

Note d'orientation sur l'assistance électorale destinée au Département des affaires politiques et au PNUD

Généralités

1. Étant donné la nécessité de renforcer à l'échelle du système des Nations Unies la coordination et l'exécution des activités d'assistance électorale, la présente note d'orientation a pour objet de préciser les rôles respectifs et les règles de fonctionnement courantes du Département des affaires politiques du Secrétariat et du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en matière d'assistance électorale aux États Membres. Elle remplace toutes les directives précédentes (A/49/675, annexe III, et révision de 1996).

2. Le système des Nations Unies mène un large éventail d'activités d'aide au développement visant à appuyer les efforts que déploient les États Membres pour favoriser des élections démocratiques et se doter des institutions nécessaires à la gestion des systèmes et processus électoraux. Le plus souvent, les États Membres sollicitent une assistance et des conseils de nature juridique, institutionnelle, technique et administrative concernant l'organisation et la tenue d'élections démocratiques ou demandent à l'Organisation des Nations Unies de fournir un appui au déploiement d'observateurs internationaux ou nationaux pour observer un processus électoral.

Objectifs

3. L'assistance électorale des Nations Unies vise essentiellement un objectif double :
- a) Aider les États Membres à tenir des élections crédibles et légitimes conformément aux critères internationalement reconnus;
 - b) Contribuer au renforcement, dans le pays bénéficiaire, des institutions nécessaires pour organiser des élections démocratiques qui soient honnêtes et périodiques et dans lesquelles tant les partis en lice que les électeurs puissent avoir entièrement confiance.

Répartition des rôles et des responsabilités au sein du système des Nations Unies

4. Compte tenu de la demande croissante d'assistance électorale et afin de répondre de manière cohérente aux demandes des États Membres organisant des élections, l'Assemblée générale a entrepris en 1991 de définir le cadre institutionnel dans lequel se dérouleraient les activités dans ce domaine en adoptant la résolution 46/137, qui reconnaît et affirme le rôle de chacun des grands acteurs de l'assistance électorale des Nations Unies :

a) **Coordonnateur des Nations Unies pour les activités d'assistance électorale.** En application de la résolution 46/137 de l'Assemblée générale, le Secrétaire général a nommé en 1992 un Coordonnateur des Nations Unies pour les activités d'assistance électorale. Le Coordonnateur est chargé, « afin que les demandes des États Membres qui organisent des élections soient traitées uniformément, d'aider le Secrétaire général à transmettre les demandes de vérification électorale au service du programme compétent, mettre à profit, pour la répertorier, l'expérience acquise, établir et tenir à jour une liste d'experts internationaux et maintenir des contacts avec des organisations intergouvernementales, régionales ou autres, pour assurer une organisation appropriée des travaux et éviter les doubles emplois ». C'est le Secrétaire général adjoint aux affaires politiques qui joue le rôle de Coordonnateur des Nations Unies pour l'assistance électorale;

b) **Division de l'assistance électorale.** La Division de l'assistance électorale du Département des affaires politiques a été créée en 1992, à l'origine sous le nom de Groupe de l'assistance électorale, afin d'aider sur le plan technique le Coordonnateur à s'acquitter de ses fonctions. Le rôle de la Division consiste essentiellement à évaluer les demandes d'assistance électorale, à définir et à défendre les normes des Nations Unies en matière d'élections, à effectuer des missions d'évaluation des besoins, à aider d'autres organismes, appartenant ou non au système des Nations Unies, à concevoir des activités concrètes d'assistance électorale, à élaborer des stratégies opérationnelles à l'intention des composantes électorales des opérations de maintien de la paix, à

tenir à jour un fichier d'experts en matière d'élections, à faciliter l'observation d'élections par des observateurs internationaux et à servir de mémoire institutionnelle dans le domaine des élections;

c) **Programme des Nations Unies pour le développement.** Dans sa résolution 46/137, l'Assemblée générale a par ailleurs salué le rôle joué par le PNUD dans la fourniture d'une assistance technique aux activités électorales et souligné l'importance d'une collaboration entre les acteurs du système des Nations Unies. Au niveau des pays, le PNUD joue un rôle prépondérant quand il s'agit de fournir des conseils de politique générale et de programmes propres à renforcer des institutions et procédures démocratiques viables (par exemple, organes chargés des élections, parlements, appareils judiciaires, etc.). Le rôle et les interventions du PNUD en matière électorale concernent essentiellement le renforcement à long terme des institutions chargées des élections et des processus électoraux, notamment en sensibilisant et mobilisant la société civile. Le PNUD joue également un rôle de premier plan au niveau des pays en matière de coordination de l'assistance électorale entre donateurs, acteurs nationaux et acteurs internationaux. Il s'agit d'assurer à la fois une coordination financière, en acheminant les fonds des donateurs aux fins d'appui électoral, et la coordination de l'appui électoral par l'organisation de réunions. Le plus souvent, lorsque l'Organisation des Nations Unies fournit une assistance électorale à un pays, c'est le coordonnateur résident/représentant résident qui représente à cet effet le système des Nations Unies sur le terrain. Au siège du PNUD à New York, le Bureau des politiques de développement s'associe au bureau régional intéressé afin d'appuyer les priorités et besoins définis au niveau du pays, en étroite liaison avec la Division de l'assistance électorale.

