



# Assemblée générale

Distr. générale  
4 août 2003  
Français  
Original: anglais

## Cinquante-huitième session

Point 119 b) de l'ordre du jour provisoire\*

**Questions relatives aux droits de l'homme :  
questions relatives aux droits de l'homme,  
y compris les divers moyens de mieux assurer  
l'exercice effectif des droits de l'homme  
et des libertés fondamentales**

## **Affermissement du rôle de l'Organisation des Nations Unies aux fins du renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes et de l'action en faveur de la démocratisation**

### **Rapport du Secrétaire général\*\***

#### *Résumé*

Le présent rapport décrit les travaux de l'Organisation des Nations Unies, au cours des deux dernières années, au titre de l'assistance électorale et en particulier au titre de l'application des résolutions 54/173 et 56/159 de l'Assemblée générale. On y trouvera une analyse du rôle que les élections jouent dans la réalisation de plusieurs des objectifs de l'Organisation, et notamment la prévention des conflits, la consolidation de la paix et le développement. Soulignant le rôle du Coordonnateur de l'assistance électorale, le rapport montre comment les divers organes de l'Organisation des Nations Unies travaillent en étroite coordination afin d'apporter une assistance électorale efficace, prompte et compatible avec l'expérience déjà acquise au cours des 10 dernières années. Décrivant l'assistance technique offerte aux États Membres, le rapport note plusieurs tendances nouvelles, d'une complexité croissante, notamment celles consistant à fournir un appui à des systèmes technologiques ou à accroître la participation des citoyens aux élections par une meilleure tenue des listes électorales. Le rapport décrit aussi comment l'assistance électorale est de plus en plus intégrée aux grandes opérations de maintien de la paix

\* A/58/150.

\*\* La nécessité de s'informer auprès de diverses sources explique la présentation tardive du présent rapport.



et de consolidation de la paix menées par les Nations Unies, et constate qu'il est précieux de faire figurer des experts des questions électorales dans les équipes chargées des négociations politiques visant à mettre un terme à un conflit ou à le prévenir. Enfin, le rapport signale que les mécanismes d'assistance électorale créés par les Nations Unies devront être améliorés si l'on veut maintenir un appui effectif, de qualité, étant donné que le nombre de demandes d'assistance de cette nature augmente régulièrement.

## Table des matières

|                                                                                                       | <i>Paragraphes</i> | <i>Page</i> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|-------------|
| I. Introduction . . . . .                                                                             | 1–9                | 3           |
| II. Application des résolutions 54/173 et 56/159 de l'Assemblée générale . . . . .                    | 10–25              | 5           |
| A. Consolidation des capacités d'assistance électorale au sein du système des Nations Unies . . . . . | 10–14              | 5           |
| B. Coordination à l'intérieur du système des Nations Unies . . . . .                                  | 15–21              | 6           |
| C. Coopération avec d'autres organisations . . . . .                                                  | 22–25              | 7           |
| III. L'expérience de l'Organisation des Nations Unies . . . . .                                       | 26–55              | 8           |
| A. Assistance technique . . . . .                                                                     | 28–41              | 9           |
| B. Grandes missions électorales . . . . .                                                             | 42–55              | 12          |
| IV. Conclusions et recommandations . . . . .                                                          | 56–62              | 15          |
| A. Difficultés . . . . .                                                                              | 56–60              | 15          |
| B. Plans et réflexions concernant l'avenir . . . . .                                                  | 61–62              | 17          |

## I. Introduction

1. Le présent rapport a été établi pour donner suite à la résolution 56/159 de l'Assemblée générale en date du 19 décembre 2001; il traite des activités électorales menées par les Nations Unies depuis le rapport précédent sur ce sujet (A/56/344), publié le 19 octobre 2001.

2. La participation des Nations Unies aux activités électorales découle de la responsabilité qui incombe à l'Organisation de coopérer avec les États Membres afin de promouvoir les droits fondamentaux énumérés dans la Charte et dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. L'article 21 de la Déclaration affirme en effet que « toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis » et que « la volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote ».

3. Il est devenu évident, au fil des ans, que là où ces droits à la participation politique n'ont pas été respectés, l'oppression politique est devenue chose courante, conduisant souvent soit à l'explosion de la société sous l'effet de la violence, soit à son implosion, par l'effet d'une tyrannie prolongée. Le principe directeur de l'assistance électorale des Nations Unies est donc d'aider les gouvernements, à leur demande, à faire en sorte que les peuples qu'ils gouvernent puissent jouer un rôle libre et actif dans le choix de leurs dirigeants.

4. L'expérience a également montré que, tout comme le prix de l'exclusion n'est autre que la violence, bien souvent l'inclusion de tous dans la vie politique est un gage de stabilité. La compétition libre et équitable des divers intérêts politiques par le jeu d'institutions efficaces offre un moyen non violent de régler les différends dans l'ensemble du corps politique, et le résultat de ce processus tend à un équilibre qui élimine l'incitation à la violence. La stabilité politique une fois réalisée offre à son tour la base du développement économique, et souvent, celle de relations pacifiques entre les États. Les élections sont à la fois un mécanisme de prévention des conflits et de consolidation de la paix et conditionnent donc le succès d'un grand nombre d'activités des Nations Unies menées par tout un ensemble d'organismes, d'organes et de fonds.

5. L'Organisation des Nations Unies offre principalement quatre types d'assistance électorale : a) une assistance technique; b) une assistance à la conduite et à l'organisation des élections elles-mêmes; c) l'observation ou la surveillance des élections; et d) la participation, quand on attend des élections qu'elles jouent un rôle important à la phase de consolidation de la paix des négociations politiques. Cette assistance est offerte dans deux types de contexte politique : celui où le régime est politiquement stable et celui où le régime est engagé dans un conflit ou sort d'un conflit. L'assistance technique tend à être fournie aux régimes politiquement stables, alors que l'assistance à la conduite ou l'organisation des opérations électorale a lieu presque exclusivement dans les situations postconflituelles (c'est le cas par exemple du Timor-Leste, voir plus bas, par. 44 à 46). La quatrième catégorie d'assistance fournie, la participation dans le contexte de négociations de paix, est une innovation relativement récente, bien que l'expérience récente (par exemple

dans le territoire palestinien occupé, voir plus bas, par. 36) donne à penser que cette forme d'assistance est précieuse et doit être encouragée.

