 observateurs dans les bureaux de vote les jours d'élection. Par ailleurs, les membres des partis politiques ont appris à suivre le décompte des voix par ordinateur dans les centres provinciaux et nationaux de dépouillement.

20. Au Cambodge, mon Représentant spécial et son équipe se sont régulièrement entretenus avec les dirigeants de tous les principaux partis politiques, contribuant ainsi à les intégrer dans la vie politique.

21. En El Salvador, avec l'aide de la Mission d'observation des Nations Unies en El Salvador (ONUSAL), le Frente Farabundo Martí para la Liberación nacional (FMLN) est devenu un parti politique et a pris part en tant que tel aux élections nationales de 1992.

22. L'ONU n'est pas toujours en mesure de mener à bien à elle seule les programmes de formation des membres des partis politiques. Son action pourrait être vue comme une ingérence dans la vie politique du pays bénéficiaire ou donner lieu à des accusations de favoritisme pour un parti donné. C'est pourquoi il est parfois préférable que cette tâche importante soit prise en charge par d'autres entités, telles que les organisations non gouvernementales. Au Cambodge, par exemple, les activités de formation ont été menées principalement par deux organisations américaines, le National Democratic Institute et le International Republican Institute.

B. Liberté et indépendance des médias

23. Des médias libres et responsables sont essentiels à une véritable démocratisation. En réservant la même place à tous les acteurs politiques et informant le public de façon impartiale, ils contribuent à garantir la liberté de pensée et la libre circulation des idées, et encouragent le dialogue. Ils permettent de dénoncer la corruption, les irrégularités de gestion, la discrimination, l'impunité et l'injustice.

24. L'Organisation des Nations Unies aide les gouvernements à créer des conditions dans lesquelles des médias libres et indépendants peuvent s'acquitter de ce rôle important. Les médias pour leur part se doivent de mettre en place des mécanismes responsables de discipline interne qui garantissent le respect des plus hautes normes d'intégrité.

25. Cependant, beaucoup de pays ne disposent pas encore de médias dynamiques et indépendants. C'est là que l'Organisation des Nations Unies peut intervenir de diverses façons. Ainsi, le Département de l'information du Secrétariat a organisé en Namibie, en 1991, avec l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), et en coopération avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), un séminaire régional sur la promotion d'une presse africaine indépendante et pluraliste. Les organismes allemand, canadien, danois, finlandais, norvégien et suédois oeuvrant en faveur du développement ont contribué à l'organisation de ce séminaire, auquel ont participé les journalistes, des représentants des médias, des décideurs et des chefs d'entreprise africains du domaine de l'information. Les débats ont porté sur le développement constitutionnel, juridique et politique, ainsi que sur le développement des ressources humaines, et ils ont abouti à l'adoption de la "Déclaration sur la promotion d'une presse africaine indépendante et pluraliste". En outre, les participants ont adopté une série de recommandations visant à améliorer les infrastructures d'information et de communication des pays africains, qui seront mises en oeuvre par l'UNESCO dans

le cadre de son Programme international pour le développement de la communication.

26. Un séminaire du même type a été organisé pour les médias asiatiques en 1992 à Almaty (Kazakhstan). Outre des professionnels des médias et des décideurs en matière d'information, plusieurs organisations régionales, instituts de recherche en communications et organisations non gouvernementales ont participé à cette manifestation, adopté une déclaration et proposé des projets concrets de promotion de la liberté de la presse, élément essentiel du développement et de la démocratisation.

27. En 1994, le Département de l'information a organisé, en collaboration avec l'UNESCO, le PNUD et le Gouvernement chilien, un séminaire de soutien à l'indépendance et au pluralisme des médias en Amérique latine et dans les Caraïbes. Les 400 spécialistes des communications de la région réunis à cette occasion ont mis l'accent sur le développement des médias tant dans les zones rurales que dans les zones urbaines surpeuplées. Tout comme les autres réunions régionales, ce séminaire a été l'occasion d'identifier les besoins et les préoccupations des professionnels des médias de la région et de proposer, dans la Déclaration et le Plan d'action de Santiago, une série de recommandations et de projets concrets.

28. Le Département de l'information prépare actuellement, en étroite collaboration avec l'UNESCO et le PNUD, un séminaire sur le développement des médias dans la région arabe qui devrait se tenir au Yémen en janvier 1996.

29. Tous ces séminaires et autres actions ont contribué à sensibiliser les professionnels des médias, les gouvernements et le grand public à la question de la liberté et du pluralisme de la presse, et ont abouti à bon nombre d'initiatives concrètes et de projets d'assistance, tels que la création de centres spécialisés au Kirghizistan et au Tadjikistan.

30. Ces expériences se multiplieront sans aucun doute à mesure que la démocratie est mieux ancrée dans les nations qui ont choisi de développer et de consolider leurs institutions démocratiques.

C. Création d'une culture politique grâce à l'instruction civique

31. Certains pays sont passés de systèmes à parti unique ou de régimes autoritaires au pluripartisme sans modifier en même temps les dispositions constitutionnelles relatives aux structures de l'État. En d'autres termes, leur constitution perpétue la concentration du pouvoir et l'autoritarisme du régime antérieur. La transition de l'autoritarisme à un système fondé sur davantage de concertation ne peut se faire sans une action à long terme en matière d'information et d'instruction civique, de sorte que le grand public soit conscient de la réalité nouvelle et que les citoyens puissent participer à la définition de cette réalité.

32. Ainsi, le succès d'un processus électoral exige que les électeurs qui y participent pour la première fois soient convaincus de la crédibilité tant de ce processus que des institutions. Il faut donc tout mettre en oeuvre pour que les

élections se déroulent de façon crédible et dans la transparence. Il est essentiel que le scrutin soit secret.

33. L'éducation électorale peut également jouer un rôle utile. Démonstrations, représentations données par des troupes de théâtre itinérantes, brochures, articles de journaux et programmes de radio peuvent contribuer à familiariser les électeurs avec les modalités pratiques du scrutin et répondre à leurs préoccupations.

34. Il est plus difficile de faire comprendre aux électeurs la portée du choix qu'ils s'appêtent à faire. Il arrive que les électeurs ne s'identifient guère avec la philosophie d'un parti, mais se sentent très proches de certaines personnalités ou qu'ils soient influencés par des facteurs ethniques ou géographiques. En effet, il n'est pas toujours possible de différencier les partis d'après leur politique ou leur idéologie.

35. Parfois les électeurs manquent d'informations. Par exemple sur les mérites respectifs des systèmes à parti unique et du pluripartisme. L'instruction civique peut alors jouer un rôle critique en leur expliquant les choix qui s'offrent à eux. Il convient cependant de noter que, surtout dans les pays où le taux d'analphabétisme est élevé, le succès d'une telle démarche ne peut être garanti.

36. Les activités d'information ont ainsi contribué de façon cruciale à préparer les Cambodgiens aux élections et à leur faire connaître l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC), les Accords de Paris et leurs droits et responsabilités. Après une vingtaine d'années de combats et d'isolation, la plupart des Cambodgiens étaient peu au fait des changements qui s'étaient produits dans le monde et de l'intérêt que portait la communauté internationale à leur pays. Beaucoup se demandaient aussi s'il était possible au Cambodge de tenir des élections libres et régulières et de faire participer différents partis à la campagne électorale. Outre les difficultés causées par le scepticisme de la population et la propagande partisane, l'APRONUC s'est heurtée à des obstacles matériels dans ses efforts d'information. En raison du faible taux d'alphabétisme, les documents écrits n'avaient qu'un impact limité; quant aux infrastructures locales de radio et de télévision, elles étaient vétustes, en mauvais état et d'une portée limitée. L'une des mesures les plus efficaces prises par l'APRONUC pour faire passer son message a été la création de sa propre station de radio.

37. En ce qui concerne l'Afrique du Sud, le National Democratic Institute (NDI), établi aux États-Unis, a lancé dès 1991, en coopération avec le Centre for Development Studies (CDS) du Cap, un vaste programme d'éducation électorale. De nombreux gouvernements ont soutenu financièrement les efforts déployés sur place par des ONG sud-africaines. Dans le cadre de son mandat, la Mission d'observation des Nations Unies en Afrique du Sud (MINUAS) a veillé à ce que le contenu de ces programmes soit approprié et leur couverture géographique suffisante. Lorsqu'elle décelait des lacunes, elle en informait la Commission électorale indépendante et les ONG intéressées.

38. Le Centre pour les droits de l'homme est également actif dans le domaine de l'instruction civique. Il a notamment publié un guide sur les droits de l'homme

et les élections, réalisé plusieurs programmes d'information, soutenu des efforts d'instruction civique et formé des fonctionnaires appelés à jouer un rôle essentiel dans les élections. En Angola, par exemple, le Centre pour les droits de l'homme a coopéré avec la Mission de vérification des Nations Unies en Angola (UNAVEM II) pour organiser un séminaire préélectoral sur la démocratie, les droits de l'homme et les élections libres et régulières, auquel ont assisté des partis politiques, des agents de la force publique, des représentants des médias, des organisations non gouvernementales et des responsables des élections aux niveaux national, provincial et municipal. De même, à la suite du référendum de 1993 sur le pluripartisme ou le régime à parti unique au Malawi, le Secrétariat de l'ONU a organisé, en coopération avec le PNUD, un colloque sur la transition démocratique à l'intention des membres du Gouvernement et des dirigeants de l'opposition.

III. ASSISTANCE ÉLECTORALE

39. L'Organisation a commencé à recevoir à partir de 1989 des demandes d'assistance électorale de la part d'États Membres souverains. Le nombre de ces demandes a été de 7 entre 1989 et 1992 et a atteint 89 en juin 1995 (voir tableau 1).

40. Ce phénomène a pour principales causes : a) la fin de la guerre froide et la signature d'accords de paix dans plusieurs régions du monde; b) l'accent mis sur les processus démocratiques dans les républiques de l'ex-Union soviétique; c) le souhait des gouvernements de certains pays en développement d'introduire des mécanismes démocratiques ou de renforcer ceux qui existent déjà.

41. En 1991, devant le nombre croissant des demandes d'assistance électorale, l'Assemblée générale a demandé au Secrétaire général de désigner un centralisateur pour aider à coordonner et à examiner ces demandes. Ce centralisateur est actuellement le Secrétaire général adjoint aux affaires politiques.

