



## Assistance électorale

### Introduction

Les élections offrent aux citoyens une tribune essentielle pour exercer leurs choix politiques et participer aux décisions qui concernent leur existence. Elles offrent aux citoyens l'occasion de choisir leurs représentants et d'amener les élus à rendre compte. À l'inverse, les élections sont d'une importance capitale pour la légitimité politique des gouvernements et c'est sur cette base que les États servent chaque citoyen et relèvent les défis du développement axé sur la pauvreté.

Le développement s'articule autour de l'environnement politique au sens large, exigeant des pratiques de gouvernance démocratique, dont une participation active des citoyens, des politiques transparentes et des institutions publiques responsables. Et grâce à la gouvernance démocratique, les priorités politiques, sociales et économiques reposent sur un large consensus de la société; de plus, les citoyens les plus pauvres et les plus vulnérables jouent un rôle dans la prise des décisions relatives à l'affectation des ressources.

Les élections offrent une occasion unique d'instaurer et de consolider des pratiques démocratiques permettant un développement social et économique authentique. Les élections sont indispensables pour légitimer la gouvernance démocratique, mais elles ne

constituent pas à elles seules la démocratie<sup>1</sup>. Au-delà de la garantie d'élections régulières, libres et honnêtes, la construction de la démocratie exige également des institutions profondément ancrées et véritablement représentatives<sup>2</sup>.

### Le concept

Nombreux sont les pays qui ont entrepris de réformer leurs pratiques électorales afin de mieux répondre aux nécessités interdépendantes de responsabilité, légitimité, représentativité et viabilité. Dans ce contexte, le PNUD a considérablement élargi son rôle pour soutenir directement des processus électoraux, qui représentent une part de plus en plus grande de ses activités liées à la gouvernance et au développement des institutions<sup>3</sup>. Mettant l'accent sur la démocratisation, le PNUD et ses partenaires ont adopté des démarches soutenues sur plusieurs plans faisant appel à un large appui d'acteurs nationaux et internationaux. L'assistance électorale vise essentiellement à doter les pays de la capacité d'organiser à l'avenir des élections sans aide extérieure ou presque.

La Division de l'assistance électorale du Département des affaires politiques appuie le Secrétaire général adjoint aux affaires politiques en sa qualité d'interlocuteur de l'ONU pour l'assistance électorale en donnant suite aux demandes des pays et en

déterminant la faisabilité politique de l'assistance<sup>4</sup>. Le PNUD travaille en partenariat avec la Division de l'assistance électorale pour coordonner et mobiliser l'appui grâce aux organismes bilatéraux et multilatéraux, aux ONG nationales et internationales, aux groupes de la société civile et aux institutions publiques, au niveau des pays.

Événements politiques représentant des enjeux considérables, les élections sont parfois entachées d'instabilité politique, de violence et d'intimidation sociale. De telles conditions sont de nature à menacer l'intégrité des élections et appellent un soutien extérieur judicieux. Le gouvernement hôte étant vraisemblablement partie prenante dans les résultats des élections, on ne peut compter sur un appui impartial à la procédure électorale. C'est pourquoi la manière dont l'assistance électorale est conçue et mise en œuvre dépendra dans une large mesure du caractère et des relations entre les institutions existantes ainsi que du degré d'insécurité sociale et politique.

En dehors de considérations liées à la sécurité et à la politique, les formules d'assistance électorale sont fonction du type d'élections : d'après un conflit, représentant une percée, de renforcement ou de routine<sup>5</sup>. Le niveau – national, régional ou local –, et la nature – législative, présidentielle ou municipale –, des élections détermineront aussi l'ampleur de l'assistance technique et financière des organismes extérieurs.

Étant donné la diversité, sur le plan historique et politique, des différentes opérations d'assistance électorale, il n'y a pas de formule ou de combinaison de stratégies unique. Les cinq enseignements ci-après ont été tirés de l'expérience du PNUD et des organismes partenaires depuis 1999. Ils constituent le point de départ des opérations de planification multiformes nécessaires à toute assistance électorale.

## Les enseignements

### 1. L'assistance électorale se révèle la plus efficace lorsqu'elle est axée sur le renforcement à long terme des capacités.

Les élections sont intimement liées à la transition et à la gouvernance démocratiques. Il convient de les envisager comme un élément du cadre institutionnel permanent d'un pays donné et non pas comme un événement ponctuel. Au-delà de l'appui financier et technique ciblé devant assurer la validité et la crédibilité des élections, un appui institutionnel à long terme aux systèmes électoraux et organes de gestion est indispensable pour inculquer les principes de bonne gouvernance démocratique.

Le renforcement des capacités des commissions électorales constitue un élément indispensable d'élections ouvertes, sans exclusive et responsables. Les élections ont plus de chances d'être libres, honnêtes et efficaces si les commissions électorales sont indépendantes du pouvoir exécutif et disposent d'un personnel permanent. En effet, des commissions permanentes ont un rôle vital à jouer entre les élections en remplissant d'importantes fonctions, notamment en matière d'éducation civique, d'inscription des électeurs et de formation. D'importants investissements initiaux, financiers et techniques, dans des commissions permanentes, se sont révélés essentiels pour réaliser l'efficacité à long terme liée à un personnel compétent, en réduisant considérablement la nécessité d'un appui extérieur futur.

### Que faire?

- Prévoir un délai d'au moins un an, surtout lorsque l'assistance est globale et orientée vers la réforme institutionnelle des commissions électorales.

- En cas de réforme électorale, déterminer dans quelle mesure l'infrastructure politique pourra la soutenir. Nouer un dialogue avec les responsables afin de déterminer le niveau d'engagement et le champ d'application de la réforme électorale. Il est vital que le gouvernement appuie sans réserve chaque étape de la procédure afin d'assurer l'utilisation efficace des ressources et la viabilité du changement institutionnel.
- Sonder l'environnement politique, définir les principales questions et les parties prenantes et déterminer clairement les objectifs à court terme (programmes d'activités) et à long terme (mise en place d'institutions) de l'assistance. Articuler des critères pour chaque étape afin de contrôler l'exécution et de maintenir l'élan entre les phases à court terme et à long terme de l'assistance.
- Prévoir suffisamment de temps pour l'allocation de l'appui financier et technique aux institutions et procédures électorales. Fixer pour chaque tâche des priorités et des délais, qu'il s'agisse de gestion des ressources, de perfectionnement du personnel, de technologie ou de réforme législative.
- Instaurer un consensus au sujet des objectifs de l'assistance avec la participation constante des parties prenantes nationales et internationales, notamment les ministères, la société civile et les ONG. Constituer sur place une équipe consultative composée de différents représentants chargés de conseiller, sur une longue période, les autorités électorales et les autres acteurs.

### **Exemple**

*Pour préparer les élections locales de 2001 en Albanie, le PNUD a collaboré avec l'Organisation de la sécurité et de la coopération en Europe (OSCE), l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale et la Fondation*

*internationale pour les élections pour appuyer les structures de gestion électorale et les systèmes, à long terme, d'inscription des électeurs au niveau des districts.*

*Une commission électorale centrale indépendante a été créée pour soutenir toutes les élections locales et renforcer les capacités à partir de la base. Grâce à des consultations régulières, un consensus a été réalisé entre donateurs et parties prenantes nationales, de façon que les objectifs de l'assistance soient constamment harmonisés. L'assistance technique a permis de mettre au point une liste électorale informatisée et des cartes d'électeur, ainsi que de centraliser la collecte des données. Les capacités ont été renforcées et les responsables albanais ont été formés à la gestion des données. Ces différents investissements dans la modernisation des systèmes d'inscription des électeurs et de renforcement des capacités locales ont contribué à assurer l'efficacité administrative à long terme et à renforcer la confiance du public dans le processus électoral.*

### **Exemple**

*Au Yémen, le PNUD a joué un rôle central dans le renforcement de l'organe de gestion électoral, la Commission suprême des élections et référendums. En préparation des élections parlementaires d'avril 2003, le PNUD a soutenu des réformes institutionnelles au titre de la Commission, associées à une campagne d'éducation des électeurs. Cette initiative a été conçue en deux phases : à court terme, il s'agissait de constituer le registre des électeurs et d'introduire des procédures de gestion normalisées à la Commission; les objectifs à long terme, sur une période de cinq ans, consistaient à renforcer les procédures électorales et l'éducation civique. À la fin de la première phase, la Commission suprême présentait des signes d'institutionnalisation des principes de gouvernance démocratique. Par exemple, le principe de "transparence" – sans lequel aucune procédure électorale ne pourrait être crédible – a été mis en pratique à tous les niveaux de l'organisme : la Commission suprême a été encouragée à*

*informer régulièrement le public, à faire appel aux médias pour diffuser l'information et à ouvrir des voies de communication entre d'autres parties prenantes, y compris les partis politiques et la société civile. Grâce à l'assistance, la démocratisation fait désormais l'objet d'un débat public sans précédent, ce qui va bien au-delà des résultats à court terme prévus par le projet.*

### **Exemple**

*Les élections présidentielles et législatives de 2002 au Mali ont représenté la consolidation de réformes électorales entreprises en 1992 avec l'introduction du multipartisme. Par l'intermédiaire du Ministère de l'administration territoriale et des collectivités locales (MATCL), le PNUD a renforcé la crédibilité et l'argumentaire des élections après la crise de confiance associée aux élections de 1997.*

*Le PNUD a contribué à crédibiliser la procédure électorale 1) en renforçant la Commission électorale nationale indépendante (CENI); et 2) en soutenant la décentralisation visant à accorder davantage de pouvoirs et de capacités techniques aux conseils locaux. Un dialogue a ainsi été engagé entre acteurs nationaux et acteurs locaux, le registre électoral a été rétabli et le code afférent aux mécanismes de règlement des différends a été révisé. Cette assistance technique dans plusieurs domaines a eu pour effet de renforcer les institutions électorales existantes et de favoriser la participation des citoyens aux prises de décisions. D'après un sondage de l'opinion publique au sujet de la démocratie effectué par le PNUD immédiatement après les élections, la majorité écrasante des Maliens – 90 % des personnes interrogées – ont déclaré avoir confiance dans le processus électoral, encore que leur connaissance de la question soit limitée.*

## **2. L'assistance électorale constitue un point de départ fondamental pour une programmation plus large de la gouvernance.**

Grâce à l'assistance électorale, le PNUD et les organismes partenaires peuvent renforcer les relations avec les acteurs locaux et nationaux et s'engager efficacement dans le programme plus vaste de gouvernance, y compris la promotion des droits de l'homme, la sensibilisation à la problématique hommes-femmes, la constitution d'institutions représentatives et l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Les synergies suscitées dans le contexte d'une élection donnée peuvent consolider les processus démocratiques à l'échelle nationale. Des programmes de décentralisation en faveur d'une élection locale sont de nature à favoriser la participation des citoyens et à constituer des institutions représentatives, servant de catalyseur pour une gouvernance démocratique. Par exemple, des réseaux féminins organisés à l'échelon de la communauté peuvent constituer une puissante plate-forme pour défendre les priorités sexospécifiques au niveau national.