6. La fourniture de l'assistance technique continue à augmenter en complexité. Cela est dû en partie au fait qu'une génération antérieure de réformes électorales a été consolidée, et que les pays demandent maintenant des réformes plus spécifiques et plus spécialisées. L'introduction de nouveaux moyens techniques de scrutin (voir plus bas, par. 29 à 31) a encore accru la complexité de l'assistance technique, qui exige une spécialisation accrue. En même temps, la demande d'assistance technique continue à augmenter, ce qui confirme les tendances signalées dans le rapport précédent. La place grandissante faite à la création de capacités en particulier, a conduit à réaliser plusieurs nouveaux projets pilotes, comme celui portant sur les nouvelles méthodes, élaborées par le projet Building Resources in Democracy, Governance and Elections (BRIDGE) (voir par. 23 plus bas) qui aura de larges conséquences pour la pérennité des effets de l'assistance électorale. L'Organisation des Nations Unies continue à recevoir un nombre grandissant de demandes d'assistance, et cela s'explique par l'expérience qu'elle a acquise, son impartialité et la légitimité qu'elle donne à cette assistance, et parce que les États Membres savent bien que l'ONU est à même de fournir une assistance électorale respectant pleinement leur souveraineté.

7. Contrairement à ce qu'on attendait, la fourniture de l'assistance électorale comme élément des grandes opérations de maintien ou de consolidation de la paix a augmenté plutôt que diminué. Durant la période considérée, la Division de l'assistance électorale a travaillé avec plusieurs grandes missions des Nations Unies, en Afghanistan, en République démocratique du Congo et en Sierra Leone. Cela tient en partie au fait que le nombre des missions a augmenté en réponse aux événements géopolitiques récents, mais cela tient aussi au fait que l'on reconnaît de plus en plus le rôle que les élections peuvent jouer dans l'affermissement des efforts de consolidation de la paix en offrant des mécanismes de règlement des conflits qui permettent d'éviter le recours à la violence. La complexité de ces formes d'assistance a également augmenté. Pour cette raison, de nouvelles méthodes, telles que l'étude de faisabilité menée en République démocratique du Congo (voir par. 53 et 54 plus bas) offrent un instrument pour assurer la cohérence de l'aide internationale aux consultations électorales. L'instruction civique, c'est-à-dire l'éducation de l'électeur, en particulier, devient un mécanisme extrêmement important pour convaincre l'électeur d'exercer à nouveau ses droits politiques en électeur qui, après des années de guerre avait cessé de se considérer comme susceptible d'intervenir dans la vie politique en exerçant ses droits objectifs.

8. À mesure qu'augmentait le nombre de demandes d'assistance technique, les demandes d'observation directe des élections par les Nations Unies ont vu leur nombre diminuer. Cela s'explique en partie par le fait que l'ONU ne pouvant être juge et partie, n'assure jamais l'observation des élections qu'elle a aidé à organiser. Néanmoins, durant la période considérée, l'ONU a coordonné une mission d'observateurs internationaux en Sierra Leone, dépêché une mission d'observation des élections à Fidji en 1999 et surveillé les élections tenues en 2000 dans les Îles Salomon.

9. Le système des Nations Unies a réagi à l'augmentation du nombre et de la complexité des demandes au cours des deux dernières années en faisant plus, avec les ressources existantes, grâce à une meilleure coopération avec les partenaires

existant dans le système ou en dehors de celui-ci. Un seuil a pourtant été atteint, et il faudra des ressources supplémentaires pour que l'ONU puisse répondre avec efficacité à toutes les demandes justifiées d'assistance électorale.

## **II. Application des résolutions 54/173 et 56/159 de l'Assemblée générale**

### **A. Consolidation des capacités d'assistance électorale au sein du système des Nations Unies**

10. Étant donné la variété des secteurs sur lesquels les consultations électorales ont en fin de compte un effet, le système des Nations Unies doit travailler de façon unifiée. La note d'orientation sur l'assistance électorale, jointe au précédent rapport (A/56/344, annexe II) demeure le texte qui sert de base à cette coopération. Comme il existe entre l'ONU et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) d'excellentes relations de travail, les organismes des Nations Unies apportent une assistance électorale de façon cohérente dans le monde entier.

11. Cette cohérence de l'assistance électorale est en effet un aspect décisif de sa qualité, et est une fonction essentielle de la consolidation des capacités d'assistance électorale du système des Nations Unies. Comme le prescrit cette note d'orientation, le Coordonnateur des Nations Unies pour l'assistance électorale, qui est le Secrétaire général adjoint aux affaires politiques, continue à jouer un rôle essentiel comme première personne à contacter, qui sera chargée de recevoir et d'évaluer les demandes d'assistance électorale. La Division de l'assistance électorale continue à aider ce coordonnateur à évaluer les demandes, à coordonner la fourniture de l'assistance électorale du système des Nations Unies et à assurer un traitement cohérent des normes, pour la durée d'un projet donné. Cette méthode élimine le caractère aléatoire de l'examen des demandes et permet d'assurer une normalisation de la fourniture de l'assistance électorale. Cette cohérence de l'assistance technique permet de s'assurer que les électeurs seront aussi nombreux que possible à pouvoir exercer leurs droits politiques et qu'il existe bien une presse libre, condition d'une vie politique démocratique. Et si la conception et l'application d'un projet d'assistance électorale prend en compte les particularités locales, cela ne se fait pas au détriment de la cohérence globale de l'assistance électorale.

12. Pour assurer cette cohérence, il est également indispensable de consacrer assez de temps à l'examen des demandes d'assistance. La note d'orientation évoque donc un délai de quatre mois à prévoir avant la date du scrutin. Cela permet de consacrer assez de temps à une mission d'évaluation des besoins, à la mobilisation des ressources et au recrutement et au déploiement de spécialistes internationaux, avant le jour du scrutin. Les procédures évoquées dans la note d'orientation ont, ces deux dernières années, aidé les États Membres à présenter leur demande en prévoyant un délai plus long, ce qui, à son tour, a permis à la Division de l'assistance électorale de répondre de façon positive à un nombre grandissant de demandes d'assistance, et d'améliorer la qualité de celle-ci.