Procédure à suivre en matière d'assistance électorale

5. Avant que le système des Nations Unies puisse offrir une assistance électorale sous quelque forme que ce soit, directement ou par l'intermédiaire d'un tiers, telle qu'une organisation régionale ou une autre organisation multilatérale, il faut que l'Organisation évalue soigneusement la situation préélectorale du pays demandeur. Cette évaluation, qui précède tout engagement en matière de projet, est indispensable si l'on veut que l'Organisation n'intervienne que dans des conditions se prêtant à des élections légitimes. Sur cette base, la procédure à suivre pour obtenir une assistance électorale des Nations Unies est la suivante :

- a) Le gouvernement ou les autorités électorales adressent une demande officielle d'assistance au Coordonnateur des Nations Unies pour les activités d'assistance électorale au moins quatre mois avant la date prévue pour les élections afin que la participation des Nations Unies ait vraiment un sens. Il convient de noter qu'un préavis plus long (six à huit mois) permettrait de réduire les coûts et les risques et d'offrir un programme d'assistance plus complet et plus efficace. Les demandes émanent normalement des autorités électorales nationales, de la présidence ou du Ministère des affaires étrangères;
- b) La Division de l'assistance électorale consulte le coordonnateur résident/représentant résident du PNUD concerné, les divisions compétentes du Département des affaires politiques et le siège du PNUD, entre autres, afin de déterminer si la situation préélectorale du pays dont émane la demande répond aux critères gouvernant l'assistance électorale des Nations Unies;
- c) Si, de l'avis du Coordonnateur des Nations Unies, une évaluation plus approfondie des besoins sur le terrain est nécessaire avant de pouvoir se prononcer sur la demande d'assistance, la Division de l'assistance électorale, en collaboration avec le PNUD, dépêche dans le pays intéressé une mission chargée d'évaluer la situation politique, les conditions matérielles et l'état des institutions. Cette mission déterminera en outre l'opportunité, la nécessité et l'impact éventuel de l'assistance des Nations Unies et s'assurera que les principaux partis politiques en lice et les représentants de la société civile souhaitent la participation des Nations Unies;
- d) Si le coordonnateur résident/représentant résident le juge nécessaire et souhaitable, il peut demander à la Division de l'assistance électorale, en anticipation d'une demande officielle du gouvernement ou en parallèle avec celle-ci, de fournir un avis interne des Nations Unies en dépêchant une mission consultative d'experts. Il s'agit généralement de missions discrètes

comptant un nombre restreint de membres, dont l'objet est d'assurer une intervention précoce et de fournir des avis spécialisés sur la coordination et l'exécution de projets d'assistance électorale. Une évaluation précise du contexte préélectoral des pays demandeurs d'assistance permettra de réduire les risques d'associer l'Organisation des Nations Unies à des élections dont l'organisation et le déroulement ne répondent pas aux critères internationaux. Cette évaluation est donc indispensable pour sauvegarder la crédibilité et l'action normative de l'ONU dans ce domaine;

e) Sur la base de ces différentes étapes, le Coordonnateur des Nations Unies approuve ou rejette la demande d'assistance. En cas de réponse positive, la Division de l'assistance électorale travaille en étroite collaboration avec le PNUD, à la préparation d'un projet d'assistance électorale. Une fois rédigé et examiné par le PNUD et la Division, le projet est approuvé et exécuté conformément aux procédures normales énoncées dans le manuel de programmation du PNUD. Le renforcement des capacités à moyen et à long terme des institutions électorales fait partie intégrante des activités du PNUD en matière de gouvernance prévues par le cadre de coopération de pays. La Division de l'assistance électorale doit être consultée sur les aspects politiques et techniques de la proposition de projet dès les tout premiers stades de son évaluation au niveau du pays, étant donné que ces aspects peuvent avoir une incidence sur les élections. La Division communiquera ses commentaires et avis dans les 10 jours ouvrables suivant la réception des documents. Si le PNUD n'a reçu aucune réponse dans ce délai, l'élaboration du projet peut être poursuivie. Son approbation et son exécution devraient répondre aux procédures normales applicables à toutes les activités au titre du cadre de coopération de pays. Le contexte électoral étant politique et souvent sensible, il faudra faire preuve d'une grande prudence pour ce qui est de l'exécution par des organismes nationaux de projets d'assistance électorale. L'exécution par des organismes nationaux devrait être limitée aux cas où il y a eu des consultations approfondies et où l'impartialité et la capacité de l'agent d'exécution font l'unanimité. La Division de l'assistance électorale peut aider à trouver des compétences spécialisées grâce à son fichier de spécialistes des élections;