Une assistance technique ciblée aux systèmes judiciaire et législatif peut aussi favoriser l'élargissement de la gouvernance démocratique. Le soutien aux organes législatifs, par la réforme du parlement ou l'introduction de quotas pour les femmes et autres groupes marginalisés, peut influencer largement la représentation des citoyens et la primauté du droit<sup>6</sup>. Des réformes allant dans le sens de médias d'État libres et impartiaux ont par ailleurs été conçues initialement et ont suscité un large appui dans le cadre de l'assistance électorale.

### **Que faire?**

- Considérer les institutions et procédures électorales comme des éléments de l'ensemble de la gouvernance démocratique et comme un moyen

d'atténuer la pauvreté humaine plutôt que comme un appui à un événement donné.

- Examiner les possibilités de lancer des programmes de gouvernance à large impact. Constituer des liens entre différents types d'assistance technique, en particulier ceux qui dépassent la période électorale, comme par exemple l'inscription des électeurs associés à la création d'un état civil permanent.
- Favoriser le dialogue entre acteurs nationaux et locaux afin d'échanger des connaissances et de constituer des relations pour toutes les questions de gouvernance. Identifier des partenariats dynamiques entre associations locales et institutions politiques qui serviront de point de départ pour influencer la politique nationale.
- Envisager une sensibilisation ciblée des électeurs afin d'assurer la participation active des groupes vulnérables et marginalisés à la vie politique. Définir des formules participatives appropriées pour chaque groupe afin de renforcer leur poids politique et leur pouvoir de négociation sans nuire à l'impartialité du PNUD ou à d'autres partenariats nationaux.
- Encourager l'accès à l'information pour tous. Préconiser des médias d'État libres et impartiaux grâce à des réformes législatives visant à favoriser la présentation équilibrée de l'information ou améliorer les systèmes de technologie de l'information.
- Faire le bilan de campagnes et d'élections spécifiques afin de déterminer les futurs programmes de gouvernance. Sonder l'opinion publique au sujet des procédures électorales, définir les domaines de convergence et hiérarchiser les problèmes afin de formuler des programmes de gouvernance polyvalents.

### **Exemple**

*Au Pakistan, le PNUD a collaboré avec le Ministère de la femme et du développement, avec l'appui de l'Agence norvégienne de coopération pour le développement (NORAD) pour lancer le projet de participation des femmes à la vie politique (W3P). Après l'introduction en 2001 d'un quota de 33 % des sièges réservés aux femmes dans les assemblées locales, le projet a été conçu en tant qu'initiative de renforcement des capacités sur deux ans à l'appui de la réforme législative.*

*Grâce à une formule d'encadrement et de suivi, des conseillères ont été formées dans les domaines suivants : sensibilité aux sexospécificités, sensibilisation, plaidoyer, budgétisation et relations entre exécutif et législatif. Ainsi, un groupe de 200 conseillères a formé jusqu'à 21 000 femmes, qui ont participé activement aux délibérations des conseils, formulé un programme de réduction de la pauvreté sensible aux préoccupations des femmes, publié un bulletin communautaire et constitué une plate-forme pour organiser plus avant et développer ce réseau politique informel. Ainsi, 36 000 femmes, chiffre sans précédent, ont été élues aux conseils de district du tehsil ainsi qu'aux conseils syndicaux lors des élections de 2001. En mobilisant la participation des femmes et en accordant la priorité au rôle des sexes dans la vie politique, le projet W3P a en fait jeté les bases d'une transformation fondamentale.*

### **Exemple**

*L'édification de la nation après le génocide au Rwanda a démontré d'importants progrès pour le rôle de direction des femmes. Les élections à l'Assemblée nationale de 2003 ont été un événement historique, les femmes constituant 49 % de l'Assemblée élue. D'après l'Union interparlementaire, il s'agit du résultat le plus proche de la parité entre hommes et femmes qu'aucun pays ait jamais atteint lors d'élections législatives, dépassant même la Suède.*

*Depuis 2000, l'Union interparlementaire a soutenu directement la remise en place de systèmes de gouvernement, en mettant l'accent sur le rôle des femmes au parlement. L'Union a organisé deux séminaires largement représentatifs afin d'améliorer l'accès des femmes au monde politique. Le premier, tenu en 2001, était axé sur l'élaboration d'une constitution rwandaise accordant aux femmes la place qui leur revient afin de leur garantir un certain nombre de sièges au parlement. Le deuxième séminaire a été organisé en 2003 en partenariat avec le PNUD pour soutenir les femmes dans leur campagne électorale. C'est grâce à ces deux initiatives, dans le contexte d'une volonté de plus en plus marquée des femmes de participer à la vie politique, que le Parlement rwandais a le meilleur équilibre entre les sexes du monde. Cette nouvelle structure parlementaire pourrait bien modifier fondamentalement les futures priorités du pays en matière de développement.*

### **3. Des partenariats stratégiques et une bonne coordination des ressources sont indispensables pour soutenir la réforme électorale.**

Des élections multipartites constituent des entreprises complexes exigeant des capacités et des ressources qui ne sont pas à la portée de tous les pays en développement. Une assistance technique et financière extérieure est bien souvent indispensable, surtout pour la tenue des premières élections dans les pays en transition. Il convient de mettre à profit de manière stratégique des partenariats nationaux et internationaux pour assurer le transfert et la constitution de savoir et de capitaux.

Les partenariats stratégiques sont un moyen rapide et efficace de s'adapter avec souplesse à l'évolution des contextes électoraux. Les compétences spécialisées des différents acteurs

peuvent se compléter utilement dans le cadre d'une assistance multiforme<sup>7</sup>. La coordination entre partenaires est absolument vitale afin d'optimiser les ressources, éviter les doubles emplois et réduire les risques de conflit d'intérêt. L'expérience a montré que des rôles et responsabilités clairement définis, assortis de mécanismes de partage régulier d'informations, sont particulièrement importants s'agissant de coordonner des missions d'observation impartiales et l'assistance technique à la mise en place d'institutions<sup>8</sup>.

### **Que faire?**

- Mobiliser les appuis et engager un dialogue avec une série d'acteurs internationaux et nationaux spécialisés – institutions publiques, organismes donateurs, groupes de la société civile, institutions religieuses, investisseurs privés et ONG. Définir les domaines de convergence et établir les priorités.
- Faire l'unanimité autour des décisions relatives à l'ampleur de l'assistance technique et de la mobilisation des ressources. Nouer des relations solides avec les acteurs locaux et participer à des réunions avec des membres du corps électoral national.
- Déterminer l'ampleur des ressources nationales consacrées aux institutions électorales. Définir les dépenses et allocations budgétaires nationales visant à renforcer les systèmes électoraux et mobiliser en conséquence le soutien des bailleurs de fonds.
- Définir les mécanismes financiers adaptés à la gestion des ressources des donateurs. Selon le niveau de

souplesse ou d'autonomie requis pour l'assistance, déterminer si le partage des coûts ou des fonds d'affectation spéciale alimentés par plusieurs donateurs sont indiqués<sup>9</sup>. Veiller à ce que les arrangements de partage des coûts soient arrêtés préalablement à l'assistance, ce qui permettra de réduire les chevauchements et garantira l'efficacité dans le long terme.

- S'assurer que les systèmes et procédures nécessaires soient en place afin de faire face aux problèmes posés par la gestion et la coordination de fonds importants. Faire éventuellement appel à des consultants pour assurer une formation spécialisée ou exercer certaines fonctions temporaires.
- Mettre en place des voies de communication et de retour d'information bien définies entre donateurs et partenaires nationaux et locaux. Charger un organe central de surveillance ou de coordination de veiller à ce que les efforts soient rationalisés et ne fassent pas double emploi.
- Assurer la mise en commun des données de connaissance et des compétences entre partenaires. Instituer des mécanismes de documentation, d'analyse et de diffusion d'information entre parties prenantes. Assurer une spécialisation ciblée et un renforcement des capacités grâce à une formation progressive.
- Coordonner des missions d'observation locales et internationales afin d'échanger des informations au sujet de l'évolution de

la situation en matière d'élections. Au besoin, renforcer la séparation entre missions d'assistance technique et missions d'observation impartiales. Mettre l'accent sur l'importance des groupes d'observation à long terme faisant appel dans la mesure du possible à des observateurs résidents nationaux.

### **Exemple**

*L'assistance électorale aux élections générales de 2001 à Fidji montre comment une bonne coordination des connaissances, compétences et ressources est indispensable à la mise en place à long terme de systèmes électoraux. Les compétences spécialisées des partenaires nationaux et donateurs se sont complétées de manière efficace : les missions d'observation ont été conduites par des Volontaires des Nations Unies (VNU) impartiaux, l'assistance technique des donateurs visait à mettre à niveau la technologie de l'information, et des groupes communautaires nationaux et locaux ont facilité l'éducation civique participative. Le PNUD et la Division des Nations Unies de l'assistance électorale ont coordonné la gestion des fonds entre donateurs au titre du partage des coûts.*

*Des procédures et mécanismes administratifs rationalisés ont été mis en place dès le départ : un centre de coordination a assuré en permanence des services techniques, administratifs et consultatifs; des réunions de mise en commun d'information ont été organisées régulièrement entre donateurs et acteurs nationaux; un centre d'information a été créé pour diffuser systématiquement des informations par un site Web spécialisé et par les médias. Ainsi, chaque partenaire de l'assistance avait accès sans difficulté aux statistiques sur l'inscription des électeurs et les scrutins, à la situation des candidats, aux déclarations des observateurs VNU et à des analyses de la situation politique, ce qui a contribué à l'efficacité globale des élections.*

## Exemple

*Dans le cadre des élections nationales de 2001 au Guyana, le PNUD s'est associé avec le Département du développement international (DFID) du Royaume-Uni et l'Union européenne dans le cadre d'un programme original d'observation électorale, le Guyana Long Term Observation Group (GLOG). Le GLOG se composait d'une équipe de base de résidents internationaux et de ressortissants guyanais qui ont procédé pendant six mois à des observations neutres et discrètes avant les élections. Le parti vaincu a eu beau contester les élections, le GLOG n'en montre pas moins que des partenariats efficaces entre donateurs et acteurs nationaux sont très utiles dans toute élection. Le GLOG a en effet réussi à 1) coordonner les efforts avec d'autres missions d'observation à court terme et organismes donateurs, 2) diffuser des informations et tenir régulièrement des consultations avec la Commission électorale, 3) instaurer la confiance auprès du public grâce à son omniprésence aux niveaux communautaire et local et 4) réduire les dépenses en faisant essentiellement appel à des représentants résidents. L'aptitude à concilier des perspectives comparatives dans le cadre d'une mission d'observation conjointe a renforcé auprès des organismes donateurs et de la commission électorale l'intérêt qu'il y a à élaborer des partenariats stratégiques bien coordonnés.*

## 4. L'instauration de la démocratie dépend d'une participation sans exclusive, représentative et visant le changement.

La clef de voûte d'une démocratie vivante est la participation active de ses citoyens, surtout de ceux qui se voient traditionnellement refuser l'accès à la prise des décisions et aux ressources politiques. L'instauration de la démocratie demande l'accès de tous aux droits, aux institutions politiques représentatives et à

une participation civique axée sur le changement<sup>10</sup>.