13. Conformément à son mandat, la Division de l'assistance électorale tient une liste des experts des questions électorales, qui comporte maintenant environ 1 100 noms de personnes originaires de chacune des régions du monde, qui représentent une grande diversité de compétences linguistiques, de connaissances

spécialisées et de niveaux d'expérience. Sur cette liste, 25 % environ des spécialistes sont des femmes. La Division de l'assistance électorale verrait volontiers cette liste s'allonger; pour plus d'informations, notamment sur la qualification minimale nécessaire, on consultera le site Web de la Division de l'assistance électorale à l'adresse suivante : <[www.un.org/dpa/ead](http://www.un.org/dpa/ead)>.

14. Le Coordonnateur de l'assistance électorale fait également office, par le canal de la Division de l'assistance électorale, de responsable du Centre de documentation sur les élections. Ce rôle est valorisé par les bonnes relations de la Division de l'assistance électorale avec les organisations du système des Nations Unies (voir plus bas, par. 15 à 21) ou extérieur à celui-ci (voir par. 22 à 25), et avec les commissions électorales de plusieurs États Membres.

## **B. Coordination à l'intérieur du système des Nations Unies**

15. En fonction du type d'assistance à apporter, le PNUD et le Département des opérations de maintien de la paix sont les deux principaux partenaires de la Division de l'assistance électorale. Ces deux dernières années, la coopération avec le PNUD n'a cessé de se renforcer. La présence du Programme sur le terrain a contribué pour une large part à apporter une réponse rapide aux demandes et à mobiliser les ressources à cette fin; ses bureaux locaux constituent également des partenaires pour l'assistance à long terme. La plupart des projets d'assistance technique sont exécutés directement par les bureaux locaux du PNUD afin de garantir une assistance totalement neutre et exempte de l'influence de certaines institutions gouvernementales. Une fois les besoins initiaux évalués, les descriptifs de projet étudiés et les experts sélectionnés, le rôle de la Division peut aller du simple appui technique à un engagement total. Dans certains cas, la Division peut être un partenaire actif et totalement engagé tout au long du projet.

16. Afin de renforcer la coopération entre la Division de l'assistance électorale et le PNUD au niveau des services centraux, les cinq directeurs adjoints responsables des bureaux régionaux du PNUD ont été désignés comme interlocuteurs principaux pour les activités électorales dans leurs régions respectives. Cela permet de renforcer les mécanismes de coordination déjà en place (tels que la participation de membres de la Division aux réunions sous-régionales des coordonnateurs résidents et l'organisation de rencontres régulières entre le Coordonnateur pour les activités d'assistance électorale et l'Administrateur du PNUD); des consultations ont ainsi pu avoir lieu plus régulièrement.

17. Au cours des deux dernières années, la Division et le PNUD ont travaillé ensemble à la conception et à la mise en oeuvre de plusieurs projets d'assistance technique plus longs et plus complexes que par le passé qui peuvent durer plus d'un an, contre six mois environ habituellement. Le rôle de la Division est d'identifier des experts qualifiés et de suivre les activités relatives aux projets et leurs résultats.

18. Le Département des opérations de maintien de la paix devient un partenaire essentiel lorsque les missions de maintien de la paix comportent une composante électorale. Tout récemment, la Division de l'assistance électorale a travaillé en étroite collaboration avec le Département concernant la planification de l'assistance électorale dans le cadre de trois grandes missions : l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental, la Mission des Nations Unies en Sierra Leone et la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan. La Division coopère aussi

étroitement avec le Groupe des pratiques optimales de maintien de la paix du Département et un chapitre consacré aux élections a été ajouté au guide du maintien de la paix élaboré par le Groupe.

19. La Division de l'assistance électorale apporte également un appui au système des Nations Unies par l'intermédiaire de missions assurant des services consultatifs spécialisés. Ces missions interviennent lors de la phase critique qui précède les projets électoraux, au moment des discussions informelles entre le gouvernement et les représentants des Nations Unies, généralement en préparation d'une demande d'assistance électorale au système des Nations Unies; elles se sont révélées utiles pour fournir des réponses cohérentes et de qualité aux demandes des gouvernements.

20. Parmi les partenaires du système des Nations Unies, on compte aussi le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, les Volontaires des Nations Unies (VNU) et le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets. Une note d'orientation est en cours de négociation avec le Haut Commissariat et on procède à l'institutionnalisation des modalités de coopération avec les VNU pour les rendre plus efficaces.

21. Au sein du Secrétariat de l'ONU, la Division de l'assistance électorale a continué à maintenir des relations de travail étroites avec les divisions régionales du Département des affaires politiques et du Département des opérations de maintien de la paix, les consultant avant l'exécution des projets d'assistance électorale et tout au long de leur mise en oeuvre. Elle participe également, comme il a été demandé, aux réunions du Comité exécutif pour la paix et la sécurité et de l'Équipe d'action préventive du Département des affaires politiques, ainsi qu'aux réunions interdépartementales, lorsque les questions électorales y sont à l'ordre du jour.

### **C. Coopération avec d'autres organisations**

22. La Division de l'assistance électorale a continué à développer ses relations avec des organisations extérieures et à rechercher de nouveaux partenaires à mesure que de nouvelles formes de collaboration et d'assistance émergeaient. Elle a continué à renforcer ses liens avec des organisations régionales comme l'Union africaine, l'Organisation des États américains et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, contribuant ainsi à répartir utilement les tâches à l'échelon international et à développer un mode opératoire cohérent parmi les entités internationales fournissant une aide électorale. Un membre de la Division s'est rendu à Addis-Abeba au début de 2002 pour aider l'Union africaine à créer un groupe électoral. Deux consultants techniques ont ensuite été recrutés par la Division pour assurer le suivi du projet.

