

Systemes et processus électoraux



NOTE DE PRATIQUE

Janvier 2004

TABLE DES MATIÈRES

Résumé analytique

I. Introduction

II. La question et ses dimensions

III. Le créneau et les points d'entrée du PNUD

IV. Implications opérationnelles

1. Leçons et principes d'action
2. Approches et techniques
3. Orientations pratiques

VI. Annexes

1. Possibilités d'intervention au niveau de la programmation
2. Ressources en matière d'assistance électorale
3. Exemples de bonnes pratiques
4. Bibliographie sommaire - Sigles et acronymes

Résumé analytique

Les élections constituent l'un des moyens les plus importants dont disposent les citoyens pour participer à la prise de décisions qui touchent à leur vie et pour tenir leurs représentants responsables des résultats de leurs actes. Elles se situent donc en un point vital, au confluent des actions des citoyens et des objectifs interreliés de l'atténuation de la pauvreté, du développement humain et de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). La légitimité politique conférée par des élections crédibles est essentielle pour assurer la solidité de l'État et elle investit les autorités gouvernementales d'un mandat crucial, celui de l'exercice de leurs capacités pour relever la multitude de défis du développement durable. Le PNUD reconnaît que les processus électoraux occupent une place centrale dans les initiatives visant à la réalisation de son objectif principal d'atténuation de la pauvreté humaine et il s'efforce de parvenir à un équilibre entre la fourniture d'appuis à court terme en faveur d'événements spécifiques et celle d'appuis à long terme pour instaurer des systèmes et des processus électoraux qui contribuent à étayer les institutions démocratiques.

Au cours de la « troisième vague »¹ de la démocratisation, nombre de pays ont entrepris de réformer et de refondre leurs règles électorales pour les aligner plus résolument sur les objectifs de la redevabilité, de la légitimité, de la représentativité et de la durabilité. En partenariat avec les pays, le PNUD fournit à ceux-ci une assistance électorale en tant que principal moyen de réalisation de ces objectifs, permettant ainsi aux citoyens de participer à la formulation des politiques de l'État et d'exercer une influence sur leur élaboration et leur application. En conséquence, depuis les années 1980, le PNUD fournit un appui croissant dans le domaine des processus électoraux, ce qui représente aujourd'hui une composante significative de ses activités de gouvernance et de développement institutionnel.² L'organisation considère que la démocratie est un processus dynamique et que le renforcement des institutions démocratiques et la promotion de politiques véritablement démocratique sont les meilleurs moyens de remédier aux carences dans ce domaine et de resserrer les liens entre la démocratie et le développement humain. Une des priorités du PNUD consiste donc à œuvrer dans le long terme pour renforcer les capacités des institutions électorales telles que les organes de gestion des élections et les processus électoraux, tels que l'inscription des électeurs sur les listes électorales, l'éducation des électeurs et l'éducation civique.

Lors de la fourniture d'une aide électorale, les bureaux de pays du PNUD doivent tenir compte des sensibilités locales. Les élections sont des processus fondamentalement politiques. Elles font des gagnants et des perdants et les enjeux peuvent donc être considérables, en particulier pour les gouvernements au pouvoir, qui sont généralement les principaux partenaires du PNUD. Il est important de noter que l'appui électoral fourni par le PNUD est régi par la demande et que des questions internes au PNUD entrent en ligne de compte. La Division de l'assistance électorale du Département des affaires politiques (DAP) des Nations Unies est le point focal de l'Organisation désigné dans ce domaine. Les relations entre les travaux du PNUD et ceux du DAP sont fixées dans la *Note d'orientation sur l'assistance électorale destinée au Département des affaires politiques et au PNUD en date du 17 janvier 2001* (<http://www.un.org/french/documents/ga/docs/56/a56344f.pdf>). Il est important que toutes les activités d'assistance électorale entreprises par le PNUD soient conformes aux dispositions de cette note concernant la répartition des attributions.

À ce jour, le PNUD a acquis une expérience considérable et tiré des enseignements précieux dans les domaines de la mobilisation et de la coordination des ressources ainsi que dans ceux de l'appui aux organismes d'administration électorale et aux processus électoraux tels que l'inscription des électeurs. Par ailleurs, il lui est demandé d'intervenir dans de nouveaux domaines tels que les élections locales, l'éducation civique et les renforcement des parties politiques. La présente Note de pratique, élaborée par le Groupe de la gouvernance démocratique du Bureau des politiques de développement (BDP) du PNUD, est informée par l'expérience et l'expertise acquises par les 132 bureaux de pays du PNUD. Elle fera l'objet de mises à jour périodiques afin d'y intégrer les nouvelles connaissances et les conseils de politiques émanant des travaux en cours dans le cadre de ses programmes au niveau mondial, régional et national. Les contributions visant à améliorer le contenu de la

¹ Huntington, Samuel, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, 1991.

² Le Deuxième Cadre de financement pluriannuel (2004-2007) note que rien qu'en 2002, 26 bureaux de pays du PNUD ont reçu une assistance électorale et que l'un des avantages comparatifs du PNUD dans ce domaine réside dans sa capacité de faire usage des élections en tant que point d'entrée pour appuyer des programmes de gouvernance plus généraux. DP/2003/32, 13 août 2003.

présente Note sont à communiquer directement à Mme Gita Welch, Chef du Groupe de la gouvernance démocratique, à gita.welch@undp.org.

I. Introduction

La présente Note de pratique³ a pour but d'établir un cadre dans lequel s'inscriront les activités du PNUD dans le domaine de l'assistance électorale. Elle porte sur les diverses composantes de l'assistance électorale, les principaux domaines dans lesquels le PNUD et d'autres ont œuvré, les tendances récentes sur le terrain et les leçons à retenir. Ce faisant, elle s'efforce d'établir des orientations pratiques à l'intention des praticiens de la gouvernance du PNUD dans le domaine des systèmes et processus électoraux. Elle ne vise pas à dicter aux bureaux de pays les types d'appuis que le PNUD devrait fournir sur le terrain. La présente Note doit être considérée comme un document d'initiation et de présentation de certains domaines où les activités d'assistance électorales sont généralement les plus efficaces et des conséquences à en tirer.

Dans les régimes démocratiques, les élections ont trois fonctions. Leur première fonction est de permettre au peuple de choisir ses représentants au sein d'un organe législatif et/ou un responsable du pouvoir exécutif, au poste de président, par exemple. En second lieu, les élections sont un moyen de choisir le gouvernement; en fait, dans de nombreuses régions du monde, mais pas toutes, les élections sont principalement un épreuve où s'affrontent des partis politiques en concurrence pour déterminer qui contrôlera le gouvernement. La troisième fonction des élections est de conférer sa légitimité au système politique. Tout particulièrement depuis la fin de la guerre froide et avec l'émergence de la gouvernance démocratique de par le monde, les élections sont devenues une modalité essentielle de la constitution d'un gouvernement légitime. Aujourd'hui, très peu d'États font l'économie d'élections, encore que le sens du terme et la qualité des processus varient considérablement. Si le PNUD a adhéré au concept de la diversité démocratique des pays⁴, dans le sens où il respecte les divers systèmes politiques, cultures et traditions qui peuvent se traduire par des moyens valables de choisir les dirigeants et où il se renseigne sur ceux-ci, il ne s'est pas pour autant départi du principe que les élections libres et équitables constituent une condition universelle à laquelle doit répondre tout État pour être considéré comme authentiquement démocratique.⁵

Malgré la place centrale des élections dans la gouvernance démocratique, il est important de se rappeler que les élections ne sont pas, en elles-mêmes, synonymes de démocratie. Comme il est noté clairement dans le *Rapport mondial sur le développement humain 2002: Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté*, la démocratie est d'avantage une question de voix au chapitre qu'une question de votes :

Les élections constituent le paradigme de la responsabilité sanctionnable. Lorsqu'un gouvernement n'est pas à la hauteur des besoins et des souhaits de la population, cette dernière a la possibilité de ne pas renouveler son mandat. Aucune forme de responsabilité ne saurait être plus directe. Il n'existe pas non plus de forme de participation plus égalitaire. Mais on aurait tort d'assimiler la démocratie à l'organisation régulière d'élections: qui dit démocratie dit aussi institutions opérationnelles (chapitre 2, p. 54).

Bâtir une démocratie exige bien davantage que des élections régulières, pluralistes et transparentes, si importantes qu'elles soient. Ce qui se passe avant et après les élections est d'égale importance, comme l'est aussi la capacité des électeurs d'exiger que les processus électoraux se traduisent en de réels progrès démocratiques pour la population.

³ La note couvre la ligne de service des systèmes et processus électoraux. Deux notes de pratique antérieures couvrent les lignes de service du développement parlementaire (septembre 2002) et de l'e-gouvernance et de l'accès à l'information (septembre 2003).

⁴ Voir le *Rapport mondial sur le développement humain 2002*, chapitre 2, page 55.

⁵ Les élections libres et équitables se caractérisent, entre autres, par le suffrage universel, des procédures d'inscription ouvertes, des scrutins à bulletin secret et le restant, un accès universel aux bureaux de vote, la présence d'organismes de supervision indépendants et les libertés fondamentales de parole, d'expression et d'association.

II. La question et ses dimensions

Il y a aujourd'hui au pouvoir plus de gouvernements choisis par des élections libres et équitables qu'à tout autre moment de l'histoire.⁶ Parallèlement, toutefois, comme le signale clairement le *Rapport mondial sur le développement humain 2002* du PNUD, les résultats de cette évolution démocratique sont mitigés. On assiste à l'avènement de démocraties « illibérales »⁷, régimes dans lesquels les dirigeants ont été élus par des processus concurrentiels mais qui, une fois au pouvoir, gouvernent en appliquant des pratiques autoritaires.

Au cours de la décennie écoulée, devant l'augmentation du nombre de gouvernements élus démocratiquement et celle des défis liés au maintien de la démocratie, la focalisation du PNUD a évolué. Selon le rapport de 2003 sur le Cadre de financement pluriannuel (CFP), 42 % des dépenses totales effectuées de 2000 à 2002 au titre des programmes l'ont été pour la gouvernance démocratique. Les activités qui visent à renforcer la gouvernance démocratique comprennent la fourniture d'une assistance aux institutions de gouvernance, telles que les organes de gestion électorale, les parlements et les organes judiciaires, la demande marquant ici un accroissement. De 1991 à 2000, les Nations Unies ont reçu 226 demandes d'assistance émanant de 89 pays et entités/territoires (notamment du Kosovo, du Sahara occidental et du Territoire palestinien occupé), soit une moyenne de 25 par an; de 2001 à 2003, elles ont reçu 76 nouvelles demandes, soit une augmentation du simple au triple. Pour répondre à cette vague de demandes d'assistance électorale, le PNUD a réorienté progressivement ses interventions, passant de l'assistance directe dans le cadre d'un événement électoral donné à des programmes de renforcement des capacités s'inscrivant dans le long terme et visant à instaurer des procédures électorales efficaces et durables.

Le PNUD définit la gouvernance comme « l'exercice de l'autorité politique, économique et administrative dans le cadre de la gestion des affaires d'un pays à tous les niveaux ...[comprenant] les mécanismes, les processus, les relations et les institutions complexes au moyen desquels les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits et assument leurs obligations et auxquels ils s'adressent pour régler leurs différends ». La gouvernance démocratique a de nombreuses caractéristiques; « notamment la participation, la transparence et la responsabilité. Elle favorise la primauté du droit. »⁸ Il est aujourd'hui généralement accepté que l'assistance en faveur des systèmes et processus électoraux constitue un élément crucial de la promotion de la gouvernance démocratique et qu'il conviendrait de l'intégrer davantage dans l'assistance octroyée par le PNUD en faveur des institutions et des autres processus de la gouvernance.

L'assistance électorale se présente sous deux grandes formes. L'une consiste à fournir des appuis pour la préparation et la conduite d'un événement électoral donné, généralement des élections générales des niveau national. L'autre consiste à contribuer à renforcer les capacités à long terme des institutions intervenant dans les élections, telles que les organismes d'administration électorale, les commissions de démarcation des circonscriptions, les organisations de la société civile et les partis politiques, ou à accroître l'efficacité des processus nationaux ayant trait aux élections, tels que l'éducation des électeurs, l'éducation civique, les inscriptions électorales et l'observation nationale des élections. De plus en plus, le PNUD fait porter son attention sur cette assistance qui s'inscrit dans le long terme.

L'assistance électorale est un domaine sensible pour plusieurs raisons. Si la gestion des élections est une activité de l'administration publique de grande envergure, et à ce titre est susceptible de bénéficier du même type de programmes de renforcement institutionnels que ceux qui sont offerts dans d'autres domaines de la gouvernance, tels que celui de la réforme du secteur public, les élections sont aussi essentiellement des événements politiques. Cela signifie que tout praticien qui apporte une assistance dans ce domaine doit le faire avec tact et en étant conscient des répercussions politiques possibles. La chose est d'autant plus importante que le partenaire clé du PNUD dans le domaine du développement est généralement le gouvernement du pays bénéficiaire. Les gouvernements sont, par nature, directement intéressés par les élections et l'on ne saurait donc les considérer automatiquement comme des partenaires neutres dans ce domaine.

