



Assemblée générale

Distr. générale
23 août 2007
Français
Original : anglais

Soixante-deuxième session

Point 72 b) de l'ordre du jour provisoire*

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

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

Rapport du Secrétaire général**

Résumé

Le présent rapport rend compte des activités menées par le système des Nations Unies au cours des deux dernières années au titre de l'assistance électorale aux États Membres. L'Organisation des Nations Unies continue, en vertu de son mandat et de son expérience, de promouvoir le principe d'élections périodiques et honnêtes à un moment où celui-ci figure au premier rang des préoccupations de la communauté internationale. Le Secrétaire général adjoint aux affaires politiques, qui est également le Coordonnateur des Nations Unies pour les activités d'assistance électorale, a pour mission de garantir la cohérence administrative et la compatibilité des mesures d'ordre politique et technique au regard de toutes les activités d'assistance électorale menées par le système des Nations Unies. Pour ce faire, il reçoit l'aide de la Division de l'assistance électorale, qui doit tenir un fichier d'experts électoraux et représente la mémoire institutionnelle de l'Organisation pour ce qui est des questions électorales.

* A/62/150.

** La soumission du présent rapport a été retardée car il fallait y faire figurer des renseignements émanant de diverses sources.



Dans le cadre du maintien de la paix ou à l'issue de conflits, une assistance est généralement offerte par l'intermédiaire des composantes électorales des missions conduites par le Département des opérations de maintien de la paix ou par les missions politiques spéciales qu'administre le Département des affaires politiques. La Division de l'assistance électorale prête son concours à ces missions pour mettre sur pied la composante électorale et la doter en personnel, et elle donne au besoin des conseils techniques. Le Programme des Nations Unies pour le développement aide de plus en plus souvent les pays à renforcer leurs capacités afin qu'ils soient en mesure d'administrer les élections de manière professionnelle, et il les aide aussi à élaborer des dispositifs visant à favoriser la participation sans exclusive aux élections sur une période prolongée. Un nombre croissant de départements, de programmes et d'institutions des Nations Unies fournissent des composantes de l'assistance électorale, comme le font des organisations intergouvernementales et de nombreux acteurs non gouvernementaux.

Le système des Nations Unies n'offre une assistance électorale qu'aux États Membres qui en font la demande, ou bien en application d'une résolution du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale. Depuis 1992, l'Organisation a reçu 406 demandes émanant de 107 États Membres, et au cours de la période à l'examen, elle a offert une assistance électorale à 43 États Membres.

Année après année, plusieurs tendances se sont esquissées. Les États Membres continuent de beaucoup solliciter l'assistance de l'Organisation dans le domaine électoral et progressivement le scepticisme qui prévalait au début, du fait des craintes que cette assistance ne porte atteinte à la souveraineté nationale, s'est estompé. Le nombre de demandes concernant l'organisation ou l'observation d'élections a nettement diminué; il est fréquent que l'Organisation offre des conseils et une assistance techniques aux autorités électorales et à d'autres institutions. Les demandes, qui concernent notamment les innovations technologiques, sont sans cesse plus complexes. Un nombre croissant de projets sont axés sur les élections municipales, qui peuvent présenter plus de complexité sur les plans technique et politique, et aussi être plus coûteuses, que des élections nationales. Il est de plus en plus largement admis que pour renforcer les capacités et permettre ainsi l'organisation d'élections crédibles, il peut être nécessaire d'apporter une assistance pendant une période prolongée. Enfin, pour assurer le bon déroulement des élections, il faut opérer de manière crédible et transparente sur le plan technique, et les acteurs politiques concernés doivent s'engager à créer un environnement propice à l'acceptation des résultats et à la formation d'un gouvernement dans un climat pacifique.

Au fil de ses années d'expérience sur le terrain, l'Organisation a mis au point des pratiques qui se sont révélées efficaces. Elle doit toutefois continuer de les adapter afin de pouvoir faire face aux situations et aux problèmes qui se dessinent. Le présent rapport comporte une série de recommandations visant à garantir que l'on continuera d'affermir le rôle que joue l'Organisation dans la mise sur pied d'élections crédibles, périodiques et honnêtes dans les États Membres.

I. Introduction

1. Le présent rapport a été établi en application des dispositions de la résolution 60/162 de l'Assemblée générale et il porte sur les activités d'assistance électorale menées par l'Organisation des Nations Unies depuis le précédent rapport sur ce sujet (A/60/431).

2. Lorsque l'Organisation a commencé d'offrir une assistance électorale, elle s'est heurtée à un certain scepticisme car on craignait que ses travaux ne portent atteinte à la souveraineté nationale ou n'imposent un modèle de démocratie unique. Ces préoccupations se sont progressivement estompées. Il est d'ailleurs à noter qu'il n'a jamais été suggéré que l'Organisation s'ingérait dans les affaires intérieures d'un État Membre.

3. Au cours des 15 dernières années, l'Organisation a aidé 107 États Membres à tenir des élections. La première demande d'assistance électorale lui est parvenue en 1989. Plusieurs États Membres ont fait appel à elle plus d'une fois. Au mois d'août 2007, l'Organisation avait reçu 406 demandes d'assistance électorale. Pendant la période à l'examen, elle est venue en aide à 43 États Membres et, dans 10 cas, cette assistance reposait sur un mandat émanant du Conseil de sécurité. On trouvera en annexe au présent rapport une sélection d'illustrations de l'assistance électorale apportée.