23. La Division de l'assistance électorale a poursuivi sa collaboration avec l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale concernant divers projets et conférences visant à renforcer les organismes chargés de l'administration des élections et à accroître la participation des citoyens aux processus électoraux. Le projet BRIDGE<sup>1</sup> (Building Resources in Democracy, Governance and Elections) a

<sup>1</sup> Le projet BRIDGE, divisé en 10 modules, se présente sous forme de cours théoriques et pratiques pour permettre aux administrateurs d'élections des niveaux moyen à élevé d'acquérir les connaissances et les compétences nécessaires. Il établit une base sur laquelle développer des

été lancé par la Division, l'Institut international et la Commission électorale australienne, pour servir de base aux programmes de renforcement des capacités.

24. Se fondant sur l'expérience positive qu'elle a acquise dans le cadre de sa collaboration avec la Commission électorale australienne, Élections Canada et l'Institut électoral fédéral du Mexique, la Division de l'assistance électorale a établi de nouveaux partenariats avec plusieurs services électoraux nationaux en signant des mémorandums d'accord avec leurs gouvernements. Ces deux dernières années, des accords de ce type ont été signés avec l'Argentine, le Brésil et le Panama et des pourparlers sont en cours avec les représentants indiens. L'instauration de telles relations vise notamment à favoriser les échanges de connaissances et de données d'expérience, à étoffer la liste des spécialistes de l'assistance électorale de l'ONU, à améliorer la coordination des activités, à échanger des experts et à fournir du personnel ainsi qu'une assistance logistique et technique pour les activités électorales de l'ONU.

25. La deuxième Conférence du Réseau mondial des organismes électoraux s'est tenue en mars 2003 à l'Institut électoral fédéral du Mexique. La Conférence, parrainée par ce dernier et le Gouvernement mexicain, mais aussi par l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, Élections Canada et la Division de l'assistance électorale, a rassemblé des associations régionales d'agents électoraux du monde entier, contribuant ainsi à créer un réseau d'associations électorales au sein duquel on pourra établir des partenariats et échanger des données d'expérience concernant le développement de programmes et des capacités des associations.

### **III. L'expérience de l'Organisation des Nations Unies**

26. Au cours des deux dernières années, l'ONU a reçu 52 demandes d'assistance électorale émanant d'États Membres et une demande d'un État non membre. Parallèlement, le travail s'est poursuivi sur un certain nombre de projets reportés de demandes d'assistance formulées au cours de l'exercice biennal précédent. Sur les 52 nouvelles demandes, la majorité (26) concernait une assistance technique. Trois grandes missions électorales, au Timor oriental, en Sierra Leone et en Afghanistan, on reçu un appui sur cette période et la planification préalable d'une future mission électorale en République démocratique du Congo a débuté. Des activités de coordination et d'appui aux observateurs internationaux ont été organisées au Bangladesh, aux Comores, au Timor oriental, au Lesotho et au Népal. Parfois, le même État Membre a fourni plusieurs demandes d'assistance. Étant donné l'engagement à long terme exigé par certains types de demandes, l'assistance fournie à huit pays a été reportée de demandes antérieures à septembre 2001.

27. Sur la base des demandes officielles formulées dans des délais raisonnables, des missions d'évaluation des besoins ont été menées dans 34 États demandeurs. On trouvera de plus amples informations sur la conduite de ce type de mission aux paragraphes 32 et 33 du précédent rapport du Secrétaire général (A/56/344) et sur le site Web de l'ONU.

---

programmes de pays spécialement adaptés et pouvant fonctionner dans de nombreux contextes.

## A. Assistance technique

28. Les statistiques les plus récentes établies par la Division de l'assistance électorale ont confirmé les observations faites dans de précédents rapports (A/54/491 et A/56/344), selon lesquelles l'assistance technique fournie par le système des Nations Unies demeurerait la forme d'assistance la plus communément demandée. Cette dernière peut prendre de multiples formes, mais concerne souvent des processus électoraux particuliers, tels que l'établissement des listes électorales, la formation des scrutateurs, l'éducation civique, ainsi que des services consultatifs globaux à l'intention des services électoraux nationaux. Dans l'exécution de son mandat, la Division s'est attachée à adopter une démarche soucieuse de l'égalité des sexes : a) en créant une subdivision à l'intérieur des listes électorales, à l'intention des experts des questions relatives à la parité des sexes; b) en faisant réaliser une vaste étude sur l'égalité des sexes dans le processus électoral, une attention particulière étant portée au moyen d'augmenter la participation des femmes aux scrutins en tant que candidates et en tant qu'électrices; c) en lançant une initiative en Jordanie, en collaboration avec le Bureau de la Conseillère spéciale pour la parité des sexes et la promotion de la femme, sur le renforcement de la participation des femmes en tant que candidates et électrices; et d) en faisant de l'inclusion des femmes une priorité dans l'établissement des listes électorales en Afghanistan, en ayant notamment recours à des mesures spéciales telles que le recrutement d'équipes exclusivement composées de femmes.

29. Un domaine particulièrement intéressant est celui de l'informatisation du processus électoral. Les États Membres ont de plus en plus souvent recours aux nouvelles technologies pour réduire le coût des élections et améliorer l'efficacité du processus. Les systèmes informatisés offrent de nombreux avantages, en permettant notamment aux personnes handicapées de voter plus facilement et aux scrutateurs de dépouiller les votes et d'annoncer les résultats du scrutin plus rapidement. Néanmoins, si les nouvelles technologies sont mises en place sans tenir suffisamment compte des systèmes dans lesquels elles doivent s'intégrer, les électeurs risquent de fait d'être privés de leur droit électoral ou de perdre confiance dans le processus, et celui-ci peut même se révéler difficilement viable si les commissions électorales ne sont pas bien préparées.

30. L'ONU reçoit un nombre croissant de demandes de la part des États Membres désireux de procéder à une évaluation de ces nouvelles technologies électorales avant ou après les avoir utilisées. Elle est de plus en plus souvent sollicitée pour effectuer une évaluation objective de la qualité de ces systèmes informatisés et aider les autorités électorales à déterminer les éventuelles conséquences sur les élections prévues dans un futur plus ou moins proche. Ces évaluations prennent en compte différents paramètres, dont la performance des matériels et des logiciels informatiques, la nécessité d'une réforme législative, les questions de viabilité et de coût, les stratégies en matière d'éducation civique et électorale, la sécurité et la formation du personnel.

