



**Conseil d'administration
du Programme des Nations Unies
pour le développement, du Fonds
des Nations Unies pour la population
et du Bureau des Nations Unies
pour les services d'appui aux projets**

Distr. générale
13 juin 2012
Français
Original : anglais

Deuxième session ordinaire de 2012
4-10 septembre 2012, New York
Point 4 de l'ordre du jour provisoire
Évaluation

**Évaluation de la contribution du PNUD
au renforcement des systèmes électoraux**

Points clefs

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	2
II. Constatations	6
III. Conclusions	10
IV. Recommandations	13



I. Introduction

1. La présente évaluation de la contribution du PNUD au renforcement des systèmes électoraux porte sur l'assistance électorale du PNUD depuis 1990. Menée de juin 2011 à janvier 2012, elle fait partie du programme de travail du Bureau de l'évaluation pour 2011-2012, adopté par le Conseil d'administration du PNUD. Première évaluation thématique générale centrée sur l'assistance électorale du Programme, elle examine l'action du PNUD en matière de renforcement des systèmes électoraux, son positionnement stratégique et son aptitude à favoriser des systèmes électoraux et des institutions plus crédibles et participatifs.

2. Les élections sont l'un des principaux moyens par lesquels les citoyens participent aux décisions qui ont des incidences sur leur existence et dressent le bilan de l'action de leurs représentants. En conséquence, les élections font partie intégrante des transitions démocratiques, des processus de décolonisation et des efforts de consolidation de la paix après conflit auxquels l'Organisation des Nations Unies a accordé son appui. La résolution 55/2 de l'Assemblée générale, intitulée « Déclaration du Millénaire » témoigne que les États sont convenus de n'épargner aucun effort pour promouvoir la démocratie et renforcer l'état de droit, ainsi que le respect de tous les droits de l'homme et libertés fondamentales reconnus sur le plan international, y compris le droit au développement. Les élections sont une pierre angulaire de ce processus.

3. L'assistance électorale du PNUD est fondée sur la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui affirment que l'autorité de l'État est fondée sur la volonté du peuple et que tout citoyen éligible a le droit de participer au gouvernement de son pays. Des élections crédibles, régulières et ouvertes à tous confèrent la légitimité politique essentielle qui sous-tend des États stables et permettent aux gouvernements de relever les défis complexes du développement durable. L'objectif ultime du PNUD est d'approfondir la démocratie et d'accélérer un développement humain durable en donnant à tout un chacun la possibilité de participer à la prise des décisions qui le concernent.¹

4. La présente évaluation examine dans quelle mesure le PNUD a contribué à la réalisation de ces objectifs. Elle évalue la qualité et la valeur ajoutée de l'assistance électorale fournie par le PNUD entre 1990 et 2011, en se concentrant plus particulièrement sur les dix dernières années. Elle examine les diverses méthodes utilisées pour fournir une assistance électorale dans des contextes divers et, sur la base des éléments d'information recueillis, recense les principaux problèmes, détermine ce qui a fonctionné et ce qui a échoué et conclut par un ensemble de recommandations de politique pour l'avenir. Elle vise également à appuyer les activités futures en contribuant à déterminer comment le PNUD pourra renforcer l'efficacité et la durabilité de son assistance.

5. L'évaluation porte sur l'appui du PNUD dans toutes les régions géographiques et dans des contextes divers, comme par exemple les pays où des missions (missions de maintien de la paix et missions politiques) sont organisées, des conjonctures politiques diverses (organisation d'élections immédiatement après un conflit, organisation d'élections après un conflit/en période de transition, dans un État plus stable) ainsi que divers types d'assistance (fournie à l'occasion d'un événement

¹ Plan stratégique du PNUD pour 2008-2013, paragraphe 1.

ponctuel ou concernant l'ensemble du processus). L'évaluation fait une large place aux points de vue nationaux concernant l'appui du PNUD à ces importants processus. Elle ne porte ni sur les élections ni sur les processus électoraux nationaux proprement dits.

6. L'évaluation emploie le cadre de résultats du PNUD relatif à l'assistance électorale pour déterminer la valeur et la qualité de l'action du Programme. Le cadre relie l'assistance électorale à un ensemble de résultats énoncés dans les documents directeurs du PNUD. Au nombre de ces résultats, on trouve l'instauration de processus et d'organes électoraux plus crédibles et ouverts à tous, grâce à une administration électorale plus professionnelle et à une participation plus large. L'évaluation détermine également dans quelle mesure les bureaux de pays ont pu gérer des projets électoraux, mobiliser des fonds et coordonner les donateurs.

7. L'équipe d'évaluation s'est fondée sur les critères que sont la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité pour orienter l'élaboration de questions relatives à l'évaluation, ainsi que la collecte et l'analyse des données. Une approche mixte a été employée afin d'obtenir les données nécessaires et d'améliorer les explications étayant les conclusions. Les méthodes d'évaluation consistent en études de cas, enquêtes générales auprès d'une gamme de parties prenantes et d'experts, entretiens et méta-analyses des évaluations existantes.

8. Pour tenir compte des contextes différents, l'évaluation a comporté 11 études de cas relatives à l'assistance du PNUD dans les pays ci-après: Afghanistan, Bangladesh, Bolivie, Guinée, Guyana, Haïti, Kirghizistan, Liban, Mexique, Mozambique et Tchad. Ces études de cas ont permis de comparer plus facilement les résultats entre pays, régions et contextes pour déterminer les types d'assistance les plus efficaces compte tenu des situations particulières, des facteurs favorables et des obstacles. En outre, d'autres analyses approfondies sur l'appui du PNUD ont porté sur l'activité du PNUD à partir de 1990, les partenariats du PNUD en matière d'assistance électorale, la nature, la structure et le budget des projets et programmes du PNUD ainsi que sur l'utilité et la durabilité des techniques électorales introduites dans le cadre de l'assistance électorale.