4. Le présent rapport souligne l'importance des efforts que l'Organisation a déployés pour renforcer sa collaboration avec d'autres acteurs de l'assistance électorale, et il décrit un certain nombre de phénomènes et de difficultés face auxquels l'Organisation doit réagir pour garantir la cohérence et l'efficacité de l'assistance électorale offerte. Il met en outre en lumière un certain nombre de problèmes concernant les ressources qui ont une incidence sur la prestation de l'assistance électorale. Enfin, il comporte une série de recommandations visant à améliorer et à étoffer de manière stratégique l'assistance électorale qu'offre l'Organisation aux États Membres.

II. Assistance électorale offerte par l'Organisation des Nations Unies pendant la période à l'examen

A. Coopération au sein du système des Nations Unies

5. De plus en plus souvent, les efforts que fait l'Organisation pour aider les États Membres à tenir des élections crédibles, périodiques et honnêtes nécessitent la mobilisation de tout le système des Nations Unies. Le Secrétaire général adjoint aux affaires politiques, qui est aussi le Coordonnateur des Nations Unies pour les activités d'assistance électorale (ci-après « le Coordonnateur »), a pour mission de garantir la cohérence administrative et la compatibilité des mesures d'ordre politique et technique au regard de toutes les activités d'assistance électorale menées par le système des Nations Unies. Pour ce faire, il reçoit l'aide de la Division de l'assistance électorale, qui doit tenir un fichier d'experts électoraux et représente la mémoire institutionnelle de l'Organisation pour ce qui est des questions électorales.

6. Dans le cadre du maintien de la paix ou à l'issue de conflits, une assistance est généralement offerte par l'intermédiaire des composantes électorales des missions hors Siège conduites sous la houlette du Département des opérations de maintien de la paix ou par les missions politiques spéciales qu'administre le Département des affaires politiques. La Division aide à mettre sur pied la composante électorale et à la doter en personnel, à partir de son fichier d'experts électoraux, et elle donne au besoin des conseils techniques. La Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC) et la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq (MANUI) bénéficient ainsi actuellement d'une telle assistance. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) aide les pays à renforcer leurs capacités afin qu'ils soient en mesure d'administrer les élections de manière professionnelle, et il les aide aussi à élaborer des dispositifs visant à favoriser la participation sans exclusive aux élections sur une période prolongée. D'autres départements, programmes et institutions des Nations Unies contribuent aussi à l'assistance électorale, notamment le Fonds des Nations Unies pour la démocratie, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), le Département des affaires économiques et sociales, le Programme des Volontaires des Nations Unies et le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS).

7. Pendant la présente période à l'examen, on a pu examiner et évaluer le mandat, les fonctions et les ressources de la Division de l'assistance électorale. À cet égard, le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a procédé à une évaluation approfondie du travail de la Division et formulé des recommandations utiles (voir E/AC.51/2007/2/Add.1), que la Division a commencé à suivre.

8. La Division a été réorganisée, sans frais, afin qu'elle soit mieux à même de répondre aux besoins et aux demandes d'aujourd'hui. Elle s'attache désormais à consolider ses partenariats stratégiques et à encourager les différents partenaires à se concerter davantage, tout en se dotant de davantage de moyens pour pouvoir dispenser des conseils sur des questions de principe multisectorielles dans le domaine électoral, notamment celles qui permettraient de progresser vers la réalisation des objectifs fixés en matière de prévention des conflits. Elle a en outre entrepris d'étoffer son exceptionnelle mémoire institutionnelle, afin de mettre plus efficacement ses connaissances et son expérience au service des États Membres et des partenaires. La Division jouera aussi un rôle plus actif dans les campagnes visant à faire prévaloir les normes internationales dans le cadre de l'offre d'une assistance électorale. Par voie de conséquence, les fonctions du Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour l'observation du processus électoral ont été revues et harmonisées avec celles de la Division.

9. Le PNUD est le principal organe d'exécution de l'Organisation pour ce qui est de l'appui électoral à long terme s'inscrivant en dehors du maintien de la paix ou des situations d'après conflit. Chaque année, il administre entre 40 et 50 projets électoraux sur le terrain. Ces dernières années, il s'est attaché à appuyer les cycles électoraux plutôt que des élections spécifiques, ce qui permet de mieux planifier les interventions et de mettre en œuvre des programmes d'assistance pluriannuels de plus grande envergure, axés sur la réforme électorale et le renforcement des capacités. Outre ses activités sur le terrain, le PNUD continue de se livrer à d'importants travaux d'analyse consacrés à des questions liées aux élections. En 2006, il a publié les résultats d'une enquête mondiale sur le coût des inscriptions électorales et des scrutins, qui constituait la première analyse exhaustive des coûts

des élections à l'échelon international. Cette enquête, qui met en lumière les meilleures pratiques en matière de gestion et d'administration des élections, comporte des suggestions utiles pour réduire les coûts tout en préservant l'intégrité des élections.

10. Le Fonds des Nations Unies pour la démocratie a bénéficié de l'appui financier de 30 États Membres de toutes les régions du globe. Son Conseil d'administration a expressément invité les organisations de la société civile et les entités des Nations Unies à lui soumettre des projets, et il en a recommandé 125, dont 28 % avaient trait à l'instruction civique, aux élections et aux partis politiques. C'est ce domaine thématique qui a reçu le financement le plus important de la part du Fonds. Au total, 35 projets liés aux élections ont été approuvés. Ils ont tous reçu l'agrément de la Division de l'assistance électorale et, au besoin, ont été avalisés par le Coordonnateur.