f) Si un gouvernement demande que l'assistance des Nations Unies soit assortie d'une opération d'observation des élections, la Division de l'assistance électorale assurera la conception, la dotation en effectifs et l'exécution des activités correspondantes, en collaboration avec le représentant résident du PNUD. Dans ce cas, on crée souvent un projet distinct afin de donner à ces activités un cadre opérationnel et juridique propre. Selon la nature et l'objet de l'observation, le projet d'appui de ces activités sera normalement distinct de tout appui fourni aux processus, systèmes ou organismes électoraux;

g) Les coordonnateurs résidents/représentants résidents du PNUD veilleront au maintien de la stricte impartialité des Nations Unies. Ainsi, dans le cadre d'une mission internationale/nationale bénéficiant de l'appui des Nations Unies, le groupe d'observateurs indépendants peut rendre publique une déclaration sur les élections, mais l'Organisation des Nations Unies ne joue qu'un rôle de facilitation et n'émet aucun avis sur les élections ou leur résultat. Les coordonnateurs résidents/représentants résidents s'abstiendront de faire toute déclaration de caractère politique à la presse, à moins d'y être expressément autorisés par le Coordonnateur;

h) Le représentant résident tiendra le Coordonnateur des Nations Unies informé de la situation politique et technique des projets d'assistance électorale en présentant à la Division de l'assistance électorale des rapports d'étape, notamment des rapports du personnel de projet. Ces rapports de projet constitueront la base du rapport bisannuel que le Coordonnateur des Nations Unies est tenu de présenter à l'Assemblée générale;

i) À l'achèvement de chaque projet, le représentant résident présente un rapport final à la Division de l'assistance électorale, au Bureau des politiques de développement du PNUD et au bureau régional du PNUD. Selon qu'il convient, la Division de l'assistance électorale aide le bureau de pays du PNUD à faire procéder à une évaluation technique indépendante des projets d'assistance électorale;

j) À la fin de leur mission ou, dans le cas des experts recrutés pour une longue durée, chaque année, le coordonnateur résident/représentant résident est également prié de présenter à l'organisme de recrutement une évaluation du travail des experts consultants figurant dans le fichier de la Division de l'assistance électorale. Cela permettra à la Division de fournir une assistance plus efficace, d'améliorer ses prestations futures et de mieux prévoir les besoins des pays.

Coordination de l'assistance électorale entre donateurs

6. Une bonne coordination de l'assistance électorale est indispensable lorsque plusieurs donateurs bilatéraux et multilatéraux, institutions spécialisées, organisations non gouvernementales et l'Organisation des Nations Unies fournissent une assistance électorale à un pays. Dans les pays où il y a un représentant spécial du Secrétaire général, celui-ci est chargé d'assurer la coordination politique d'ensemble. Lorsqu'il n'y a pas de représentant spécial, c'est le PNUD qui joue le rôle de chef de file des Nations Unies au niveau du pays à la fois comme mécanisme de coordination de l'assistance des donateurs et comme centre de coordination des activités d'un éventail plus large d'acteurs internationaux et nationaux. Ce rôle de coordination, qui peut être financé par le biais d'un fonds d'affectation spéciale ou d'un mécanisme de participation aux coûts, est indispensable si l'on veut maximiser l'impact de l'assistance fournie et éviter des problèmes tels que les doubles emplois et les chevauchements, la concurrence entre organismes d'assistance dans certains domaines, une surcharge de travail pour les partenaires nationaux et le financement excessif de certains aspects d'un processus électoral au détriment des autres. Selon qu'il conviendra, la Division de l'assistance électorale peut être appelée à participer à ce rôle de coordination.

Coordonnées

7. Services à contacter :

Division de l'assistance électorale Département des Affaires Politiques Secrétariat de l'ONU

Téléphone : (212) 963-8737

Télécopie : (212) 963-2979

Adresse électronique : <electoral@un.org>

Groupe du développement institutionnel Bureau Des Politiques de Développement

PNUD

Téléphone : (212) 906-5054

Télécopie : (212) 906-6471

Adresse électronique :

<gita.welch@undp.org>