L'éducation civique et l'accès à l'information sont indispensables au transfert et à la création de savoir. L'éducation sensibilise le public et encourage le dialogue autour de la démocratie, des droits et responsabilités politiques et des libertés individuelles. Toutefois, l'acquisition de savoir ne suffit pas : il faut que les citoyens puissent aussi exercer leurs droits politiques. Des règles et mécanismes juridiques obligeant les pouvoirs publics à rendre des comptes sont aussi nécessaires à une démocratie saine que l'éducation civique.

La défense des droits individuels et collectifs est indispensable si l'on veut instaurer la confiance parmi le public et la primauté du droit. L'expérience a montré que la meilleure façon de défendre les droits individuels est liée aux connaissances juridiques, à un choix de mécanismes de règlement des différends et à l'accès à des systèmes judiciaires officiels; quant aux droits collectifs, ils peuvent être institutionnalisés si les communautés se mobilisent pour exiger une réforme législative et une réforme de la loi électorale servant leurs intérêts communs.

## Que faire?

- Susciter la participation active des groupes marginalisés, y compris les femmes, les minorités ethniques, les jeunes, les travailleurs migrants et les réfugiés. Définir les principaux obstacles à leur participation politique et établir un ordre de priorité des mesures à prendre. Veiller à ce que les mécanismes d'inscription des électeurs soient ouverts aux communautés marginalisées et à ce que les bureaux de vote soient accessibles.

- Intégrer l'éducation et l'inscription des électeurs à l'éducation civique représentative. L'éducation des électeurs aux sensibilisations électorales doit informer les citoyens du fonctionnement et des répercussions du suffrage, des choix et programmes politiques. L'éducation civique dépasse les élections proprement dites pour sensibiliser les citoyens à leurs droits et responsabilités politiques ainsi qu'à l'égalité entre hommes et femmes et à l'égalité raciale et religieuse.
- Veiller à ce que l'éducation civique commence bien avant les élections et se poursuive dans le cadre d'une démocratisation permanente. Institutionnaliser cette éducation grâce à des "champions nationaux" dans les secteurs clefs. Rallier l'appui des chefs de gouvernement, ministères, organismes publics et ONG largement représentatives de façon que les campagnes d'éducation soient au nombre des préoccupations nationales.
- Appliquer une formule analogue d'éducation civique aux agents de l'État et à la société civile. Organiser des ateliers de formation de formateurs à l'intention des personnes occupant différentes positions de direction (fonctionnaires, parlementaires, magistrats, militaires, policiers, enseignants et chefs religieux). Parallèlement, offrir à tous les groupes de la société civile une formation civique et juridique largement représentative et ciblée.
- Veiller à disposer de moyens suffisants pour régler les conflits électoraux et assurer l'exercice des droits individuels et collectifs. Les organes chargés de trancher en matière d'élections seront mieux placés pour conférer les droits légaux s'ils sont indépendants de la Commission électorale et relèvent du

pouvoir judiciaire ou constituent une entité autonome.

### **Exemple**

*Au cours de l'élection présidentielle kényenne de 2002, le PNUD a coordonné le Programme de bonne gouvernance pour la réduction de la pauvreté, initiative d'éducation et de formation des électeurs à aspects multiples. Les activités étaient axées sur 1) l'éducation des électeurs au niveau communautaire; 2) la formation et le renforcement des capacités du personnel de la Commission électorale, 3) le contrôle du degré de préparation civique; et 4) l'observation des contextes préalables et postérieurs à l'élection par des observateurs locaux et nationaux. Toutes les activités ont été menées en étroite collaboration avec le Gouvernement kényen, la Commission électorale et l'Institut pour l'éducation à la démocratie. L'appui technique des Volontaires des Nations Unies, de Transparency International, de l'Institut des médias et d'organisations religieuses locales ont renforcé la volonté de tenir des élections ouvertes et démocratiques à tous les niveaux. Considérées comme les plus libres et les plus régulières de toute l'histoire du Kenya, avec très peu de corruption et tenues dans l'ordre, le respect de la loi et avec une forte participation, ces élections ont finalement été un succès parce que le peuple kényen tout entier était prêt au changement et attaché à la démocratie.*

### **Exemple**

*L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) a fourni un appui technique pour l'organisation du programme pour les élections municipales de 2000 en dehors du Kosovo. En partenariat avec le HCR et le Centre international pour l'élaboration de politiques en matière de migrations, l'OIM a constitué un groupe directeur chargé des élections pour les réfugiés afin de donner la parole aux plus de 1 million d'Albanais qui avaient été contraints de quitter la province pendant la guerre.*

*Grâce à une campagne d'information ingénieuse faisant appel aux médias, à des réseaux de cercles et associations, le programme a constitué des liens directs avec des électeurs au moyen d'une ligne téléphonique réservée et de sondages en personne. Résultat : plus de 90 % des Kosovars réputés résider à l'extérieur du Kosovo ont participé aux élections locales de 2000. En partant de ce système original et sans exclusive d'inscription des électeurs, l'OSCE a par la suite lancé un site Web multilingue à l'intention des électeurs du monde entier pour leur permettre de s'inscrire et de voter par correspondance lors des municipales du Kosovo de 2002. En conséquence, plus de 80 000 personnes de 40 pays ont exercé leurs droits politiques et se sont fait inscrire sur les listes électorales.*

## **5. Mobiliser l'appui du public pour des partis politiques responsables et transparents peut favoriser un système multipartite compétitif.**

Il ne peut y avoir de système électoral multipartite sans la garantie de débats politiques contradictoires représentant tout un éventail d'électorats, d'intérêts et de voix. Des partis politiques crédibles et forts sont indispensables à des processus démocratiques et politiques transparents<sup>11</sup>. Ils encouragent la participation électorale, établissent un ordre de priorité des options concernant les différents problèmes, regroupent les intérêts particuliers en grandes coalitions et intègrent les citoyens dans l'État et sa vie politique.