9. L'évaluation a été effectuée en coordination avec plusieurs autres évaluations entreprises simultanément, ce qui a été l'occasion d'un échange d'informations. Au nombre des autres évaluations, on peut citer: « Évaluation de l'assistance du PNUD aux pays touchés par des conflits » (Bureau de l'évaluation du PNUD); « Enseignements concernant les incidences à long terme de l'assistance électorale du système des Nations Unies » (Bureau des politiques de développement du PNUD, Département des opérations de maintien de la paix et Département des affaires politiques de l'ONU); « Points d'entrée pour la prise en compte systématique de l'égalité des sexes et la démarginalisation des femmes » (Bureau des politiques de développement du PNUD) et « Évaluation de l'appui électoral dispensé par le Department for International Development du Royaume-Uni par l'intermédiaire du PNUD » (Independent Commission for Aid Impact du Royaume-Uni).

10. La principale limitation de l'évaluation s'explique par l'ampleur considérable des activités d'appui à l'examen, la complexité des activités programmatiques et opérationnelles et la large gamme des milieux et des situations dans lesquels l'assistance électorale est dispensée. Des problèmes tout aussi importants sont dus à l'absence de cohérence historique dans le classement des projets électoraux dans le

système Atlas² ainsi que l'absence généralisée de mémoire institutionnelle concernant les projets achevés au niveau des pays, ce qui complique la collecte et l'analyse des données. En dépit des améliorations récentes du système Atlas et de son utilisation, on ne dispose pas d'informations suffisantes sur de nombreux programmes électoraux du PNUD. Pour compenser cela, l'équipe d'évaluation a demandé des renseignements spécifiques à chaque bureau de pays, ce qui a permis de disposer de données supplémentaires pour 52 pays. S'agissant des études de cas approfondies concernant des pays, les pays ont été sélectionnés compte tenu du caractère politiquement sensible du thème de l'évaluation, du nombre des élections prévues et des missions d'évaluation réalisées simultanément dans le pays. Le calendrier des activités sur le terrain a été également influencé par les événements survenus dans les pays (élections et autres missions, par exemple), ce qui a réduit d'autant le temps consacré à l'analyse et à l'établissement de rapports.

11. Le PNUD a commencé à appuyer les processus électoraux dans les années 70 et a nettement intensifié cette activité à la fin de la guerre froide, alors que de nombreux pays ont organisé des élections multipartites pour la première fois. À l'origine, il s'est employé essentiellement à combler les lacunes en matière d'organisation d'une élection démocratique. À mesure que l'on a mieux compris le processus électoral, l'assistance a été davantage axée sur l'amélioration de la crédibilité et de la légitimité de ce processus, des institutions électORALES et des résultats. Afin d'atteindre ces objectifs, le PNUD a recensé 10 principaux points d'entrée qui guident actuellement les méthodes d'assistance électorale: réforme du système électoral, renforcement de l'administration électorale, mise en place de systèmes électORAUX durables, mobilisation et coordination des ressources, éducation civique et éducation des électeurs, résolution des conflits électORAUX, appui aux observateurs nationaux, collaboration avec les partis politiques, renforcement des médias et amélioration de la participation des femmes. Le PNUD fournit un appui pour un événement ponctuel et concernant l'ensemble du processus. Le premier type d'appui vise à répondre aux besoins suscités par un événement précis, tel que l'enregistrement des électeurs ou une élection. En revanche, un appui dans le cadre d'un processus repose sur une approche plus générale et inclusive et concerne l'assistance avant, pendant et après une élection. Fondé sur une approche concernant le cycle électoral, il est accordé dans près de la moitié des actuels projets du PNUD.

12. L'assistance électorale, si elle est analogue à d'autres types d'appui dans le secteur de la gouvernance démocratique, est très différente de l'aide au développement dans d'autres secteurs. Les élections sont organisées en application de la Constitution, du droit ou d'un accord de paix. Dans le même temps, pour tenir des élections crédibles, il convient d'honorer des obligations internationales largement acceptées, dont la nécessité d'un choix concurrentiel, le droit de tous les citoyens de participer aux élections en tant qu'électeurs ou candidats ainsi que la liberté, le secret et l'universalité du vote. Les délais, les institutions, les processus et les intervenants font l'objet de prescriptions, qui ont des incidences directes sur la nature, la qualité et les résultats de l'assistance. Les élections bénéficient d'une large publicité et leur organisation, qui nécessite une importante mobilisation logistique et technique, a des retombées politiques considérables. Les élections, qui doivent se tenir dans les délais prescrits, entraînent des besoins considérables en

² Atlas est le progiciel employé par le PNUD pour gérer les projets, les finances, les ressources humaines, les stocks et les achats et pour faciliter le contrôle et la responsabilisation internes.

matière d'organisation, d'achat, de technique, de logistique, de sécurité et de formation. Elles concernent la lutte pour le pouvoir et le contrôle sur les ressources; les gouvernements sont des acteurs de ces processus et les partis dirigeants sont en concurrence. Le processus électoral peut à la fois susciter des conflits et aider à les résoudre. Les élections ne garantissent peut-être pas la démocratie, mais la démocratie ne saurait exister sans élections crédibles. Dans une élection crédible, réussie, toutes les parties prenantes – vainqueurs, vaincus et votants – ont confiance dans le processus et en acceptent les résultats. L'assistance électorale est fournie dans ce milieu hautement politique et souvent explosif.

13. L'assistance électorale du PNUD fait l'objet d'une demande persistante. Le nombre de pays ayant bénéficié de cette assistance est passé de 28 en 2004 à 62 en 2011, la région Afrique comptant le plus grand nombre de pays (24), suivie de l'Asie et du Pacifique (12), de l'Amérique latine et des Caraïbes (12), des États arabes (7) et de l'Europe et de la Communauté d'États indépendants (7). Au total, entre 1999 et 2011, le PNUD a fourni son assistance électorale à 83 pays, ce qui a représenté un budget d'environ 2,9 milliards de dollars des États-Unis et environ 2,2 milliards de dollars de dépenses. Ceci représente de 5 à 27 % de toute l'assistance du PNUD en matière de gouvernance démocratique et de 2 à 10 % de l'appui total du PNUD. La tranche la plus élevée de ces fourchettes prend en compte l'assistance dispensée par le PNUD pendant les années où se sont tenues d'importantes élections après conflit, comme par exemple en Afghanistan et au Soudan. D'après les données fournies par 46 bureaux de pays, près de 95 % du financement de l'assistance électorale parvient de sources autres que le budget ordinaire ; ce fait est particulièrement notable en Afrique et dans la région Asie et Pacifique.