11. Le Haut-Commissariat continue de donner des avis sur le respect des droits de l'homme dans le cadre des élections. Ainsi, le Centre sous-régional des droits de l'homme et de la démocratie en Afrique centrale qu'il a établi à Yaoundé appuie le processus de démocratisation dans les 11 pays de la région. Tout dernièrement, le Centre a organisé une rencontre entre les principales organisations de la société civile afin qu'elles aient un échange de vues sur un plan d'action visant à faire participer la société civile à des campagnes de sensibilisation aux droits électoraux. Au Timor-Leste, le Haut-Commissariat offre un appui fonctionnel et méthodologique à la Section des droits de l'homme et de la justice transitionnelle de la Mission intégrée des Nations Unies au Timor-Leste (MINUT), notamment en supervisant les bureaux de vote pour veiller à ce que les électeurs vulnérables (les détenus, les personnes hospitalisées et les déplacés) soient en mesure de voter. Cette supervision a également permis de prévenir la répétition de tentatives d'intimidation et d'autres violations des droits de l'homme.

12. Le Département des affaires économiques et sociales collabore avec sept partenaires institutionnels (dont le Département des affaires politiques et le PNUD) pour exploiter et étendre le Réseau du savoir électoral ACE (voir <http://aceproject.org>) (auparavant appelé projet « Administration et coût des élections »).

13. Le Programme des Volontaires des Nations Unies fournit, souvent dans des délais très brefs, du personnel qui est indispensable au bon déroulement des missions électorales. En 2006, quelque 445 Volontaires ont apporté un appui à six missions électorales. Au 31 juillet 2007, 576 Volontaires au total étaient en poste dans sept missions électorales, dont cinq existaient déjà en 2006. Des Volontaires des Nations Unies se trouvent actuellement dans des missions aux Comores, en Côte d'Ivoire, en Guinée, à Haïti, à Madagascar, au Népal, en République démocratique du Congo, en Sierra Leone, au Timor-Leste et au Togo.

14. Le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) assure l'appui aux projets dans le cadre de l'assistance électorale en partenariat avec le Département des affaires politiques, le Département des opérations de maintien de la paix, le PNUD et les États Membres. Il a ainsi notamment offert un appui électoral en Haïti, en Iraq et en République démocratique du Congo. L'UNOPS a coordonné les activités d'observateurs électoraux internationaux lors des élections organisées en République démocratique du Congo en juillet et en octobre 2006. Quant aux élections tenues en Haïti en février 2006, il a offert à cette occasion ses

services au Conseil électoral provisoire, à la Mission des Nations Unies pour la stabilisation d'Haïti (MINUSTAH) et à l'Organisation des États américains (OEA). Enfin, s'inspirant des travaux qu'il avait menés auparavant en Iraq, l'UNOPS a aidé la commission électorale nationale et la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq (MANUI) à planifier le référendum organisé en octobre 2006 et les élections tenues en décembre ainsi qu'à en assurer la logistique.

B. Coopération avec d'autres organisations

15. L'Organisation des Nations Unies continue à nouer des liens avec les organisations gouvernementales, intergouvernementales et non gouvernementales engagées dans l'assistance électorale ou à les renforcer. Aussi, compte-t-on souvent sur l'Organisation pour jouer un rôle dans la définition et la diffusion des meilleures pratiques relatives aux procédures électorales. Le Secrétaire général a ainsi signé la Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections et le Code de conduite à l'usage des observateurs électoraux internationaux en octobre 2005. Depuis lors, la Déclaration a été entérinée par plus de 30 organisations, qui s'engagent toutes à appliquer les normes établies dans la Déclaration pour assurer une observation professionnelle, impartiale et efficace. Afin d'étendre la portée et d'élargir l'appui en faveur de la Déclaration, les organisations signataires prévoient de se réunir annuellement par roulement, l'Organisation des États américains (OEA) organisant la prochaine réunion en novembre 2007.

16. Outre l'action qu'elle mène conjointement avec l'Union européenne, l'Organisation des États américains, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et d'autres entités, l'Organisation des Nations Unies a institué une concertation continue avec l'Union africaine, qui a demandé une aide pour mettre en place son Groupe des élections.

17. L'Organisation des Nations Unies continue à coopérer avec ses partenaires du Réseau du savoir électoral d'ACE (Administration et coût des élections) et de Building Resources in Democracy, Governance and Elections (BRIDGE), deux outils du savoir électoral qui ont une présence mondiale. Ce dernier projet est une méthode de formation modulaire visant à obtenir une administration électorale plus performante. Initialement mis au point au Timor-Leste au cours de la période 2001-2002, ce projet est un effort de coopération mené par la Commission électorale australienne, l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, l'IFES (anciennement Fondation internationale pour les systèmes électoraux), la Division de l'assistance électorale et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Le projet, dont une nouvelle version élargie est en cours d'élaboration, a permis de former des administrateurs électoraux à l'échelon mondial. Le réseau ACE diffuse des informations disponibles en ligne sur l'administration des élections, et compte comme partenaires l'IFES, l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, l'Institut fédéral électoral du Mexique, Élections Canada, le PNUD, le Département des affaires économiques et sociales de l'ONU, et l'Institut électoral d'Afrique australe. Plus récemment, la Division de l'assistance électorale s'est ralliée au partenariat, officialisant son adhésion en mars 2007. Le réseau ACE est financé par des contributions émanant de ses partenaires, le Fonds des Nations Unies pour la démocratie (FNUD) et la Commission européenne.