⁶ Selon Freedom House, le nombre de pays où les élections sont pluralistes et conformes aux normes minimales de liberté et d'équité a atteint son niveau record en 2003, où 121 (soit 63 %) des 192 gouvernements du monde étaient des « démocraties électorales », soit une augmentation du triple depuis la fin de la guerre froide en 1989.

⁷ Zakaria, Fareed, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, W.W. Norton & Company (avril 2003).

⁸ PNUD, *La gouvernance en faveur du développement humain durable* (janvier 1997), p. vi.

En outre, le PNUD œuvre en partenariat avec la Division de l'assistance électorale du Département des affaires politiques (DAP) des Nations Unies, qui appuie le Secrétaire général adjoint aux affaires politiques, lequel est le point focal désigné des Nations Unies pour l'assistance électorale. Les relations entre les travaux du PNUD et ceux de la DAE/DAP dans ce domaine sont fixées dans la *Note d'orientation sur l'assistance électorale destinée au Département des affaires politiques et au PNUD, en date du 19 octobre 2001* (voir <http://www.un.org/french/documents/ga/docs/56/a56344f.pdf>). Il est important que toutes les activités d'assistance électorale entreprises par le PNUD soient conformes aux dispositions de cette note concernant la répartition des attributions, le cadre de coopération et les modalités procédurales.

À ce jour, le PNUD a acquis une expérience considérable dans le domaine des élections. En février 2001, il a produit un rapport intitulé *UNDP and Electoral Assistance: Ten Years of Experience [Le PNUD et l'assistance électorale: Dix ans d'expérience]* qui analyse en détail son expérience et ses avantages comparatifs dans ce domaine. Parmi les principales recommandations émises dans le rapport figurent notamment :⁹

- Le PNUD doit se concentrer davantage sur l'assistance électorale sous forme de renforcement des capacités à long terme, en mettant l'accent tout particulièrement sur l'établissement de commissions électorales permanentes et indépendantes.
- Le PNUD doit concevoir ses activités d'assistance électorale globalement dans le cadre général des objectifs de ses programmes de gouvernance. L'appui visible octroyé aux processus électoraux offre un point d'entrée important pour le renforcement des institutions des pays et peut être mis à profit pour attirer une aide des donateurs pour mettre en œuvre d'autres interventions ayant trait à la gouvernance.
- L'appui aux programmes d'éducation des électeurs et d'éducation civique avant et après les élections doit être renforcé, tout particulièrement en vue d'accroître le dialogue entre les citoyens et leurs représentants politiques aux niveaux national, régional et local.
- Le PNUD doit accroître l'appui qu'il apporte aux élections sous-nationales et aux référendums afin d'élargir la base de la démocratie et de renforcer les processus de décentralisation qui vient à autonomiser les gens, en particulier les pauvres, au niveau communautaire.

III. Le créneau et les points d'entrée du PNUD

Du fait de sa concentration sur l'aide au développement et l'atténuation de la pauvreté, le PNUD octroie une assistance électorale principalement en tant que moyen d'aider tous les citoyens, notamment les pauvres, les femmes et les autres groupes défavorisés de la société, à participer à l'élaboration des politiques gouvernementales et à exercer une influence à ce niveau ainsi qu'au niveau de la pratique. Cela exige en particulier des liens de redevabilité entre les électeurs et leurs représentants élus, des partis politiques à large base, des processus électoraux efficaces par rapport aux coûts, et des organes de gestion électorale indépendants et permanents. De plus, du fait de l'accent qu'il met sur l'impartialité et sur la mise en rapport d'une large gamme d'acteurs du développement, le PNUD se trouve souvent placé en position idéale pour jouer un rôle de coordination ou d'appui direct des processus électoraux. Le tableau 1 ci-dessous indique les principaux points d'entrée dans le domaine de l'assistance électorale sur lesquels le PNUD concentre généralement son appui.

Tableau 1 : Principaux points d'entrée de l'assistance électorale du PNUD

Type	Description
Réforme du système électoral	Ce type d'assistance consiste souvent en une réforme des institutions politiques pour élargir leur base et les rendre plus inclusives et plus représentatives. En contribuant à la conception de nouveaux systèmes électoraux ou la réforme des anciens systèmes, le PNUD aide à renforcer la redevabilité entre le gouvernement et les gouvernés. L'assistance du PNUD lors de la réforme du système électoral du Lesotho a contribué à instaurer un système multipartite à représentation proportionnelle qui a abouti à la mise en place d'un parlement plus représentatif que son prédécesseur.

⁹ Ces recommandations font l'objet d'une analyse plus détaillée à la section « Orientations pratiques », ci-dessous.

Administration électorale	Un domaine d'assistance prioritaire du PNUD est celui de la formation d'organismes d'administration électorale indépendants et permanents. Cette assistance prend diverses formes : renforcement institutionnel, appui en faveur de réformes juridiques, programmes de développement professionnel du personnel électoral, établissement de capacités accrues d'information du public et de diffusion, et aide aux pays pour la gestion des ressources en rapport avec les élections. L'appui aux organismes d'administration électorale est inclus dans la quasi totalité de l'assistance électorale du PNUD et constitue l'un des principaux éléments de son programme d'appui au Mali et au Pakistan.
Processus électoraux durables	La mise en place de processus électoraux durables se situe au cœur même des programmes d'assistance électorale du PNUD. Les interventions peuvent prendre diverses formes et comportent souvent la fourniture d'un appui en faveur d'élections à faible coût, libres et équitables. L'aide porte généralement sur le renforcement des capacités du pays en matière de planification, de suivi et de budgétisation des élections. Elle peut également viser les inscriptions électorales et la création d'un système d'état civil ou l'actualisation du système en place. Ce renforcement des capacités à long terme est une caractéristique de nos programmes pour le Bangladesh et le Mozambique.
Éducation des électeurs et éducation civique	Ces activités visent à élargir la participation démocratique, notamment chez les femmes et les autres segments sous-représentés de la société. Les efforts du PNUD comprennent des activités de sensibilisation qui mettent l'accent sur les droits et les devoirs des citoyens dans les sociétés démocratiques fonctionnant bien. Ces activités ont été mises en œuvre par le PNUD au Malawi, à Fidji et au Kirghizistan.
Mobilisation et coordination des ressources pour l'appui électoral	Du fait de la sensibilité et de l'importance des réformes et des processus électoraux, ceux-ci peuvent susciter un vaste intérêt international. Le PNUD peut servir de véhicule pour acheminer les contributions et les participations financières de tierces parties. Il a joué un rôle de premier plan en élaborant le Partenariat pour la gouvernance qui a coordonné l'aide des donateurs lors des élections cruciales de 1999 en Indonésie. Il a également assuré la coordination des observateurs électoraux internationaux et de diverses activités au Bangladesh et a organisé tout le processus électoral en Sierra Leone au titre d'un mandat du Conseil de sécurité des Nations Unies, où le scrutin s'est déroulé sous la supervision de la section des Affaires civiles de la MINUSIL et du PNUD.
Domaines d'appui émergents	Deux domaines émergents des interventions du PNUD sont ceux du renforcement des partis politiques et de la résolution des différends électoraux, domaines où le PNUD bénéficie des avantages de son impartialité. Dans ses travaux avec les partis politiques, le PNUD s'efforce de veiller à ce que ceux-ci soient associés à l'inscription et à l'éducation des électeurs, d'améliorer les campagnes et les stratégies médias des partis, de renforcer les groupes parlementaires des partis et de faire en sorte que les partis remédient à l'inégalité des sexes au sein de leurs organes de direction, conformément à leurs engagements. Ce travail est étroitement lié au développement institutionnel, étant donné que la présence de groupes parlementaires efficaces, démocratiques et transparents représentant les divers partis accroît l'efficacité des parlements eux-mêmes. Aux Comores, conformément à son approche non partisane, le PNUD a amené les partis politiques à participer à la validation des listes électorales. Au Lesotho, il a fourni un appui en faveur de l'éducation civique et au Guyana, il a permis aux décideurs politiques de parvenir à un consensus sur la cadre législatif des élections. Un autre domaine émergent est celui de l'appui de la résolution des différends électoraux (voir « Approches et techniques » ci-après).

IV. Implications opérationnelles

Les trois sections ci-après (Leçons et principes d'action, Approches et techniques et Orientations pratiques) développent les considérations contenues dans la Troisième partie ci-dessus et traitent plus spécifiquement des caractéristiques constitutives des bonnes pratiques dans les principaux domaines dans lesquels le PNUD intervient régulièrement. On trouvera des hyperliens renvoyant à des études de cas à l'annexe 3 de la présente Note.

1. Leçons et principes d'action

Les bonnes pratiques sont faites des leçons recueillies au fil du temps. Ces leçons, réunies, forment la base de

principes d'action. Le terme de « bonne pratique » a été retenu volontairement ici étant donné les difficultés auxquelles on se heurte pour déterminer que l'on est en présence de « meilleures pratiques » devant des contextes aussi divers que ceux des pays où le PNUD intervient. Les généralisations ne sont pas toujours utiles. Dans une certaine mesure, il conviendra de tenir compte du contexte du pays considéré lors de l'application des leçons et des orientations présentées ci-dessous.

1.1 Le PNUD concentre son assistance électorale sur l'établissement de capacités à long terme

Aujourd'hui, la plupart des pays qui sollicitent une assistance électorale se préparent à leur troisième ou leur quatrième élection multipartite. Le PNUD réoriente son aide pour s'éloigner des appuis ponctuels visant un événement spécifique et accorde la priorité au renforcement des institutions nationales et des processus essentiels pour assurer la durabilité des régimes démocratiques. Le but principal de l'assistance technique dans le domaine électorale est d'aider les pays à se doter des moyens d'organiser de futures élections sans aide ou avec une aide minimale de l'extérieur. L'assistance du PNUD porte de plus en plus sur le renforcement des capacités institutionnelles des structures de gestion électorale (telles que les commissions électorales indépendantes et permanentes) et des systèmes, structures, cadres de gestion, cadre juridique et processus budgétaires sur lesquels reposent les processus électoraux durables. Ces mesures de développement institutionnel peuvent être appliquées par divers moyens : recours à des consultants internationaux pour fournir des conseils sur les méthodes optimales et pour former les responsables électoraux, parrainage de conférences dans le pays et internationale sur les questions électorales ou collaboration avec des représentants du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif pour élaborer des cadres juridiques en matière d'élections.

Les élections et leur coût

Les élections les moins chères coûtent de 1 à 3 dollars EU par électeur et se déroulent dans des pays qui possèdent une longue expérience électorale, tels que les États-Unis et la plupart des pays d'Europe de l'Ouest. Parmi les autres pays où le coût des élections est faible figurent, en Amérique latine, le Chili (1,2 dollar par électeur), le Costa Rica (1,8 dollar) et le Brésil (2,3 dollars); en Afrique, le Botswana (2,7 dollars) et le Kenya (1,8 dollar); en Asie, l'Inde (1 dollar) et le Pakistan (0,5 dollar); et l'Australie (3,2 dollars). En revanche, les élections qui ont lieu dans le cadre d'opérations de maintien de la paix sont les plus coûteuses, comme on pouvait s'y attendre. Il convient de noter que les comparaisons des coûts des élections ne sont pas toujours possibles, vu les différences entre les systèmes et les processus. *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, López-Pintor, Rafael,

Lorsque des commissions électorales permanentes et indépendantes sont en place, leur personnel doit être professionnalisé. Les élections ont de meilleures chances d'être libres, équitables et efficaces lorsque les structures électorales sont exemptes d'ingérences et lorsqu'elles disposent d'un personnel professionnel permanent à divers niveaux. Ceci permet aux commissions et à leur personnel d'acquérir de l'expérience et de l'expertise en matière de planification de base et de maîtrise des coûts. Le professionnalisme peut également renforcer le respect mutuel des acteurs politiques dans les pays ayant connu des conflits récents. En Arménie, par exemple,

le PNUD œuvre avec la Commission électorale centrale pour former des membres de la commission à tous les niveaux et pour fournir des matériels et de l'équipement pédagogiques à cette commission ainsi qu'aux Commissions électorales territoriales. Le PNUD a fourni une assistance analogue au Comité électoral national du Cambodge et a facilité l'apport d'améliorations qualitatives et quantitatives en matière d'inscription et d'éducation des électeurs. Au Yémen, où le PNUD fournit également un appui à la Commission électorale, la liste électorale s'est allongée de 43 % globalement et de 100 % pour les électrices, par rapport à la liste précédente.