Les partis politiques manquent bien souvent de conditions favorables et d'incitations permettant une participation responsable et transparente. Un soutien technique extérieur peut être important pour assurer l'égalité des chances. Cette assistance peut consister en plaidoyer pour l'égalité d'accès à la couverture médiatique ou porter sur des réformes

législatives propres à assurer l'égalité et la transparence dans le financement des partis. L'aide aux partis dans les phases préparatoires des élections peut contribuer considérablement à élargir la représentation et attirer de nouveaux candidats. L'appui peut également être orienté vers le fonctionnement interne des partis pour ce qui est de la collecte de fonds, de l'organisation des campagnes, du choix des candidats et de la formation. À condition d'être bien ciblées et de viser l'ensemble de la population, ces initiatives peuvent faire en sorte que les partis soient réellement en contact avec la base, attirent une représentation large et diversifiée, soient responsables devant leur électorat et se dotent de structures internes démocratiques.

## **Que faire ?**

- Faire valoir auprès des partis politiques et du grand public les avantages d'un multipartisme transparent et responsable. Chercher avec les partis, individuellement, à définir les domaines d'appui propres à favoriser une concurrence honnête; sensibiliser le public et l'amener à exiger des institutions politiques représentatives.
- Fournir un appui multipartite et équitable afin de renforcer les processus démocratiques internes et externes liés aux partis politiques. Évaluer le contexte réglementaire et la constitution des différents partis afin de définir la portée précise de l'assistance technique.
- Respecter la réglementation locale concernant la participation des partis, par exemple pour ce qui est du financement des partis politiques ou de l'utilisation des deniers publics lors d'élections. S'attacher, avec les acteurs nationaux et locaux, à définir clairement la réglementation des partis et établir des mécanismes pour assurer la régularité du jeu politique.

- Définir clairement les critères applicables au soutien des partis politiques et en assurer la publicité et la transparence. Renforcer éventuellement la représentation des partis en soutenant de nouveaux candidats au cours des premiers stades du processus électoral. Diffuser des informations au sujet de l'aide technique aux partis nouveaux ainsi qu'aux partis déjà en place au moyen des médias et d'autres réseaux sociaux et politiques.
- Amener la société civile à participer à des campagnes de lutte contre la corruption afin de favoriser la transparence des institutions et amener les responsables publics à rendre des comptes. Sensibiliser le public, développer ses connaissances juridiques et mobiliser les citoyens pour qu'ils exigent des mesures de lutte contre la corruption dans les institutions publiques.
- Veiller à ce que la délimitation des circonscriptions électorales soit transparente et exempte de toute pression politique. Veiller à ce qu'une commission électorale indépendante ou un autre organe compétent supervise directement le découpage électoral.

### **Exemple**

*Les élections au Timor oriental en 2001 montrent comment des approches complémentaires peuvent servir à renforcer les partis politiques et assurer l'égalité des chances pour constituer un système politique multipartite fort. Au niveau communautaire, UNIFEM a organisé une formation ciblée à l'intention des candidates afin d'officialiser leur participation à la vie politique. Avec le groupe chargé de la condition féminine à l'administration transitoire du Timor oriental, UNIFEM a organisé des ateliers de formation et d'appui aux candidates aux élections de 2001. Résultat : 26 % des 90 membres élus au parlement*

*étaient des femmes. De plus, de nombreuses participantes ont décidé de ne pas se porter candidates et de constituer plutôt une association politique féminine pour continuer de promouvoir l'accès des femmes à des responsabilités politiques. En partant de cette réussite, UNIFEM travaille actuellement avec l'Office de la promotion de l'égalité pour poursuivre la formation de candidates aux élections municipales.*

*À l'échelon national, pendant les élections de 2001, le PNUD a travaillé en partenariat avec l'Agence suédoise du développement international (ASDI) pour parrainer un centre de ressources pour les partis politiques afin de fournir un appui technique et logistique aux partis. Créés dans différents districts, ces centres ont offert l'accès à des ordinateurs, des moyens de transport, du matériel de campagne, et un organe de médiation avec les médias chargés de s'occuper des plaintes concernant la couverture médiatique. D'après le rapport du PNUD, tous les partis sauf un et tous les candidats indépendants ont fait appel aux centres. Le succès remporté par les nouveaux partis aux élections est attribué en grande partie au centre de ressources et à son rôle d'information des citoyens au sujet de leurs options politiques.*

### **Exemple**

*Dans le cadre des élections législatives de 2003 au Cambodge, "Equity News" a contribué à assurer des élections libres et régulières grâce à une couverture médiatique équilibrée et impartiale de la campagne. Equity News a également joué un rôle déterminant en sensibilisant largement à la fonction des médias cambodgiens. Lancé par le PNUD et la Commission électorale nationale, Equity News a assuré l'allocation équitable du temps d'antenne aux partis politiques en fonction d'une formule prédéterminée et annoncée publiquement<sup>12</sup>. À l'appui de l'expérience, le PNUD a fourni une assistance technique en matière de suivi*

*permanent des médias, de gestion des risques et de conception de contenu.*

*Dans l'ensemble, le projet a ouvert la voie aux progrès du journalisme au Cambodge. Des formules originales d'information telles que des interviews, enregistrements dans la rue, débats en direct et opinions d'une série de partis, ont contribué à favoriser la transparence et ont permis au public de suivre de plus près les réalités politiques. L'impact d'Equity News a largement dépassé son objectif qui était de soutenir la compétitivité des partis politiques. S'orientant vers une couverture franche et sans concessions, d'autres émissions ne portant pas sur la campagne ont commencé à être consacrées à des thèmes controversés tels que l'intimidation des électeurs et les droits des immigrés.*