18. L'Organisation des Nations Unies a été membre du comité directeur pour la planification et l'organisation de la quatrième conférence du Réseau mondial des organismes électoraux, qui a eu lieu en mars 2007 à Washington et qui était coordonnée par l'IFES. La conférence a réuni des associations électORALES et des experts des questions électORALES issus de plus de 50 pays. Les participants ont examiné diverses questions, dont le scrutin électronique et la mise en place de centres de formation à la gestion des élections.

C. Élections et égalité entre les sexes

19. Compte tenu de l'importance que revêt la question de l'égalité entre les sexes dans tous les aspects de la vie publique et politique, l'ONU continue d'encourager la participation des femmes aux élections en tant qu'électrices, candidates et administratrices. Depuis 2006, le Département des opérations de maintien de la paix a organisé quatre consultations de la société civile à l'échelon national afin de renforcer le rôle qu'y jouent les femmes – au Burundi, en République démocratique du Congo, en Haïti et au Libéria. En se fondant sur ces réunions, le Département et la Division de l'assistance électorale élaborent ensemble des principes directeurs visant à accroître le rôle des femmes dans les processus électORAUX de pays sortant d'un conflit. Le FNUD, le PNUD et le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) ont parrainé de nombreux projets. En Afrique, par exemple, le FNUD a alloué à UNIFEM et à Inter-Press Service une subvention en vue d'améliorer la couverture médiatique des femmes se présentant à des élections dans 11 pays africains. Au titre des élections de 2007 à Timor-Leste, le PNUD et UNIFEM ont mené à bien un projet en faveur des candidatures féminines.

20. L'Organisation des Nations Unies attache une importance particulière à la représentation équilibrée des hommes et des femmes dans les effectifs de ses missions sur le terrain; au sein d'un certain nombre des composantes électORALES, le personnel féminin dépasse les 50 %. Le Chef des observateurs électORAUX de deux des plus importantes missions de l'Organisation – la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq (MANUI) et la Mission des Nations Unies au Népal (MINUNEP) – sont des femmes. La proportion des femmes inscrites sur la liste des experts électORAUX s'élève à l'heure actuelle à 30 %, et des initiatives visant à accroître de manière appréciable leur nombre sont en cours.

III. Tendances de l'assistance électorale

21. L'expérience acquise au cours des deux dernières années a permis de dégager plusieurs nouvelles tendances dans le domaine de l'assistance électorale, dont plusieurs tiennent à l'évolution des demandes émanant des États Membres. D'autres ont trait aux priorités de l'ONU, notamment l'intégration d'une démarche antisexiste et les efforts visant à la participation politique sans exclusive.

22. L'Organisation des Nations Unies continue de recevoir des demandes d'assistance au titre des élections locales. Le plus souvent, l'Organisation répond favorablement à ces demandes, reconnaissant, entre autres, que les élections locales peuvent permettre de dégager un mouvement démocratique reposant sur une large assise. Les élections locales sont néanmoins plus complexes et plus coûteuses que

les élections présidentielles ou législatives, et détournent dans bien des cas des ressources financières et politiques des élections nationales.

23. L'assistance électorale devient de plus en plus complexe. Certains États Membres envisagent d'introduire une inscription en ligne des électeurs ainsi que des systèmes de scrutin électronique et d'agrégation des résultats dans leurs processus électoraux. Il est crucial que ces nouveaux systèmes s'alignent sur les capacités nationales existantes, permettant ainsi une viabilité à long terme. L'Organisation des Nations Unies doit continuer de renforcer ses propres fonctions consultatives et ses propres capacités techniques afin d'aider les États Membres à résoudre ces questions.

24. Au fil des années, les demandes d'assistance adressées à l'Organisation des Nations Unies ont évolué. À l'heure actuelle, l'Organisation observe rarement les processus électoraux, alors qu'en revanche les organisations régionales ont tendance à accroître leurs activités dans ce domaine. L'essentiel de l'assistance de l'Organisation consiste à donner des conseils techniques et à renforcer les capacités en période électorale et dans un cadre de développement à plus long terme. De manière générale, l'Organisation a maintenu la pratique qui consiste à ne pas observer les processus électoraux des pays auxquels elle fournit une assistance technique, afin de ne pas se retrouver dans une position où elle aurait à évaluer ses propres opérations.

25. Dans des cas précis, on a demandé à l'Organisation de certifier les résultats d'élections, tout dernièrement au Timor-Leste. Cette forme d'assistance proposée par l'Organisation devrait être analysée et repensée, compte tenu de l'expérience acquise par celle-ci à ce jour.

26. On est de plus en plus conscient que le renforcement des capacités des institutions nationales, indispensable à l'organisation d'élections crédibles, requiert une assistance prolongée.

27. Trop souvent, les succès techniques des processus électoraux sont éclipsés par les différends politiques ou la violence, en particulier après l'annonce des résultats ou lors des initiatives visant à constituer un gouvernement. Dans les pays sortant d'un conflit, l'Organisation des Nations Unies et d'autres entités ont souvent été invitées à aider les autorités nationales à instaurer après les élections un climat qui soit satisfaisant et qui garantisse que les résultats des élections et le gouvernement qui en est issu soient acceptés dans le calme.