42. Le centralisateur a pour rôle de diriger les demandes d'assistance vers le bureau ou le programme compétent, de veiller à ce que ces demandes soient soigneusement examinées, de mettre en place une mémoire institutionnelle pour tirer parti de l'expérience acquise, d'établir et de tenir à jour un fichier d'experts électoraux internationaux et d'établir des contacts avec les organisations intergouvernementales intéressées pour promouvoir la coopération et éviter les chevauchements d'activités. La Division de l'assistance électorale a été créée en avril 1992 au Département des affaires politiques pour aider le centralisateur à accomplir sa tâche.

43. L'assistance électorale de l'ONU se présente sous sept formes principales : a) organisation et conduite d'élections, b) supervision, c) vérification, d) coordination et soutien des observateurs internationaux, e) soutien aux observateurs électoraux nationaux, f) assistance technique, et g) observation. Les trois premières formes d'assistance nécessitent l'envoi de missions importantes et l'approbation du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale. Les missions consacrées à l'organisation, à la conduite et à la vérification d'élection ont généralement eu pour cadre des opérations de maintien de la paix.

On trouvera au tableau 2 une liste, par type d'assistance, des opérations électorales déjà menées à bien.

44. Le type de l'assistance électorale que l'Organisation fournit à un État Membre qui en fait la demande est normalement défini à l'issue d'une mission d'évaluation des besoins effectuée dans le pays. Ces missions ont deux objectifs principaux : déterminer objectivement si les conditions se prêtent à la conduite d'élections viables et évaluer les besoins électoraux fondamentaux du pays. Les critères pris en compte sont, notamment, les dispositions des lois constitutionnelles et électorales en vigueur, l'existence d'une commission électorale indépendante, la mesure dans laquelle le calendrier des élections offre suffisamment de temps pour l'inscription sur les listes et le déroulement d'une campagne véritable, l'avis de tous les partis en lice concernant l'assistance de l'ONU, et l'engagement des pouvoirs publics à l'égard d'un processus électoral légitime.

45. Les principaux problèmes relevés lors des missions d'évaluation des besoins sont les suivants : a) l'insuffisance des fonds, obligeant à faire appel à la communauté internationale pour financer une partie du matériel et des équipements nécessaires à l'organisation d'une élection; b) le manque de personnel qualifié en ce qui concerne en particulier l'éducation civique, la formation, la délimitation des circonscriptions, l'information du public, le soutien logistique, la démographie et les systèmes informatiques; c) la faiblesse des structures administratives des organes électoraux existants; d) l'absence de pièces d'identité, en premier lieu les certificats de naissance; e) le taux élevé d'analphabétisme; f) l'absence de registre électoral fiable; g) les difficultés de distribution du matériel électoral en raison de l'insuffisance des infrastructures, des moyens de transport et de la planification.

46. Les formes d'assistance peuvent être adaptées ou modifiées selon les besoins du pays requérant et peuvent souvent se compléter. Par exemple, une assistance technique est souvent fournie dans le cadre d'une mission d'observation. Si les missions d'assistance électorale de grande envergure comme celles déployées en Namibie et au Cambodge sont plus connues, c'est l'assistance de type technique qui est la plus demandée; elle met à contribution un ou deux conseillers pour un projet donné pendant un mois ou deux.

A. Organisation et conduite d'élections

47. L'ONU a mené au Cambodge sa plus grande opération d'assistance électorale. Cette opération, qui a abouti aux élections de 1993, faisait partie intégrante des accords de Paris signés en octobre 1991. Elle s'inscrivait dans le mandat plus général de l'APRONUC que le Conseil de sécurité a créée le 19 février 1992 avec l'approbation du financement nécessaire par les États Membres.

48. Avec cette mission, l'ONU était chargée pour la première fois d'organiser et de conduire des élections. La fonction électorale de l'APRONUC n'était qu'un aspect du mandat global qui lui était confié et consistait à exercer tous les pouvoirs nécessaires en vue de l'application des accords de Paris. Sur le plan militaire, elle devait notamment surveiller le cessez-le-feu et l'application des mesures connexes, vérifier le retrait définitif des forces étrangères et

mettre en oeuvre un vaste programme de déminage. La composante police civile de l'APRONUC était chargée de contrôler et de superviser la police locale. Une composante chargée de l'administration civile supervisait directement tous les organes administratifs susceptibles d'exercer une influence sur l'issue des élections. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a joué un rôle déterminant dans le rapatriement de quelque 365 000 réfugiés cambodgiens entre le 30 mars 1992 et le 30 avril 1993. D'autres éléments de l'APRONUC étaient chargés des droits de l'homme et des activités de relèvement et de développement.

49. Le 1er avril 1992, mon Représentant spécial a présenté au Conseil national suprême un projet de loi électorale établi par l'APRONUC; cette loi a été promulguée en août de cette même année. L'inscription sur les listes électorales a été ouverte en octobre 1992 et s'est prolongée jusqu'au 31 janvier 1993; le nombre des inscrits s'est élevé à 4,7 millions de personnes, soit 96 % de la population admise à voter. La période du 23 au 28 mai a été retenue pour les élections.

50. Une campagne libre et régulière est essentielle au succès d'une élection. Les composantes de l'APRONUC chargées de l'information et de l'éducation civique ont joué à cet égard un rôle déterminant. Afin de garantir un accès équitable aux médias pendant la campagne, Radio APRONUC a proposé à chaque parti politique des créneaux hebdomadaires pour la diffusion des messages électoraux et a accordé un droit de réponse toutes les fois qu'un parti politique, son candidat ou l'un de ses responsables estimait avoir été injustement attaqué, ou que des propos officiels avaient été dénaturés. De plus, la police civile de l'APRONUC a surveillé les rassemblements politiques tout au long des six semaines de la campagne électorale officielle et a assuré la protection des locaux des partis jugés particulièrement exposés.

51. L'APRONUC s'est également chargée de l'acquisition de l'ensemble du matériel et des fournitures électorales et a formé plus de 50 000 scrutateurs et assesseurs cambodgiens pour un total de 1 400 bureaux de vote. Quelque 900 assesseurs internationaux, recrutés dans 44 pays et auprès de l'Union interparlementaire (UIP), sont venus compléter les scrutateurs de l'APRONUC. Chaque bureau comportait un président cambodgien assisté d'un assesseur étranger.

52. Malgré des actes de violence sporadiques et les incertitudes quant aux intentions de la partie du Kampuchea démocratique qui ont persisté tout au long de la campagne, les élections se sont généralement déroulées dans le calme et près de 90 % des inscrits se sont rendus aux urnes. Après le dépouillement, mon Représentant spécial a déclaré, le 10 juin 1993, que les élections avaient été libres et honnêtes.

53. Le mandat d'assistance électorale de l'APRONUC a commencé en novembre 1991 avec la première mission d'évaluation des besoins et s'est achevé fin juillet 1993, avec le départ du dernier responsable des élections. De nombreuses activités ont été menées dans le cadre de cette opération : éducation civique et formation, définition d'un cadre juridique approprié, élaboration de la loi électorale, inscription des électeurs, des partis et des candidats, organisation et dépouillement du scrutin, vérification du processus électoral.

54. Le seul autre exemple de ce genre est la Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental (MINURSO), qui est chargée d'organiser un référendum dans cette région et d'en assurer le déroulement.

B. Supervision

55. La supervision d'élections est un deuxième type d'assistance électorale tout aussi exceptionnelle. Des activités de ce genre ont eu lieu dans le cadre de la décolonisation principalement, une telle formule n'étant pas adaptée à des États souverains. Dans ce cas, le Représentant spécial du Secrétaire général doit valider non seulement les résultats des élections, mais aussi chaque étape du processus, sur le plan aussi bien politique qu'électoral. Tous ces éléments doivent être clairement définis au départ. Comme pour les missions d'organisation et de conduite, la supervision par l'ONU d'une élection est relativement coûteuse et demande des délais de mise en oeuvre importants.

56. L'exemple le plus récent de ce type d'assistance concerne les élections de 1989 en Namibie. Un administrateur général désigné par l'Afrique du Sud a dirigé le processus électoral, tandis que le Représentant spécial du Secrétaire général en assurait la supervision. Ce dernier devait s'assurer à chaque étape de l'équité et de l'opportunité de toutes les mesures touchant le processus politique à tous les niveaux de l'administration avant leur mise en application, et était autorisé à faire des propositions sur tout élément à une étape donnée. La campagne électorale officielle n'a pu commencer que lorsque le Représentant spécial a lui-même approuvé les procédures électorales. Il devait en outre veiller à ce qu'aucune mesure d'intimidation ni aucun obstacle ne viennent entraver le processus électoral.

57. Le Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition (GANUPT) a constitué une opération de très grande envergure, son mandat consistant non seulement à valider chaque étape du processus électoral, mais aussi à veiller à ce que soient réunies les conditions propices à des élections libres et régulières. La mission a compté jusqu'à près de 8 000 personnes, dont un peu plus de 2 000 civils, 1 500 contrôleurs de la police civile et environ 4 500 militaires. Pour l'inscription des électeurs, 283 agents recrutés sur le plan international ont travaillé sur le terrain, dans les 23 circonscriptions, aux côtés des 283 responsables nommés par l'Administrateur général. Le jour du scrutin, 1 783 agents du GANUPT ont supervisé les 2 500 agents désignés par l'Administrateur général dans les bureaux de vote fixes ou mobiles. La proportion des superviseurs de l'ONU par rapport aux administrateurs était de 4/5.

58. La présence visible du GANUPT, sept mois durant, a grandement contribué à instaurer la stabilité et l'ordre. Les élections ont été déclarées libres et honnêtes par le Représentant spécial, ce qui a permis à l'Assemblée constituante de se réunir et à la Namibie d'accéder rapidement à l'indépendance.

59. Il s'agit là manifestement d'une forme d'assistance très coûteuse qui empiète sur la souveraineté nationale. Comme le dossier de la décolonisation est près d'être clos, il est peu probable qu'une assistance de ce genre soit fournie à l'avenir.

C. Vérification

60. Une forme d'assistance électorale plus répandue est la vérification des élections. Ce type d'assistance a été apporté aux pays suivants : Afrique du Sud, Angola, El Salvador, Érythrée, Haïti, Mozambique et Nicaragua. Ces missions s'inscrivent souvent dans le cadre plus large d'une mission de maintien de la paix. Bien que cette forme d'assistance soit soumise à l'autorisation du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale, elle est moins intrusive pour le pays qui la demande, du fait que le gouvernement garde la responsabilité de l'organisation et du déroulement des élections. La responsabilité de l'ONU se limite à garantir la validité des différentes étapes du processus électoral. Des observateurs internationaux sont envoyés dans tout le pays pendant la période électorale. Leurs rapports sont généralement accompagnés d'un comptage rapide avant la publication d'une déclaration finale sur le déroulement du scrutin. Ce comptage est une méthode statistique permettant de projeter les résultats définitifs d'une élection en se fondant sur les résultats de quelques bureaux de vote choisis aléatoirement.