### **Exemple**

*Au cours de l'élection présidentielle de 2002 au Costa Rica, Transparency International a lancé un programme anticorruption pour surveiller de manière indépendante le financement des campagnes en examinant les dépenses et sources de fonds de chaque candidat. Huit candidats à la présidence ont été invités à s'engager par écrit à fournir régulièrement ces informations. Dans un premier temps, ils ne l'ont pas tous fait, mais sous la pression de plus en plus forte de l'opinion publique, ils ont tous coopéré ultérieurement. Le programme a révélé d'emblée que les partis sous-évaluaient et ne déclaraient pas intégralement leurs frais de campagne. Un large appui de la presse et une sensibilisation accrue du public au financement des campagnes ont joué pour exiger une plus grande transparence dans les comptes publics. Le programme a par ailleurs dénoncé des échappatoires dans la réglementation régissant le financement des partis. Il a préparé les groupes de la société civile à réformer la législation relative au financement des partis et à introduire des sanctions*

*légalles applicables aux responsables publics.*

<sup>1</sup> On peut lire dans le Rapport mondial sur le développement humain 2002 que « les élections constituent le paradigme de la responsabilité sanctionnable. [...] aucune forme de responsabilité ne saurait être plus directe. Il n'existe pas non plus de forme de participation plus égalitaire. [...] on aurait tort d'assimiler la démocratie à l'organisation régulière d'élections [...] qui dit démocratie dit aussi institutions opérationnelles » (p. 54).

<sup>2</sup> Pour le PNUD, des élections libres et régulières se caractérisent par le suffrage universel, l'inscription ouverte, le secret du vote, l'accès de tous aux bureaux de vote, l'indépendance des organismes de contrôle et la liberté d'expression et d'association. PNUD et gouvernance, expériences et enseignements tirés, Division du renforcement de la gestion et de la gouvernance.

<sup>3</sup> D'après le Plan de financement pluriannuel pour 2003 (PFP) 42 % de l'ensemble des dépenses de programme au titre de la période 2000-2002 ont été consacrées à la gouvernance démocratique. Ce montant comprend des initiatives d'UNIFEM, des Volontaires des Nations Unies et d'autres organismes du PNUD.

<sup>4</sup> On trouvera des directives plus détaillées au sujet des responsabilités en matière de fourniture de l'assistance dans la note d'orientation sur l'assistance électorale, 2001, Département des affaires politiques du Secrétariat de l'ONU et PNUD.

<sup>5</sup> USAID : Managing Assistance un Support of Political and Electoral Processes, 1999.

<sup>6</sup> Cette question est examinée plus avant dans le numéro 4 de « Notions essentielles » (mai 2002), intitulé Assistance législative.

<sup>7</sup> Par exemple, les groupes de la société civile sont les mieux placés pour cibler et représenter les électeurs, et le Programme des Volontaires des Nations Unies possède un atout s'agissant de mobiliser des observateurs impartiaux afin de valider des élections.

<sup>8</sup> D'après la note d'orientation du PNUD et de la Division de l'assistance électorale du Département des affaires politiques, la Division de l'assistance électorale joue un rôle direct dans l'observation qui est normalement indépendant de tout appui de projet aux procédures, systèmes ou institutions électorales. Le PNUD est le coordonnateur principal des missions d'observation internationales et nationales, apportant une présence sur le terrain et une connaissance du pays extrêmement utiles.

---

<sup>9</sup> Voir note du PNUD : Electoral Systems and Processes, 2003, qui contient de plus amples renseignements sur une variante, le Fonds thématique pour la gouvernance démocratique, dans lequel des fonds réservés provenant de donateurs sont centralisés.

<sup>10</sup> On trouvera une étude plus approfondie de l'inclusion d'un programme politique axé sur le changement dans UNIFEM, Review of Pacific Women in Politics, 1998-2001 (p. 6).

<sup>11</sup> Selon la définition d'USAID, un parti politique est une entité – mouvement politique, parti, coalition ou alliance électorale – qui dispute à d'autres un mandat représentatif. Political Party Assistance Policy, d'USAID, septembre 2003.

<sup>12</sup> La formule, fixée par le Ministère de l'information et la Commission électorale, comportait le nombre de sièges détenus par chaque parti au parlement et le nombre moyen de suffrages enregistrés par les partis lors des élections de 1998 et de 2002. PNUD, "Equity News", p. 5.

## Références

### Sources du PNUD

#### Évaluations

- PNUD. Electoral Support and Progress Toward Outcome in Yemen, juin 2003.
- PNUD. Evaluation of Electoral Assistance for Albania, juillet 2001.
- PNUD. Final Evaluation Report of UNDP Support to Guyana Elections—1997 through 2001.
- PNUD. Mid-Term Evaluation of UNDP's Global Programme on Governance, mars 2000.
- PNUD. National Assembly Election in Cambodia, juillet 2003.
- PNUD. Strengthening Democracy: The 2002 Electoral Process in Mali, février 2003.