À long terme, les commissions permanentes sont plus efficaces par rapport au coût que celles que l'on crée pour chaque élection. Elles ont l'avantage sur les commissions temporaires de ne pas exiger le recrutement et la formation répétés d'effectifs nombreux, ce qui se traduit par des économies. Faute de développement des capacités à long terme, de nombreux pays continueront de s'efforcer tant bien que mal de mener des élections sans aide extérieure.

1.2 L'assistance électorale est un point d'entrée stratégique pour les programmes généraux de gouvernance

La tenue d'élections satisfaisantes est essentielle pour établir la légitimité politique dans les pays qui cherchent à opérer une transition vers la démocratie. En soutenant les élections, le PNUD aide les pays à se préparer à la pratique d'une gouvernance responsable et cultive les relations nécessaires pour appuyer les efforts de réforme de la gouvernance dans des domaines sensibles tels que ceux des droits de l'homme, de la démocratie représentative et de l'indépendance judiciaire.

Les élections locales peuvent parfois constituer le point d'entrée d'une assistance électorale au niveau national. C'est ainsi qu'en Indonésie, l'intervention du PNUD dans la coordination d'une élection reconnue sur le plan international en juin 1999 a abouti à un effort national de réforme des mécanismes parlementaires du pays. De même, la participation limitée du PNUD au niveau des élections locales du Nigéria en décembre 1998 a été le prélude d'une assistance plus significative aux élections présidentielles de février 1999. Ceci a pavé la voie de l'adoption d'un programme global de « Gouvernance pour la réduction de la pauvreté et le DHD », axé sur le renforcement des institutions de gouvernance démocratiques, des droits de l'homme et de la décentralisation. L'aide actuelle apportée aux élections locales au Timor oriental devrait également déboucher à terme sur un appui à la gouvernance locale visant à aider les élus à s'acquitter de leurs fonctions. De même, les appuis visant la gouvernance locale peuvent ouvrir la porte à la fourniture d'une assistance électorale. Si le PNUD se fait accepter en tant que partenaire de confiance par sa collaboration dans le domaine de la gouvernance locale, il pourra être invité à fournir des conseils sur des questions plus sensibles telles que le système électoral.

Un autre point d'entrée visé dans le domaine de la gouvernance est le renforcement ou la réforme du système d'enregistrement de l'état civil. Ces initiatives peuvent réduire considérablement le coût des élections étant donné que les listes électorales peuvent être établies d'après des registres d'état civil fiables, faute desquels il faut procéder chaque fois à de nouvelles inscriptions des électeurs.

1.3 Coordination des donateurs et mobilisation des ressources en préparation aux élections

Les élections multipartites sont des entreprises complexes et coûteuses qui exigent souvent une capacité de gouvernance sophistiquée et un niveau de ressources hors de portée de nombreux pays en développement. L'assistance technique et l'aide financière extérieures peuvent donc être essentielles, en particulier dans le cas des premières élections organisées par les pays en transition. À cet égard, le PNUD a souvent joué un rôle central de par son positionnement stratégique de « convocateur » des pays donateurs en vue de la fourniture d'une assistance électorale extérieure. En prenant l'initiative à titre de facilitateur de la coordination des donateurs, (comme au Guyana en 1997, au Mozambique et en Indonésie en 1999, au Yémen en 2000 et en Sierra Leone en 2001), le PNUD peut jouer un rôle significatif dans la mobilisation de l'aide extérieure, y inclus auprès des donateurs non résidents, en faveur de processus électoraux nationaux.

Quelle est la meilleure façon de procéder? Le PNUD, ainsi que d'autres acteurs, préfère souvent les arrangements de participation aux coûts, comme en Afghanistan, à l'établissement de fonds d'affectation spéciale multidonateurs, étant donné la structure plus décentralisée d'exécution de cette modalité, qui confie aux bureaux de pays du PNUD la gestion des apports financiers des donateurs. Les accords de participation aux coûts peuvent également servir à opérationnaliser les partenariats entre un groupe de donateurs et le PNUD. L'arrangement peut faire l'objet d'un mémorandum d'accord tel que celui qui a été élaboré en Tanzanie, qui définit les grands objectifs de la coopération et les rôles et responsabilités des partenaires, mais sans créer de fonds commun proprement dit. En outre, une nouvelle option plus rationalisée est également disponible : le recours au guichet de pays du Fonds d'affectation spéciale thématique de la gouvernance démocratique (DGTTF). Ce fonds est régi et géré exactement comme le serait un projet de participation aux coûts. Par comparaison, les fonds d'affectation spéciale multidonateurs plus complexes (comme celui de l'Indonésie) ou les fonds communs (comme celui du Mali – voir l'annexe 3) comportent généralement des « accords de comptes secondaires » qui exigent une comptabilité distincte et un personnel compétent formé à l'administration de fonds réservés de divers donateurs.

1.4 Appui de la mise en œuvre des programmes d'assistance technique pour les élections

Le représentant résident/coordonnateur résident et le personnel du bureau de pays du PNUD jouent un rôle central dans la fourniture de l'assistance électorale, du fait de leur expérience et connaissance du pays et des relations établies avec les responsables gouvernementaux, les donateurs bilatéraux, les organisations non

gouvernementales et les partis politiques. Le PNUD gère les fonds des donateurs et effectue normalement lui-même une contribution pour financer le soutien électoral, fournit des conseils à la commission électorale sur les questions relatives aux donateurs ainsi que dans les domaines techniques, aide les ONG actives dans le domaine de l'éducation civique et de l'information des électeurs en leur octroyant des fonds et des conseils techniques, fournit un soutien logistique aux consultants, et coordonne ses efforts avec ceux de l'EAD et le conseiller technique concernant toutes les questions techniques ayant trait aux élections. L'assistance technique est de portée variable, allant d'une aide globale couvrant tous les aspects de l'élection, comme au Mozambique en 1999, à une assistance ciblée, sous forme de campagne d'éducation civique ou de renforcement des capacités de communication de la commission électorale, comme au Nigéria en 2003. Le PNUD fournit diverses formes d'appui à la mise en œuvre de l'assistance technique dans pratiquement tous les projets d'assistance électorale.

1.5 Fourniture d'un soutien logistique aux observateurs internationaux

Il est important de noter que les Nations Unies ne peuvent pas observer les élections si elles fournissent une assistance au processus électoral et à moins qu'elles ne sont mandatées à cette fin par un organisme intergouvernemental (Assemblée générale ou Conseil de sécurité, par exemple).¹⁰ Les travaux dans ce domaine ne constituent donc pas une observation des Nations Unies et se concentrent sur la coordination des observateurs internationaux et/ou intérieurs. L'EAD assume un rôle directeur dans la conception, la dotation en personnel et la mise en œuvre des activités d'observation, en coopération avec le PNUD. En conséquence, le PNUD a coordonné de nombreuses missions d'observation internationales dans le cadre de ses initiatives d'assistance électorale. À la demande d'un État Membre, l'EAD et le PNUD peuvent établir un petit secrétariat dans le pays hôte pour coordonner les activités et fournir un appui logistique à des observateurs internationaux constitués en Groupe mixte d'observateurs internationaux (JIOG). Le JIOG est parrainé par les États Membres et par des organisations intergouvernementales et non gouvernementales. Le PNUD et l'EAD peuvent partager la responsabilité de l'établissement d'un secrétariat avec une autre organisation ou un autre pays. Des JIOG ont été institués dans divers pays, dont le Yémen, le Cambodge, le Nigéria et le Kirghizistan. L'observation commence en général immédiatement avant l'ouverture des inscriptions électorale et se poursuit pendant toute la campagne, pour se terminer lors de la proclamation des résultats. Le PNUD fournit également une assistance à des groupes d'observateurs autres que des JIOG, tels que des groupes du Commonwealth ou de l'OEA, comme il l'a fait au Guyana en 1997.

La forte présence du PNUD sur le terrain et ses connaissances des pays sont des atouts de grande valeur pour les missions d'observation. Le PNUD informe les observateurs lors de leur arrivée dans le pays, prévoit le soutien logistique, notamment la fourniture de véhicules, cartes, itinéraires et procédures d'urgence, coordonne le déploiement des observateurs le jour du scrutin, facilite la collecte des informations recueillies par les observateurs et leur analyse, et organise après les élections des activités de restitution au cours desquelles les observateurs peuvent échanger leurs expériences.

1.6 Importance d'un temps suffisant pour la fourniture des services d'assistance électorale

Il est essentiel de prévoir un temps suffisant pour que toute la gamme des services d'assistance électorale produise les effets escomptés. Compte tenu des variations d'ampleur des interventions et du type d'assistance fourni, les projets électoraux qui ont le mieux réussi ont été entrepris au moins un an avant les élections. Si le temps de préparation est plus bref, on court le risque d'avoir à sacrifier certaines composantes pour respecter le calendrier. C'est ainsi que l'on se retrouve à réduire le temps consacré à ces activités importantes que sont les consultations et la formation. Cela augmente aussi les risques d'erreurs et le coût des achats. En effet un calendrier plus serré se traduit par un accroissement du coût des matériels électoraux et une limitation des options en matière d'achats. Les gouvernements qui ont l'intention d'organiser des élections doivent savoir que la soumission de leur demande d'assistance en temps utile permettra une meilleure gestion de cette assistance par le système des Nations Unies et qu'il en résultera une mobilisation plus efficace des ressources et une fourniture des services d'appui également plus efficaces. Inversement, comme le signale la Note d'orientation, seul un appui très limité, si même un appui est possible, pourra être fourni aux pays qui

¹⁰ Voir le rapport du Secrétaire général du 19 octobre 2001 (A/56/344), qui note au paragraphe 28 : « Il arrive également que les demandes portent sur l'envoi d'observateurs des Nations Unies; or, il est très rare que l'Organisation accède à de telles requêtes et, lorsqu'elle le fait, c'est généralement sur mandat de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité. »

émettent une demande de dernière minute. En tout état de cause, il ne saurait y avoir d'assistance électorale sérieuse à moins de quatre mois de la date des élections.

1.7 Fourniture de l'assistance électorale en phase de post-conflit

Les élections font partie du processus général de démocratisation, mais dans les situations fragiles de post-conflit, si elles sont organisées au mauvais moment, hâtivement, mal conçues et mal gérées, elles peuvent remettre en cause ce processus. Il est donc impératif, dans de telles situations, d'accorder une attention toute particulière aux détails des élections, notamment au contexte, aux mesures nécessaires et au niveau de sécurité de l'ensemble du processus. Dans la plupart des pays, trois facteurs exercent une influence majeure sur la situation politique en phase de post-conflit. Il y a tout d'abord la question de la date : en général, il est préférable d'éviter les lendemains immédiats des conflits pour tenir des élections. Une période d'un ou deux ans permet à un consensus politique en faveur d'élections de se dégager, aux processus politiques de temps de paix de s'installer et aux questions à résoudre de se manifester clairement. Telle a été précisément l'approche du gouvernement, de la communauté internationale et des Nations Unies en Sierra Leone, où la MINUSIL et le PNUD ont préparé la tenue d'élections présidentielles deux ans après la cessation des hostilités, élections qui ont été étroitement suivies et résolument appuyées par le Conseil de sécurité. En second lieu, viennent les questions du mécanisme du scrutin : qui administre le processus ? Comment inscrit-on les électeurs ? Quel est le mode de scrutin retenu ? Toutes les décisions prises sur ces points se répercutent sur les agrégats politiques qui se forment, sur les appels qu'ils lancent à l'électorat et, de ce fait, sur la nature de la campagne. Au Rwanda, par exemple, un long processus de transition constitutionnel a été conçu pour veiller à ce que le système électoral devant être mis en place accorde une voix à tous les groupes, y inclus aux femmes et aux minorités, et soit largement accepté par le public. Enfin, il y a la question souvent sous-estimée de l'effet des partis politiques sur les élections. Tout particulièrement dans les pays où la société civile est encore faible, les parties politiques constituent un lien clé entre les masses et les élites et jouent un rôle absolument crucial dans l'élaboration d'une politique démocratique. Le but de l'assistance électorale au lendemain des conflits doit être de promouvoir l'établissement d'organisations de partis politiques qui soient réellement en relation avec les communautés, les structures démocratiques internes et de vastes programmes multiethniques.

1.8 Renforcement des liens entre l'assistance électorale et le développement humain/l'atténuation de la pauvreté

Les élections sont des conditions préalables de l'établissement d'institutions de gouvernance fortes et de l'instauration d'une bonne gouvernance, ce qui, à leur tour, sont des conditions préalables de l'atténuation de la pauvreté. Les élections sont également le vecteur de la participation directe des gouvernés au processus de gouvernance et de l'expression de leurs préoccupations les plus significatives (par exemple, l'atténuation de la pauvreté). Les programmes de décentralisation opérants qui effectuent un transfert du pouvoir en faveur des gens au niveau communautaire reposent fondamentalement sur la tenue d'élections locales libres et équitables. À mesure que les pays bénéficiaires des programmes progressent dans le développement démocratique, l'appui des élections locales est un domaine appelé à bénéficier d'interventions croissantes du PNUD. Le PNUD, de son côté, met l'accent de plus en plus sur la planification et la mise en œuvre d'initiatives d'assistance électorale visant explicitement à promouvoir l'instauration d'un environnement propice au développement humain durable et à l'atténuation de la pauvreté.