61. Au Mozambique, la tenue d'élections ne constituait qu'un volet de l'Accord général de paix signé à Rome le 4 octobre 1992. L'ONUMOZ a été créée par le Conseil de sécurité le 16 décembre 1992, et son mandat s'appliquait à quatre domaines d'activité principaux : politique, militaire, électoral et humanitaire. Des progrès devaient être accomplis sur diverses questions d'ordre politique, militaire et humanitaire (par exemple, la vérification et la surveillance du cessez-le-feu, la démobilisation des troupes, les opérations de déminage, le rapatriement des réfugiés) avant que l'on puisse envisager sérieusement les préparatifs électoraux.

62. Dans ce contexte, le calendrier et l'organisation des élections exigent une très grande souplesse et une étroite coordination afin d'assurer que les différents éléments de la mission soient achevés dans les délais prévus. Si la démobilisation des soldats dure plus longtemps que prévu, il faudra peut-être modifier en conséquence le calendrier des élections. D'autre part, on ne peut retarder indéfiniment les élections sans nuire à la crédibilité de l'opération et compromettre son financement.

63. Au Mozambique, le processus électoral a officiellement débuté le 9 décembre 1993 par la désignation des 21 membres de la Commission électorale nationale et l'adoption de la loi électorale par l'Assemblée nationale. L'ONU, et en particulier le PNUD, a fourni une assistance technique à la Commission et à son secrétariat technique de l'assistance électorale pour l'application des dispositions de la loi électorale. Dans ce cadre, l'Organisation a contribué à la création et au fonctionnement du Tribunal électoral composé de trois juges internationaux désignés par elle, ainsi qu'à la formation de 1 600 équipes chargées des listes électorales, d'agents chargés de l'instruction civique et des quelque 60 000 agents délégués au scrutin le jour des élections.

64. L'observation officielle du processus électoral a débuté avec l'envoi, en juin 1994, de 126 observateurs pour une mission de longue durée dans les différents districts et provinces, y compris Maputo. Quatre-vingt-seize d'entre eux étaient des Volontaires des Nations Unies. Leur tâche consistait notamment à surveiller les inscriptions sur les listes électorales (qui avait débuté le

ler juin), les campagnes d'instruction civique, la presse et les activités des partis politiques et de leurs responsables avant et pendant la campagne électorale. Les plaintes déposées par des partis politiques et des personnes au sujet d'irrégularités ont été reçues et transmises à la Commission électorale nationale. Dans certains cas, elles ont été examinées par les observateurs internationaux.

65. Le nombre des observateurs internationaux a progressivement augmenté à l'approche de la phase finale des élections, pour atteindre environ 23 000 personnes réparties dans tout le pays. Parmi les observateurs, on comptait des ressortissants de 113 États Membres, ainsi que des représentants d'organisations intergouvernementales et d'ONG, comme l'Union européenne, l'Organisation de l'unité africaine (OUA) et l'Association des parlementaires d'Europe occidentale contre l'apartheid (AWEPA). Le Président de la Commission électorale a officiellement annoncé les résultats des élections le 19 novembre 1994. Peu après, le Représentant spécial du Secrétaire général a déclaré les élections libres et régulières, compte tenu des rapports des observateurs internationaux.

66. Dans le cadre général de l'assistance électorale fournie par l'ONU, les trois types de missions importants décrits plus haut constituent une dérogation à la pratique courante et sont rarement justifiés ou appropriés. Il faut donc préciser qu'en général, l'assistance électorale est beaucoup plus limitée, faisant appel à un ou deux consultants pendant quelques semaines ou quelques mois, recourant à différents types d'arrangement concernant la participation aux coûts, et n'exigeant aucun mandat particulier du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale.

D. Soutien aux observateurs internationaux et coordination de leurs activités

67. La mission de coordination et de soutien est l'une des formes les plus courantes d'assistance électorale. Ce type de mission a été organisé à titre expérimental en Éthiopie en 1992, puis appliqué au Lesotho, au Malawi et au Niger. Dans ce cas, l'ONU met en place un petit secrétariat dans le pays ayant demandé une telle assistance, afin d'assurer la coordination et le soutien logistique des activités des observateurs internationaux envoyés par les États Membres, les organisations intergouvernementales et les ONG. En principe, cette assistance commence juste avant la période d'inscription sur les listes électorales, se poursuit tout au long de la campagne et prend fin lors de la proclamation des résultats. Le groupe d'observateurs internationaux peut faire une déclaration au sujet des élections mais l'ONU ne prend pas officiellement position à cet égard.

68. Cette forme d'assistance présente deux avantages importants : a) l'ONU maintient une présence discrète du point de vue politique, tout en apportant son appui à un processus politique important, et b) cette méthode n'affecte pratiquement pas la souveraineté nationale, tout en présentant les avantages de la présence d'observateurs internationaux.

69. En 1993, par exemple, alors que le Malawi préparait un référendum prévu en juin, l'ONU a mis en place un petit secrétariat d'assistance électorale à la fin

de mars. Les observateurs internationaux sont arrivés peu après afin de surveiller le processus d'inscription sur les listes électorales et, par la suite, le déroulement de la campagne. En avril, l'International Foundation for Electoral Systems, ONG internationale sise aux États-Unis, a mis à disposition des spécialistes de l'instruction civique et d'autres chargés de former le personnel électoral, qui ont commencé à travailler au secrétariat avec la Commission du référendum, afin de mettre en place un programme efficace d'instruction civique, de déterminer les procédures électorales appropriées, de concevoir des manuels de formation et d'énoncer des directives à utiliser dans le cadre de la formation du personnel électoral. Le Groupe mixte d'observateurs internationaux, composé d'observateurs provenant de différents pays et d'ONG, a diffusé une déclaration à la fin de la période des inscriptions, soulignant la validité de cette opération, mais notant que des problèmes pourraient se poser à l'avenir.

70. Peu avant le jour du référendum, le Gouvernement a modifié les modalités du vote en n'utilisant qu'une urne au lieu de deux, comme cela se faisait auparavant. Il a donc fallu se procurer du matériel nouveau (enveloppes électorales, encre indélébile, moyens d'éclairage), opération pour laquelle il a été demandé au secrétariat d'assistance électorale de prêter son concours. Cette tâche s'ajoutait aux responsabilités du secrétariat qui était déjà chargé de conseiller la Commission du référendum pour la conduite de la consultation et de coordonner les activités et le déploiement des observateurs internationaux.

71. Le jour du référendum, tous les accessoires d'élections étaient en place, les agents délégués au scrutin avaient été formés et quelque 200 observateurs internationaux étaient déployés dans le pays, afin d'observer le déroulement du vote. Une déclaration concernant le référendum a été faite par le Groupe mixte d'observateurs internationaux après un compte rendu final suivant l'achèvement du dépouillement. À la mi-juin, tous les observateurs et spécialistes avaient quitté le pays et le secrétariat d'assistance électorale avait été fermé. L'année suivante, une approche similaire a été appliquée, à une échelle un peu plus grande, à l'occasion des élections présidentielles et parlementaires.

72. L'exemple du Malawi montre comment deux formes d'assistance électorale peuvent être combinées : a) l'assistance technique et b) le soutien aux observateurs internationaux et la coordination de leurs activités. Une observation à long terme de l'ensemble du processus électoral s'est révélée très utile et a été jugée préférable à la pratique en usage, qui se limite à observer le déroulement des opérations le jour des élections uniquement. La méthode du soutien et de la coordination est aussi relativement avantageuse car les États Membres et les organisations fournissant des observateurs prennent à leur charge leurs frais de base et participent en proportion aux dépenses de fonctionnement du secrétariat d'assistance électorale.

E. Soutien aux observateurs électoraux nationaux

73. Un soutien aux observateurs électoraux nationaux a été apporté en 1994 au Mexique. Cette méthode souligne l'importance du renforcement des capacités nationales à long terme et des institutions existantes. Dans ce cas, un soutien a été apporté à la création d'un réseau efficace d'observateurs nationaux fondé sur la participation des organisations nationales compétentes. Une assistance

technique et matérielle a été fournie afin de renforcer les capacités de ces organisations en ce qui concerne l'observation et l'évaluation du processus électoral. Cette méthode donne de meilleurs résultats dans les pays qui sont relativement développés et qui pratiquent le pluralisme et où il existe une communauté viable d'ONG désireuses de participer à l'observation des élections nationales.

F. Assistance technique

74. L'assistance technique est la forme la plus demandée d'assistance électorale et peut s'inscrire dans le cadre des options décrites plus haut. Elle constitue souvent le seul aspect d'une mission d'assistance électorale. La Division de l'assistance électorale a fourni une assistance technique dans des domaines tels que les systèmes électoraux, l'organisation des élections et le budget y relatif, la définition des circonscriptions électorales, l'instruction civique et l'information des électeurs, les applications informatiques, la logistique, l'acquisition d'accessoires d'élection et la formation des responsables chargés de l'organisation des élections.

75. Les élections qui ont eu lieu en juin 1994 en Guinée-Bissau donnent un exemple intéressant du soutien à long terme que l'ONU est à même de fournir. En décembre 1992, le gouvernement de ce pays a demandé l'aide de l'Organisation, afin de préparer les premières élections multipartites, qui devaient avoir lieu en 1993. En réponse à cette demande, une mission d'évaluation des besoins s'est rendue en Guinée-Bissau en décembre 1992. Se fondant sur le rapport de la mission, l'ONU a recruté, au printemps 1993, un conseiller technique principal et deux experts en instruction civique et en formation.

76. Le conseiller technique principal, initialement chargé de participer à la préparation d'un budget électoral global, a fourni des conseils aux autorités responsables des élections dans divers domaines, dont certains aspects de la loi électorale, la composition et la rémunération de la Commission électorale, les procédures et la logistique nécessaires pour l'inscription sur les listes électorales, et les modalités du vote des élections, dont le mode de scrutin, son organisation, le comptage des voix et l'établissement des résultats définitifs. Le conseiller technique principal est resté quatre mois en Guinée-Bissau. Le consultant chargé de l'instruction civique a collaboré pendant deux mois avec la Commission électorale, afin d'élaborer et de mettre en oeuvre un programme efficace d'instruction civique dans tout le pays. L'expert chargé de la formation a également passé deux mois en Guinée-Bissau, travaillant en collaboration étroite avec la Commission électorale en ce qui concerne la planification, l'organisation et la supervision des activités de formation destinées à tous les agents chargés des inscriptions sur les listes électorales et délégués au scrutin. Ces tâches comprenaient également la préparation des manuels de formation, des stages et la formation proprement dite. Bien qu'il ait été décidé de reporter les élections en 1993, le projet d'assistance technique a été achevé avant la fin de l'année. Durant les élections, qui ont eu lieu en juillet et août 1994, l'ONU a assuré la coordination d'un groupe de 107 observateurs internationaux.