14. Dans le contexte de l'assistance électorale, le PNUD privilégie particulièrement le renforcement de l'administration électorale, qui représente près de 25 % de l'effort total³ dans les estimations fournies par 39 bureaux de pays. Viennent ensuite l'enseignement civique et l'éducation des électeurs avec 19 %, puis la mise en place de processus électoraux durables, au troisième rang avec 12 %. L'accroissement de la participation politique des femmes et la collaboration avec les partis politiques ont bénéficié de 9 % et 5 % de l'appui, respectivement. Les secteurs qui ont reçu le plus faible niveau d'assistance sont ceux de la résolution des différends électoraux (4 %), du renforcement des médias et de la collaboration avec les partis politiques (5 % chacun). Le PNUD fournit à la fois une assistance technique et/ou une assistance d'ordre interpersonnel, qui sont respectivement en l'espèce l'assistance concernant le projet d'une part et des conseils politiques/des activités promotionnelles/et des activités de négociation de l'autre. Sur les 33 bureaux de pays qui ont communiqué des informations de cet ordre, 70 % dispensaient les deux types d'assistance et 18 % fournissaient davantage d'assistance du deuxième type. Aucune mission n'est organisée dans ces pays, à l'exception du Soudan. Le PNUD appuie également la coopération Sud-Sud et entre pairs: plus de 60 % de personnes ayant répondu au questionnaire d'évaluation ont fait état d'une coopération Sud-Sud et entre pairs dans le cadre de l'appui du PNUD à l'administration électorale et 50 % dans son appui à la participation des femmes.

³ Le mot « effort » décrit le degré d'intervention du PNUD dans un domaine, compte tenu des réponses du personnel d'un bureau de pays à un questionnaire d'évaluation. Il ne correspond pas nécessairement au montant des crédits alloués à un projet.

15. Au niveau du Programme, le Groupe de la gouvernance démocratique du Bureau des politiques de développement gère l'appui en matière d'assistance électorale et dispose d'un conseiller à plein temps affecté à cette tâche. Le récent Programme global d'appui au cycle électoral, projet de 50 millions de dollars d'une durée de trois ans, a étoffé l'équipe chargée des politiques d'assistance électorale, qui comprend 19 fonctionnaires au Siège et au niveau régional. Le PNUD a également conclu des partenariats avec plusieurs organismes; ainsi, en 2006, le PNUD et la Commission européenne ont constitué une équipe spéciale conjointe et adopté des directives opérationnelles communes aux fins de la mise en œuvre de programmes et de projets relatifs à l'assistance électorale. Le PNUD a également conclu un certain nombre de mémorandums d'accord en vue d'accroître la collaboration avec les organismes de gouvernance démocratique et, dans le cadre de ces partenariats, a élaboré un certain nombre de documents et de mécanismes conjoints concernant les élections.

16. Le PNUD dispense une assistance électorale dans le contexte de l'ONU au sens large. Un coordonnateur des activités d'assistance électorale a été désigné en 1991, en application de la résolution 46/137 de l'Assemblée générale, pour coordonner les activités et en assurer la cohérence à l'échelle du système. Le coordonnateur, qui est actuellement le Secrétaire général adjoint aux affaires politiques et bénéficie du concours de la Division de l'assistance électorale du Département des affaires politiques, décide si l'Organisation des Nations Unies fournira son assistance et en détermine les modalités. L'assistance du PNUD fait suite à la demande du gouvernement d'un pays ou à une décision du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale. La nature de la demande définit les paramètres de l'action du PNUD et peut limiter dans certains cas son aptitude à traiter de certains éléments clefs dans le processus d'appui électoral. La Division de l'assistance électorale et le Département des opérations de maintien de la paix jouent généralement un rôle de chef de file en matière d'assistance dans les pays où est organisée une mission, bien que le PNUD joue un rôle d'exécution important.

II. Constatations

17. **Le PNUD joue un rôle essentiel de fournisseur impartial d'assistance électorale, appuyant les processus et les institutions pour qu'ils reflètent mieux les valeurs démocratiques et le respect des obligations internationales.** Toutefois, cette mission n'est pas nécessairement claire ni mise en œuvre avec cohérence au niveau national. Quelques bureaux de pays considèrent que leur rôle consiste essentiellement à appuyer les pouvoirs publics plutôt que le processus électoral. Dans ce cas, on a estimé que leurs programmes étaient trop proches du gouvernement.

18. **Le PNUD joue un rôle essentiel et bénéfique lorsqu'il s'emploie à renforcer le processus électoral.** Toutefois, l'application du cadre de politiques en matière d'assistance électorale des Nations Unies est problématique et limite dans certains cas la mesure dans laquelle le PNUD peut s'acquitter pleinement de son rôle de développement, réduisant ainsi la pertinence et l'efficacité de son action. On peut en voir un exemple manifeste dans la relation entre le PNUD et la Division de l'assistance électorale du Département des affaires politiques de l'ONU, dont l'objectif à plus court terme consiste à s'acquitter de son mandat politique, d'une mission ou d'un événement électoral.

19. **Sur le plan institutionnel, le PNUD comprend la nature de l'assistance électorale dans différents contextes politiques mais cette compréhension n'est pas toujours prise en compte dans la conception ou la mise en œuvre des programmes.** Le PNUD a codifié les meilleures pratiques et les politiques institutionnelles, comme l'approche relative au cycle électoral et a élaboré, au niveau du siège, un ensemble de mécanismes analytiques. Toutefois, ces mécanismes ne sont ni appliqués systématiquement, ni institutionnalisés dans les pays, qui demeurent essentiellement tributaires des analyses et des données d'expérience personnelle du Conseiller technique principal et des compétences politiques et des intérêts du Représentant résident.