2. Approches et techniques

Si les domaines examinés ci-dessous ne sont pas les seuls dans lesquels le PNUD fournit une assistance électorale, ce sont les domaines principaux dans lesquels les demandes d'assistance se concentrent actuellement et, selon toute vraisemblance, continueront de se concentrer à l'avenir. Certains de ces domaines sont plus importants que d'autres, par le volume de l'assistance fournie par le PNUD ainsi que par leur valeur stratégique.

2.1 Systèmes électoraux

La conception et les caractéristiques du système électoral exercent une influence durable sur la gouvernance

démocratique et le choix de ce système constitue l'une des décisions politiques les plus importantes de la part des pays, quels qu'ils soient. C'est au premier chef par l'entremise du système électoral, principal instrument de la gouvernance représentative, que le peuple effectue ses choix et fait entendre sa voix. La forme du système électoral influe sur d'autres aspects du système politique, tel que le développement des partis politiques, et c'est d'elle que dépend l'établissement de relations suffisamment étroites entre les citoyens et leurs dirigeants politiques pour que ceux-là puissent exiger de ceux-ci une redevabilité, une représentativité et une sensibilité à leurs besoins authentiques. Le système électoral a de profondes implications pour les pauvres et les autres groupes marginalisés et détermine dans quelle mesure ils pourront faire entendre leur voix et disposeront d'un certain pouvoir.

Le système électoral a trois fonctions principales. La première et la plus fondamentale est celle de convertir les votes exprimés en sièges au sein des assemblées parlementaires ou en charges publiques attribuées à des individus. En second lieu, il constitue le canal par lequel le peuple peut tenir ses représentants élus redevables de leurs actes. En troisième lieu, il encourage ceux qui aspirent au pouvoir à présenter leurs appels à l'électorat selon des formes précises. Dans les sociétés divisées, par exemple, où la langue, la religion, la race ou autres formes d'appartenance ethnique représentent des clivages politiques, certains systèmes électoraux peuvent récompenser les candidats et les parties qui agissent de manière coopérative et conciliante envers les groupes rivaux ou, inversement, défavoriser ces candidats et favoriser ceux qui n'ont en tête que l'intérêt de leur propre groupe.

Les systèmes électoraux sont souvent classifiés d'après le degré de proportionnalité de la conversion des votes des électeurs en sièges pour les divers partis. On distingue ainsi trois types de scrutin : majoritaire, proportionnel et mixte. Les systèmes dits à scrutin majoritaire font généralement une place plus grande à la représentation locale par l'emploi de circonscriptions électorales de petites dimensions, à un seul représentant. Parmi ces systèmes figurent le scrutin majoritaire uninominal, le scrutin à deux tours, le vote par mandat et le scrutin préférentiel.

En revanche, les systèmes à représentation proportionnelle, où les circonscriptions électorales sont de plus grandes dimensions et comptent plusieurs représentants entre lesquels sont répartis les voix exprimées, comprennent les systèmes à listes de partis dans leurs versions « ouvertes » et « fermées », les systèmes à « membres mixtes » et les systèmes à « vote unique transférable ». Les modèles mixtes offrent encore une autre approche, et diverses formules alliant le scrutin majoritaire et le scrutin proportionnel (telles que celles selon lesquelles une partie du parlement est élue à la représentation proportionnelle et une autre partie au scrutin majoritaire au niveau local, comme cela s'est pratiqué communément dans les nouvelles démocraties au cours de la décennie écoulée, en particulier dans les systèmes parlementaires bicaméraux). Bien que les systèmes proportionnels représentant mieux les opinions minoritaires, ils ne sont pas nécessairement aussi efficaces que certains systèmes du type majoritaire à circonscriptions uninominales pour établir des liens de redevabilité et de représentation entre l'élu et ses électeurs.

Il existe également toute une gamme de moyens institutionnels spécifiques qui permettent de cibler les groupes sous-représentés tels que les femmes et les pauvres. Ces dernières années, plusieurs pays, dont le Rwanda, la Jordanie, l'Ouganda, l'Argentine, l'Inde, le Bangladesh, l'Érythrée et la Tanzanie, ont fait l'essai de systèmes de quotas pour renforcer la représentation féminine. De même, des pays aussi divers que les Philippines, le Liban et Maurice ont inclus des dispositions spéciales en faveur des pauvres (et autres groupes sectoriels spécifiques) dans leur système électoral.¹¹ On notera que les dispositions visant à assurer un équilibre ethnique peuvent exiger une identification officielle de l'ethnicité dans le cadre du processus électoral, chose souvent peu souhaitable. L'applicabilité de ces formules dépend aussi en partie de la structure du système électoral et il est souvent plus facile de les introduire dans les systèmes de représentation proportionnelle.

Dans la pratique, la plupart des experts conviennent qu'il n'y a pas de système électoral intrinsèquement meilleur que les autres et que le choix doit être fait en fonction des objectifs visés (représentation proportionnelle, par exemple, ou forte représentation des circonscriptions locales, ou possibilité d'élire des candidats autres que ceux nommés par les partis politiques, etc.). Si certains systèmes tendent plus d'autres à produire, par exemple, des résultats proportionnels, les conséquences globales des systèmes électoraux sont

¹¹ Voir les exemples donnés à l'annexe 3.

fortement liées au contexte. C'est ainsi qu'un parti dont le vote est largement dispersé sur une région de grande étendue sera vraisemblablement défavorisé par les systèmes à vote majoritaire fondés sur les circonscriptions, alors qu'un parti à vote concentré régionalement peut facilement être sur-représenté par ces mêmes systèmes.

2.2 Administration électorale

La responsabilité de l'administration des élections est confiée dans certains pays à des institutions ministérielles, tel que le ministère de l'Intérieur, alors que dans certains autres ce sont d'autres institutions de gouvernance, tels que les services des archives publiques, les autorités fiscales ou même les services des postes, qui en sont chargées. Les organismes d'administration électorale spécialisés, lorsqu'ils existent, présentent également entre eux des différences appréciables : certains sont temporaires et d'autres permanents; certains sont entièrement ou partiellement partisans, d'autres non partisans; et leur structure peut être soit centralisée, soit décentralisée. Toutefois, les comparaisons des diverses expériences faites à ce jour et une étude mondiale commanditée et publiée par le PNUD¹² soulignent le fait que les organismes d'administration électorale indépendants et permanents constituent incontestablement une bonne pratique du point de vue de la gestion générale des élections, en ce qu'ils permettent d'assumer les coûts à court et à moyen terme, jouissent de la confiance du public et sont stables. Ils sont perçus comme étant indépendants et à l'abri des ingérences politiques, ce qui confère de la crédibilité au processus électoral, facteur déterminant du succès de toute élection. En outre, un personnel de base professionnel, permanent, à effectif renforcé les années des élections, peut, à long terme, être plus efficace par rapport au coût qu'un personnel temporaire engagé de manière ponctuelle.

Administration : Qui fait quoi et où ?

Un examen effectué en 2000 portant sur 148 pays a permis de constater que les élections avaient été organisées dans 53 % de ceux-ci par une commission électorale indépendante et dans 27 % sous la supervision d'un organisme électoral indépendant, et que dans les 20 % restants, les élections avaient été administrées exclusivement par le pouvoir exécutif. *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, López-Pintor, Rafael, pour le PNUD/PNUD, 2000.

Une commission véritablement indépendante doit être capable de fonctionner de manière efficace sans contrôle ministériel direct, notamment pour ce qui a trait à ses fonctions financières et administratives. Elle doit également, pour bien faire, être composée de membres non partisans. En pratique, dans le monde, de nombreuses commissions électorales indépendantes ne jouissent pas d'une complète autonomie financière et ont pour membres des représentants des partis politiques et pas des membres non partisans, mais elles sont néanmoins en mesure de fonctionner sans être soumises à l'ingérence ou au contrôle des autorités gouvernementales.

De même qu'il existe des variations de degré d'indépendance entre différentes commissions, de même, leur permanence peut se manifester de diverses manières. Un organisme électoral doté d'un personnel permanent est coûteux et, dans certains pays, il n'est pas réaliste de conserver un personnel réduit entre les élections. À long terme, toutefois, les commissions permanentes constituent dans de nombreuses circonstances une option plus efficace par rapport aux coûts et se prêtent bien mieux au développement de connaissances de fond spécialisées au sein de l'administration électorale. Beaucoup des commissions électorales indépendantes les plus anciennes au monde (telle que celle de l'Inde) ont acquis une capacité appréciable en matière de mobilisation de ressources et ont accumulé une somme d'expertise démontrée en matière d'administration électorale. De tels exemples militent en faveur des organismes permanents en tant que modèle de choix pour l'administration des élections.

Par ailleurs, il est important de noter que ni l'indépendance, ni la permanence ne peuvent garantir la crédibilité d'un organisme d'administration électorale. Le manque de crédibilité du système électoral a des répercussions négatives sur la légitimité démocratique des élus. Dans certains cas, les organismes d'administration électorale permanents et indépendants peuvent être de peu de valeur s'ils sont, par exemple, officiellement indépendants mais non crédibles ou permanents mais instables du fait de la démission de membres, et donc de la perte de mémoire institutionnelle, au lendemain de chaque élection.

¹² López-Pintor, Rafael, *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, PNUD, New York, 2000.

La composition des organismes d'administration électorale est importante, elle aussi. Dans certains pays, ces organismes sont formés non pas de fonctionnaires, juges ou autres représentants officiels indépendants, mais de membres des partis politiques prenant part aux élections. Cette pratique est largement répandue dans certaines régions et elle peut se traduire par une « indépendance multipartite » si la représentation des partis est soigneusement équilibrée pour permettre à l'organisme d'exercer ses fonctions. Toutefois, ce modèle se prête à la politisation et peut aboutir à des blocages, ce qui souligne l'importance qu'il faut accorder aux détails de la composition des organismes d'administration électorale.

Eu égard aux risques et aux vulnérabilités décrites ci-dessus, le renforcement des capacités des organismes d'administration électorale est l'une des principales formes d'assistance électorale fournie par le PNUD, en vue de contribuer à l'instauration d'une gouvernance démocratique durable. Dans le domaine électorale, l'appui prend de multiples formes, notamment la planification d'événements de grande envergure, le soutien logistique et la formation en matière de résolution des conflits. Mais l'aide aux organismes d'administration électorale peut également s'étendre dans des domaines de l'administration publique qui ne sont pas nécessairement liés aux élections, tels que la planification financière, la budgétisation, le soutien technique, les achats, les ressources humaines et le développement stratégique. Le programme multidonateurs du PNUD ayant fourni un appui à la Commission électorale du Bénin est un exemple de bonne pratique en matière de renforcement de l'administration électorale, de même que l'appui accordé par le PNUD à la Commission nationale électorale du Cambodge.

2.3 Inscription électorale

Les élections, activités de grande envergure auxquelles la plupart des citoyens adultes peuvent participer et exigeant une organisation et une coordination nationales, se situent dans un domaine très particulier de la gouvernance publique. De ce fait, et en raison de la nécessité de recueillir, collationner, gérer et protéger de mésusage les données sur tous les électeurs habilités à voter, l'inscription électorale occupe une place clé dans l'administration des élections. C'est aussi l'un de plusieurs sous-domaines de l'administration électorale qui subit une influence toute particulière de l'emploi croissant des nouvelles technologies. Étant donné que dans de nombreux pays la liste électorale est la seule forme de registre d'état civil, elle est souvent utilisée à des fins autres que les seules élections. Pour en donner un exemple peu commun, la liste électorale du Timor oriental a servi à identifier les personnes disparues après les attaques des milices qui ont suivi le plébiscite sur l'indépendance organisé par les Nations Unies en 1999. L'inscription sur la liste électorale est également importante au niveau individuel lorsqu'elle est assortie de la distribution de cartes d'électeur qui constituent une pièce d'identité officielle.