G. Observation

77. Enfin, une autre approche de l'assistance électorale est la simple observation des élections, effectuée au besoin par un ou deux représentants de l'ONU. Cette méthode est rarement employée, car son coût, bien que limité, n'est pas justifié par les résultats. La difficulté principale réside dans le fait qu'un seul observateur ne peut pas avoir d'influence réelle sur le déroulement d'une élection et que, par conséquent, sa présence est largement symbolique. Bien que l'observateur communique au Secrétaire général un rapport sur les élections et leur déroulement, les résultats sont toujours rendus publics par les médias avant la réception du rapport. Cette méthode ne se justifie que lors de circonstances exceptionnelles.

IV. CRÉATION D'INSTITUTIONS POUR LA DÉMOCRATIE

78. L'organisation d'élections libres et régulières est nécessaire au renforcement de la démocratisation, mais elle n'est pas suffisante. Les résultats doivent être acceptés et respectés par toutes les parties, et soutenus par un cadre institutionnel solide qui doit être modelé, maintenu et renforcé sur une base continue.

79. En conséquence, la création d'institutions s'inscrit dans le cadre des efforts déployés par le système des Nations Unies pour aider à mettre en place les nouveaux mécanismes nécessaires ou modifier ceux qui existent déjà afin qu'ils soutiennent plus efficacement le processus de démocratisation. Ces efforts impliquent le renforcement de l'expérience et des compétences nationales pour une plus grande efficacité. La mise en place de cadres institutionnels exige parfois de modifier la structure d'une institution, sa culture, sa gestion et même de réorienter l'ensemble de sa stratégie vers une voie plus démocratique. Par exemple, ce changement peut porter sur la perception que l'institution a d'elle-même; il s'agit d'accroître sa participation et de faire en sorte qu'elle se préoccupe davantage de l'efficacité, de la transparence et de l'utilité de ses services, ainsi que de l'intégrité et de la qualité de son personnel.

80. Le renforcement des cadres institutionnels peut contribuer de façon décisive à la création d'un processus de démocratisation harmonieux. Même si de nombreuses entités du système des Nations Unies qui s'occupent des questions de développement participent à des programmes impliquant la mise en place d'institutions, elles ne placent pas toujours cette assistance dans le contexte de la démocratisation, préférant s'appuyer uniquement sur leurs mandats intergouvernementaux pour promouvoir les objectifs du développement. D'autres, menant des activités dans le domaine des droits de l'homme et des relations professionnelles, fournissent une assistance qui a une incidence positive, quoique indirecte, sur les progrès de la démocratisation. Le présent chapitre illustre par de nombreux exemples le rôle extrêmement important de toutes ces activités - qu'elles visent à promouvoir "la bonne conduite des affaires publiques", "le renforcement des capacités" ou la réforme de l'administration publique, ou que leur objectif final soit d'encourager la responsabilité, la transparence, le libre flux d'informations, la pleine participation ou la primauté du droit - dans la consolidation et la promotion des démocraties nouvelles ou rétablies.

81. Le présent chapitre donne, à titre indicatif, des exemples de l'assistance actuellement fournie ou prévue par les organismes des Nations Unies en ce qui concerne la création ou le renforcement d'institutions. Même s'il tire certaines leçons de l'expérience acquise, il ne s'agit en aucun cas d'une liste exhaustive. Il offre des exemples représentatifs de l'assistance que l'ONU apporte aux gouvernements pour consolider les processus de démocratisation par la création d'institutions ou le renforcement des structures existantes.

A. Création de structures gouvernementales démocratiques et renforcement de celles qui existent déjà

82. Le processus de démocratisation, pour les États qui l'ont engagé, pose nécessairement des problèmes liés aux fonctions et structures gouvernementales; on mentionnera à ce sujet les rôles respectifs des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, ainsi que les rapports entre les structures gouvernementales aux niveaux national, régional et local.

83. Le PNUD aide depuis longtemps les États Membres à modifier les structures gouvernementales en fonction de situations politiques ou économiques nouvelles. Dans la République démocratique populaire lao, en coopération avec la Banque mondiale et les représentants des organes chargés de la réforme, il a analysé les grandes orientations de la stratégie gouvernementale : séparation constitutionnelle des pouvoirs, redéfinition des rôles des autorités provinciales et de district, examen des organismes administratifs dans une perspective globale et des mandats de chaque institution, création d'un institut national d'administration publique, et restructuration de plusieurs ministères. Le PNUD a également participé à des réformes similaires dans d'autres pays, où il s'agissait essentiellement de réorganiser les structures gouvernementales pour améliorer l'efficacité des politiques économiques et sociales.

84. L'expérience a montré que, dans un processus de démocratisation, il faut prendre des mesures pour accroître la responsabilité du pouvoir exécutif devant les organes élus, assurer la transparence de ses actes et les soumettre à un examen rigoureux. La section C ci-après aborde ces questions plus en détail.

85. Le parlement est l'institution clef de l'organisation et du fonctionnement démocratique de l'État. En facilitant les contacts entre les citoyens et les pouvoirs publics à tous les niveaux, les parlementaires élus démocratiquement peuvent jouer un rôle très important dans le processus de démocratisation. L'Union interparlementaire est un partenaire particulièrement important de l'ONU à cet égard. Depuis sa création, en 1989, l'UIP est en effet très active dans le domaine de la démocratisation, en convergeant la mise en place d'institutions représentatives, la tenue d'élections libres et régulières, la participation des femmes à la vie politique, la représentation des minorités et la défense des droits de l'homme.

86. La décentralisation est la solution qu'adoptent parfois les gouvernements pour améliorer l'efficacité des fonctions gouvernementales ou instaurer un mode d'administration plus participatif. Dans certains cas, il faut également créer des structures gouvernementales entièrement nouvelles, comme par exemple les organismes nationaux chargés des droits de l'homme.

87. L'expérience acquise par le PNUD dans un projet de décentralisation au Venezuela a permis de dégager un autre aspect important de tout processus de transition réussi. Si la décentralisation apparaît souvent comme un moyen technique de parvenir au niveau d'efficacité souhaité par une meilleure répartition des ressources économiques, en rapprochant les services des collectivités, il s'agit en fait d'un processus essentiellement politique visant notamment à favoriser les contacts entre les citoyens et le gouvernement. Au Venezuela, on a compris que la décentralisation politique devait précéder la décentralisation budgétaire car le pouvoir central n'abandonne pas volontairement ses attributions financières. Il était préférable de commencer par modifier la structure politique pour arriver à une véritable décentralisation, c'est pourquoi un groupe puissant a été créé à un niveau inférieur pour faire pression dans ce sens. L'expérience du Venezuela montre également que la décentralisation peut faciliter l'intégration nationale car elle encourage le sentiment que l'État appartient au peuple, et qu'il tient compte de leurs demandes et leurs intérêts.

88. Les résultats obtenus en Afrique ont permis de mettre en lumière un aspect totalement différent de la décentralisation : les réformes introduites à l'échelon local ne doivent pas reléguer au second plan les structures traditionnelles du pouvoir. L'autorité traditionnellement conférée aux chefs tribaux représente pour beaucoup un pouvoir ancestral respecté de tous. Le processus de modernisation et de développement démocratique doit trouver des moyens d'intégrer ce pouvoir, afin que la démocratisation ne conduise pas à un effondrement de l'ordre établi et à l'élimination des mécanismes traditionnels de résolution des conflits et de gestion du bien commun. Il faut en revanche trouver des moyens de mobiliser la structure traditionnelle du pouvoir en vue du développement à long terme de la démocratie participative.

89. L'appui fourni par le PNUD pour la décentralisation en Côte d'Ivoire en est un bon exemple, car il s'inscrit dans un vaste programme consacré au secteur public et fait appel à la participation. Le projet de décentralisation, exécuté par le Ministère de l'intérieur, vise à renforcer les institutions locales et régionales; à soutenir le programme de "communalisation"; à encourager un transfert réel et effectif des responsabilités et des prérogatives du centre vers les régions; et à promouvoir une approche participative avec les collectivités.

90. Le Centre pour les droits de l'homme du Secrétariat aide les gouvernements à mettre en place des institutions nationales pour la promotion des droits de l'homme et fournit une aide similaire dans le cadre de son mandat général. En 1994, par exemple, il a aidé les Gouvernements estonien, letton et lituanien à créer leurs premières commissions pour les droits de l'homme. Le PNUD est également doté de moyens considérables dans ce domaine. Il a notamment prêté son concours pour la mise en place de médiateurs auprès des gouvernements.

91. Au Paraguay, après le renversement du gouvernement du général Stroessner, les nouvelles autorités constitutionnelles ont demandé à l'ONU de leur fournir une assistance technique sous diverses formes, le domaine des droits de l'homme étant prioritaire. En avril 1990, le Centre pour les droits de l'homme et le PNUD ont conclu un premier accord de coopération technique avec le Gouvernement qui a abouti, en décembre 1990, à la création d'une direction générale des

droits de l'homme au sein du Ministère de la justice et du travail, dont les fonctions principales consistent à : a) diffuser des informations sur les droits de l'homme afin de garantir leur respect effectif et de consolider le système démocratique, b) coopérer avec les institutions compétentes pour promouvoir l'enseignement des droits de l'homme aux niveaux primaire, secondaire et universitaire ainsi que dans l'enseignement non scolaire, et c) encourager l'alignement de la législation nationale sur les traités et accords internationaux relatifs aux droits de l'homme.

92. Il faut également mettre en place des cadres institutionnels dans des situations d'urgence et à la suite de conflits ou de chaos, afin de poser les fondements d'un processus de démocratisation. C'est à ce stade que l'on jette les premières semences de la justice sociale et du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Compte tenu des caractéristiques d'une situation donnée, les organes et organismes compétents des Nations Unies faciliteront, de concert, la transition progressive de la crise humanitaire et/ou politique à la démocratisation et au développement. Dans les situations d'urgence à grande échelle, il faut également prendre en compte les droits des réfugiés, des personnes déplacées et des migrants. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) fournit une assistance technique à la création de structures institutionnelles concernant les droits et le bien-être de ces groupes de population lors de périodes de transition, comme dans les pays membres de la Communauté d'États indépendants (CEI).