20. **L'assistance électorale du PNUD concerne l'amélioration du développement humain et la prise en compte des priorités nationales aux fins du renforcement du processus électoral.** Dans un contexte de mission, l'assistance du PNUD a permis de mettre en œuvre les processus demandés dans les accords de paix, contribuant ainsi à la paix et à la stabilité. Dans le cas de missions et dans d'autres contextes, l'assistance du PNUD a été jugée pertinente lorsqu'elle a contribué à l'adhésion de la population au processus électoral, au renforcement de la gouvernance démocratique et à la possibilité, pour la société politique et civile, de participer librement et plus efficacement au processus.

21. **Le PNUD dispense généralement avec efficacité une assistance technique qui renforce l'activité des organes électoraux et permet de tenir des élections crédibles.** L'assistance technique du PNUD a amélioré le professionnalisme des organes électoraux dans la plupart des contextes. Elle a également permis la réalisation d'élections plus crédibles. La mesure dans laquelle les diverses parties prenantes ont la volonté politique de tenir des élections libres et équitables a été un facteur critique de succès, tout comme le fait de disposer de suffisamment de temps pour concevoir et mettre en œuvre des interventions spécifiques.

22. **L'efficacité avec laquelle le PNUD contribue à l'instauration d'un environnement porteur pour la tenue d'élections et des processus électoraux plus crédibles est sans commune mesure avec le succès du Programme sur le plan technique.** Un processus électoral crédible nécessite la participation digne de ce nom des citoyens, des candidats, des partis politiques et des médias. Le PNUD a obtenu des résultats satisfaisants s'agissant de la tenue d'élections proprement dites, comme le montre l'amélioration de la participation électorale et la limitation des excès des médias. Toutefois, il ne s'est pas constamment attaché à promouvoir les valeurs normatives inhérentes à un processus libre et équitable, ce qui a limité son efficacité.

23. **L'appui du PNUD a permis la mise au point de processus électoraux plus participatifs et a contribué à accroître la participation des femmes et d'autres groupes, mais il convient de déployer davantage d'efforts dans ce domaine.** L'appui du PNUD a permis d'améliorer les cadres juridiques aux fins de la participation égale par tous les groupes de parties prenantes. Ceci s'est traduit par l'augmentation de la participation des femmes et des groupes marginalisés, ainsi que du nombre de candidates élues. Dans certains cas, les processus d'enregistrement mis en œuvre avec l'appui du PNUD ont permis à certains groupes marginalisés d'avoir une identité civique pour la première fois. Bien que le Programme global d'appui au cycle électoral soit un cadre pour la prise en compte systématique de

l'égalité des sexes, les efforts du PNUD en la matière, en dehors de ce programme, sont sporadiques.

24. Le PNUD peut fournir avec efficacité des solutions hautement techniques concernant les processus électoraux dans les pays en développement, mais leur coût et leur adéquation dans un contexte de développement suscitent des préoccupations croissantes. Le PNUD a fourni avec efficacité des solutions hautement techniques dans plus de la moitié des pays ayant bénéficié d'une assistance (près de 55 %). Bien que cette assistance ait été efficace dans la mesure où elle a amélioré la réalisation des objectifs à court terme en matière d'élection, elle n'a pas contribué au développement, car certains des mécanismes mis en œuvre ne peuvent pas perdurer en l'absence d'un appui financier ou technique extérieur.

25. La programmation du PNUD a pu atténuer ou prévenir dans une certaine mesure la violence liée aux élections. La relation entre élections et violence est bien connue, mais on commence seulement à penser que le PNUD pourrait contribuer systématiquement à atténuer cette violence. Les programmes du PNUD ont réussi à réduire ou atténuer dans une certaine mesure les violences liées aux élections ; toutefois, son action, tout comme les décisions de programmation au niveau des pays, dépendra largement de la qualité, de la sensibilité politique et de l'expérience des représentants résidents et des conseillers techniques principaux. Les efforts en matière de prévention des conflits seront limités, si l'on ne traite pas directement des causes profondes du conflit ou de l'absence de volonté politique de tenir un processus électoral libre, équitable et pacifique.

26. L'approche axée sur le processus (cycle électoral) suivie par le PNUD n'est pas appliquée systématiquement dans la pratique, la plupart de l'assistance demeurant axée sur des événements. L'approche fondée sur le processus, suite logique du mandat à long terme du Programme en matière de développement, est employée dans près de la moitié des projets du PNUD. Il n'en reste pas moins que fréquemment, le projet demeure axé sur des événements et ne reflète pas un effort soutenu visant à renforcer les processus du cycle électoral. L'approche par cycle, lorsqu'elle est effectivement appliquée, permet de développer la maîtrise des projets par les pays, de renforcer les capacités institutionnelles et d'instaurer un environnement davantage porteur.

27. La lourdeur des procédures et la lenteur des processus de recrutement et d'achat ont des retombées sur la gestion des projets électoraux par les pays. Le PNUD a géré des milliards de dollars consacrés à l'assistance électorale et est généralement considéré comme la seule organisation apte à administrer un financement aussi considérable. Toutefois, les partenaires nationaux et internationaux critiquent de plus en plus la lenteur des procédures institutionnelles du PNUD, qui ont retardé la livraison de marchandises et l'affectation de personnel, ce qui a eu des incidences néfastes sur les processus bénéficiant d'un appui et sur la crédibilité du PNUD.

28. Les rapports sur les paniers de fonds et sur l'exécution des projets ne permettent pas aux donateurs de disposer de renseignements adéquats sur l'utilisation des fonds qu'ils ont fournis, en raison de leur qualité inégale. Les organes de gestion électoraux et les donateurs se sont déclarés préoccupés par le fait que les rapports du PNUD ne contiennent pas de données adéquates concernant l'exécution des projets (comparaison des résultats effectifs et des réalisations escomptées) et ne présentent pas les informations financières nécessaires pour

évaluer l'efficacité de l'assistance. Les donateurs ont estimé que le manque de rapports adéquats en temps opportun a accru dans la pratique leurs coûts de transaction, en conséquence des demandes d'informations relatives au suivi.