31. L'absence de normes universellement acceptées pour évaluer les matériels et les logiciels, ainsi que le nombre très limité d'experts capables d'effectuer ces évaluations, et ce à un prix raisonnable, rendent toutefois difficiles la conduite de ces analyses et la fourniture ultérieure d'une assistance technique dans ce domaine.

32. Cette hausse de la demande d'assistance technique s'explique en second lieu par la présence du PNUD sur le terrain. Ce dernier est en effet capable de fournir une aide durable, allant bien au-delà de l'aide qu'il est possible d'apporter dans ce contexte d'élections imminentes soumis à des impératifs de temps, et comprenant une assistance postélectorale. Les bureaux extérieurs du PNUD assurent également une présence constante permettant de lancer des projets à court terme dans des délais et à un coût raisonnables. La Division de l'assistance électorale a ainsi exécuté des projets soit à court terme, soit à long terme, en collaboration avec le PNUD, une aide étant fournie le temps de résoudre des problèmes particuliers dans le premier cas, et sur une période de plusieurs années, voire davantage, dans le second.

33. Des projets à long terme ont ainsi été exécutés au Nigéria et au Yémen. Au Nigéria, un projet a été entrepris sur une période de deux ans, en prévision des élections générales d'avril 2003, dans le but de soutenir les organisations de la société civile dans l'ensemble du pays en finançant des programmes d'éducation civique et des initiatives destinées à prévenir la violence politique. De plus, le projet finançait un ensemble d'organisations de la société civile prêtes à former et à déployer environ 10 000 observateurs locaux. Au Yémen, un projet a été mis au point au début de 2002, afin d'aider à l'organisation et à la tenue des élections législatives et locales d'avril 2003, cette aide devant se poursuivre après le scrutin. Le PNUD et la Division de l'assistance électorale ont obtenu de la communauté internationale des contributions d'un montant de plus de 2,2 millions de dollars pour financer la première phase d'un programme de renforcement des capacités de la Commission suprême des élections et référendums, sur une période de quatre ans. La première phase du projet s'est achevée avec succès en mai 2003 et a fait l'objet d'une évaluation approfondie. Le renforcement des capacités institutionnelles, qui constitue un objectif à moyen terme de ce projet, sera envisagé au cours des phases suivantes (2003-2006).

34. À la Jamaïque, à la demande du Gouvernement et en prévision des élections législatives de 2002, la Division de l'assistance électorale et le PNUD ont mis au point un programme à court terme, destiné à renforcer les capacités d'investigation et les moyens juridiques des autorités électorales et du Médiateur politique, le but était de les aider à enquêter sur les plaintes en matière électorale de manière plus rapide et cohérente, afin de réduire la période d'incertitude au lendemain de la consultation et de prévenir la violence politique. S'il est difficile de mesurer l'impact de cette aide, force est de constater qu'aucun décès n'a été attribué à la violence politique pendant et après le scrutin, contrairement à ce qui s'était produit lors des élections précédentes.

35. Au cours des deux dernières années, les pays envisageant de procéder à une révision et une refonte de leur système ont été de plus en plus nombreux à demander une assistance technique. Ces demandes sont parfois motivées par le sentiment que les citoyens n'ont pas confiance dans le système existant ou par un désir de modernisation. En Colombie, la Division de l'assistance électorale et le PNUD exécutent actuellement un programme d'assistance préparatoire, d'une durée de six mois, destiné à réformer le système électoral. Le programme porte sur la création d'institutions, le renforcement des capacités, l'éducation civique, le développement du pluralisme politique et l'établissement de listes électorales. Une innovation majeure de ce projet est la décision, négociée avec les autorités colombiennes, de dresser un inventaire de toutes les réformes déjà adoptées, dont beaucoup entraînent

redites ou contradictions. Cet inventaire va ouvrir la voie à un processus de réforme cohérent, et le projet dans son ensemble va aider le Gouvernement à gérer ce processus complexe.

36. Un autre projet novateur, mais unique en son genre, est celui actuellement mis en place dans les territoires palestiniens occupés, où la Division de l'assistance électorale et le PNUD ont commencé à travailler avec l'Autorité palestinienne pour mettre en place les capacités institutionnelles nécessaires à la tenue d'élections. La « feuille de route » visant à résoudre la crise du Moyen-Orient appelle à la tenue d'élections dans les territoires palestiniens occupés, sans spécifier de date. L'ONU a estimé que, compte tenu de la nature du processus politique, des élections pourraient se tenir à brève échéance; il était donc impératif que les institutions locales soient capables d'organiser des élections à tout moment. L'incapacité d'organiser un scrutin pour des raisons techniques et non politiques pourrait conduire à une explosion de violence ou progressivement miner la dynamique du processus. On a également considéré qu'il était plus facile de prendre des décisions techniques concernant les élections dans un contexte où les tensions politiques étaient moins fortes qu'en période préélectorale, lorsque tous les acteurs de la scène politique sont concentrés sur l'approche du scrutin.

37. Les demandes d'assistance technique portent souvent sur l'établissement des listes électorales, leur modification ou leur évaluation ainsi que sur les systèmes de stockage des données. Deux grandes tendances ont été identifiées : une informatisation croissante des listes électorales dans les démocraties établies de longue date (voir par. 29 ci-dessus) et l'établissement de listes électorales dans les pays sortant d'un conflit et entrant dans une période de transition (comme en Sierra Leone, dans les territoires palestiniens occupés et en Afghanistan). Ce dernier phénomène est le résultat de deux facteurs : la nécessité de créer les conditions nécessaires à la tenue d'élections régulières, avec des niveaux de participation fiables dans un laps de temps très court, et un manque d'informations précises sur la répartition des citoyens en âge de voter dans le pays.

38. Dans le cadre d'un processus électoral, l'établissement des listes électorales représente à la fois un enjeu politique et une étape dans les préparatifs techniques et mécaniques du scrutin. Les politiques avisés savent que l'issue du scrutin peut se jouer à ce stade du processus. C'est pourquoi l'efficacité et l'équité (réelles ou perçues) avec lesquelles sont établies ces listes sont des questions hautement politisées et sujettes à un contrôle rigoureux.

39. Un changement radical est intervenu dans l'établissement de ces listes lorsque les bases de données de l'état civil ont commencé à être utilisées comme sources d'information. La plupart du temps, en effet, les informations nécessaires pour inscrire une personne sur une liste électorale sont celles qui figurent dans les registres de l'état civil, ce qui permet de réduire les dépenses publiques consacrées à ces deux processus. La crédibilité politique de cette méthodologie peut être contestée cependant, lorsque les autorités électorales doivent céder une part de leur contrôle sur ce processus, souvent à des ministères plus politisés, et ne peuvent donc pas fournir de garanties d'indépendance, comme cela est normalement exigé par les partis politiques.

40. L'aide de l'ONU a été sollicitée pour établir des listes électorales dans le monde entier, de diverses manières : dans des pays en transition, comme l'Afghanistan, il lui a été demandé de participer activement à l'organisation et à la

conduite effectives de ce processus; dans ceux procédant à des révisions du système en place, comme les territoires palestiniens occupés, de fournir une assistance technique spécialisée pour déterminer la meilleure méthodologie à adopter et les activités opérationnelles à mettre en place; dans ceux modifiant ou créant les systèmes destinés à établir les listes électorales, comme la Sierra Leone, de jouer le rôle de partenaire dans la mise en oeuvre du processus; et enfin, dans ceux ayant entamé ou achevé des réformes du système en vigueur, comme la Jamaïque, de vérifier le processus à titre de partie tierce impartiale et de fournir une évaluation qualitative des résultats.

41. Tous ces exemples illustrent les multiples facettes que recouvre aujourd'hui la mission des Nations Unies en matière d'assistance électorale, ainsi que le potentiel représenté par les projets d'assistance technique à moyen terme. La durée de nombreux projets s'est considérablement allongée et cette forme d'assistance technique exige des connaissances de plus en plus approfondies. Ces deux facteurs ont des conséquences importantes sur la planification et la mise en oeuvre de cette assistance : il faut veiller à mobiliser les ressources accrues nécessaires à la fourniture de tels services, en offrant un appui technique pendant toute la durée du projet.

## **B. Grandes missions électorales**

42. Au milieu des années 90, le nombre de grandes missions électorales a baissé sensiblement, et on s'attendait en conséquence à ce que cette tendance continue, et à ce que l'assistance électorale fasse partie de moins en moins fréquemment des missions de maintien de la paix. Toutefois, les événements des dernières années ont démenti ces attentes; le nombre de missions a en fait augmenté, et les élections sont considérées de plus en plus comme un aspect essentiel de la consolidation de la paix.

43. La multiplication des conflits internes vers la fin des années 90 a entraîné le déploiement de plusieurs missions de maintien de la paix comprenant une composante électorale, dans des pays comme le Libéria, la Sierra Leone et le Tadjikistan. Tandis que l'ONU aidait à régler le statut du Timor oriental, la voie vers l'indépendance a été marquée par plusieurs manifestations électorales importantes s'échelonnant sur trois années. Ces événements et d'autres grandes opérations électorales ont souligné la nécessité d'une planification préalable efficace, d'un accès rapide aux ressources humaines et financières et d'un engagement en faveur d'un appui durable et souvent multiforme. Bien que les processus électoraux fassent généralement intervenir une série d'éléments analogues, les conditions et les contraintes de chaque nouvelle élection soulèvent fréquemment des défis sans précédent. L'expérience récente au Timor oriental, et la préparation en cours des futures élections en Afghanistan et en République démocratique du Congo mettent en relief la complexité continue des grandes opérations électorales.

### **Timor oriental/Timor-Leste**

44. À l'issue de la consultation populaire concernant le statut futur du Timor oriental organisée en 1999, l'Administration transitoire des Nations Unies au Timor oriental (ATNUTO) a été créée, avec comme mandat l'organisation et la conduite de plusieurs séries d'élections aboutissant à l'indépendance du Timor oriental. Les

élections à l'Assemblée constituante, tenues le 30 août 2001, ont été pacifiques et la participation a atteint 91,3 %. Il s'agissait de la première élection à laquelle les Timorais ont élu leurs propres représentants. L'ATNUTO a commencé à préparer l'élection présidentielle de 2002 peu après les élections législatives, en mettant l'accent sur la création de capacités pour le personnel électoral timorais.

45. L'expérience acquise par l'ONU dans le cadre de la transition politique vers l'indépendance du Timor-Leste a mis en relief plusieurs dilemmes potentiels qui pourraient permettre de tirer des enseignements utiles pour l'avenir. Par exemple, l'ONU et les Timorais sont convenus qu'il incombait au Gouvernement timorais indépendant, et non à l'ATNUTO, de déterminer le système électoral pour la période suivant l'indépendance. Cela explique en partie pourquoi la planification en vue de la création d'une commission électorale pour le Timor-Leste indépendant ou d'un organisme de gestion a été négligée, étant donné le nombre de questions urgentes à régler au moment de l'indépendance. Pour remédier à cette situation, l'Administrateur transitoire et Représentant spécial du Secrétaire général a pris, à la veille de l'indépendance, des mesures destinées à garantir qu'une commission électorale indépendante intérimaire serait créée le plus rapidement possible sur la base de candidats présentés par les Timorais. Cet organe a été désigné officiellement par le Premier Ministre, en novembre 2002.

46. Le Gouvernement, entré en fonction après l'indépendance, a décidé au début de 2003 de commencer à organiser, en octobre de cette année, des élections locales, pour lesquelles il a demandé une assistance technique à la Division de l'assistance électorale. Bien qu'en général l'ONU ne fournisse pas d'assistance électorale au niveau infranational, la Division a répondu favorablement à la demande, étant donné le rôle spécial que l'ONU avait joué dans le processus d'indépendance et de démocratisation du Timor-Leste. Avec le soutien de la Mission d'appui des Nations Unies au Timor oriental, qui a succédé à l'ATNUTO après l'indépendance du Timor-Leste, la Division a eu recours, aux fins de cette assistance, à la coopération du PNUD, afin que les besoins du Gouvernement soient pleinement satisfaits dans des délais raisonnables.

### **Sierra Leone**

47. En mai 2001, la Commission électorale nationale a demandé à l'ONU une assistance technique, logistique et de sécurité pour l'organisation et la conduite des élections présidentielle et législatives de 2002. À l'issue de deux missions d'évaluation des besoins organisées en 2001, une composante électorale a été créée dans le cadre de la Mission des Nations Unies en Sierra Leone (MINUSIL). Sur la base de la résolution 1389 (2002) du Conseil de sécurité, la Mission a commencé à répondre aux demandes de la Commission électorale.

48. Comme la MINUSIL apportait un soutien technique, logistique et de sécurité pour les élections du 14 mai 2002, elle s'est abstenue de surveiller leur déroulement, bien qu'elle ait fourni un appui à 207 observateurs internationaux indépendants, notamment en transmettant des documents d'information et des plans de déploiement, et en facilitant l'accréditation des observateurs auprès des autorités électorales. Malgré les difficultés rencontrées sur le plan opérationnel, les élections présidentielle et législatives du 14 mai se sont déroulées dans le calme et avec un taux de participation très élevé.

## Afghanistan

49. L'Accord définissant les arrangements provisoires applicables en Afghanistan en attendant le rétablissement d'institutions étatiques permanentes (Accord de Bonn), signé le 5 décembre 2001, demande à l'ONU de procéder à un recensement des électeurs avant la tenue, en juin 2004, des élections destinées à élire un gouvernement pleinement représentatif. Le 15 février 2003, le Président Karzai a adressé une lettre au Secrétaire général demandant que la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA) joue un rôle essentiel dans la préparation et la tenue de ces élections. Le Secrétaire général a accédé à cette demande dans une lettre qu'il a adressée au Président Karzai le 3 mars 2003.

50. Avant cet échange de lettres et la reconnaissance officielle du rôle de l'ONU dans l'assistance aux élections, la Division de l'assistance électorale avait dépêché deux missions en Afghanistan : une mission d'évaluation préliminaire, du 17 au 24 août 2002, et une mission d'évaluation des besoins, du 31 octobre au 10 novembre 2002. En mars 2003, elle a envoyé une équipe de consultants auprès de la MANUA, en vue de commencer à planifier le processus d'établissement des listes électorales et à désigner les membres du groupe électoral de la MANUA qui sera chargé de la coordination et de la mise en oeuvre de l'ensemble des opérations d'assistance électorale de la MANUA. La Division a collaboré avec le Département des opérations de maintien de la paix à New York et avec la MANUA à l'établissement d'un budget supplémentaire pour la création du groupe électoral afin de le soumettre au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires en mai 2003. On a commencé immédiatement à recruter et à déployer du personnel à partir de la liste d'experts en matière électorale. Toutefois, la majeure partie de l'opération de recensement des électeurs, ainsi que la création de capacités pour les autorités électorales afghanes devront être financées par des contributions volontaires.

51. Les élections posent un certain nombre de problèmes d'ordre politique, logistique, administratif et en matière de sécurité. Il n'y a jamais eu, en Afghanistan, des élections d'une ampleur et d'un niveau comparables à celles envisagées à l'heure actuelle. Il n'existe pas de registre électoral, et de nombreux Afghans ne possèdent pas de documents d'identité officiels. Il n'existe pas de commission électorale ni de loi électorale ou loi relative aux partis politiques. Vingt années de guerre ont provoqué de très importants mouvements de population, flux qui ont continué au cours du processus de paix, tandis que les réfugiés – dont 2,2 millions ont été rapatriés en 2002 – continuent à rentrer en Afghanistan. Le recensement des réfugiés et des personnes déplacées, ainsi que des communautés nomades, constituera une tâche particulièrement ardue. Il faudra également un effort important pour inscrire les femmes et garantir leur droit de vote, étant donné les traditions sociales profondément enracinées, notamment dans les zones rurales. Le souci majeur est que la situation reste précaire sur le plan de la sécurité et s'est même détériorée dans de nombreuses zones. Pendant la majeure partie de 2003, près d'un tiers du pays était interdit d'accès aux organismes des Nations Unies en raison de l'insécurité.

52. Pour surmonter ces obstacles, la Division de l'assistance électorale, la MANUA et l'Administration intérimaire de l'Afghanistan continueront à collaborer étroitement en vue de mettre en oeuvre des dispositions de l'Accord de Bonn et de préparer la voie aux élections générales prévues pour juin 2004.

### **République démocratique du Congo**

53. La Division de l'assistance électorale effectue actuellement une étude de faisabilité concernant la tenue d'élections futures en République démocratique du Congo. Sur la base de la constitution provisoire du pays, la conduite d'élections aurait pour objet de renforcer la transition politique pour aboutir à l'installation du Président de la République.

54. L'étude de faisabilité marque une approche nouvelle, par laquelle l'assistance électorale sera le résultat de l'élaboration d'une ensemble complet d'options, dont chacune précisera les avantages, les coûts, les risques qui lui sont inhérents et les mesures d'application correspondantes. L'étude commencera les 28 et 29 juillet 2003, peu après l'installation du gouvernement provisoire, et sera suivie pendant un mois par la collecte de données sur le terrain. Elle devrait être achevée au dernier trimestre de 2003. Elle proposera de multiples voies pour l'organisation d'élections dans un pays où les structures matérielles et institutionnelles sont inexistantes ou embryonnaires (le dernier recensement remonte à 1984 et la dernière consultation populaire à 1964). Une attention particulière sera accordée aux aspects juridiques, à la logistique et aux questions liées au choix d'un système électoral. Pour la communauté internationale, l'étude contribuera à mieux faire connaître et définir son propre rôle au fur et à mesure de la progression du processus. Si elle peut avoir lieu, c'est uniquement parce que des fonds réservés à la République démocratique du Congo avaient été fournis par le Gouvernement belge au Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour l'observation du processus électoral (voir par. 59) et étaient donc disponibles au moment où l'étude a été décidée. L'ONU et d'autres organismes d'assistance électorale jugeront peut-être que la méthodologie suivie est utile, non seulement pour leurs travaux concernant la République démocratique du Congo, mais aussi pour la planification préalable dans d'autres situations électorales complexes.

55. Chacune des grandes missions mentionnées plus haut montre qu'il importe d'établir de planifier suffisamment à l'avance, de disposer des ressources nécessaires et de faire preuve de souplesse face à une situation locale difficile et souvent en évolution. L'existence de ressources financières est particulièrement cruciale car la date et l'ampleur de ces missions électorales sont impossibles à prévoir tant qu'un mandat n'a pas été adopté pour la mission d'évaluation des besoins initiaux. Il est donc impossible d'inscrire les ressources nécessaires pour ces missions dans un cycle budgétaire normal. Étant donné que d'importantes missions électorales continueront d'être organisées dans un avenir prévisible, il faut en priorité définir les modalités d'une mobilisation rapide de ressources.

## **IV. Conclusions et recommandations**

### **A. Difficultés**

56. La principale difficulté à laquelle est confrontée la Division de l'assistance électorale résulte de l'accroissement de sa charge de travail, rançon de son succès. Les missions importantes, qui n'étaient pas prévues, à la fin du dernier exercice biennal, comme celles organisées entre autres en Afghanistan, en République démocratique du Congo, au Libéria et éventuellement en Iraq, imposeront une lourde charge à la Division au cours du prochain exercice. Dans le même temps, il

est probable que les demandes d'assistance technique augmenteront en nombre et en complexité; certaines, entre autres dans les territoires palestiniens occupés et en Indonésie, exigeront un appui très important de sa part.

57. Afin de répondre à ces exigences, la Division de l'assistance électorale a besoin de ressources humaines et financières supplémentaires. Le personnel électoral dont elle dispose actuellement sera durement mis à l'épreuve dans les prochaines années. Pour pouvoir fournir une assistance électorale de qualité, l'ONU devra disposer d'un personnel ayant reçu une formation appropriée. Même le personnel déployé temporairement doit recevoir une formation minimum dans le domaine électoral. Les experts des questions électorales qui seront affectés à des missions de longue durée doivent avoir une solide connaissance des questions électorales, des dynamiques politiques dans les régions où ils seront déployés et du système des Nations Unies lui-même.

58. En prévision des besoins futurs concernant les services d'experts électoraux, la Division devra être suffisamment souple pour pouvoir augmenter ou réduire rapidement les opérations en fonction de l'état d'avancement de chacun de ses projets. Dans ce contexte et à des fins de coordination, la meilleure solution serait de faire appel aux capacités qui existent déjà dans le système des Nations Unies. Il serait très utile, par exemple, d'établir des relations institutionnelles au sein du système permettant le détachement temporaire de fonctionnaires des Nations Unies au Siège, aussi bien que sur le terrain, qui participeraient, en période de pointe, aux opérations électorales. Cette opération pourrait être facilitée par l'établissement d'un fichier des Nations Unies, qui regrouperait les experts électoraux auxquels il pourrait être fait appel pour diverses tâches, en fonction des niveaux de formation qui pourraient être assurés par l'École des cadres des Nations Unies. Ce processus serait certainement facilité par la mise en place de procédures interorganisations plus efficaces en matière de détachements et de prêts que celles qui sont actuellement appliquées. Il faudrait notamment encourager d'autres entités du système des Nations Unies à considérer comme prioritaire le détachement de leur personnel pour les activités électorales.

59. Le principal mécanisme qui permet de répondre aux besoins en matière de financement est le Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour l'observation du processus électoral que l'Assemblée générale a créé par sa résolution 46/137 du 17 décembre 1991 (par. 14). Le Fonds, qui constitue un dispositif original dans le système des Nations Unies, répond à trois besoins précis : a) il permet à la Division de l'assistance électorale de répondre à des demandes imprévues et qui n'étaient pas prises en compte dans le budget de l'exercice biennal précédent; b) il couvre la fonction « recherche-développement » de la Division, permettant de regrouper et de systématiser les enseignements tirés en vue de la mise au point d'approches nouvelles et de programmes pilotes, qu'il finance également; c) en cas d'urgence, il fournit des fonds pour répondre rapidement dans un premier temps aux demandes dans le domaine électoral, particulièrement lorsque le PNUD et le Département des opérations de maintien de la paix ne sont pas en mesure de fournir un tel financement.

60. La Division de l'assistance électorale doit disposer de ressources, humaines et financières, suffisantes pour s'acquitter de la mission qui lui a été confiée par l'Assemblée générale et qui consiste à répondre à toutes les demandes, en conservant une approche cohérente garantissant l'intégrité de l'assistance électorale.

## **B. Plans et réflexions concernant l'avenir**

61. Dans tout pays, le processus électoral exige la coordination d'un grand nombre d'autres processus politiques et autres concernant, par exemple, l'éducation, la justice et la sécurité. Pour qu'une élection nationale réussisse, tous ces éléments doivent fonctionner ensemble à son moment culminant. Cela est également vrai pour l'assistance électoral de l'ONU qui nécessite un degré élevé de coordination entre les divers organismes, comme le PNUD, le Département des opérations de maintien de la paix, le Département des affaires politiques, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme. Les États Membres ont souvent demandé à l'ONU de coordonner plus efficacement ses activités; l'assistance électoral est un domaine dans lequel elle y est parvenue dans une large mesure. Les rôles des différentes composantes du système des Nations Unies ont été clairement définis et une décennie d'expérience et d'enseignements tirés a considérablement amélioré la mise en oeuvre concrète de ces modalités de coopération.

62. Il est donc d'autant plus important que l'ONU maintienne ce niveau de coopération, ce qui lui permettra de continuer à appliquer des procédures précises concernant les demandes d'assistance électoral et à maintenir des responsabilités clairement définies en vue de leur application. Néanmoins, l'accroissement de la complexité et du nombre des demandes mettra les mécanismes de coopération existants à rude épreuve. S'ils ne sont pas renforcés par des ressources et des capacités supplémentaires, l'accroissement des charges imposées pourrait finir par affaiblir ces structures et l'assistance électoral risquerait d'être moins constante, moins efficace et de moins bonne qualité. Comme il a été indiqué dans le rapport précédent, l'assistance électoral fournie par les Nations Unies continue de donner des résultats très satisfaisants et demeure menacée par ce succès.