IV. Ressources de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine de l'assistance électorale

28. Dans le domaine de l'assistance électorale, la demande constante et la diversité et la complexité croissantes de l'assistance ont entraîné une augmentation des besoins en termes de ressources humaines et financières appropriées. Le Bureau des services de contrôle interne a observé cette tendance dans l'évaluation de la Division de l'assistance électorale qu'il a menée en 2006. Dans son rapport de 2007, le Bureau a fait deux recommandations concernant les ressources de la Division, à savoir une conversion au format électronique de la liste des experts électoraux, en vue d'en simplifier l'emploi, et un réexamen et une révision des directives relatives

au Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour l'observation du processus électoral, afin de mieux les adapter aux activités de la Division.

29. S'agissant des ressources humaines, la liste des experts électoraux constitue la principale source de recrutement de spécialistes pour les missions électorales menées par le Département des affaires politiques, le Département des opérations de maintien de la paix et le PNUD. Ces deux dernières années, la liste a permis de recruter plus de 600 experts électoraux provenant de plus de 35 pays, en vue de missions ou de projets électoraux. Cette liste comporte quelque 1 200 noms de spécialistes dans les domaines suivants : administration des élections, législation électorale, systèmes électoraux, logistique, éducation des électeurs, formation, délimitation des circonscriptions électorales, informatique et enregistrement des électeurs. On s'efforce sans relâche d'équilibrer les effectifs des deux sexes, d'améliorer la représentation géographique et de renforcer les compétences linguistiques parmi les experts.

30. En mai 2007, conformément aux recommandations du Bureau des services de contrôle interne, la Division de l'assistance électorale a effectué une analyse complète de la liste et étudié des solutions pour l'informatiser. Des recommandations sont actuellement en cours d'examen. À long terme, l'informatisation permettra d'utiliser la liste plus efficacement, de l'enrichir plus facilement et de réduire le délai entre la sélection des experts et leur déploiement. Elle nécessitera cependant un personnel supplémentaire, car le travail de gestion de la liste deviendra plus complexe.

31. S'agissant des ressources financières, il existe au sein du système des Nations Unies plusieurs sources de financement extrabudgétaire pour les activités d'assistance électorale, ce qui est essentiel sur le plan de l'efficacité sachant que les demandes sont souvent imprévisibles en termes de calendrier, de durée et de complexité. Jusqu'à présent, les principales sources de financement ont été le Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour l'observation du processus électoral et le Fonds d'affectation spéciale thématique pour la gouvernance démocratique mis en place par le PNUD. La dernière source en date est le Fonds des Nations Unies pour la démocratie. Les coûts des composantes électorales des missions de maintien de la paix sont couverts par les contributions mises en recouvrement aux fins de l'exécution de ces missions. L'essentiel des ressources nécessaires à l'exécution des projets d'assistance électorale du PNUD est mobilisé auprès des donateurs et des gouvernements au titre de leur participation aux coûts.

32. Le Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour l'observation du processus électoral a été mis en place par le Secrétaire général en application de la résolution 46/137 de l'Assemblée générale, avec un mandat correspondant aux activités principales que la Division de l'assistance électorale menait à l'époque. Il s'agissait essentiellement de trouver des fonds pour financer les missions de vérification électorale et les activités de coordination et d'appui à d'autres missions d'observation internationales. Ces 15 dernières années, toutefois, la nature des demandes d'assistance électorale a beaucoup changé, et, comme on l'a vu précédemment, il est rare aujourd'hui que l'ONU se charge d'observer des élections.

33. Face à l'évolution des demandes émanant des États Membres, le Bureau des services de contrôle interne a recommandé qu'on réexamine le mandat du Fonds. Le Secrétaire général a ainsi approuvé la révision du mandat, mais aussi le changement du nom du Fonds, lequel s'appelle désormais « Fonds d'affectation spéciale des

Nations Unies pour l'assistance électorale ». Le Secrétaire général adjoint aux affaires politiques continuera d'administrer le Fonds en sa qualité de coordonnateur. Comme par le passé, le Fonds sera alimenté par des contributions volontaires, ce qui n'aura aucune incidence financière sur le budget ordinaire.

34. Le Fonds étant quasiment épuisé à ce jour, les États Membres sont priés d'envisager de faire des contributions, qui peuvent le cas échéant être affectées à une fin particulière. L'amélioration des relations avec les donateurs et le renforcement de la mobilisation des ressources font partie des tâches principales de la Division restructurée, lesquelles seront coordonnées avec la stratégie d'ensemble mise en œuvre par le Département des affaires politiques en matière de relations avec les donateurs.

35. Le Fonds d'affectation spéciale thématique pour la gouvernance démocratique est l'une des principales sources de financement des activités d'assistance électorale du PNUD. Depuis qu'il se concentre sur l'appui au processus électoral et à la gestion des élections, et non plus sur les élections elles-mêmes, le PNUD peut désormais planifier sur plusieurs années, plutôt que de mobiliser des fonds en vue d'opérations ciblées concernant des élections. Le Fonds d'affectation spéciale a principalement servi à aider des bureaux de pays du PNUD à mettre en œuvre des projets sur des aspects particuliers tels que le rôle des femmes dans les élections et la vie politique, l'appui aux partis politiques et l'accroissement de la participation des groupes vulnérables.

36. Le Fonds des Nations Unies pour la démocratie, qui est la source de financement la plus récente pour les activités d'assistance électorale, a commencé à octroyer des aides financières en 2006. Comme son Conseil consultatif a souhaité recenser les projets qui ne bénéficiaient pas déjà d'autres appuis financiers, des efforts particuliers ont été accomplis pour inviter les organisations de la société civile locales et le système des Nations Unies à soumettre des propositions. Bien que modeste, le Fonds est une source de financement accessible pour les projets innovants dans le domaine de l'assistance électorale.

V. Conclusions et recommandations

37. Comme l'atteste une demande qui ne faiblit pas, l'ONU a au fil du temps mis au point des pratiques qui se sont révélées efficaces pour aider les États Membres à tenir périodiquement des élections honnêtes et crédibles. L'Organisation doit néanmoins continuer d'apporter des aménagements à ses pratiques pour faire face aux nouvelles tendances et difficultés.

38. Au sein du système des Nations Unies, la multiplicité des intervenants permet de gagner en efficacité en tirant parti des avantages relatifs et d'une spécialisation poussée. Il impose toutefois d'accorder davantage d'attention à la cohérence à l'échelle du système. À cet égard, il conviendrait de souligner une nouvelle fois l'importance du rôle que joue le coordonnateur pour les activités d'assistance électorale. Il serait bon en outre de poursuivre les efforts visant à définir plus clairement les responsabilités des différents intervenants au sein du système.

39. Afin de répondre à une demande croissante d'assistance électorale et compte tenu de la complexité de la tâche, l'ONU devrait accroître ses capacités de mise au point et de diffusion de normes et de pratiques de référence dans le domaine

électoral, et veiller à ce que ses outils de gestion des connaissances soient adaptés. Pour cela, l'Organisation devrait continuer de collaborer avec les organisations gouvernementales et intergouvernementales pertinentes, et avec d'autres partenaires. Le coordonnateur pour les activités d'assistance électorale s'assurera que les diverses entités du système des Nations Unies fournissent des conseils techniques et politiques cohérents. Les améliorations apportées au suivi et à l'évaluation de l'assistance électorale serviront en outre à affiner les services rendus aux États Membres et devraient être une composante essentielle de la réponse aux demandes d'assistance.

40. Il est souvent irréaliste, en particulier dans les situations d'après conflit, de s'attendre à pouvoir mettre en place des institutions électorales efficaces et indépendantes et mener des consultations électorales faisant participer tous les citoyens en fournissant une assistance pour une seule élection. Une assistance périodique est nécessaire. La réussite de la démarche dépend également, dans une certaine mesure, de la capacité des donateurs à continuer de s'intéresser à l'assistance lors des élections locales et entre les consultations électorales, sachant bien évidemment que la responsabilité première du financement et du soutien des institutions électorales et des élections incombe à l'État Membre lui-même.

41. Dans bien des cas, surtout lorsqu'elle est mandatée par le Conseil de sécurité, l'ONU est appelée à fournir une assistance électorale dans des circonstances difficiles sur les plans des délais et de la logistique. Or, ses procédures ne répondent pas toutes aux impératifs de rapidité et de souplesse. Le coordonnateur recommandera les meilleures façons de faire face à ces difficultés, en concertation avec les départements et entités du système concernés et dans le cadre de la réforme en cours.

42. Afin de répondre aux récentes demandes de certification des résultats électoraux adressées à l'ONU, le coordonnateur fera le point des enseignements tirés, avec les départements et entités concernés, pour savoir comment s'acquitter au mieux de cette tâche.

43. L'Organisation doit continuer de donner la priorité à l'appui aux programmes qui favorisent la participation des femmes aux élections. Elle doit en outre renforcer sa capacité à conseiller les États Membres sur le choix d'un système électoral, ce qui peut être particulièrement important en vue d'encourager la participation dans les situations d'après conflit.

44. Les besoins en ressources humaines et financières appropriées augmenteront car la demande se maintient et l'assistance électorale devient une tâche de plus en plus complexe. La liste des experts électoraux est en cours de conversion au format électronique afin d'en améliorer l'accès et d'en accroître la diversité. Des ressources humaines supplémentaires seront nécessaires pour l'administrer au fur et à mesure de l'augmentation du nombre d'experts. Le mandat du Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour l'assistance électorale a désormais été révisé en vue d'une meilleure adaptation aux activités de la Division de l'assistance électorale, conformément aux recommandations du Bureau des services de contrôle interne. Toutefois, vu que le Fonds continue de dépendre des contributions volontaires, et qu'aujourd'hui il est presque épuisé, j'invite les États Membres à envisager volontairement de verser des contributions (pouvant être affectées à une fin particulière) à ce dernier, ainsi qu'au Fonds d'affectation spéciale thématique pour

la gouvernance démocratique et au Fonds des Nations Unies pour la démocratie, afin d'appuyer les activités d'assistance électorale.

45. Enfin, il ne faudrait pas oublier que la réussite de toute élection ne dépend pas uniquement des conditions de crédibilité et de transparence dans lesquelles elle se déroule, mais aussi de la responsabilité affichée par les candidats. Il arrive trop souvent que les conflits politiques ou la violence masquent le succès technique d'une élection, surtout après la proclamation des résultats ou durant la période de formation d'un gouvernement. Je compte sur une collaboration avec les États Membres afin de résoudre ces problèmes et de faire ainsi en sorte que des élections honnêtes puissent se tenir périodiquement, conformément aux attentes.

Annexe

Exemples d'assistance électorale fournie par les Nations Unies pendant la période considérée

Missions politiques spéciales

Iraq

1. En 2005, les Nations Unies ont fourni une assistance technique et opérationnelle considérable à la commission électorale pour l'Iraq dans le cadre de trois élections. Une nouvelle commission électorale permanente, la Haute Commission électorale indépendante, a été nommée au début 2007. Cette commission a demandé l'appui technique continu des Nations Unies en mai 2007. L'ONU dirige l'Équipe internationale d'assistance électorale, dont les organismes partenaires incluent notamment le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), l'IFES et une organisation non gouvernementale italienne, Scuola Superiore Sant'Anna. L'Équipe sert d'intermédiaire pour toute assistance électorale à la Commission, les Nations Unies prenant la direction du déroulement des élections, de la réforme judiciaire et du renforcement des capacités.