Un autre élément clé du processus d'inscription électorale est la délimitation des circonscriptions électorales. Tout comme l'administration électorale, ce processus fait l'objet d'approches diverses de par le monde. C'est ainsi que certains pays confient la tâche aux représentants des politiciens et aux partis politiques eux-mêmes, en un effort visant à un « équilibrage » des résultats des différents camps en présence. Dans d'autres pays, ce sont des fonctionnaires, des magistrats et autres officiels sans allégeances politiques qui sont chargés de l'opération. La comparaison des diverses expériences suggère que la meilleure pratique dans ce domaine consiste à veiller à ce que le processus de délimitation soit aussi transparent et aussi exempt de pressions politiques que possible. Cela exige généralement un organe indépendant composé de membres neutres qui tient ses assises en public et qui est capable d'accepter des propositions et des suggestions de toutes les parties intéressées. Au Niger, par exemple, des consultations publiques sur les lois relatives à la décentralisation appuyées par le PNUD ont abouti à un processus de délimitation participatifs comportant des auditions publiques des citoyens et des représentants des administrations locales de tout le pays. Il convient de noter par ailleurs que la délimitation des circonscriptions électorales est généralement menée en rapport avec un recensement de population et qu'elle n'a donc lieu que périodiquement.

Le processus général de l'inscription électorale comporte, de par sa nature, le recueil d'informations sous un format normalisé auprès de chaque électeur puis de les collationner et de les distribuer sous une forme utilisable au moment de la tenue des élections, pour s'assurer que seuls les électeurs habilités participent au scrutin, tout en empêchant les votes, les usurpations d'identité et autres irrégularités. La complexité de ces questions et la nature laborieuse de la tâche font que l'inscription électorale est souvent l'une des

composantes les plus coûteuses, les plus longues et les plus sujettes à controverse de tout le processus électoral et qu'elle fait communément l'objet de demandes d'assistance.

Une bonne pratique, sur laquelle se concentre souvent l'assistance du PNUD au niveau de l'inscription électorale, consiste à établir un registre électoral permanent ou continu, qui est mis à jour régulièrement pour tenir compte des mouvements de population, des nouveaux électeurs et des décès, de préférence à un registre établi de toutes pièces à chaque élection. Lors des élections de 2003 au Cambodge, par exemple, le PNUD a appuyé un nouveau processus d'inscription des électeurs qui établit une liste permanente, à mettre à jour tous les ans, réunissant 94 % de l'électorat. De même que de nombreux autres domaines de l'administration électorale, la compilation et l'entretien d'un registre électoral efficace se prête à l'application des nouvelles technologies, en particulier à l'informatisation des données électorales. Toutefois, un certain nombre de pays n'ont pas encore atteint ce stade, de sorte que lorsqu'ils sollicitent une assistance électorale du PNUD, ces pays demandent souvent de l'aide en vue de l'informatisation des listes électorales et de l'exécution d'autres tâches nécessaires à l'adoption des nouvelles technologies dans le domaine des élections.

Les coûts associés aux diverses méthodes d'inscription électorale ne sont pas faciles à calculer étant donné les multiples facteurs qui entrent en ligne de compte. C'est ainsi que la décision d'établir des bases de données informatisées, par exemple, doit être prise en sachant que, dans les pays les plus pauvres en particulier, l'utilisation optimale des nouvelles technologies n'est pas toujours le meilleur moyen de mettre en place un registre électoral pratique et efficace par rapport aux coûts. On notera que les possibilités de fraude électorale peuvent en fait augmenter avec l'informatisation, qui expose les registres au hacking et à d'autres manipulations des données électroniques. Il est donc essentiel de tenir compte soigneusement des possibilités et des limites des technologies de l'information avant de décider d'y recourir.

2.4 Éducation civique et éducation des électeurs

L'éducation civique et l'éducation des électeurs sont deux processus qui se chevauchent mais qui restent distincts. L'éducation des électeurs vise les électeurs potentiels et constitue un élément important pour instaurer un environnement propice aux élections libres et justes. Elle revêt une importance particulière dans les démocraties émergentes. Son but est d'aider les organes d'administration électorale à mener des élections crédibles et efficaces par rapport aux coûts. Les programmes efficaces d'éducation des électeurs se concentrent sur les aspects techniques de l'élection et visent à encourager les gens à choisir et à exprimer leur choix librement; ils peuvent prévenir la violence et l'intimidation, en particulier durant la campagne et le jour du scrutin. L'éducation civique, elle, cible l'ensemble des citoyens en vue de les sensibiliser à leur rôle, leurs droits et leurs devoirs au sein d'un régime démocratique.

Éducation civique et éducation des électeurs

L'éducation des électeurs porte principalement sur le mécanisme du scrutin : pourquoi voter, comment voter, où voter, etc. L'éducation civique est de portée plus large et concerne les devoirs et les droits des citoyens dans les régimes démocratiques. Elle trouve généralement sa place dans les programmes d'enseignement scolaires, les messages des médias, etc. Le soutien électoral fourni par le PNUD, qui cible toute une gamme d'institutions et de processus, tels que les organismes d'administration électorale, les médias, les partis politiques, l'éducation des électeurs et d'autres domaines, peut servir de point de départ pour lancer des initiatives d'éducation civique durant les années sans élections, initiatives qui peuvent sensibiliser les citoyens et accroître leur participation à la vie démocratique en général et aux élections en

Les programmes d'éducation des électeurs et d'éducation civique figurent parmi les activités d'assistance électorales les plus demandées au PNUD et parmi celles aussi où cette assistance peut exercer la plus grande influence. À long terme, les programmes d'éducation civique peuvent accroître la participation politique dans différents domaines de la gouvernance et atteindre de vastes segments des diverses strates sociales. On peut, ne effet, dans la plupart des pays en développement, identifier les groupes sociaux, tels que les pauvres, les femmes, les populations autochtones et d'autres, qui participent peu au processus électoral et qui sont sous-représentés parmi les candidats et donc parmi les élus. Les programmes ciblés d'éducation civique et d'éducation des électeurs qui visent spécifiquement à accroître la participation de ces groupes peuvent donc s'avérer particulièrement efficaces pour défendre les intérêts de secteurs les plus défavorisés de la société et

permettent des progrès appréciables dans ce domaine.

En règle générale, les programmes d'éducation civique et d'éducation des électeurs doivent s'attacher à sensibiliser et à faire connaître les processus électoraux et démocratiques du pays. Ils obtiennent généralement ces résultats en apportant aux citoyens les informations appropriées, par l'entremise de l'enseignement et de divers médias créatifs, et en les encourageant à défendre leurs droits, à promouvoir leurs intérêts dans le cadre de manifestations électorales et démocratiques et à contribuer à la société par des actions civiques. Toutefois, l'éducation civique, et même celle des électeurs, ne s'arrête pas une fois les élections passées. C'est ainsi qu'en 2002-2003, le PNUD a appuyé au Lesotho des programmes d'éducation des électeurs pour expliquer à ceux-ci la nouvelle législation électorale introduite par les partis politiques et les membres du public. Le PNUD a également fourni son soutien pour formuler une stratégie d'éducation civique post-électorale au Cambodge, au Bangladesh, en Indonésie et au Kirghizistan. Ces programmes de sensibilisation, qui soulignent notamment les droits et les devoirs qui découlent de l'appartenance à une société démocratique, peuvent doter les gens des moyens d'influer sur les institutions de gouvernance, de tenir les élus et les fonctionnaires du gouvernement responsables de leurs actes et de prendre des initiatives propices au développement de leur communauté.

2.5 Coordination de l'assistance électorale internationale

Un autre domaine dans lequel il est demandé de plus en plus au PNUD de jouer un rôle de premier plan est celui de la coordination de l'assistance internationale. Il est crucial en effet d'assurer une coordination efficace lorsque plusieurs donateurs bilatéraux et multilatéraux fournissent une assistance, technique et autre, pour appuyer le processus électoral d'un pays. Dans la plupart des cas, le PNUD joue le rôle de chef de file pour les Nations Unies au niveau du pays en tant que mécanisme de coordination de l'assistance des donateurs d'une part et des diverses activités entreprises par toute une gamme d'acteurs internationaux et nationaux. Le PNUD est particulièrement bien placé pour cela, en raison de son mandat, de sa présence au niveau des pays et du rôle directeur qu'il joue fréquemment dans les projets d'assistance électorale à long terme comprenant un renforcement des commissions électorales et des autres institutions. Cette coordination peut revêtir plusieurs formes : elle peut concerner notamment toute l'assistance électorale, le PNUD faisant alors fonction de point focal, ou les activités des observateurs internationaux ou nationaux.

Le PNUD a coordonné l'ensemble de l'assistance électorale et l'appui financier accordé à ces fins dans plusieurs pays, y inclus celui provenant d'apports de la communauté internationale. Il l'a fait lors des élections en Indonésie, où il a coordonné et géré plus de 60 millions de dollars sur le total de 90 millions annoncés par la communauté internationale. Le PNUD a joué le même rôle en Sierra Leone, avec la MINUSIL, où il a coordonné le soutien octroyé aux élections présidentielles. Il a également établi des fonds avec le gouvernement du Mali pour appuyer les élections présidentielles et législatives de 2002, et avec les donateurs et la commission électorale en Tanzanie, en prévision des élections de 2005.

Le PNUD répond aussi souvent à des demandes de coordination des observateurs électoraux. Une large gamme d'acteurs internationaux et régionaux observe à présent régulièrement les opérations électorales, en particulier dans les contextes fragiles ou dans les situations de transition. Les principaux intervenants dans ce domaine comprennent les Nations Unies elles-mêmes, ainsi que des organismes régionaux tels que l'Union européenne (UE), l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), l'Organisation des États américains (OEA), l'Union africaine (UA), le Commonwealth et d'autres. Les ONG actives dans le domaine de la promotion de la démocratie y participent aussi régulièrement, telles que le Centre Carter, le National Democratic Institute for International Affairs (NDI) et, aujourd'hui, une floraison de groupes d'observateurs intérieurs dans la plupart des pays. Cette prolifération de missions d'observation des élections impose des pressions croissantes aux agents respectés et impartiaux tels que le PNUD auxquels incombe la tâche d'assurer la coordination des divers groupes d'observateurs. On a vu un exemple de ce type de coordination et d'appui au Bangladesh, lors des élections parlementaires de 2001, où le bureau de pays du PNUD a joué le rôle d'agent d'exécution de la mission d'observation de l'Union européenne.

2.6 Résolution des différends électoraux

Un domaine qui fait l'objet de préoccupations constantes et de demandes d'assistance fréquentes est celui de

la résolution des différends électoraux. Le cadre juridique devrait toujours prévoir des mécanismes et des voies de recours efficaces pour assurer le respect des droits électoraux. Le droit de vote est un droit de l'homme fondamental, tout comme le droit à un recours en cas de violation du droit de vote. En conséquence, le cadre juridique applicable au processus électoral doit comprendre des dispositions détaillées et suffisantes pour protéger les droits dans ce domaine et pour régir les différends inévitables qui surgissent sur de nombreux autres points avant, pendant et après les élections.

Il existe des variations considérables au niveau mondial dans les façons de résoudre les différends électoraux. Au moins six approches distinctes ont été recensées, les trois premières étant de loin les plus courantes :

1. Résolution par l'entité électorale chargée de l'organisation des élections
2. Résolution par un tribunal ou un organisme spécialisé qui n'intervient pas dans l'organisation des élections.
3. Résolution par le pouvoir judiciaire ou par une division spéciale du pouvoir judiciaire.
4. Résolution par le pouvoir législatif ou l'exécutif.
5. Intervention de tribunaux et commissions internationaux
6. Résolution par des mécanismes de règlement extrajudiciaire des différends.

Quelles que soient les approches retenues, il est important d'accorder, au minimum, à tout électeur, candidat et parti politique le droit de déposer plainte auprès de la commission électorale ou du tribunal compétent s'il estime qu'il a été porté atteinte à ses droits électoraux. Cela constitue une meilleure pratique, comme le sont aussi le prompt examen de l'affaire de la part de l'instance compétente et le prononcé d'une décision impartiale. En outre, il convient que la loi électorale prévoit la possibilité d'un pourvoi en appel devant une instance supérieure.

La loi doit prévoir des délais raisonnables dans les limites desquelles l'organisme chargé de la résolution des différends électoraux doit examiner les plaintes, rendre ses décisions et les communiquer aux plaignants. La décision peut intervenir immédiatement dans certains cas ou exiger plusieurs semaines dans d'autres. L'organisme chargé de la résolution des différends doit pouvoir statuer d'urgence lorsque les plaintes sont suffisamment graves pour remettre en cause ou affecter gravement un processus électoral en cours. Les délais prévus doivent donc être souples et tenir compte tant du niveau de la commission ou du tribunal électoral que de la nature de la plainte.

Les principes énoncés ci-dessous sont des normes minimales qui doivent être incluses dans le cadre juridique, mais la résolution des différends électoraux présente des variations considérables d'une région à l'autre. Il faut donc se rappeler qu'un pays donné doit faire preuve d'une souplesse appréciable lorsqu'il adopte le mécanisme juridique la plus adaptée aux fins de la résolution des différends électoraux. L'assistance électorale fournie dans ce domaine doit tenir compte de l'approche et des traditions du pays ou de la région tout en visant à atteindre les objectifs que les meilleures pratiques décrites ci-dessus permettent d'atteindre. C'est ainsi, par exemple, qu'après les élections de 1997 âprement disputées au Guyana, le PNUD a appuyé l'application de l'Accord Herdmanston conclu avec l'aide de la CARICOM pour résoudre les différends électoraux et s'attaquer à leurs causes sous-jacentes. Au Cambodge, le PNUD a fourni son appui aux acteurs politiques pour entreprendre une réforme majeure de la législation et a émis à l'intention des autorités une série de suggestions visant à rationaliser le processus électoral et à en réduire le coût.