93. L'existence de syndicats indépendants est également l'une des caractéristiques définissant la maturité d'une démocratie. Les mécanismes régissant les consultations, les négociations collectives, la participation des travailleurs, l'administration du personnel et le règlement des conflits du travail, qui sont au centre des travaux de l'Organisation internationale du Travail (OIT) jouent un rôle essentiel dans la transition vers des institutions plus démocratiques et la nouvelle culture du travail, ainsi que vers l'économie de marché. Par exemple, l'OIT a récemment participé à la mise en place d'un forum de discussion tripartite en El Salvador, dans le cadre du Conseil national du travail. Ce projet aide à mettre en place les structures nécessaires pour stimuler un dialogue social productif sur les questions liées à la gestion d'entreprise et au travail, les réseaux de sécurité sociale et la législation du travail. L'OIT s'efforce également de renforcer et de consolider l'avancée de la démocratie et de la paix au Guatemala par le recours à des mécanismes favorisant le règlement tripartite des conflits et la mise en place d'un système régissant les relations professionnelles, reposant sur des fondements solides.

B. Consolidation de l'État de droit

94. Pour que la démocratisation devienne réalité, l'État de droit est un impératif. Des politiques et des règlements doivent être élaborés et appliqués selon des modalités institutionnalisées susceptibles d'être révisées. La liberté de décision ne doit avoir pour corollaire un exercice du pouvoir arbitraire et inconséquent. En résumé, il doit exister une série de règles connues d'avance qui doivent être appliquées et permettre le règlement des conflits; ces règles doivent pouvoir être amendées selon des procédures connues.

95. Diverses entités du système des Nations Unies fournissent une assistance technique visant la réalisation de ces objectifs. Cette assistance contribue aussi, directement ou indirectement, à la démocratisation.

96. Dans certains pays, la faiblesse des institutions juridiques met en question l'existence même de l'État de droit. Dans ces circonstances, il ne peut exister de véritable pluralisme politique, qui suppose que les organisations de la société civile, les organisations non gouvernementales et les administrations locales autonomes disposent d'un espace politique adéquat.

97. Une démarche possible consiste à fournir un appui diversifié à ces pays grâce à des projets portant sur les institutions juridiques et notamment sur la formation et l'enseignement – par le renforcement des écoles de droit –, l'infrastructure judiciaire (tribunaux, bibliothèques, etc.), la publication et la diffusion d'informations juridiques. Des projets de ce type ont ainsi été lancés par la Banque mondiale en République-Unie de Tanzanie en 1992 et en Zambie en 1993.

98. La sécurité, qui dépend d'une véritable lutte contre la criminalité et d'un appareil judiciaire efficace, est considérée comme de plus en plus importante aux niveaux national et international, dans la mesure où son absence nuit considérablement aux efforts de développement et aux institutions démocratiques. Les programmes des Nations Unies consacrés à la prévention de la criminalité et à la justice pénale ont pour but de fournir aux États une assistance technique pour la collecte de données, l'information et la mise en commun de l'expérience, ainsi que des services consultatifs en matière de justice pénale, notamment sous forme de nouvelles techniques de communication et d'activités de formation. Ces programmes aident les États à déterminer leurs besoins en matière de prévention de la criminalité et de justice pénale et à y répondre, grâce à une coopération technique portant sur les réformes législatives, notamment sur l'élaboration de codes pénaux, et l'amélioration de la législation et des procédures, et visant à une meilleure planification de la prévention de la criminalité et de la justice pénale. Ils ne concernent pas seulement l'action des gouvernements sur le plan national : ils les aident également à lutter contre la criminalité transnationale, et notamment le crime organisé, la criminalité des affaires, les infractions écologiques et le blanchiment d'argent. Ces activités sont réalisées par le Service de la prévention du crime et de la justice pénale du Secrétariat, le Conseiller interrégional pour la prévention du crime et la justice pénale qui est en poste à Vienne et le Conseiller régional pour la prévention du crime et la justice pénale de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP).

99. Pour élaborer ses projets, l'ONU collabore avec des établissements universitaires et d'autres entités nationales concernées. Elle veille également à ce qu'il soit tenu compte des questions relatives à la prévention de la criminalité et à la justice pénale dans la planification et la mise en oeuvre des opérations de maintien et de consolidation de la paix des Nations Unies.

100. Les pays d'Europe orientale et d'Asie centrale qui effectuent la transition d'une économie dirigée à une économie de marché bénéficient d'une assistance technique considérable. Ainsi, la Banque mondiale aide le Bélarus, la Lettonie, la Lituanie, l'Ouzbékistan, la Roumanie, la Russie et l'Ukraine à opérer des

réformes législatives, administratives et judiciaires, de sorte à mettre en place un cadre institutionnel permettant de promulguer des lois et d'en assurer l'application et le respect. Avec le concours de la Banque mondiale, des groupes responsables des réformes législatives ont été créés au sein des structures de l'État. Des organismes chargés de la suppression des monopoles et de la surveillance financière voient le jour ou sont renforcés, et des programmes de formation destinés aux magistrats, aux juristes et au personnel des tribunaux sont mis en place.

101. En Asie de l'Est, des efforts semblables visent à l'adoption de nouvelles lois et à la mise en place d'un cadre institutionnel favorable aux pays en transition de la région. Au Moyen-Orient et en Afrique du Nord, on s'efforce surtout d'améliorer les structures juridiques et les dispositions réglementaires. En Afrique subsaharienne, la Banque contribue à renforcer les institutions juridiques. En République-Unis Tanzanie et en Zambie, ainsi qu'au Burkina Faso et au Mozambique, des projets portant sur la formation juridique et l'infrastructure des tribunaux ont été lancés. Les activités de formation concernent particulièrement la rédaction des textes juridiques.

102. Dans un système effectivement démocratique, les relations entre partenaires sociaux doivent également être soumises aux principes du droit. Depuis 1992, 52 États Membres ont demandé à l'OIT de les aider à réviser ou à élaborer leur législation du travail. Parmi ces États, plusieurs ont participé aux conférences internationales des démocraties nouvelles ou rétablies, notamment l'Albanie, le Bélarus, la Bulgarie, le Cambodge, la Fédération de Russie, le Kazakhstan, l'Ouzbékistan, la Roumanie, l'Ukraine et le Viet Nam, qui ont reçu une assistance consistant notamment à organiser des consultations informelles avec des spécialistes de la législation du travail et à élaborer un projet de code du travail fondé sur les principes de l'OIT et devant être adopté sous forme de loi. Ainsi, le Gouvernement roumain a sollicité les observations de l'OIT quant à des projets de loi sur les négociations collectives, les organisations patronales et le règlement des litiges; la Bulgarie a demandé et suivi l'avis de l'OIT sur un projet de code du travail adopté en 1993, quant au Cambodge, c'est pour la révision de son code du travail, adopté sous sa forme nouvelle en 1994, qu'il a demandé le concours de l'OIT.

103. Les enseignements suivants peuvent être tirés de l'expérience croissante acquise dans les différentes régions en matière de réformes juridiques : a) le succès des réformes juridiques dépend de la conviction et de la volonté politique du gouvernement intéressé; b) il importe d'éviter de transférer en bloc des législations de type occidental sans tenir compte des traditions juridiques du pays, ce qui risque plus particulièrement de se produire dans les pays en transition; plus généralement, dans tous les pays, l'efficacité des réformes juridiques dépend en grande partie de la mesure dans laquelle elles tiennent compte des facteurs sociaux, religieux et historiques propres à la société, ainsi que de ses coutumes; c) le cadre institutionnel est d'une importance capitale car il permet d'assurer une application ferme mais juste des nouvelles lois et d'établir un équilibre adéquat entre la liberté d'entreprise et les réglementations dans les pays à économie de marché; la réforme des structures juridiques s'inscrit donc dans le cadre plus vaste des politiques gouvernementales et du développement institutionnel; d) le recours excessif à des directives administratives promulguées en vertu de pouvoirs délégués peut

donner naissance à un cadre juridique empreint de contradictions et manquant de transparence.

C. Nécessité de renforcer la responsabilité et la transparence et d'améliorer la gestion du secteur public

104. La responsabilité des pouvoirs publics est l'un des éléments qui définissent un gouvernement démocratique. Les institutions et les techniques varient selon le régime, la culture, l'histoire, et le contexte politique propres à un pays. Des élections organisées périodiquement permettent aux électeurs de demander compte à leurs dirigeants, mais d'autres institutions ont un rôle important à jouer. L'opinion publique peut également influencer sur la conduite des dirigeants. Les organisations non gouvernementales et les médias, en particulier, réclament activement davantage de transparence et une meilleure gestion ainsi que des responsabilités clairement définies, à tous les niveaux de l'administration publique.

105. Dans une société démocratique, la transparence exige que l'information privée et publique soit accessible et qu'un débat public soit permis. Pour que l'information politique, économique et financière soit plus accessible, il faut des moyens de publication, un environnement juridique propice et des réseaux de distribution de l'information formés d'organisations non gouvernementales, d'universités et de groupes de recherche, des médias, des syndicats et des associations professionnelles.

106. La Banque mondiale joue un rôle important en apportant son concours aux pays qui souhaitent améliorer la gestion de leur secteur public et instaurer davantage de responsabilités. Ainsi, elle exécute un projet portant sur la gestion du secteur public au Chili. La capacité du Congrès chilien à évaluer les propositions de loi dépend de la qualité de l'information et des analyses dont il dispose. Le projet a pour objectif de rendre le législateur mieux à même d'examiner et d'élaborer des politiques en améliorant la bibliothèque du Congrès. Pour ce faire, il faudra informatiser les systèmes de communication, acquérir de nouveaux outils de référence et mettre en oeuvre des programmes de formation. En outre, les moyens de communication entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif seront renforcés. Tous ces efforts contribueront à accroître l'efficacité de l'État en matière d'élaboration des politiques.

107. Dans de nombreux pays en développement, l'appareil judiciaire est extrêmement faible et l'administration de la justice est souvent entravée par de longs retards et des décisions incohérentes, en raison de l'inefficacité des systèmes d'administration des tribunaux, de l'insuffisance des rémunérations du personnel judiciaire et de la médiocrité des systèmes d'information. Très souvent, le recrutement manque de transparence et est influencé par des considérations politiques. Afin d'aider à remédier à certains de ces problèmes, la Banque mondiale coopère avec les pays qui en font la demande. Par exemple, au Venezuela, elle met en oeuvre un projet qui vise à améliorer l'efficacité de l'appareil judiciaire en renforçant la capacité institutionnelle du Conseil judiciaire, principal organe administratif du système. Un soutien sera accordé à des mesures telles que l'automatisation des procédures d'audience, l'amélioration de la formation dispensée par l'École judiciaire et le

renforcement de la planification, de la budgétisation et de la capacité de gestion du Conseil.

108. Les problèmes posés par le manque de transparence dans la gestion de l'économie nationale ont été mis en lumière pour la première fois par la Banque mondiale en 1989. Ils étaient surtout dus à l'insuffisance des systèmes de données relatives à l'économie et à la comptabilité, au piètre fonctionnement des procédures d'adjudication, à la non-publicité des documents budgétaires et à la faiblesse des médias. Il importait tout particulièrement d'encourager la transparence grâce à une presse indépendante et libre. Plusieurs programmes de réforme de la gestion du secteur public appuyés depuis 1991 par l'Association internationale de développement, notamment en Angola, au Burkina Faso, en Mauritanie et au Sierra Leone, ont porté sur le renforcement des systèmes de données relatives à l'économie et à la comptabilité.

109. Du fait que la corruption des fonctionnaires peut saper l'efficacité des programmes gouvernementaux, entraver le développement et porter préjudice à des individus et à des groupes, il importe d'adopter une législation pénale appropriée, y compris en matière de procédures, afin de prévenir efficacement les abus et de permettre l'application de sanctions. Il convient d'instaurer des procédures relatives à la détection des cas de corruption, aux enquêtes en la matière et à la condamnation des coupables, ainsi que des mécanismes administratifs et des règlements visant à prévenir la corruption et les abus de pouvoir. Le Service de la prévention du crime et de la justice pénale du Secrétariat fournit une assistance technique dans ce domaine. Il a notamment élaboré un Manuel des mesures pratiques contre la corruption et un projet de code de déontologie de la fonction publique.

110. Le lien entre le manque de transparence des marchés publics et la corruption est mis en évidence dans les programmes de la Banque mondiale. Il est intéressant de constater que c'est dans les pays où des gouvernements nouvellement élus souhaitent remédier aux erreurs de leurs prédécesseurs que l'élaboration et la mise en place de nouveaux systèmes de passation de marchés suscitent le plus d'intérêt. À cet égard, on peut citer le Bénin, le Burkina Faso et la Zambie. Pour accroître la transparence, la Banque mondiale fournit également un appui sous forme d'aide à la publication de journaux officiels. En Mauritanie, des journaux officiels qui étaient auparavant publiés à l'étranger avec un ou deux ans de retard paraissent désormais sur place et régulièrement chaque quinzaine.

111. Le PNUD s'efforce également de remédier à l'insuffisance des pratiques de passation de marchés. En soutenant les efforts déployés par le Gouvernement bolivien pour accélérer le processus d'investissement, et donc pour accroître la transparence en ce qui concerne l'utilisation des prêts et des dons internationaux, il a lancé en Bolivie, en 1988, le projet d'appui technique en matière de passation de marchés, qui a permis de réaliser des économies considérables. Dans le cadre de ce projet, le PNUD a reçu 716 demandes de services; 1 009 appels d'offres ont été menés à bien pour un investissement total de 2 milliards 119 millions de dollars. Une aide a été fournie au titre de ce projet à 93 institutions gouvernementales. Le montant annuel des dépenses d'équipement est passé de 215 millions de dollars en 1987 à plus de 600 millions en 1993. Le temps nécessaire à la passation des marchés et des contrats de

biens et de services a diminué. Grâce au projet, une économie de plus de 25 % des montants initialement prévus par les entités intéressées a pu être réalisée, soit un total estimé à près de 500 millions de dollars.

112. Le véritable ancrage du processus de démocratisation nécessite une bonne gestion monétaire et budgétaire. La stabilité macro-économique est le fondement d'une croissance économique soutenue et d'un développement durable. La transparence et la responsabilité budgétaires sont particulièrement importantes pour les processus de démocratisation. Si la confiance dans les éléments essentiels au développement d'une économie solide fait défaut aux niveaux national et mondial, la démocratisation sera mise en péril.

113. Du fait de la vague mondiale de démocratisation et de passage à l'économie de marché, conjuguée à la mise en oeuvre de plus en plus répandue de politiques d'ajustement structurel, un nombre croissant de pays ont demandé à bénéficier d'activités de coopération technique pour la formulation et la mise en oeuvre de politiques économiques et financières rationnelles. L'aide à l'élaboration de politiques et l'assistance opérationnelle sont souvent vitales et urgentes lorsque des décisions clefs doivent être prises; le développement à long terme des capacités et des institutions doit être soutenu grâce à des séminaires et à des ateliers organisés sur place ainsi qu'à des activités de formation menées à l'étranger, consistant à faire découvrir aux participants des opérations semblables à celles qu'ils veulent entreprendre, couronnées de succès dans d'autres pays, et à leur dispenser un enseignement de haut niveau.

114. Dans les pays de la Communauté d'États indépendants (CEI) et en Europe orientale, des programmes ciblés ont été mis au point par le FMI, en collaboration avec d'autres donateurs, afin d'adapter l'économie dirigée à un milieu démocratique où prévalent les lois du marché. Il a été indispensable d'introduire des changements juridiques et de modifier les orientations, de recycler le personnel et de mettre en place des systèmes opérationnels. De même, le FMI a soutenu le Cambodge, la République démocratique populaire lao et le Viet Nam dans leurs efforts visant à surmonter la stagnation économique. En Afrique, de nombreux pays continuent de recevoir une aide, que ce soit pour satisfaire des besoins ponctuels ou dans le cadre de programmes à plus long terme. Ainsi, des programmes d'assistance technique ont été mis en oeuvre en Angola, en Namibie, en République-Unie de Tanzanie et en Zambie, et d'autres sont actuellement mis au point pour le Malawi, le Rwanda et le Soudan. Dans l'hémisphère occidental, Haïti bénéficie d'une assistance qui lui est apportée dans le cadre d'un effort étroitement coordonné avec d'autres donateurs. Je pense que cette assistance peut contribuer de façon utile à améliorer l'administration publique et à promouvoir la transparence dans le fonctionnement des institutions, et donc servir le processus de démocratisation.

D. Renforcement des capacités et réforme de la fonction publique

115. L'une des principales conditions requises pour la consolidation et la promotion des démocraties nouvelles ou rétablies est que les responsables politiques aient suffisamment d'envergure et d'intégrité pour offrir au pays des perspectives d'avenir et permettre l'expression des revendications populaires. Les pays en transition ont besoin d'hommes politiques, au pouvoir ou dans l'opposition, qui soient prêts à servir les intérêts du peuple tout entier et à

s'ériger en modèles et en garants des normes d'intégrité morale et professionnelle.

116. Le PNUD a accumulé une vaste expérience dans le domaine de la formation des parlementaires et des hauts fonctionnaires des pays en transition. Tandis que, naguère, les responsables politiques de ces pays considéraient que leur rôle se limitait à guider le peuple et à l'orienter dans son action, aujourd'hui il leur faut s'armer de nouvelles techniques et d'informations à jour leur permettant d'entretenir de bons rapports avec leurs propres électeurs. L'expérience récente a montré que les stages de formation qu'ils recevaient pour devenir des médiateurs et des animateurs leur étaient d'un précieux concours. Cette formation était assurée dans le cadre de séminaires, de cellules de réflexion et de retraites organisés à l'intention de personnalités politiques.

117. Ces conditions s'appliquent également aux juges et autres agents de la magistrature. Un processus de démocratisation ne peut réellement s'ancre qu'avec l'aide d'une administration judiciaire indépendante, qualifiée et transparente.

118. Nombreux sont les pays engagés dans un processus de démocratisation qui n'arrivent pas encore à faire face à toutes les réformes nécessaires au niveau du secteur public pour s'assurer de la participation active de toutes les couches de leur société. Ils ne savent pas encore très bien comment passer d'une fonction publique pléthorique, sous-qualifiée et démotivée à une fonction publique plus réduite, réalistement rémunérée et professionnelle, qui ne soit pas réfractaire au progrès. Les comportements bureaucratiques posent de sérieux problèmes dans de nombreux pays. Dans d'autres, ce sont les conséquences sociales des vagues de licenciements qui suscitent des craintes tout à fait justifiées.

119. Les résultats récemment enregistrés par la Banque mondiale en Afrique subsaharienne révèlent les limites de l'orientation passée de la Banque, qui était axée sur la réduction et le contrôle des effectifs de la fonction publique, et le poids que la masse salariale fait peser sur le budget. Ils soulignent les maigres économies budgétaires réalisées dans la plupart des cas et le fait qu'il n'y a pas ipso facto de lien direct entre l'allégement de la bureaucratie et le gain de productivité et d'efficacité.

120. Le projet du PNUD visant à promouvoir un secteur public tourné vers la prestation de services en Égypte constitue un autre exemple de réforme de la fonction publique. Les trois principaux objectifs de ce projet sont les suivants : a) réorienter les fonctionnaires et améliorer leurs compétences; b) modifier la réglementation, rationaliser et harmoniser la fonction publique et favoriser la décentralisation et la sous-traitance; c) revitaliser et restructurer un certain nombre d'organismes gouvernementaux.

V. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

121. J'ai illustré ici par des exemples la façon dont le système des Nations Unies peut appuyer les efforts que déploient les gouvernements au titre de la promotion et de la consolidation des démocraties nouvelles ou rétablies. L'expérience ainsi acquise permet de tirer un certain nombre de leçons.

/...

122. Dans le domaine de l'assistance électorale, on s'est aperçu qu'il n'y avait pas de formule type pour assurer le succès d'une opération électorale. L'assistance doit traduire le souhait des États Membres intéressés et dépendre des réalités concrètes de chaque situation, compte tenu de l'objectif global qui est de renforcer les capacités à long terme. L'assistance électorale des Nations Unies doit en fin de compte créer les conditions de sa propre obsolescence.

123. Ce qui s'est passé jusqu'ici montre que le perfectionnement de la mémoire institutionnelle est essentielle pour améliorer les activités d'assistance électorale. L'expérience antérieure permet d'apporter des innovations techniques et administratives susceptibles de rendre l'assistance plus efficace et moins onéreuse. La coopération avec d'autres organisations intergouvernementales peut être transposée dans un autre cadre et renforcée lors d'opérations futures. Les experts ayant participé à une mission peuvent partager le précieux fruit de leur expérience avec leurs homologues d'autres régions du monde.

124. Le rôle des observateurs internationaux a été mis en lumière dans de nombreuses opérations électorales et les avantages et inconvénients de leur présence ont donné lieu à de vastes débats. L'expérience a toutefois montré qu'un afflux d'observateurs le jour du scrutin peut être inutilement coûteux et se révéler moins efficace que le déploiement d'un nombre plus réduit d'observateurs qui arrivent dans le pays avant l'établissement des listes électorales et y restent pendant toute la durée du processus électoral. Une mission de longue durée permet aux observateurs de se familiariser avec le pays et les pratiques en vigueur et se prête à une analyse plus nuancée et plus féconde de la situation que si la mission était de courte durée, ce qui a été plus souvent le cas. En même temps, on peut assurer un nombre suffisant d'observateurs le jour du scrutin en utilisant des équipes mobiles au lieu d'affecter des observateurs à des bureaux de vote spécifiques durant toute la journée ou des journées entières selon le cas, à condition évidemment qu'il y ait une ONG nationale ou des observateurs des partis présents dans chaque bureau. À l'avenir, l'accent sera mis davantage sur les missions d'observation de longue durée et sur le renforcement des réseaux d'observateurs nationaux que sur l'envoi d'un nombre massif d'observateurs internationaux juste avant le scrutin.

125. Comme je l'ai déjà fait observer, les élections sont une condition nécessaire mais non suffisante pour assurer la viabilité du processus de démocratisation. Aussi l'ONU a-t-elle étendu son action à l'assistance en faveur des réformes constitutionnelles, du renforcement des institutions et de l'éducation civique. Les activités ont été axées en particulier sur l'établissement de systèmes autonomes d'administration de la justice, la constitution de forces armées soucieuses du respect de l'État de droit, la formation de forces de police chargées d'assurer la sauvegarde des libertés publiques et la création d'institutions de défense des droits de l'homme. Ces programmes sont adaptés à l'évolution de la situation aux niveaux mondial, régional et national. La démocratisation, la conduite des affaires publiques et le renforcement des institutions englobent des domaines si vastes qu'il est difficile à un organisme des Nations Unies quel qu'il soit de fournir un appui à

tous les programmes dans l'ensemble du domaine. Il convient de bien répartir les tâches au sein du système des Nations Unies.

126. Certains organismes ont eu tendance à se concentrer sur les aspects administratifs de la conduite des affaires publiques en encourageant le développement d'un secteur public efficace, autonome, responsable et transparent. Il appartiendra à ces organismes d'élargir leur démarche pour tenir compte des aspects sociaux et politiques de la conduite des affaires publiques, du renforcement des institutions et de la démocratisation, et de coordonner d'emblée leurs programmes avec ceux des autres organismes des Nations Unies travaillant dans ces domaines.

127. Face à ces défis, je recommande au Secrétariat et à tous les organismes de resserrer leur coopération dans le domaine du renforcement des institutions et de la conduite des affaires publiques, notamment en consolidant les institutions démocratiques. Le but devrait être de créer et de développer, dans le domaine de l'élaboration des politiques et de la coopération en matière de programmes, un réseau auquel participeraient les organismes des Nations Unies, les donateurs bilatéraux et les organisations professionnelles intéressées. Ce nouveau cadre de coordination devrait faire intervenir aussi bien le Siège que les bureaux régionaux et extérieurs.

128. Dans le cadre des efforts qu'ils déploient en faveur de la démocratisation, les différents éléments du système des Nations Unies devraient accorder une attention particulière à des domaines d'intervention essentiels tels que le renforcement des qualités de chef et des institutions politiques, le soutien de pouvoirs judiciaires efficaces garantissant le respect de l'État de droit et la protection des droits de l'homme, le raffermissement des liens entre les pouvoirs publics et la société civile par l'intermédiaire des ONG, de la presse, des collectivités locales et des associations professionnelles, et la participation à la décentralisation.

129. Afin que la paix, la démocratie et le développement puissent reposer sur des bases solides et que la continuité entre la phase de secours et celle du développement durable puisse être assurée sans heurts, il est essentiel de renforcer les structures démocratiques et les formes de gouvernement. À cet égard, le Département des affaires politiques devrait être consulté au moment où les organes financiers, économiques et sociaux du système des Nations Unies commencent à élaborer des programmes et des plans en faveur d'un État Membre quelconque. Inversement, le Département des affaires politiques devrait s'assurer du concours des institutions financières internationales et des programmes et départements économiques et sociaux au moment où il envisage des activités et des programmes de diplomatie préventive ainsi que de rétablissement et de consolidation de la paix.

130. Le renforcement de la coordination au sein du système des Nations Unies demeure un objectif prioritaire. J'ai pris un certain nombre de mesures allant dans ce sens. C'est ainsi qu'une seule et même personne a été désignée comme représentant résident du PNUD et adjoint de mon Représentant spécial en Haïti. Ce cumul de fonctions vise à souligner la nécessité d'assurer d'office un maximum de coordination entre les différents éléments du système des

Nations Unies présents dans un pays où l'Organisation a été invitée à soutenir le processus de démocratisation.

131. Le défi que représente la démocratisation dans le monde actuel ne saurait être relevé par le système des Nations Unies ou les gouvernements à eux tout seuls, encore que ces derniers en demeurent les principaux acteurs. La multitude de partenaires – organisations régionales, ONG, parlementaires, chefs d'entreprise, associations professionnelles, syndicats, milieux universitaires et autres, et surtout le simple citoyen – ont un rôle indispensable et complémentaire à jouer. En agissant aux niveaux national et international, ils contribuent tous à la démocratisation. Il est important que l'Organisation des Nations Unies collabore activement avec tous ces éléments.

Tableau 1

Nombre de demandes annuelles d'assistance électorale

	Nombre de demandes reçues	Nombre de demandes acceptées
Avant 1992	7	7
1992	32	29
1993	22	18
1994	17	13
Du 1er janvier au 30 juin 1995	11	10
Total au 30 juin 1995	89	77

Tableau 2

Demandes d'assistance électorale adressées aux organismes des Nations Unies par les États Membres

(Par ordre alphabétique)

État Membre	Date de la demande	Période d'exécution	Mesures prises par les organismes des Nations Unies
Afrique du Sud	12/1993	12/1993-5/1994	Mesures de vérification. Des élections générales se sont tenues en avril 1994.
Albanie	2/1992	3/1992	Assistance technique. Des élections se sont tenues en mars 1992.
Angola	5/1991 ^a	4/1992-12/1992	Mesures de vérification et assistance technique. Des élections présidentielles et législatives se sont tenues en septembre 1992.
Argentine	9/1992	11/1992-6/1994	Assistance technique. Des élections se sont tenues en octobre 1993.
Arménie	1/1995	Depuis février 1995	Activités de coordination et d'appui. Des élections législatives sont prévues pour juillet 1995.
Azerbaïdjan	5/1992	...	Une demande d'envoi d'observateurs dans le cadre des élections présidentielles prévues pour le 7 juin 1992 a été rejetée pour cause de délai d'exécution insuffisant.
	8/1993	...	Une demande d'envoi d'observateurs dans le cadre du référendum prévu pour le 29 août 1993 a été rejetée pour cause de délai d'exécution insuffisant et de conditions défavorables.
	6/1995	6/1995	Une mission d'évaluation des besoins a été effectuée en relation avec les prochaines élections prévues pour novembre 1995.
Bangladesh	2/1995	3/1995	Une mission d'évaluation des besoins a été effectuée. La date des élections sera annoncée ultérieurement.
Bélarus	5/1994	...	Une demande d'envoi d'observateurs dans le cadre des élections présidentielles prévues pour le 23 juin 1994 a été rejetée pour cause de délai d'exécution insuffisant.
Bénin	3/1995	3/1995	Activités de coordination et d'appui. Des élections législatives se sont tenues en mars 1995.

^a Date de la signature des accords d'Estoril.

État Membre	Date de la demande	Période d'exécution	Mesures prises par les organismes des Nations Unies
Brésil	11/1993	12/1993-12/1994	Assistance technique. Des élections générales se sont tenues en octobre 1994.
Burundi	12/1992 ^b	5/1993-6/1993	Assistance technique et activités de coordination et d'appui. Des élections présidentielles et législatives se sont tenues en juin 1993.
Cambodge	10/1991 ^c	11/1991-6/1993	Assistance concernant l'organisation et le déroulement des opérations électorales. Des élections se sont tenues en mai 1993.
Cameroun	2/1992	2/1992-3/1992	Une mission d'observation (activités de suivi et établissement de rapports) a été organisée. Des élections législatives se sont tenues en mars 1992.
Colombie	2/1993	6/1993-12/1994	Assistance technique.
Congo	7/1992	7/1993-8/1993	Une mission d'observation (activités de suivi et établissement de rapports) a été organisée. Des élections présidentielles se sont tenues en août 1992.
	11/1992	5/1993	Activités de coordination et d'appui. Des élections législatives se sont tenues en mai 1993.
	3/1995	...	Une demande d'envoi d'observateurs pour la dernière phase des élections législatives devant se tenir le 9 avril 1995 a été rejetée pour cause de délai d'exécution insuffisant.
Côte d'Ivoire	4/1995	Depuis juillet 1995	Une mission d'évaluation des besoins est en cours en relation avec les élections prévues pour le dernier trimestre de 1995.
Djibouti	8/1992	9/1992	Une mission d'observation (activités de suivi et établissement de rapports) a été organisée. Un référendum s'est tenu en septembre 1992.
	11/1992	12/1992	Activités de coordination et d'appui. Des élections législatives se sont tenues en décembre 1992.
	3/1993	5/1993	Activités de coordination et d'appui. Des élections présidentielles se sont tenues en mai 1993.

^b Date approximative.

^c Date de la signature des accords de Paris.