Népal

2. La Mission des Nations Unies au Népal (MINUNEP) a été créée en tant que mission politique spéciale du Département des affaires politiques au début 2007. Elle a notamment pour mandat d'apporter un soutien technique à la conduite de l'élection d'une assemblée constituante et de former une petite équipe d'experts électoraux chargée de suivre et de valider le processus électoral. La Division de l'assistance électorale appuie les activités du Bureau de l'assistance électorale à la MINUNEP. Les spécialistes des questions électorales se consacrent surtout à l'élaboration du cadre et des procédures légales, à l'éducation des électeurs, à la mise à jour des listes électorales et à la logistique. Les élections, qui devaient à l'origine avoir lieu en juin 2007, sont maintenant prévues pour novembre 2007.

Territoire palestinien occupé

3. Depuis 2005, le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour le processus de paix au Moyen-Orient dispose des services d'un conseiller technique chargé d'aider et de conseiller la Commission électorale centrale palestinienne. Le Groupe de la liaison et de l'appui administratif a été créé grâce aux contributions de donateurs bilatéraux en vue des élections législatives palestiniennes de janvier 2006. Il a diffusé des informations sur les élections et a assuré la liaison, aux seules fins de l'accréditation, entre les observateurs internationaux, la Commission électorale centrale palestinienne et le Ministère des affaires étrangères d'Israël. Le Groupe n'a pas observé le processus électoral, mais a facilité l'accréditation de 78 délégations composées de 1 065 observateurs venus de 38 pays.

Opérations de maintien de la paix

Afghanistan

4. Les élections parlementaires qui ont eu lieu en Afghanistan en 2005 ont conclu le premier cycle des élections organisées conformément à la Constitution de 2004. Le PNUD aide actuellement le Gouvernement à renforcer sa capacité électorale dans le cadre de la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA) conduite par le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP). Le Pacte pour l'Afghanistan préconise que la Commission électorale indépendante afghane soit capable d'administrer les élections d'ici à la fin 2008. Cependant, le pays ne dispose pas des ressources nécessaires pour garantir le fonctionnement à moyen ou à long terme de ses institutions électorales. Les prochaines élections en Afghanistan sont prévues pour 2009. Hormis les programmes de renforcement des capacités, le PNUD a lancé un projet pilote visant à la constitution d'un registre civil des électeurs, en utilisant des fonds mis à disposition par le Fonds des Nations Unies pour la démocratie (FNUD).

République démocratique du Congo

5. La Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC) est chargée d'aider à la préparation et à la tenue des élections pendant la période de transition. La Division des élections de la MONUC, en étroite coopération avec le Projet d'appui au processus électoral (APEC) administré par le PNUD, exécute actuellement le plus important programme d'assistance électorale jamais entrepris par les Nations Unies. La Division de l'assistance électorale a aidé la Division des élections de la MONUC en planifiant les opérations liées aux élections de juillet et octobre 2006. L'équipe d'assistance technique intégrée MONUC/APEC a collaboré directement avec la Commission électorale indépendante congolaise.

6. En décembre 2006, la Commission électorale indépendante a organisé le référendum constitutionnel, après quoi une nouvelle constitution a été promulguée. Elle a ensuite organisé le premier tour des élections présidentielles et à l'Assemblée nationale en juillet 2006. Les observateurs internationaux, la presse et plusieurs dirigeants internationaux ont salué la tenue d'un deuxième tour de scrutin pour les élections présidentielles en octobre 2006. La MONUC a continué de seconder la Commission pendant les élections sénatoriales de janvier 2007 et les élections des gouverneurs et des vice-gouverneurs en février 2007. La MONUC va continuer à participer à la préparation des élections locales, qui devraient avoir lieu en 2008, et contribuera à l'instauration d'une nouvelle commission électorale.

Haïti

7. À la demande du Conseil de sécurité, la Division de l'assistance électorale a accompagné les processus électoraux en Haïti par l'intermédiaire de la Section de l'assistance électorale de la Mission de Nations Unies pour la stabilisation d'Haïti (MINUSTAH), créée en coordination avec le PNUD. Une assistance logistique et technique a été fournie aux autorités haïtiennes pour les élections présidentielles et législatives de février et avril 2006, ainsi que pour les élections municipales et locales de décembre 2006 et avril 2007. Cette assistance se poursuit en vue des élections sénatoriales qui doivent avoir lieu en novembre 2007. Après avoir consulté

ses partenaires, notamment l'Organisation des États Américains (OAS), la Division de l'assistance électorale a proposé une transition graduelle vers un appui à long terme au pays, en laissant en place une petite unité électorale de la MINUSTAH, afin de privilégier la réforme du droit constitutionnel et de la loi électorale.

Libéria

8. La Division des élections de la Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL) a officiellement été fermée en septembre 2006 et a transféré ses responsabilités au PNUD. La Division électorale « résiduelle » de la MINUL a aidé le Conseil électoral national du Libéria à conduire des élections partielles et des programmes de renforcement des capacités et de réorganisation des institutions de la commission électorale. Une mission conjointe de la Division de l'assistance électorale et du PNUD s'est rendue au Libéria à la mi-février 2007 et a recommandé que le PNUD élabore un projet d'assistance axé sur la poursuite du renforcement des capacités de la Commission électorale nationale. Elle a également recommandé que les programmes d'assistance du PNUD mettent l'accent sur les élections nationales et régionales prévues pour 2011.

Sierra Leone

9. Les Nations Unies ont apporté un appui politique, technique et financier aux élections présidentielles et parlementaires de 2007, et ont contribué à renforcer les capacités de la Commission électorale nationale. Le programme d'inscription des électeurs a été fructueux, quelque 2,8 millions de personnes étant inscrites sur les listes électorales, soit environ 91 % de la population en droit de voter. La participation au scrutin a été forte, et les premiers rapports des observateurs indiquent que les élections, organisées avec l'assistance de la Commission électorale nationale et des Nations Unies, se sont déroulées de manière satisfaisante.

Soudan

10. Bien que les élections nationales soient prévues pour la fin 2009, le calendrier électoral enregistre des retards considérables. Certaines activités essentielles n'ont pas encore commencé, notamment le recensement de la population, l'adoption de la loi électorale et la mise en place de la Commission électorale nationale. La Mission des Nations Unies au Soudan (MINUS) est dotée d'une petite unité électorale qui collabore étroitement avec les parties afin de créer l'espace politique nécessaire et de faire avancer le processus électoral.

Timor-Leste

11. Les élections présidentielles ont eu lieu en avril et en mai 2007, et les élections parlementaires en juin 2007. La Mission intégrée des Nations Unies au Timor-Leste (MINUT), par l'intermédiaire de son Bureau de l'assistance électorale, a fourni des avis et un appui juridiques indispensables aux fins de l'élaboration des lois électorales, des procédures et des codes de conduite. L'appui fourni à la Commission électorale nationale par la MINUT, et celui qu'elle a reçu au titre du programme d'assistance électorale du PNUD, ont été essentiels dans l'exécution de son mandat de supervision du processus électoral. La police de la MINUT a assuré la sécurité durant toutes les phases du processus électoral, et a surveillé la livraison et l'entreposage des bulletins de vote jusqu'à la fin du dépouillement. Deux cent

cinq Volontaires des Nations Unies ont participé aux activités électorales. Quelque 2 400 observateurs nationaux et 489 observateurs internationaux ont salué un processus électoral qui s'est déroulé dans le calme et l'ordre, et de manière crédible. La MINUT continue de fournir des avis sur la constitution d'archives et l'organisation d'activités destinées à accroître les capacités de la Commission électorale nationale à court et à moyen termes.

Principaux aspects de l'assistance électorale fournie par le PNUD

12. L'assistance fournie par le PNUD consiste à faire en sorte que les pays soient en mesure d'organiser des élections sans ou quasiment sans aide extérieure. Cette assistance peut prendre de multiples formes et consister à aider les autorités électorales à préparer certaines élections, à participer à des programmes d'éducation civique et électorale, à renforcer la capacité à long terme d'institutions aussi diverses que les médias ou les forces de police, ou à aider les partis politiques à se donner davantage de moyens. De plus en plus souvent, l'assistance technique est pour une large part destinée aux organes d'administration électorale entre les scrutins.

Cambodge

13. Le PNUD a entrepris d'élaborer un programme visant à renforcer la démocratie et le processus électoral au Cambodge, qui succède à un programme d'assistance électorale. Le projet est axé sur la période écoulée entre les élections de 2003 à 2007, en vue de préparer les élections au Conseil communal et à l'Assemblée nationale qui auront lieu en 2007 et 2008, respectivement. Il privilégie le renforcement des capacités de la commission électorale, en améliorant le cadre juridique et en encourageant l'engagement civique.

Malawi

14. Le PNUD a apporté son aide à la tenue des élections démocratiques multipartites parlementaires et présidentielles en mai 2004, et a lancé en 2005 un projet destiné à fournir une assistance technique à long terme à la Commission électorale du Malawi aux fins de la gestion et de l'organisation des élections et d'une réforme électorale. Le projet a pour but de renforcer la capacité institutionnelle de la Commission à organiser des élections locales en 2006 et des élections générales en 2009 qui soient crédibles.

Mauritanie

15. La Division de l'assistance électorale et le PNUD ont mis en place le secrétariat de l'assistance électorale des Nations Unies pour faciliter la conduite d'un référendum sur la révision constitutionnelle (juin 2006), d'élections législatives et locales (novembre 2006), d'élections sénatoriales (janvier 2007) et de deux tours de scrutin présidentiel (mars 2007). Des missions ont été effectuées conjointement dans le pays par le Département des affaires politiques, la Division de l'assistance électorale et le PNUD, avant, pendant et après les élections, afin d'évaluer les besoins du pays en matière électorale ainsi que la qualité de l'assistance fournie par les Nations Unies à tous les stades du cycle électoral.

République-Unie de Tanzanie

16. Après un projet à l'appui des élections nationales en République-Unie de Tanzanie, le PNUD a commencé à élaborer un programme détaillé visant à « approfondir la démocratie », qui encourage une plus grande participation de la société civile, des partis politiques et des médias aux processus électoraux et aux institutions connexes.

Yémen

17. De 2004 à 2006, le PNUD a exécuté un programme de renforcement des capacités pour la Haute Commission des élections et des référendums, et a apporté son soutien aux élections présidentielles et locales de 2006. Il s'agissait là de la deuxième phase de l'appui à long terme apporté par le PNUD à l'organe d'administration des élections.