3. Orientations pratiques

Bien que chaque élection présente de nouveaux défis aux fournisseurs d'assistance technique et d'aide financière extérieures, et que chaque bureau de pays du PNUD opère dans un contexte national *sui generis* (politiquement, historiquement, culturellement, etc.), plusieurs questions pratiques se posent systématiquement lors de toutes les interventions du PNUD dans le domaine de l'appui électoral. Il n'existe pas, on le sait, de modèle parfait, mais les suggestions émises ci-dessous peuvent apporter des éléments de réponse à un grand nombre des questions les plus communément posées par le personnel du PNUD chargé de fournir une assistance aux pays.

3.1 Relire la Note d'orientation sur l'assistance électorale du DAP-PNUD et bien comprendre les responsabilités des acteurs des Nations Unies

La Note d'orientation sur l'assistance électorale émise conjointement par le DAP et le PNUD le 17 janvier 2001 (<http://www.un.org/french/documents/ga/docs/56/a56344f.pdf>) définit le contexte des initiatives d'assistance électorale des Nations Unies. Elle décrit le rôle des divers organismes des Nations Unies dans la fourniture de l'assistance, les types d'assistance disponibles et les conditions préalables exigées et elle expose les procédures auxquelles doivent se conformer les coordonnateurs résidents des Nations Unies pour recevoir l'assistance de l'EAD et des autres entités de l'Organisation.

La note confère au coordonnateur résident des Nations Unies, dans la plupart des cas, un rôle essentiel dans la coordination des activités électorales au niveau du pays. Toutefois, les grandes missions d'assistance sont généralement gérées dans le pays par un représentant spécial du Secrétaire général, le coordonnateur résident jouant alors un rôle d'appui. Dans tous les cas où il n'a pas été nommé de représentant spécial, c'est le coordonnateur résident qui est le principal agent de liaison entre le gouvernement et le système des Nations Unies.

La Note d'orientation du DAP et du PNUD s'inscrit dans la ligne d'une série de résolutions de l'Assemblée générale sur l'affermissement du rôle des Nations Unies pour renforcer l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes et la promotion de la démocratisation. La première de ces résolutions est A/RES/46/137 (17 décembre 1991); depuis cette date, tous les deux ans, l'Assemblée générale adopte une résolution de suivi à la suite de la soumission du rapport du Secrétaire général sur les élections.¹³ Ces résolutions de l'Assemblée générale peuvent constituer un point de départ important dans les travaux du PNUD concernant les élections, en particulier lorsque le pays a voté en faveur des résolutions ou a pris part au consensus les concernant.

3.2 Inviter la Division de l'assistance électorale (EAD) à mener une mission d'évaluation pour déterminer l'opportunité d'une intervention des Nations Unies/du PNUD

La fourniture d'un appui à une élection peut, dans certains cas, comporter des risques politiques. Conformément à la Note d'orientation du DAP et du PNUD, le PNUD devrait informer la Division de l'assistance électorale (EAD) du DAP, en tant que point focal des Nations Unies pour les élections, de toute demande d'assistance émise par un pays avant d'offrir quelque soutien que ce soit. Une évaluation de la situation politique, sous forme de mission d'évaluation ou d'examen sur dossier, peut aider à déterminer si la situation dans le pays est propice à l'organisation d'élections libres et équitables. Si la situation politique est instable et/ou s'il est peu probable que des élections conformes aux normes internationales pourront être organisées quel que soit le niveau d'assistance extérieure, le point focal des Nations Unies émet une décision se prononçant contre la fourniture de tout type d'appui électoral par l'Organisation. Lorsqu'il a été décidé de dépêcher une mission d'évaluation, le PNUD devrait fournir aux membres de l'EAD des informations détaillées sur la situation politique et prendre des rendez-vous pour eux avec les acteurs appropriés, tels que des représentants des partis politiques, du gouvernement, du parlement et du pouvoir judiciaire, de la presse, du monde des affaires et de la société civile.

3.3 Établir soigneusement le calendrier prévu et les besoins de travaux et dresser une check-liste complète qui sera intégrée dans la proposition de projet

En remontant dans le temps à partir de la date de l'élection prévue, les bureaux de pays devraient établir un calendrier des principaux événements et processus de travail nécessaire à la fourniture de l'assistance électorale, qui sera intégré subséquemment dans un descriptif de projet préliminaire. Cette étape des activités peut être complexe et longue et, en tant que coordinateur principal de l'assistance électorale extérieure, le bureau de pays du PNUD peut se heurter à des difficultés lorsqu'il s'agit de prévoir les étapes nécessaires et de déterminer les coûts de l'élection. Il conviendra, en général, de déterminer les besoins de mobilisation des ressources, de prévoir les budgets (par exemple pour la rémunération des consultants pour mener une évaluation des besoins de la commission électorale, le renforcement initial des capacités pour l'établissement d'une unité de gestion affectée strictement au projet, la rémunération du personnel de la commission électorale, l'équipement et les matériels électoraux, les transports, les matériels et l'appui logistique pour la période des inscriptions, l'éducation civique et l'éducation des électeurs, la rémunération des consultants

¹³ Les résolutions récentes sont A/RES/56/159 et A/RES/54/173. Elles sont disponibles sur le site web de documentation des Nations Unies à <http://www.un.org/french/documents/>

internationaux et nationaux fournissant l'assistance technique, des observateurs nationaux et internationaux, des chauffeurs et interprètes, etc.). Il faudra également mettre en place les systèmes de suivi, de rapports et d'évaluation et examiner les options en matière d'arrangements de gestion.

3.4 Déterminer les besoins d'apports à tous les stades du processus électoral et leurs implications financières et les inclure dans la proposition de projet

Lorsque l'EAD/DAP entreprend une mission d'évaluation des besoins, il peut être utile de combiner celle-ci avec une mission de formulation de projet. Ces missions conjointes constituent parfois une bonne pratique, étant donné qu'elles allient l'expertise politique et stratégique du DAP et du PNUD selon une approche de renforcement institution à long terme et qu'elles peuvent procurer un gain de temps précieux dans la formulation du projet. Lorsqu'une évaluation sur le terrain n'est pas jugée nécessaire, ou lorsque l'EAD/DAP procède à un examen documentaire, il peut être bon d'engager un consultant pour aider le bureau de pays à définir les besoins fondamentaux d'appui du processus électoral et les implications financières et opérationnelles. L'EAD/DAP tient un registre d'experts internationaux susceptibles de fournir une assistance technique.¹⁴ En outre, le Bureau des politiques de développement du PNUD, par l'entremise de la Pratique de la gouvernance démocratique et/ou des SURF sur le terrain, dispose d'une expertise interne et fait appel à des partenariats extérieurs pour appuyer les processus et les systèmes électoraux.¹⁵ Ces consultants et ces ressources seront utiles pour élaborer le descriptif du projet d'assistance électorale du PNUD ainsi que pour fournir des conseils lors de l'établissement d'un calendrier détaillé. Le bureau de pays pourra aussi recruter du personnel expérimenté (international et national) pour établir et/ou doter en personnel un secrétariat d'assistance électorale indépendant ou pour collaborer avec la commission électorale du pays et lui fournir des orientations.¹⁶ Le bureau de pays pourra solliciter des fonds et des contributions en nature pour appuyer les activités suivantes : i) le processus d'inscription électorale, ii) l'éducation civique (instructeurs internationaux et nationaux), iii) des observateurs électoraux à long et à court terme (internationaux et nationaux), iv) des comptables/agents financiers, et v) du personnel électoral officiel, notamment le personnel des bureaux de vote le jour de l'élection. (Note : la rémunération des fonctionnaires de l'État participant aux élections doit être inscrite à un budget du gouvernement distinct de celui du projet.)

3.5 Établir un emploi du temps réaliste et souple tenant compte des dispositions des lois électorales du pays et comprenant les étapes nécessaires et les objectifs correspondants avant et après le jour du scrutin

La meilleure démarche consiste à entreprendre les projets électoraux suffisamment tôt et à veiller à garder les lignes de communication ouvertes avec les responsables gouvernementaux, les donateurs internationaux, les partis politiques, les médias, et les organisations non gouvernementales. Pour établir le calendrier des activités du projet, le bureau de pays devrait faire usage de celui de l'organisme d'administration électorale ou, s'il n'en existe pas, créer le sien en commençant par la rédaction de la loi électorale et prévoyant la période des inscriptions, celle de la campagne électorale, le jour de l'élection et la période post-électorale. Selon l'ampleur du projet d'assistance électorale, un conseiller technique pourra être responsable de beaucoup des activités prévues. Comme il a été déjà noté ci-dessus, le bureau de pays du PNUD devrait commencer à élaborer le programme d'appui au moins un an avant la date des élections. C'est également à ce stade que le bureau devrait commencer à mobiliser des fonds auprès des donateurs et rencontrer les membres de la communauté internationale présente dans le pays pour s'assurer de son appui. L'expérience a démontré l'importance qu'il y a à encourager les responsables gouvernementaux à se concentrer sur le processus électoral suffisamment tôt,

¹⁴ L'Assemblée générale a chargé le point focal pour l'assistance électorale « d'établir et tenir à jour une liste d'experts internationaux susceptibles de fournir une assistance technique et de participer à la vérification de processus électoraux ». A/RES/46/137.

¹⁵ Le Cadre de financement pluriannuel (CFP) du PNUD pour 2004-2007, approuvé par le Conseil d'administration, a inclus l'encouragement de la gouvernance démocratique au nombre des objectifs clés du PNUD et identifie les systèmes et les processus électoraux comme l'une des sept lignes de services contribuant à la réalisation de cet objectif.

¹⁶ Des Initiatives de soutien mutuel (MSI - *Mutual Support Initiatives*), ou une collaboration entre bureaux de pays dite « COCO-COLA (*Country Office to Country Office Collaboration*) », dans le cadre desquelles des membres du personnel expérimentés d'un bureau de pays du PNUD ayant fourni une récente assistance électorale sont détachés auprès d'un bureau de pays mettant en œuvre un projet d'assistance électorale, peuvent également être organisées par la Pratique de la gouvernance démocratique.

en particulier s'ils prévoient de soumettre une demande d'assistance et si les listes d'inscription électorales doivent être mises à jour. Les praticiens du PNUD devraient également se procurer les matériels électoraux suffisamment tôt pour éviter les frais supplémentaires. Pour bien faire, le bureau du PNUD devrait établir un partenariat avec l'organisme d'administration électorale et avec les ONG internationales et locales longtemps à l'avance. À l'évidence, une campagne d'éducation civique de dernière minute ne saurait être aussi efficace que si elle avait été organisée à l'avance et exécutée sur une période de plusieurs mois.

3.6 Mobiliser des fonds pour le projet d'assistance électorale en sollicitant de multiples sources et selon des approches diverses (participation aux coûts, fonds d'affectation spéciale multidonateurs, financement parallèle et fonds d'affectation spéciale des Nations Unies)

Les bureaux de pays du PNUD devraient se garder de limiter leurs efforts de mobilisation des ressources en s'adressant à une seule source financement. Comme il a été noté précédemment, les bureaux de pays du PNUD préfèrent souvent les arrangements de participation aux coûts à l'établissement de fonds d'affectation spéciale multidonateurs, cette formule comportant une structure plus décentralisée au sein de laquelle le bureau de pays est responsable de la gestion des apports financiers des donateurs. En revanche, si les fonds d'affectation spéciale ouverts exigent souvent une comptabilité distincte, les donateurs peuvent trouver les relations qui en découlent plus adaptées à leurs besoins. Un compromis possible consiste à ouvrir un guichet réservé à l'assistance électorale dans le cadre du Fonds d'affectation spéciale thématique de la gouvernance démocratique, qui permet à la fois une gestion souple et rapide et des redditions de comptes maximales au donateur. Le financement parallèle, tel que le soutien direct en nature accordé par les pays donateurs (fourniture de véhicules ou de matériel électoral), est une autre forme d'appui extérieur que les praticiens devraient s'efforcer d'obtenir dans toute la mesure du possible. Enfin, le Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour l'observation du processus électoral est parfois utilisé aux fins de l'acheminement de fonds réservés à des missions d'observation spécifiques.