État Membre	Date de la demande	Période d'exécution	Mesures prises par les organismes des Nations Unies
El Salvador	6/1992	8/1992	Assistance technique.
	1/1993	4/1993-3/1995	Mesures de vérification et assistance technique. Des élections générales se sont tenues en mars et avril 1994.
Érythrée	5/1992	1-5/1993	Mesures de vérification et assistance technique.
Estonie	6/1992	...	Une demande d'envoi d'observateurs dans le cadre du référendum prévu pour le 28 juin 1992 a été rejetée pour cause de délai d'exécution insuffisant.
Éthiopie	4/1992	5/1992-3/1994	Activités de coordination et d'appui et assistance technique. Des élections régionales se sont tenues en juin 1992 et des élections nationales ont eu lieu en juin 1994.
Ex-République yougoslave de Macédoine	9/1994	10/1994	Une mission d'observation (activités de suivi et établissement de rapports) a été organisée. Des élections présidentielles et parlementaires se sont tenues en octobre 1994.
Fédération de Russie	10/1993	12/1993	Une mission d'observation (activités de suivi et établissement de rapports) a été organisée. Des élections à l'Assemblée fédérale se sont tenues en décembre 1993.
Gabon	10/1993	11/1993-12/1993	Activités de suivi, établissement de rapports et assistance technique. Des élections présidentielles se sont tenues en décembre 1993. Une mission d'évaluation des besoins est en cours.
	5/1995	Depuis juillet 95	Une mission d'évaluation des besoins est en cours.
Gambie	4/1995	Depuis mai 1995	Une mission d'évaluation des besoins a été effectuée. Un projet d'assistance technique est en cours d'élaboration.
Ghana	4/1992	...	Il a été proposé de coordonner les activités d'observateurs internationaux au lieu d'envoyer des observateurs dans le cadre des élections présidentielles et parlementaires prévues pour novembre et décembre 1992. Le Gouvernement a rejeté la proposition de l'ONU.
Guinée	3/1992	5/1992-12/1993	Assistance technique, activités de suivi et établissement de rapports. Des élections présidentielles se sont tenues en décembre 1993.

État Membre	Date de la demande	Période d'exécution	Mesures prises par les organismes des Nations Unies
	4/1995	6/1995	Une mission d'observation (activités de suivi et établissement de rapports) a été organisée. Des élections législatives se sont tenues en juin 1995.
Guinée-Bissau	12/1992	1/1993-8/1994	Assistance technique et activités de coordination et d'appui. Des élections générales se sont tenues en juillet 1994.
Guinée équatoriale	3/1993	Depuis avril 1993	Assistance technique.
	7/1993	...	Une demande d'envoi d'observateurs dans le cadre des élections prévues pour septembre 1993 a été rejetée en raison de conditions défavorables. La tenue d'élections a été reportée à novembre 1993.
Guyana	6/1992 ^d	6/1992-10/1992	Assistance technique. Des élections se sont tenues en octobre 1992.
Haïti	7/1990	11/1990-1/1991	Mesures de vérification et assistance technique. Des élections générales se sont tenues en décembre 1990 et juillet 1991.
	9/1994	Depuis octobre 1994	Assistance technique. Le premier tour des élections législatives s'est tenu en juin 1995.
Honduras	3/1994	Depuis juin 1994	Assistance technique.
Hongrie	4/1994	...	Une demande d'envoi d'observateurs dans le cadre des élections parlementaires prévues pour le 8 mai 1994 a été rejetée pour cause de délai d'exécution insuffisant.
Kenya	11/1992	12/1992-1/1993	Activités de coordination et d'appui. Des élections législatives se sont tenues en décembre 1992.
Kirghizistan	12/1994	1/1995-3/1995	Une mission d'observation (activités de suivi et établissement de rapports) a été organisée, assortie d'activités d'évaluation et d'appui postélectoral. Des élections parlementaires se sont tenues en février 1995.

^d Date approximative.

État Membre	Date de la demande	Période d'exécution	Mesures prises par les organismes des Nations Unies
Lesotho	8/1991	11/1991-12/1991	Assistance technique.
	10/1992	12/1992-3/1993	Activités de coordination et d'appui. Des élections générales se sont tenues en mars 1993.
	6/1994	12/1994	Une mission d'évaluation des besoins a été effectuée en vue d'apporter une assistance éventuelle au processus de démocratisation.
Lettonie	5/1993	...	Une demande d'envoi d'une délégation des Nations Unies chargée d'observer les élections à la cinquième Saeima (Parlement) prévues pour juin 1993 a été rejetée pour cause de délai d'exécution insuffisant.
	4/1994	...	Une demande d'envoi d'observateurs dans le cadre des élections locales prévues pour mai 1994 a été rejetée pour cause de délai d'exécution insuffisant.
Libéria	2/1992	5/1992	Assistance technique.
	7/1993	Depuis août 1993	Mesures de vérification et assistance technique ^e .
Madagascar	3/1992	4/1992-12/1992	Assistance technique, activités de suivi et établissement de rapports. Un référendum sur la Constitution s'est tenu en août 1992, des élections présidentielles ont eu lieu en novembre 1992 et février 1993, et des élections législatives en juin 1993.
	4/1994	...	Après avoir demandé l'envoi d'observateurs dans le cadre des élections municipales et locales prévues pour juillet 1994, le Gouvernement n'a pas répondu à la proposition de l'ONU d'assurer des activités de coordination et d'appui. Les élections n'ont pas eu lieu.
Malawi	10/1992	11/1992-6/1993	Assistance technique, activités de coordination et d'appui. Un référendum s'est tenu en juin 1993.
	10/1993	11/1993-12/1994	Assistance technique, activités de coordination et d'appui. Des élections présidentielles et parlementaires se sont tenues en mai 1994.

^e Assistance momentanément suspendue.

État Membre	Date de la demande	Période d'exécution	Mesures prises par les organismes des Nations Unies
Mali	9/1991	12/1991-4/1993	Assistance technique et mission d'observation (activités de suivi et établissement de rapports). Des élections se sont tenues en avril 1992.
Mexique	4/1994	6/1994-5/1995	Un appui a été fourni aux observateurs nationaux. Des élections se sont tenues en août 1994.
Mozambique	10/1992 ^f	10/1992-12/1994	Mesures de vérification et assistance technique. Des élections présidentielles et parlementaires se sont tenues en octobre 1994.
Namibie	7/1994	5/1994-12/1994	Activités de coordination et d'appui. Des élections générales se sont tenues en décembre 1994.
Nicaragua	3/1989 ^g	8/1989-3/1990	Mesures de vérification et assistance technique. Des élections se sont tenues en février 1990.
	11/1993	12/1993-3/1994	Activités de coordination et d'appui et envoi d'une équipe d'observateurs de l'ONUSAL. Des élections (Côte Atlantique) se sont tenues en février 1994.
Niger	6/1992	12/1992-3/1993	Activités de coordination et d'appui. Un référendum s'est tenu en décembre 1992, des élections législatives ont eu lieu en février 1993 et des élections présidentielles en février et mars 1993.
	12/1994	12/1994-1/1995	Une assistance technique a été fournie. Des élections parlementaires se sont tenues en janvier 1995.
Ouganda	10/1992	Depuis novembre 1992	Activités de coordination et d'appui et assistance technique. Des élections se sont tenues en mars 1994.
	5/1995	En cours d'examen	Une demande d'assistance technique supplémentaire à la Commission électorale est actuellement à l'examen.
Panama	11/1993	12/1993-8/1994	Assistance technique.
Paraguay	4/1993	5/1993-6/1993	Assistance technique et mission d'observation (activités de suivi et établissement de rapports). Des élections générales se sont tenues en mai 1993.

^f Date de la signature de l'accord général de paix.

^g Cette demande faisait partie de l'Accord d'Esquipulas II conclu en août 1987.

État Membre	Date de la demande	Période d'exécution	Mesures prises par les organismes des Nations Unies
Pays-Bas (Antilles néerlandaises)	6/1993	8-11/1993	Représentation de l'ONU au sein de la Commission référendaire (Curaçao).
	6/1994	10/1994	Représentation de l'ONU au sein de la Commission référendaire (St. Maarten, St. Estacious et Saba).
Pérou	1992 ^h	Depuis juillet 1992	Assistance technique.
Philippines	11/1992 ^h	4/1993-5/1993	Assistance technique.
République centrafricaine	6/1992 ^h	10/1992	Activités de coordination et d'appui. Des élections générales se sont tenues en octobre 1992.
	7/1993	8/1993-9/1993	Une mission d'observation (activités de suivi et établissement de rapports) a été organisée. Des élections générales se sont tenues en août et septembre 1993.
République de Moldova	1/1994	2/1994-3/1994	Une mission d'observation (activités de suivi et établissement de rapports) a été organisée. Des élections parlementaires se sont tenues en février 1994.
République-Unie de Tanzanie	9/1994	9/1994 (Centre pour les droits de l'homme)	Une mission d'évaluation des besoins a été effectuée.
		4/1995 (Division de l'assistance électorale)	Une mission d'évaluation des besoins a été effectuée. Des activités de coordination et d'appui sont actuellement à l'étude.
Roumanie	1990 ^h	4/1990-5/1990	Assistance technique.
	9/1992	9/1992-10/1992	Une mission d'observation (activités de suivi et établissement de rapports) a été organisée. Des élections parlementaires et présidentielles se sont tenues en septembre et octobre 1992.
Rwanda	5/1992	6/1992	Assistance technique.
Sao Tomé-et-Principe	8/1994	10/1994	Une mission d'observation (activités de suivi et établissement de rapports) a été organisée. Des élections législatives se sont tenues en octobre 1994.
Sénégal	2/1993	3/1993-5/1993	Une mission d'observation (activités de suivi et établissement de rapports) a été organisée. Des élections présidentielles et législatives se sont tenues en février et mai 1994.

^h Date approximative.

État Membre	Date de la demande	Période d'exécution	Mesures prises par les organismes des Nations Unies
Seychelles	6/1992	7/1992	Une mission d'observation (activités de suivi et établissement de rapports) a été organisée. Des élections présidentielles et législatives se sont tenues en juillet 1992.
	7/1993	7/1993	Une mission d'observation (activités de suivi et établissement de rapports) a été organisée. Des élections présidentielles et législatives se sont tenues en juillet 1993.
Sierra Leone	9/1993	10/1993	Assistance technique.
	3/1994	Depuis juin 1994	Assistance technique.
Swaziland	5/1993	...	Une demande d'assistance financière pour les élections parlementaires prévues pour 1993 a été rejetée en raison de l'impossibilité d'affecter des fonds au titre du CIP.
Tchad	12/1992	1/1993-4/1993	Assistance technique.
	1/1995	Depuis mars 1995	Assistance technique. La date des élections sera annoncée ultérieurement.
Togo	4/1992	5/1992-12/1992	Assistance technique. Un référendum s'est tenu en septembre 1992.
	7/1993	8/1993	Une mission d'observation (activités de suivi et établissement de rapports) a été organisée. Des élections présidentielles se sont tenues en août 1993.
Ukraine	1/1994	3/1994	Une mission d'observation (activités de suivi et établissement de rapports) a été organisée. Des élections parlementaires se sont tenues en mars 1994.
	6/1994	6/1994	Une mission d'observation (activités de suivi et établissement de rapports) a été organisée. Des élections présidentielles et locales se sont tenues en juin 1994.