#### Rapports

- PNUD. Assistance for the 2001 General Election in Fiji, Interim Project Report. Octobre 2001.
- PNUD. Assistance Programme for the 2001 Constituent Assembly and the 2002 Presidential Elections in East Timor, Project Report. Novembre 2003.
- PNUD. Partners in Human Development: UNDP and Civil Society Organizations, 2003.
- PNUD. Electoral Systems and Processes, Practice Note. Septembre 2003.
- PNUD. Equity News: A Breakthrough in Cambodian Election Broadcasting, août 2003.
- PNUD. Report on the Elections of the Commune Councils, Cambodia. Mars 2002.
- PNUD. Strengthening Devolution in Pakistan—Capacity Development of Women Councillors, octobre 2003.
- PNUD. Support for Women in 2001 Elections in East Timor, octobre 2001.
- PNUD. Supporting Democratic Electoral Processes in Pakistan, Project Activities and Success Criteria PNUD/VNU. Report on UNV Contributions to the Electoral Process in Kenya, février 2003.
- PNUD. UNDP and Electoral Assistance: Ten Years of Experience, 1999.
- PNUD/UNIFEM. Review of Pacific Women in Politics, 1998-2001.
- PNUD/UNIFEM. Women, War, Peace: Progress of the World's Women, 2002.

#### Autres sources

- Agence suédoise de développement international. SIDA Governance Program in Honduras, 2002.
- Agency for International Development des États-Unis (USAID). Center for Democracy and Government: Managing Assistance in Support of Political and Electoral Processes, janvier 2000.
- Agency for International Development des États-Unis (USAID). USAID Political Party Assistance Policy, septembre 2003.
- Asia Foundation. Summary of Observations of the U.S Long Term International Observation Group During the 2003 Cambodian National Assembly Election, septembre 2003.
- Asia Foundation. National Advocacy, A Path to Reform, avril 2002
- Asia Foundation. Access to Justice: Best Practices Under the Democracy Partnership, avril 2002.
- Carter Center. Observing the 2002 Mali Presidential Elections, Final Report, octobre 2002.
- Commonwealth Secretariat. Report and Workshop on Domestic Election observers, mai 1999.
- Department for International Development (DFID). Elections and the Electoral Process: A Guide to Assistance, Second Edition, 2003.
- Commission européenne (UE). Voter Education in the Context of Electoral Support, septembre 2001.
- Doherty, Ivan. Democracy Out of Balance: Civil Society Can't Replace Political Parties, Policy Review, avril 2001.
- Human Rights Watch. Cambodia's Commune Elections: Setting the Stage for the 2003 National Elections, avril 2002.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). The Future of International Electoral Observation: Lessons Learned and Recommendations, 1999.
- National Democratic Institute (NDI). Media Monitoring to Promote Democratic Elections, 2002.
- Organisation de la coopération et du développement économiques (OCDE). Policy Brief, The Fight Against Bribery and Corruption, septembre 2003.
- Organisation internationale pour les migrations (OIM). Evaluation of External Voting Programmes: An Analysis of IOM's Role in Kosovo, octobre 2001.

Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Office for Democratic Institutions and Human Rights, Towards a Standard Election Dispute Resolution System, 2000.  
Transparency International. Central America, Mexico and the Caribbean, Global Corruption Report, 2003.  
Union interparlementaire. Rwanda Leads World Ranking of Women in Parliament. Octobre 2003.

## Contacts

### Institutions des Nations Unies

**DevLink** – Groupe des Nations Unies pour le développement <http://www.undg.org/>

**ONU** – Nations Unies <http://www.un.org/>

**Division de l'assistance électorale**, Département des affaires politiques  
<http://www.un.org/Depts/dpa/ead/eadhme.htm>

**PNUD** – Programme des Nations Unies pour le développement <http://www.undp.org/>

**UNIFEM** – Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (fonds administré par le PNUD)  
<http://www.unifem.org/> <http://www.womenwarpeace.org>

**VNU** – Volontaires des Nations Unies <http://www.unv.org/>

### Autres ressources

**ACDI** – Agence canadienne de développement international <http://www.cida.org/>

**ASDI** – Agence suédoise de développement international <http://www.sida.org/>

**Asia Foundation** <http://www.asiafoundation.org>

**Asian Network for Free Elections** [www.forumasia.org/anfre/](http://www.forumasia.org/anfre/)

**The Carter Center** <http://www.cartercenter.org>

**Danida** – Agence danoise de développement international <http://www.um.dk/english/>

**DFID** – Department for International Development (Royaume-Uni) <http://www.dfid.gov.uk/>

**GTZ** – Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH (Coopération allemande)  
<http://www.gtz.de/publikationen/english/>

**IDEA** – International Institute for Democracy and Electoral Assistance <http://www.idea.int>

**IED** – Institute for Education in Democracy, Kenya <http://www.iedafrica.org>

**IFES** – International Foundation for Election Systems <http://www.ifes.org>

**NDI** – The National Democratic Institute for International Affairs <http://www.ndi.org>

**OCDE** – Organisation de coopération et de développement économiques <http://www.oecd.org>

**OIM** – Organisation internationale pour les migrations <http://www.iom.int/>

**OSCE** – Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe <http://www.osce.org/odihr>

**Transparency International** <http://www.transparency.org>

**UE – Union européenne** <http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation>  
<http://www.eu.int/comm/budget>

**Union interparlementaire** <http://www.ipu.org/english/home.htm>

**USAID – Agency for International Development des États-Unis** <http://www.usaid.gov>

**World Movement for Democracy** <http://www.wmd.org>

La série *NOTIONS ESSENTIELLES* fait le résumé et la synthèse des principaux enseignements acquis et des recommandations faites par le PNUD et d'autres organismes de développement sur certains sujets. La publication est conçue pour donner aux bureaux de pays du PNUD et aux services de son siège un accès commode aux enseignements dégagés par les évaluations.

Bureau de l'évaluation  
Programme des Nations Unies pour le développement  
One United Nations Plaza  
New York, NY 10017 (États-Unis)

Téléphone : +1 (212) 906 5095  
Télécopie : +1 (212) 906 6008  
Intranet : <http://intra.undp.org/eo>  
Internet : <http://www.undp.org/eo>