3.7 Il peut parfois être valable d'inviter les membres de l'organisme national d'administration électorale à assister aux réunions ordinaires des donateurs

L'examen des questions relatives au processus électoral peut bénéficier de la participation des responsables électoraux nationaux, laquelle en accroît l'efficacité. En tant que coordonnateur principal des réunions de donateurs, le PNUD invite souvent des membres de l'organisme national d'administration électorale à participer à certaines des réunions ordinaires. Ces réunions sont l'occasion d'un dialogue renforcé entre les responsables officiels et les donateurs sur les questions relatives aux domaines techniques, à la mobilisation des ressources et aux préoccupations électorales proprement dites.

3.8 Examiner les options relatives au choix de l'agent d'exécution

L'agent d'exécution est chargé de la gestion général du projet, y inclus de l'émission des contrats et des achats de biens et de services associés à la fourniture de l'assistance extérieure. Les bureaux de pays disposent des options suivantes : 1) Exécution directe (DEX) par le bureau de pays du PNDU, formule souvent préférée pour les projets électoraux, extrêmement utile pour assurer l'indépendance des projets dans les environnements particulièrement sensibles (on notera que les bureaux de pays doivent obtenir ici l'autorisation du siège pour appliquer cette modalité); 2) Exécution confiée au Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS); et 3) Exécution nationale (NEX). Comme l'indique la Note d'orientation destinée au DAP et au PNUD, il convient de faire preuve d'une prudence particulière lors de l'exécution nationale des projets d'assistance électorale. Le choix de cette modalité doit être limité aux cas où il y a eu de pleines consultations sur la question et où l'impartialité et les capacités de l'agent d'exécution font l'objet d'un plein consensus. Bien que l'exécution nationale soit le moyen préféré pour assurer l'appropriation nationale et le renforcement des capacités nationales, conformément à la politique du PNUD, ces résultats peuvent également être obtenus par d'autres méthodes d'exécution. Dans les situations politiques ou les environnements électoraux complexes, l'exécution directe est souvent l'option à retenir, la présence d'un agent d'exécution indépendant et extérieur au processus étant un facteur de crédibilité.

3.9 Mettre en place les systèmes nécessaires pour assurer une gestion efficace des fonds d'assistance électorale et un compte rendu transparent de cette gestion

La fourniture d'une assistance électorale peut exiger du bureau de pays du PNUD qu'il gère et comptabilise de vastes sommes d'argent, en particulier lorsqu'il s'agit des premières élections organisées dans le pays où lorsque la communauté des donateurs est peu représentée dans le pays. L'expérience a montré que cela peut ajouter une charge de travail significative qui pèse lourd sur le personnel en place. Il est à envisager d'engager des comptables et des agents financiers compétents et de confiance auxquels on dispense une formation soigneuse, ou des les « emprunter » à une autre bureau de pays qui a récemment géré des projets électoraux dans la région ou ailleurs.

3.10 Appuyer la fourniture d'équipement et de matériel électoraux

Certains pays, en particulier ceux qui tiennent des élections démocratiques pour la première fois, demande l'aide des Nations Unies sous forme d'appuis pour se procurer des matériels nécessaires à l'organisation des élections tels que les bulletins de vote, isolements, encre indélébile et autres fournitures. Certains donateurs préfèrent accorder ce type d'appui en nature en raison de ses effets directs et visibles. Le PNUD lui-même ne se charge guère des achats directs de fournitures électORALES, encore que dans certains cas un gouvernement ou une commission puisse lui demander de le faire si les règlements nationaux relatifs aux achats présentent des problèmes. Dans les autres cas, le PNUD peut faire office d'intermédiaire et transmettre les offres des donateurs aux organismes d'administration électorale en tenant compte des sensibilités politiques éventuelles. Les bureaux de pays du PNUD recevant de telles offres de la part des donateurs doivent également en informer le Secrétariat des Nations Unies.

3.11 Veiller à ce que des mesures de sécurité appropriées soient en place pour les élections en tant que de besoin

Les élections sont des processus qui peuvent échauffer les esprits dans les pays les plus pacifiques et avoir des effets incendiaires dans les pays émergeant de conflits ou dans ceux où persistent des conflits de faible intensité. Dans le cadre de la préparation générale des élections, le PNUD doit, en tant qu'administrateur du système des coordonnateurs résidents, œuvrer avec les acteurs concernés pour évaluer la situation du point de vue de la sécurité et veiller à ce que les mesures de sécurité des Nations Unies appropriées soient en place pour protéger les personnel sur le terrain, les consultants fournissant des prestations au nom des Nations Unies, les observateurs électORAUX coordonnés par les Nations Unies, etc. Selon le contexte, il est également possible que le PNUD apporte un appui aux institutions nationales, telles que la police, pour renforcer leurs capacités à assurer le maintien de l'ordre et le respect des lois durant la période électorale.

3.12 Maximiser les partenariats internationaux mais surtout nationaux à tous les stades de la préparation et du suivi des élections

Aucun acteur extérieur, y inclus le PNUD, ne possède à lui seul les ressources financières, politiques et techniques nécessaires pour répondre à tous les besoins de l'assistance électorale dans les pays bénéficiaires. La participation de multiples partenaires, nationaux et internationaux, est indispensable à la préparation d'élections libres, équitables et pacifiques et le PNUD est bien positionné pour faciliter l'établissement de relations mutuellement bénéfiques pour appuyer les processus électORAUX, entre les acteurs nationaux mais aussi entre ceux-ci et les acteurs internationaux. Les partenariats peuvent prévenir les redondances d'efforts des multiples acteurs, mais pour y parvenir, il est important que le PNUD comprenne bien la situation et qu'il appuie l'instauration de la confiance entre les groupes d'appui électorale, de manière à ne pas en rester à l'établissement de simples relations contractuelles sous l'égide du PNUD. Il est important de forger des relations avec les partenaires nationaux comme internationaux, tout particulièrement dans les environnements politiques complexes. Cela permet d'éviter les différends post-électORAUX et les accusations de manque d'impartialité du PNUD; ces relations sont également essentielles pour l'établissement de capacités à long terme au sein du pays. Dans le cadre de l'assistance électorale, le PNUD a bénéficié de solides partenariats au niveau des pays avec diverses organisations telles que les ONG nationales, les médias, les donateurs bilatéraux, l'Union européenne, l'OSCE, la Division de l'assistance électorale des Nations Unies et des ONG internationales, dont les principales sont l'International Foundation for Election Systems (IFES), le National Democratic Institute for International Affairs (NDI) et l'International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA). Avec les ONG nationales participant à l'organisation des programmes d'éducation des électeurs, le bureau de pays du PNUD devrait accorder une attention particulière à ses

relations avec la commission électorale, en vue de développer des capacités à long terme au sein du pays en prévision de l'organisation de futures élections.

3.13 Tirer parti de la nature multiforme de l'assistance électorale et de son potentiel en tant que point d'entrée pour la fourniture d'appuis dans d'autres domaines

L'assistance électorale vise à améliorer la conduite du processus électoral, mais elle n'est pas isolée des autres domaines de la gouvernance démocratique. C'est ainsi, par exemple, que les interventions visant à la réforme des procédures des élections parlementaires sont intimement liées aux programmes d'assistance aux parlements. La fourniture d'appuis aux élections locales occupe à l'évidence une place importante dans les programmes de gouvernement local et de décentralisation. Les activités d'assistance électorale peuvent donc avoir des répercussions directes sur les efforts subséquents du PNUD dans des domaines tels que la gouvernance locale, le renforcement des parlements, l'accès à l'information et l'e-gouvernance et la réforme de l'administration publique.

Annexe 1. Possibilités d'intervention au niveau de la programmation

✓ Avez-vous¹⁷ lu et compris la Note d'orientation du DPA-PNUD sur l'assistance électorale et les responsabilités des acteurs des Nations Unies relatives à l'assistance électorale ?

✓ Si l'intervention ne fait pas partie d'un programme préexistant d'assistance au gouvernement, les autorités nationales ont-elles sollicité une assistance électorale ?

✓ Avez-vous établi tous les besoins fondamentaux et de travaux pour l'assistance électorale ?

✓ La Division de l'assistance électorale (EAD) a-t-elle déterminé, en consultation avec vous et avec les entités concernées du siège du PNUD, si une évaluation des besoins (mission sur le terrain ou étude documentaire) était nécessaire ? Dans l'affirmative, avez-vous invité l'EAD à procéder à une telle évaluation ?

✓ Avez-vous, avec les partenaires, conceptualisé le type d'assistance électorale à fournir ? S'articule-t-elle avec les autres activités d'assistance à la gouvernance démocratique du PNUD, prévues ou en cours, ou fait-elle fond sur ces activités ? Les possibilités de renforcement à long terme des systèmes et processus électoraux ont-elles été prises en considération ?

✓ Les partenaires clés, nationaux, régionaux et/ou internationaux, ont-ils participé au processus de conceptualisation ? Qui sont les principales parties prenantes ? Quels sont les risques et les variables que l'intervention comporte ? Comment les interventions prévues par le PNUD s'articulent-elles avec ce que font les autres partenaires ?

✓ Y a-t-il un mécanisme de coordination en place pour s'assurer que les partenaires de l'assistance électorale se réunissent et/ou partagent les informations et font le point

régulièrement sur les progrès accomplis ? Le rôle du PNUD dans la coordination a-t-il été défini ?

✓ Avez-vous élaboré un document de projet au format simplifié conforme aux exigences du PNUD ?¹⁸ Le projet électorale est-il associé à un résultat clairement défini et des indicateurs de résultat ont-ils été établis pour suivre et mesurer les progrès ? Le résultat prévu s'inscrit-il dans le contexte du programme de pays approprié et dans le cadre de résultats stratégiques ?

✓ Des ressources ont-elles été mobilisées pour l'assistance électorale ? Le rôle du PNUD dans la mobilisation et/ou la gestion des ressources a-t-il été défini ? Avez-vous examiné les diverses options en matière de gestion des ressources et d'exécution, en pesant le pour et le contre compte tenu du contexte ? Si vous avez choisi l'exécution directe, la capacité du bureau de pays à se charger du travail supplémentaire a-t-elle été évaluée ?

✓ Avez-vous engagé le personnel de programme approprié et/ou établi la capacité financière requise pour gérer les projets d'assistance électorale ? Avez-vous créé une Unité de gestion de programme (UGP) ? Si oui, est-elle dotée en personnel et en capacités appropriés ?

✓ L'observation des élections est-elle envisagée ? Avez-vous pris contact avec l'EAD en vue de lui confier la direction des activités dans ce domaine ?

✓ Avez-vous identifié d'autres domaines de l'appui à la gouvernance démocratique dans le cadre de la fourniture de l'assistance électorale, par exemple, ceux de l'éducation civique ou de l'appui aux partis politiques, ou dans d'autres lignes de service telles que le développement parlementaire, l'accès à l'information et l'e-gouvernance, la gouvernance locale et la décentralisation, l'accès à la justice et les droits de l'homme ou la réforme de l'administration publique ?

¹⁷ Cette check-liste s'adresse au praticien du bureau de pays du PNUD.

¹⁸ Se reporter au format du descriptif de projet simplifié, Circulaire PROG/01/02 <http://intra.undp.org/circular/>.

Annexe 2. Ressources en matière d'assistance électorale

1. Ressources du DAP et du PNUD

1.1. Point focal des Nations Unies, par l'entremise de la Division de l'assistance électorale

La Division de l'assistance électorale du Département des affaires politiques (www.un.org/Depts/dpa/ead) est chargée de la coordination des activités des Nations Unies dans le domaine de l'assistance électorale. La Division conseille et aide le Secrétaire général adjoint aux affaires politiques, en sa qualité de point focal des Nations Unies pour les activités d'assistance électorale. Les questions sont à adresser directement à ead@un.org.

1.2. Conseillers de politique pour les institutions de gouvernance du PNUD

Le PNUD est à présent bien équipé pour conseiller les pays bénéficiaires de programmes sur les questions ayant trait à la gouvernance démocratique, par l'entremise de ses Conseillers pour la gouvernance démocratique du Bureau des politiques de développement, qui sont en poste dans les divers centres de contact sous-régionaux (SURF) ainsi qu'au siège.