29. Le PNUD est généralement efficace pour ce qui est de la coordination des donateurs et de la mobilisation des fonds mais les donateurs recherchent de plus en plus des solutions d'un meilleur rapport coût-efficacité et une gestion et une exécution des projets plus rationnelles. Pour de nombreux donateurs, les paniers de fonds constituent le mécanisme d'appui électoral de défaut. Ceci a contribué à assurer la cohérence de l'approche, à éviter les doubles emplois et à mobiliser un financement substantiel aux fins de processus électoraux nationaux. Il n'en reste pas moins qu'en raison du manque d'efficacité interne et du coût élevé de certains processus, certains donateurs se sont demandé s'il était économiquement rationnel d'acheminer leur assistance par l'intermédiaire du PNUD. Ces donateurs évaluent maintenant d'autres options.

30. Le PNUD est un organisme chef de file en matière de connaissances électorales mais ces connaissances ne sont ni appliquées systématiquement ni partagées au niveau des pays, ce dont pâtissent l'efficacité et l'exécution des projets. Le PNUD a joué un rôle fondamental dans la codification des connaissances en matière d'assistance électorale. Il existe maintenant tout un corpus de connaissances et de compétences auquel on peut recourir pour concevoir et exécuter des projets au niveau des pays et auquel les organes électoraux locaux, les organisations non gouvernementales et d'autres parties prenantes nationales peuvent se reporter. Il incombe maintenant au PNUD de faire en sorte que les connaissances disponibles servent à orienter la programmation électorale à l'échelon des pays alors qu'actuellement, les décisions sont essentiellement fondées sur les perceptions et les données d'expérience des représentants résidents, des organismes de gouvernance et des experts techniques.

31. Dans la fourniture de l'assistance électorale du PNUD, il convient d'établir un équilibre entre l'impartialité d'une part et l'efficacité nécessaire dans un contexte électoral de l'autre. Les projets du PNUD sont soit exécutés par les pays, soit exécutés directement. Les projets exécutés par les pays contribuent à renforcer les capacités locales et favorisent la maîtrise nationale des projets. Toutefois, en raison de leur ampleur, de leur complexité et de leur caractère politique, les projets électoraux et les processus auxquels ils contribuent, se prêtent davantage à une mise en œuvre nationale lorsque le niveau de développement est relativement élevé et que les pays disposent d'organes électoraux établis.

32. L'assistance du PNUD, lorsqu'elle comporte des éléments développement et renforcement des capacités, accroît la maîtrise des projets par les pays et contribue à des résultats plus durables. Les projets du PNUD qui ont renforcé les capacités plutôt que de les remplacer ont entraîné une nette progression de la maîtrise des activités et du respect des normes appuyées par le Programme à l'échelon national, aussi bien par les organes électoraux que par la société civile. En conséquence, il a été moins nécessaire de poursuivre l'assistance technique. L'indépendance financière et les modifications de longue durée de l'environnement porteur ont été largement fonction de la volonté politique locale.

33. Dans son appui au développement de processus électoraux durables, le PNUD devra mettre davantage l'accent sur l'adéquation des solutions et un bon rapport coût-efficacité. Les programmes du PNUD n'ont pas accordé une priorité

suffisante à l'élaboration de processus électoraux durables utilisant des mécanismes et des techniques d'un bon rapport coût-efficacité et adaptés au contexte. Si certains de ces processus peuvent convenir sur le plan politique, en particulier dans le cas d'une mission et dans des contextes délicats, il est impossible à certains pays de maintenir les systèmes sans assistance extérieure.

34. L'existence ou l'absence d'un environnement porteur et l'analyse des causes profondes de problèmes électoraux locaux ont des incidences directes sur la durabilité des contributions du PNUD. Nombre des problèmes relatifs à un environnement porteur sont d'ordre structurel et résultent du caractère spécifique de systèmes électoraux et politiques, où le gagnant rafle la mise. Dans ces cas, le PNUD et d'autres organismes ont apporté des contributions substantielles lorsque des gouvernements ou des organes électoraux soucieux de réforme étaient en place. Il a néanmoins été difficile de préserver ces acquis une fois achevé le mandat de ces organes éclairés ou l'événement considéré, si l'environnement au sens large, lui aussi, n'a pas suffisamment évolué. Les indicateurs suggèrent néanmoins que les actifs en matière de représentativité et de responsabilisation ont généralement été préservés dans le temps.

III. Conclusions

Conclusion 1

Le PNUD a nettement contribué au renforcement des systèmes électoraux

35. L'assistance du PNUD a été essentielle pour la tenue d'élections crédibles dans des milieux complexes après conflit et lors de transitions politiques sensibles. Dans certains cas, les élections n'auraient pas eu lieu en l'absence d'une telle assistance. Grâce à sa perspective de développement, à son ensemble de programmes concernant la gouvernance démocratique, aux relations de longue durée qu'il entretient avec les pays d'accueil et le système des Nations Unies, le PNUD dispose de la réputation, des compétences techniques et de l'autorité morale nécessaires pour conseiller les pays sur ces processus nationaux sensibles et hautement politiques. De ce fait, le PNUD peut également représenter légitimement la communauté internationale dans les efforts qu'elle déploie collectivement pour appuyer les processus électoraux nationaux et contribuer à ce qu'ils respectent les normes internationales. Dans cette mission, le PNUD a fourni un service hautement apprécié et contribue à l'expansion mondiale des pratiques démocratiques. Dans le même temps, les résultats obtenus sont essentiellement d'ordre technique.

Conclusion 2

Le cadre du PNUD en matière d'assistance électorale est bien conçu et permet une intervention efficace, s'il est appliqué comme il convient

36. Les constatations de l'évaluation ont confirmé la justesse du cadre d'assistance électorale du PNUD. Le PNUD promeut le plus efficacement des systèmes et institutions électoraux durables et crédibles lorsque l'assistance électorale est intégrée dans une structure générale d'appui. Cet appui concerne un environnement porteur ainsi que les aspects techniques du processus et comporte une perspective à long terme concernant le résultat final de toute l'assistance. Les projets d'assistance couronnés de succès ont associé une assistance technique et une assistance relationnelle, ciblé des responsables politiques et d'agents d'exécution technique et

élargi la gamme des points d'entrée et leur aptitude à contribuer à un processus vigoureux, plus démocratique. Les efforts du PNUD ont davantage abouti lorsque l'appui ne s'est pas limité à l'assistance aux organes électoraux mais a visé également à renforcer d'autres parties prenantes essentielles dans la société civile, la législature, les partis politiques et les médias. Ce type d'assistance n'est pas venu exclusivement du PNUD ou d'un groupe donné, mais est issu de la combinaison et de la coordination des efforts d'agents et d'organismes nationaux et internationaux. Les efforts couronnés de succès ont inséré le renforcement du processus électoral au cœur du processus plus général qu'est le renforcement de la gouvernance démocratique. Toutefois, il est nécessaire de déployer des efforts plus systématiques et soutenus pour mettre en œuvre cet appui global à plus long terme.

Conclusion 3

Les incidences de la contribution du PNUD sont réduites lorsque les valeurs normatives des Nations Unies ne sont pas systématiquement prises en compte dans la programmation et l'exécution des activités électorales

37. Le PNUD est le plus efficace lorsque son assistance est fondée sur les valeurs normatives des Nations Unies dans le cadre de développement démocratique. C'est le seul organisme en mesure de représenter conjointement les intérêts nationaux et internationaux, d'insérer des éléments assistance dans le cadre plus large du développement électoral et démocratique et d'avoir le sens général d'une mission à remplir. À cet égard, le PNUD est irremplaçable. Il a pleinement embrassé ce rôle, comme le montrent à l'évidence ses plans stratégiques et ses directives de programmation. Toutefois, cela n'est pas aussi évident au niveau des pays, où le sens de l'action semble dépendre davantage des perspectives des représentants résidents et des conseillers techniques principaux et dans le contexte des missions des Nations Unies, où il dépend du rôle que le Représentant spécial du Secrétaire général et la Division de l'assistance électorale envisagent pour le PNUD plutôt que de la cohérence des interventions institutionnelles. L'absence de motivation dans des programmes au niveau des pays compromet gravement la crédibilité du PNUD et la mesure dans laquelle son action peut être utile.

Conclusion 4

L'élaboration de solutions d'un bon rapport coût-efficacité, adaptées au milieu et durables ne constitue pas une priorité systématique, ce qui limite l'efficacité avec laquelle le PNUD peut faciliter la maîtrise nationale des processus électoraux

38. Les élections coûtent cher. L'appui, en particulier dans les pays qui ont reçu une assistance de grande ampleur au titre des missions, a abouti à créer des mécanismes trop onéreux pour les pays ou impossibles à gérer en l'absence d'une assistance internationale. Le PNUD devrait donc s'employer à promouvoir des systèmes électoraux meilleur marché adaptés au milieu et à renforcer les capacités nationales de gestion, ce qui romprait un cycle perpétuel d'assistance et de dépendance. Il s'agit là des objectifs et points d'entrée du PNUD, qui ne sont pas toujours mis en œuvre, parce qu'on privilégie l'événement ponctuel, que l'on fixe des délais irréalistes et qu'il n'est pas prêté attention, aux niveaux national et international, aux incidences à plus long terme de l'assistance électorale sur le développement. En outre, la durabilité nécessite un large appui national en faveur des processus politiques. Les problèmes de maîtrise qui apparaissent à l'occasion du

processus électoral, comme par exemple la faible participation ou les conflits perdureront si on ne les résous pas et compromettront les progrès démocratiques et leur durabilité.

Conclusion 5

Les procédures ne sont pas suffisamment adaptées au rythme rapide de l'appui électoral, ce qui a des incidences néfastes sur l'action du PNUD et sa pertinence

39. Il s'agit là d'un problème qui affecte le Programme tout entier et concerne l'assistance électoral, depuis les décisions initiales concernant le type d'assistance à fournir (processus qui concerne la Division de l'assistance électoral et le calendrier du PNUD) jusqu'au recrutement du personnel du projet et à l'achat de matériel et d'équipement, compte tenu des délais limités imposés par le calendrier électoral. Les problèmes procéduraux concernent également l'absence de systèmes efficaces aux fins de l'application des directives d'exécution au niveau des pays, de la conservation la mémoire institutionnelle dans le bureau de pays et de l'établissement en temps voulu de rapports précis, suffisamment détaillés, sur l'exécution des projets et l'emploi des fonds à l'intention des donateurs. Si le PNUD ne devient pas plus efficace, il lui sera de plus en plus difficile de mobiliser l'appui des donateurs pour ses programmes, en particulier dans les pays où il n'y a pas de missions des Nations Unies, dans le cas où d'autres organismes crédibles d'assistance électoral peuvent fournir un appui technique.

Conclusion 6

Les partenariats du PNUD ont des incidences sur ses résultats et devront être dans certains cas conçus différemment

40. Les pouvoirs publics sont les plus importants partenaires institutionnels du bureau de pays dans son programme de développement. Toutefois, lors d'une élection, le gouvernement participe généralement à la campagne électoral et est concerné par les résultats. Ceci modifie la dynamique de la relation et impose au PNUD de tenir avant tout compte des besoins nationaux en matière de processus électoral crédible plutôt que des priorités gouvernementales, qui ne sont pas nécessairement identiques. Même si les organes électoraux sont généralement les organismes de contrepartie du PNUD en matière d'assistance électoral et si le cadre des Nations Unies les autorise à présenter des demandes nationales d'assistance, de nombreux bureaux de pays hésitent à fournir une assistance tant que l'exécutif n'a pas officiellement approuvé la teneur du programme d'assistance. Sur le plan mondial, les efforts déployés par le PNUD en vue d'instaurer des partenariats avec l'Union européenne et d'autres organismes ont permis d'étendre le rayonnement du Programme. Toutefois, il importe de mieux coordonner l'aspect technique de ces partenariats et d'en tirer parti au niveau des pays. Dans le système des Nations Unies, le partenariat avec la Division de l'assistance électoral devrait mieux être défini au niveau opérationnel, de manière que le PNUD puisse concevoir et exécuter un programme d'assistance électoral orienté vers le développement.

IV. Recommandations

A. Cadres institutionnels et orientations stratégiques

Recommandation 1

Le PNUD devrait intensifier ses efforts pour susciter le sens d'une mission commune associant le Siège, les bureaux de pays et les équipes de projet et faire mieux comprendre son approche et ses options de programmation en matière d'assistance électorale

41. Le PNUD devrait veiller à ce que ses cadres institutionnels, sa conception de l'assistance électorale et son rôle dans le cadre plus général de l'assistance électorale des Nations Unies soient mieux compris par le personnel et les principales parties prenantes au niveau des pays. À ce titre, il convient de dispenser aux bureaux de pays et au personnel de projet une formation sur la manière dont le PNUD promeut les valeurs normatives des Nations Unies et fournit une assistance électorale avec impartialité. Le PNUD devrait mieux exploiter les connaissances et les compétences considérables dont il dispose en les diffusant plus systématiquement, en menant des efforts de coordination et en assurant le suivi de ses réunions intersectorielles. Il devrait également envisager d'organiser un programme d'initiation plus intensif et plus complet, sur les perspectives institutionnelles et les directives relatives à la mise en œuvre de l'assistance électorale, à l'intention des nouveaux représentants résidents, des conseillers techniques principaux, du personnel de direction des bureaux de pays et du personnel du Groupe de la gouvernance.

Recommandation 2

Le PNUD devrait évaluer la manière dont il conçoit ses relations avec les pouvoirs publics nationaux aux fins de projets électoraux et élaborer un modèle de relation de longue durée qui consacre le principe de l'impartialité système des Nations Unies

42. Le PNUD devrait préserver sa réputation d'impartialité en matière d'assistance électorale, car cette réputation peut être critique dans gestion des dynamiques politiques locales, tout en permettant de satisfaire aux critères plus généraux relatifs à l'intégrité électorale. Le PNUD devrait veiller à ce que sa participation au processus électoral soit un témoignage de légitimité, donne aux organes électoraux la confiance nécessaire pour prendre les décisions appropriées et dissuader les forces non démocratiques d'entamer des poursuites judiciaires abusives ou de perturber le processus. Le PNUD devrait faire en sorte que tous les bureaux de pays sachent qu'il est possible de fournir un appui suite à la demande d'un organe électoral. Il devrait consacrer ses compétences techniques et normatives au renforcement de ces organes indépendants pour renforcer leur position dans la société et leur rôle politique d'arbitres du processus électoral.

Recommandation 3

Le PNUD devrait placer plus systématiquement l'assistance électorale dans le cadre plus général de la gouvernance démocratique, afin que les valeurs énoncées dans ce cadre soient mieux respectées

43. Le PNUD devrait implanter plus fermement l'assistance électorale dans le programme plus général de gouvernance démocratique pour donner davantage de

sens à son appui. Plus spécifiquement, il faudra s'employer plus systématiquement à établir des synergies entre les différents programmes de gouvernance démocratique, dont certains s'attachent déjà à dispenser une assistance à des groupes de femmes, à des défenseurs de la société civile, aux médias, aux partis politiques et aux parlementaires. Il faudrait commencer par tirer parti des possibilités existantes et à systématiser davantage les activités dans le cadre du programme d'action pour la mise en œuvre des programmes de pays. Il faudra mieux diagnostiquer les problèmes de gouvernance et concevoir le programme de gouvernance, y compris l'assistance électorale, sur la base de cette analyse. Lorsque la volonté politique fait défaut et que l'assistance électorale technique n'a pas permis d'obtenir les résultats escomptés, le PNUD devrait veiller à ce que les bureaux de pays bénéficient d'un plein appui au niveau du Siège et au niveau régional, notamment sous forme de mentorat. Lorsque n'existe pas la volonté politique d'organiser des élections multipartites, le PNUD devrait évaluer soigneusement ses options d'assistance, car dans ces circonstances, appuyer certains éléments d'un processus revient à les approuver tacitement. Il convient d'accorder la priorité en matière de formation aux bureaux des pays où des élections tenir prochainement, cette formation devant porter sur la nouvelle analyse politico-économique du Programme et sur les moyens de l'intégrer dans l'assistance technique et interpersonnelle. Le renforcement des analyses conjoncturelles et l'intégration des systèmes d'alerte précoce dans la programmation de l'assistance électorale pourraient aider les bureaux de pays et les bureaux régionaux à recenser les facteurs déclencheurs de conflit électorale et à concevoir des interventions politiques et techniques visant à atténuer et de à prévenir les conflits.

Recommandation 4

Outre de répondre aux besoins techniques, les programmes du PNUD devraient mettre l'accent sur les secteurs où le besoin de processus crédibles, ouverts à tous, est critique

44. Le PNUD devrait choisir soigneusement ses secteurs d'assistance. Il devrait s'attacher à couvrir les besoins les plus essentiels du processus grâce à son rôle de mobilisation et de coordination et, conjointement avec les partenaires nationaux et internationaux, déterminer quels partenaires sont les mieux aptes à répondre à des besoins spécifiques. Cette décision devrait être fondée sur une analyse rationnelle de la conjoncture politique et électorale, la détermination des besoins prioritaires et une stratégie précise de désengagement. Le PNUD devrait veiller à ce que ses programmes tirent efficacement parti de sa position au sein du système des Nations Unies, de son caractère multinational et de son mandat de développement et s'attachent directement à renforcer la crédibilité des processus auxquels le Programme accorde son concours. En particulier, le PNUD devrait mettre davantage à profit son aptitude à rassembler et le fait qu'il est bien placé pour faciliter le dialogue national sur les réformes électorales nécessaires et limiter les systèmes électoraux dans lesquels le gagnant rafle la mise. Le renforcement de systèmes politiques multipartites devrait faire partie de ce processus.

Recommandation 5

Le PNUD devrait s'employer au premier chef à préciser les modes d'application du cadre politique en matière d'assistance électorale des Nations Unies, pour s'acquitter plus efficacement de son mandat en matière d'aide au développement.

45. Le PNUD devrait chercher à résoudre les divergences en matière d'application du cadre d'assistance électorale des Nations Unies, lorsque cela a des incidences sur l'exécution de son mandat en matière de développement. L'équipe de direction du Programme devrait débattre de ce problème avec le Coordonnateur des Nations Unies et s'employer à faire preuve de synergie dans la mise en œuvre du cadre, de telle manière que le PNUD, tout comme les autres organismes des Nations Unies, puisse s'acquitter au mieux le mandat qui lui a été confié pour appuyer ces importants processus nationaux. Le PNUD devrait poursuivre ses efforts par l'intermédiaire du Mécanisme interinstitutions de coordination pour l'assistance électorale des Nations Unies.

B. Améliorations à apporter au programme**Recommandation 6**

Le PNUD devrait renforcer la mise en œuvre des projets relatifs au cycle électoral, pour qu'ils demeurent axés sur les processus

46. Le PNUD devrait s'employer davantage à exécuter pleinement ses projets relatifs au cycle électoral, en s'attachant au processus aussi bien qu'à l'événement ponctuel concerné. Il devrait dispenser aux bureaux de pays, aux conseillers techniques principaux et aux équipes de projet une formation sur l'approche relative au cycle électoral, améliorer la diffusion des directives en matière de mise en œuvre et favoriser la constitution de réseaux d'entraide et les échanges entre pairs parmi les organes électoraux et les organismes de la société civile, pendant l'intervalle entre des élections. Le PNUD devrait également tirer parti de toute la gamme des points d'entrée prévus dans l'approche relative au cycle électoral pour atteindre les médias, les partis politiques, les législateurs et d'autres intéressés en vue de renforcer le processus et de favoriser l'indépendance des organes électoraux, qu'ils soient officiellement indépendants ou qu'ils fassent partie de l'exécutif. Les bureaux de pays du PNUD devraient s'employer plus vigoureusement à entretenir des relations avec ces organes et avec les organismes de la société civile s'occupant des élections (comme par exemple les groupes locaux d'observateurs) pendant l'intervalle entre deux élections, favoriser l'amélioration des processus électoraux, promouvoir des mécanismes de résolution des différends électoraux, favoriser l'indépendance des organes électoraux et promouvoir le droit électoral. La coopération avec les donateurs concernant les activités postérieures aux élections devrait commencer bien avant les élections proprement dites, de manière à conserver l'impulsion acquise dans les mois cruciaux qui suivent une élection. Tout descriptif de projet relatif à l'assistance électorale devrait comporter une stratégie sur la conduite à suivre après les élections, mettant l'accent sur la durabilité, ainsi qu'une stratégie de désengagement.

Recommandation 7**Il importe de s'employer davantage à réduire le coût de certains des processus bénéficiant d'un appui et veiller à ce qu'ils soient adaptés à la situation et durables**

47. Le PNUD devrait redoubler d'efforts pour concevoir des solutions durables et économiquement viables concernant les processus et institutions électoraux et pour renforcer la maîtrise nationale, indispensable pour gérer et maintenir ces mécanismes. Il devrait faciliter la conception de solutions locales aux problèmes locaux et éviter de trop recourir à des importations onéreuses, notamment en ce qui concerne l'emploi de solutions hautement techniques dans des milieux de faible technicité. Il devrait s'attacher davantage à renforcer les capacités et les connaissances, aux niveaux national et, le cas échéant, sous-national, en matière de planification stratégique, d'administration, d'achat et de budgétisation. L'établissement de repères, les activités de suivi et les contrôles budgétaires devraient contribuer à promouvoir la prise de conscience des coûts. Les élections sont pour certains, en particuliers les fournisseurs, l'occasion de faire de bonnes affaires et le PNUD devrait aider les organes électoraux et les organismes de la société civile à concevoir des procédures transparentes et claires qui réduiront les possibilités de corruption économique et politique.

Recommandation 8**Le PNUD devrait rationaliser ses processus d'assistance électorale de manière qu'ils soient plus efficaces, compte tenu de la rapidité du processus électoral**

48. Le PNUD devrait examiner toute la chaîne de son processus d'appui électoral, depuis l'élaboration jusqu'à la fourniture de l'assistance. Certains problèmes relatifs aux procédures et à l'efficacité sont d'ordre interne, d'autres proviennent du cadre plus large relatif à l'intervention du système des Nations Unies et doivent être résolus. Il s'agit en particulier de résoudre les problèmes liés à la relation entre le PNUD et la Division de l'assistance électorale et de déterminer quels sont les pouvoirs de celle-ci sur les programmes du PNUD. Il convient également de revoir les délais, notamment en matière de réception et de traitement des demandes d'assistance, d'évaluation des besoins et de choix des participants, ainsi que de formulation, de négociation et d'adoption des projets. Le PNUD devrait également étudier soigneusement et rationaliser ses processus de recrutement et d'achat. En outre, il devrait favoriser la mise au point d'analyses d'impact et l'application d'une formule normalisée pour mieux suivre, contrôler et comparer les résultats d'un projet et leur coût par rapport aux réalisations escomptées et faire rapport à ce sujet; il devrait s'employer plus systématiquement à répertorier et à diffuser sa mémoire institutionnelle. Les bureaux régionaux du PNUD et le Bureau des politiques de développement devraient renforcer leur contrôle sur les programmes électoraux et améliorer les capacités du personnel concerné, en particulier s'agissant des processus ou des projets faisant problème.