CONSEILLÈRE ÉLECTORALE :

1. Linda Maguire, Conseillère électorale, DGG, New York, linda.maguire@undp.org

SURF :

2. Benjamin Allen, Conseiller pour la réforme des institutions de gouvernance, SURF-Bratislava benjamin.allen@undp.org
3. Alejandro Alvarez, Conseiller pour la réforme de la justice et la sécurité, SURF-Panama City alejandro.alvarez@undp.org
4. Henrik Fredborg Larsen, Conseiller pour la décentralisation et la gouvernance locale, SURF-Katmandou henrik.larsen@undp.org
5. Martin Lavoie, Conseiller pour la réforme des institutions de gouvernance, SURF-Addis-Abeba martin.lavoie@undp.org
6. Deodat Maharaj, Chef adjoint, SURF-Port of Spain deodat.maharaj@undp.org
7. Joseph Mugore, Chef, SURF-Pretoria joseph.mugore@undp.org
8. Stefan Priesner, Chef adjoint, SURF-Katmandou stefan.priesner@undp.org
9. Mohamed Sall-Sao, Spécialiste en réorganisation gouvernementale et en réformes administratives, SURF-Dakar mohamed.sall-sao@undp.org
10. Sanaka Samarasinha, Conseiller pour les principes de droit et le développement parlementaire, SURF-Bangkok sanaka.samarasinha@undp.org
11. Elissar Sarrouh, Conseiller pour la réforme des institutions de gouvernance, SURF-Beyrouth elissar.sarrouh@undp.org

SIÈGE :

12. Randi Davis, Conseiller pour le développement parlementaire, DGG, New York, randi.davis@undp.org
13. Magdy Martinez-Soliman, Directrice de la Pratique de la gouvernance démocratique, DGG, New York, magdy.martinez-soliman@undp.org
14. Jennifer Topping, Conseillère pour le développement parlementaire, DGG, New York, jennifer.topping@undp.org
15. Gita Welch, Chef de la DGG, New York, gita.welch@undp.org

1.3. Réseau de la Pratique de la gouvernance démocratique du PNUD (DGPN)

Le Réseau de la Pratique de la gouvernance démocratique met en rapport, par voie électronique, les praticiens du PNUD actifs dans le domaine de la gouvernance ou s'intéressant aux questions relevant de ce domaine. Il leur permet d'échanger des vues et des conseils sur les sujets qui présentent de l'intérêt pour leur travail. Il réunit actuellement plus de 500 membres répartis sur tous les continents. Pour vous abonner au DGPN, veuillez prendre contact avec la facilitatrice du Réseau de connaissances, Kim Henderson, à kim.henderson@undp.org ou envoyer un message électronique à surf-gov@groups.undp.org avec « subscribe » indiqué dans le champ du sujet. Si vous avez des questions concernant l'assistance électorale ou si vous souhaitez partager une bonne pratique ayant trait aux élections au sein de l'organisation, affichez-les sur le Réseau de la Pratique !

1.4. Bourses d'études en gouvernance démocratique du PNUD au Centre d'Oslo sur la gouvernance

Le Centre d'Oslo sur la gouvernance d'Oslo fait partie intégrante des services d'appui du Bureau des politiques de développement du PNUD. Il administre un programme qui octroie tous les ans des bourses d'études dans le domaine de la gouvernance démocratique. Ces bourses offrent aux fonctionnaires de l'organisation la possibilité de passer un ou deux mois en résidence à Oslo où ils peuvent se consacrer à la rédaction de rapports sur les expériences ayant trait à la gouvernance, y inclus à l'assistance électorale. Pour de plus amples informations sur le programme de bourses, prière de s'adresser au Centre d'Oslo sur la gouvernance à oslogovcentre@undp.org.

1.5. Fonds d'affectation spéciale thématique du PNUD pour la gouvernance démocratique (DGTTF)

Les systèmes et processus électoraux constituent l'une des lignes de service du Fonds d'affectation spéciale thématique pour la gouvernance démocratique. Les ressources allouées par ce mécanisme appuient diverses activités novatrices et catalytiques. Les projets d'un budget plafonné à 350 000 dollars EU et d'une durée maximale d'un an peuvent prétendre à l'appui du Fonds. Le processus d'approbation des propositions de projet commence généralement en septembre de l'année précédente. Pour de plus amples informations sur le DGTTF, voir le site du BDP à intra.undp.org/bdp/index.html. Les questions sont à adresser à la Directrice de la Pratique de la gouvernance démocratique, Magdy Martinez-Soliman à magdy.martinez-soliman@undp.org, ou à Bathylle Missika-Wierzba, associé de projet pour le DGTTF, à bathylle.missika@undp.org.

2. Partenaires et autres acteurs intervenant dans le domaine

Ces dernières années, le PNUD a conclu plusieurs mémorandums d'accord avec des organisations fournissant des services dans le secteur de l'assistance électorale, et en particulier :

2.1. The International Foundation for Election Systems – www.ifes.org

L'IFES dispense des conseils spécialisés et fournit une assistance technique pour promouvoir la démocratie. À l'œuvre dans plus de 100 pays, elle offre son expertise dans les domaines des élections, de la primauté du droit, de la gouvernance et de la société civile.

2.2. International IDEA – www.idea.int

L'International IDEA a été établi pour promouvoir la démocratie durable dans le monde entier, au moyen d'une large gamme d'activités conçues pour favoriser les progrès de la démocratie et pour améliorer la qualité de la gouvernance démocratique aux niveaux national et international.

2.3. The National Democratic Institute for International Affairs (NDI) – www.ndi.org

Le NDI fait appel à un réseau mondial d'experts bénévoles pour fournir une assistance pratique aux dirigeants civils et politiques souhaitant faire progresser les valeurs, pratiques et institutions démocratiques. Il est présent dans toutes les régions du monde où il appuie la formation d'organisations civiques et politiques, assure la bonne marche des élections et promeut la participation des citoyens, l'ouverture et la responsabilité des instances gouvernementales.

Parmi les autres acteurs intervenant dans le domaine, il convient de mentionner :

- L'Office des institutions démocratiques et des droits de l'homme, OSCE: www.osce.org/odihr
- The International Republican Institute (IRI): www.iri.org
- The Westminster Foundation for Democracy: www.wfd.org
- The Carter Center: www.cartercenter.com

Annexe 3. Exemples de bonnes pratiques

1. Exemples du PNUD

1.1 Études de cas de divers pays (<http://portal.undp.org/server/nis/4649027220113234>) (en anglais)

- A Multi-faceted Approach in Fiji
- Basket Funds: The Experience of Mali
- Cambodia's Experiment with Equity News
- East Timor and Political Parties
- Post-Conflict Electoral Assistance
- Support to Yemen's EMB
- Using Quotas
- Working through UNVs to support Kenyan Elections

1.2 UNDP and Electoral Assistance: Ten Years of Experience (en anglais, disponible auprès de la DGG sur demande)

1.3 *Notions essentielles* sur l'assistance électorale

(http://www.undp.org/eo/documents/essentials/French/Fr-Essentials_No_14.pdf)

1.4 Rapports ou études sur les élections

- Cambodge, 2003 (<http://www.undp.org/governance/electoral.htm>)
- Bangladesh, 2001 (<http://www.undp.org/dpa/frontpagearchive/2001/october/2oct01/>)
- Indonésie, 1999 (<http://www.undp.or.id/publications/election1999/index.asp>)
- Nigéria, 2002 (<http://www.unnigeriaelections.org/>)
- Rwanda, 2003 (<http://www.undp.org/dpa/frontpagearchive/2003/may/30may03/>)
- Sierra Leone, 2002 (<http://www.undp.org/dpa/frontpagearchive/2002/april/4apr02/>)
- Yémen, 2003 (<http://www.undp.org/dpa/frontpagearchive/2003/may/21may03/>)

2. Exemples sélectionnés d'études d'organismes partenaires

2.1 International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)

Rapports spécifiques sur les pays (http://www.idea.int/publications/pub_country_main.htm)

2.2 National Democratic Institute for International Affairs

Rapports spécifiques sur les pays (<http://www.accessdemocracy.org>)

2.3 International Foundation for Election Systems

F. Clifton White Resource Center (http://www.ifes.org/research_comm/fcwrc.htm)

2.4 Electoral Institute of Southern Africa

Exemples de pays de l'Afrique australe (<http://www.eisa.org.za>)

Annexe 4. Bibliographie sommaire - Sigles et acronymes

1. Bibliographie sommaire

1.1. Notes de pratique et notes techniques du PNUD/BDP

Outre le présent document, d'autres notes de pratique du PNUD/BDP sont disponibles à www.undp.org/policy/practicenotes.htm. Parmi celles-ci, la Note sur le développement parlementaire (2002) et la Note sur l'éducation civique (2004) présentent un intérêt particulier. Il existe également plusieurs notes techniques traitant de sujets connexes, tels que celle sur l'impact de la conception des élections sur les assemblées législatives et celle consacrée aux partis politiques au sein des assemblées législatives, que l'on trouvera à www.undp.org/governance/legislatures.

1.2. Orientations de la Division de l'assistance électorale

La Division de l'assistance électorale (EAD) du Département des affaires politiques des Nations Unies a produit toute une gamme de documents de référence dans son domaine de compétence. Le document électronique intitulé *Assistance électorale des Nations Unies : Principaux types d'Assistance* (www.un.org/french/Depts/dpa/ead/ea_content/ea_types_of_assist.htm) indique les principaux types d'activités menées par les Nations Unies dans ce domaine. Le document *Assistance électorale des Nations Unies : un effort à l'échelle du système* (www.un.org/french/Depts/dpa/ead/ea_content/ea_un_system.htm) présente l'assistance électorale des Nations Unies qui fait appel aux connaissances spécialisées et aux capacités complémentaires de plusieurs des organismes et services de l'Organisation. L'EAD dispense également une formation limitée au personnel des Nations Unies lors des élections, formation dont le personnel du PNUD peut normalement bénéficier.

1.3. Les organismes d'administration électorale en tant qu'institutions de gouvernance

La publication du PNUD la plus notable à ce jour et qui aborde le fond de la question est intitulée *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. Fruit d'une collaboration du PNUD et de l'IFES, publié en février 2000, cet ouvrage a été rédigé par le professeur Rafael López-Pintor. Il expose l'importance d'organismes d'administration électorale indépendants et permanents et traite des questions de l'assistance en vue de réformes juridiques, de la restructuration institutionnelle, du développement professions, de l'accroissement de l'information du public et des capacités de diffusion extérieure, et de la gestion des ressources. D'autres notes et divers matériels consacrés au sujet sont disponibles à www.undp.org/governance/publications_full.htm#electoral.

1.4. Publications de l'International IDEA

L'International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) a produit plusieurs guides et manuels utiles sur diverses composantes du processus électoral. Le plus utile d'entre eux est sans doute *l'International IDEA Handbook of Electoral System Design*, document de qualité et des plus complets qui présente les divers types de systèmes électoraux en place dans le monde, les effets du choix de ces divers systèmes et les critères qu'il convient d'appliquer en vue du choix des institutions. Ce document contient de nombreuses études de cas de réformes du système électoral et une liste de tous les systèmes électoraux du monde entier.

1.5. Publications de l'IFES

La Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES) a également produit plusieurs publications traitant de l'assistance électorale, dont la plupart sont disponibles gratuitement sur le site Internet de la Fondation à www.ifes.org/research_comm/publications.html.

1.6. Publications de l'OSCE

L'Office des institutions démocratiques et des droits de l'homme (ODIHR) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe a émis plusieurs directives spécifiques en matière d'assistance électorale, qui sont disponibles sur le site Internet de l'ODIHR à www.osce.org/odihr. Ces documents portent notamment sur :

- La résolution des différends électoraux
- L'examen d'un cadre juridique pour les élections
- L'aide aux minorités nationales en vue de la participation au processus électoral.

1.7. Projets conjoints

Outre les travaux réalisés par le PNUD en coopération avec les diverses organisations mentionnées ci-dessus, il existe plusieurs projets d'information sur Internet actuellement élaborés par les Nations Unies, l'IDEA et l'IFES, deux des plus notables étant le projet ACE et le projet EPIC.

Projet Administration et coût des élections (ACE)

Le projet ACE est une initiative conjointe de l'International IDEA, de l'IFES et du DESA (Nations Unies) visant à fournir des informations accessibles dans le monde entier sur l'administration des élections. Les documents de ce projet sont disponibles à www.aceproject.org.

Collecte d'information sur le processus électoral (EPIC)

Le projet EPIC est une entreprise conjointe de l'International IDEA, de l'IFES et du PNUD conçu pour fournir des données comparatives par pays sur les systèmes électoraux, le cadre législatif, la gestion et l'administration des élections. Les documents de ce projet sont disponibles à www.epicproject.org.

2. Sigles et acronymes

BDP	Bureau des politiques de développement
CFP	Cadre de financement pluriannuel
DAES	Département des affaires économiques et sociales (ONU)
DAP	Département des affaires politiques (ONU)
DEX	Exécution directe
DGG	Groupe de la gouvernance démocratique
DHD	Développement humain durable
EAD	Division de l'assistance électorale (DAP)
IDEA	(International) Institute for Democracy and Electoral Assistance
IFES	International Foundation for Election Systems
JIOG	Groupe mixte d'observateurs internationaux
MINUSIL	Mission des Nations Unies en Sierra Leone
NDI	National Democratic Institute for International Affairs
NEX	Exécution nationale
OEA	Organisation des États américains
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RP	Représentation proportionnelle
RSSG	Représentant spécial du Secrétaire général
SIG	Système d'information géographique
SMU	Système majoritaire uninominal
SURF	Centre d'appui sous-régional (PNUD)
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets