

© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2008

Les demandes d'autorisation de reproduction ou de traduction, même partielles, de la présente publication doivent être adressées au service des publications:

INTERNATIONAL IDEA  
SE-103 34 Stockholm  
Suède

MISE EN PAGE Kristina Schollin-Borg, Suède  
IMPRIMÉ PAR Bulls Tryckeri, Suède

Les photos publiées dans ce recueil ont été prises par Fabio Bargiacchi et Domenico Tuccinardi, avec l'aimable autorisation de la MOE-UE au Venezuela

ISBN 978-91-85724-62-8



## Sommaire

*Le document « Focus sur... » d'ACE se donne pour but de contribuer à une meilleure assistance électorale. Le document s'appuie sur la publication d'International IDEA, reprenant les conclusions de la conférence sur « Une assistance électorale plus efficace et plus durable » qui s'est tenue à Ottawa, au Canada, en mai 2006, sous les auspices d'International IDEA et de l'Agence canadienne de développement international.*

*L'événement a coïncidé avec le lancement international de la nouvelle version du Réseau de savoir électorale ACE, lequel ouvre de nouveaux champs d'application dans le cadre des programmes d'assistance électorale ACE, s'adressant à l'ensemble des praticiens électoraux, les organismes d'aide et les agences de développement.*

*Ily a sept ans, la première reconnaissance officielle des élections, perçues comme « processus » plutôt que comme un « événement » n'a pas généré une prise de conscience immédiate de la part des organismes d'aide et des agences de développement. La transition entre une assistance axée sur l'événement et une assistance axée sur un processus et sur la demande, dans le cadre du programme d'assistance électorale, a été longue, et cela pour un certain nombre de raisons. Le « changement de paradigme » dans la démarche n'est toujours pas une réalité. Il reste, par conséquent, un travail considérable à accomplir avant la transition complète.*

*Le présent document « Focus sur... » plaide en faveur de la thèse que le travail qui reste à réaliser porte essentiellement sur la construction de capacités, aussi bien au niveau de l'agence de développement qu'à celui du pays partenaire. Les initiatives mises en œuvre, au cours des trois dernières années, dans le champ de l'assistance électorale, par la Commission européenne, le Programme des Nations unies pour le développement et International IDEA, ainsi que le récent programme des CE-PNUD, « Initiative de formation commune sur l'assistance électorale efficace », seront analysés dans le présent contexte. Cela représente une première évaluation de la façon dont l'assistance électorale est délivrée sur le terrain et de l'effet produit par ces idées nouvelles, créant, en ce domaine, d'autres priorités pour les agences de développement. Des services d'information et de formation peu coûteux ainsi que des outils pour la construction des capacités tels que le Réseau de savoir électorale ACE et BRIDGE jouent un rôle de plus en plus décisif dans l'effectivité de l'assistance électorale.*



**ace**  
PROJECT | PROJET | PROYECTO  
The Electoral  
Knowledge Network



## Introduction

Aujourd'hui, l'assistance électorale peut se définir par le support légal, technique et logistique fourni aux codes électoraux, aux processus et aux institutions. Cela couvre un très large éventail allant de l'établissement d'un cadre juridique à l'intention de l'administration électorale, jusqu'aux systèmes électoraux et aux processus d'inscription de l'électeur, en passant par le support aux institutions appelées à administrer et à statuer sur les processus électoraux, la provision de ressources financières, matériel divers, équipement et avis d'expert, ainsi que support technique et financier aux organisations de la vie civile, engagées dans les programmes d'éducation civique et d'éducation des votants, observation électorale et surveillance des médias, y compris l'assistance technique aux partis politiques.

L'apport d'un système d'assistance de cette nature entraîne nécessairement une série d'interactions extrêmement délicates et complexes parmi les organes de gestion des élections (OGE), les organismes d'aide, les agences de développement bilatéral, et multilatéral, le gouvernement des pays partenaires, les organisations de la société civile (OSC), les partis politiques et les fournisseurs. La juste appréciation du caractère si délicat, inhérent à cette série de relations, requiert l'acquisition de compétences spécifiques dépassant largement le cadre du simple avis technique.

Dans ce contexte, par « assistance électorale efficace » nous entendons toute initiative et toute activité destinées à améliorer la qualité et l'influence de l'assistance électorale des institutions des pays partenaires. Dans ce sens, nous retenons que l'assistance électorale s'inscrit dans un plus grand développement démocratique, conformément aux cinq principes clés : « *appropriation, alignement, harmonisation, résultats, responsabilité mutuelle* » adoptés par la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

L'assistance électorale, ainsi que nous l'avons définie ci-dessus, est une discipline encore en gestation, bien que, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, plusieurs démocraties établies aient porté les activités d'assistance électorale à l'ordre du jour de leurs relations extérieures. L'assistance électorale n'a été reconnue comme branche de l'aide au développement, que très récemment<sup>1</sup>. On

déplore cependant encore un manque relatif de documentation concernant l'assistance électorale ainsi qu'une recherche universitaire appropriée. Ce qui se perçoit par une disponibilité limitée de documentation comparative portant sur le contexte historique, la teneur, les méthodologies et les approches potentielles de l'assistance électorale.

Ce n'est qu'après la fin de la guerre froide que l'importance de favoriser l'établissement d'institutions avec une gouvernance effective et transparente a été largement reconnue comme une condition prioritaire pour la création de démocraties durables, pacifiques et économiquement stables. Cela a eu lieu pendant une période de formation où de nouveaux pays ont vu le jour à la suite de l'effondrement de régimes totalitaires et dans des pays abandonnant des régimes militaires. Le support aux institutions et les processus corrélatifs aux élections s'inscrivaient en grande partie dans ce développement. Depuis, les États à un niveau bilatéral mais encore plus à un niveau multilatéral,



<sup>1</sup> *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, Lopez-Pintor 1999 et *International Electoral Assistance: A Review of Donor Activities and Lessons Learned*, Reilly 2003.

ont apporté une aide financière soutenue aux élections dans différents pays, contribuant ainsi à générer des progrès considérables dans ce domaine.

Cependant, le premier enthousiasme passé, à la suite de ce que l'on a appelé la « troisième vague » de démocratisation commencée au milieu des années 1970 et qui s'est poursuivie dans les années 1990, les problèmes ont commencé à apparaître. En étudiant les transitions vers la démocratie en Europe de l'Est, en Amérique latine et en Afrique subsaharienne, on constate souvent une dichotomie frappante entre l'apport d'une assistance électorale apparemment couronnée de succès et l'échec concomitant des États bénéficiaires à progresser globalement vers le processus de démocratisation. Dans beaucoup de cas, la transition entre démocraties électorales et démocraties parlementaires n'a jamais été complètement accomplie. Le propos du présent document « Focus sur... » est de démontrer comment le manque de succès dans ce domaine peut être attribué à l'échec de l'ensemble des partenaires à véritablement comprendre l'intégralité de la nature de la relation entre assistance électorale (en opposition à assistance aux élections) et les objectifs liés au développement démocratique. En réalité, on croyait que l'effort porté sur l'assistance à la démocratie se propagerait rapidement, à la suite de la première vague d'élections démocratiques, à d'autres domaines du développement démocratique, tels qu'aux normes juridiques ou aux programmes de soutien parlementaires.

La reconnaissance que des notions telles que « efficacité », « durabilité » et « construction de capacités » étaient le chemin à suivre dans le domaine de l'assistance électorale, a été proclamée par plusieurs agences de développement au tournant du millénaire<sup>2</sup>, mais très souvent les fonctionnaires concernés se battent pour mettre en place des méthodes efficaces qui puissent transformer les notions présentées ci-dessus en programmes d'action efficaces. Beaucoup de fonctionnaires d'agences



de développement, engagés dans le processus d'assistance électorale, ont avoué avoir ressenti un sentiment de frustration à la suite des contraintes résultant de facteurs combinés tels que les calendriers des préélections, les coûts élevés et la perte d'intérêt soudaine de la part des pays partenaires concernant le développement institutionnel dans la période post-électorale.

Au départ, les programmes à long terme de renforcement des institutions, dans le domaine électoral, n'étaient tout simplement pas pris en considération, l'intérêt se portant essentiellement sur les élections en tant qu'événement. Généralement l'assistance internationale ne se prêtait pas à des activités durables dans ce secteur et l'assistance à plus long terme était réputée difficile à estimer et facilement influencée par des facteurs extérieurs ou par des événements imprévisibles. En revanche, le soutien ponctuel à court terme, à des événements électoraux spécifiques conservait son pouvoir d'attraction du fait de résultats facilement identifiables et mesurables, bien que plus modestes, et de leur impact visible au niveau politique. Ces événements trouvaient par conséquent leur justification aux yeux des circonscriptions nationales et internationales.

Au cours des trois dernières années, des acteurs internationaux de premier plan dans le domaine de l'assistance électorale, tels que la Commission européenne (CE), le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et International IDEA ont entrepris des actions concrètes afin de conférer à l'approche de l'assistance électorale un caractère plus holistique, applicable dans la mise en œuvre de projets

<sup>2</sup> Voir à ce propos : Guides pratiques du PNUD sur l'assistance et les processus électoraux de 2001 et 2004 et la Communication 191/2000 de la CE sur les missions d'assistance et d'observation électorale.



électorales. L'objectif immédiat des initiatives issues au sein de la CE et du PNUD, porte sur la rationalisation de leurs interventions dans le domaine électoral en les harmonisant avec leurs objectifs généraux de promotion et de développement démocratique. L'objectif à long terme, à l'appui de toutes ces activités, engagées particulièrement par International IDEA, est d'inciter les agences de développement et les organismes d'aide à opérer des changements définitifs dans leur façon de concevoir, de créer, d'identifier et de mettre en œuvre l'assistance électorale. Ces efforts voient apparaître l'émergence d'une distinction méthodologique et linguistique entre le concept d'assistance aux élections et celui d'assistance électorale. Cette distinction définit le premier concept comme l'assistance visant le jour de l'élection et le deuxième comme une assistance plus intégrée et plus holistique, au système électoral, aux processus électoraux et aux institutions. Dans ce contexte, le développement le plus remarquable a été la création d'une nouvelle planification et d'un outil de formation, appelée cycle électoral, de la part des spécialistes électoraux au sein de la CE et d'International IDEA.

Le but de ce document est de décrire quelques-unes des nouvelles activités et initiatives entreprises par les institutions citées ci-dessus dans l'intention de rendre efficace l'assistance électorale et les efforts en vue de conceptualiser les liens entre l'assistance

électorale, le renforcement de la démocratie, le nécessaire développement de structures politiques plus intégrées et la culture démocratique. La description comportera un bref aperçu portant sur près de deux décades d'assistance électorale et une analyse des défis et des contraintes apparus à la fin des années 1990. Le propos principal est de faire la démonstration, au moyen d'exemples concrets, que bâtir une forte et transparente capacité administrative représente la forme la plus inestimable d'investissement, seule apte à garantir le développement démocratique à long terme des pays partenaires et que les contributions ponctuelles lors d'événements électoraux, toujours nécessaires et politiquement intéressants, ne produisent des résultats positifs que si ancrés dans un cadre plus grand et plus complexe d'initiatives d'assistance démocratique.

Dans cet effort de promouvoir une notion d'assistance électorale axée sur la demande et destinée au renforcement à long terme des processus démocratiques et des institutions, le rôle des innovations technologiques, instruments puissants – bien qu'encore précaires – au service d'une meilleure transparence et une meilleure gestion, n'a pas été négligé. Il sera également traité de la prise de conscience que les outils existants pour la construction de capacités et de développement professionnel à bas prix peuvent constituer un programme d'assistance électorale efficace.

## Bref historique de l'assistance électorale – Trois acteurs de premier plan

*Article 21 des Nations unies. La déclaration universelle des droits de l'homme* apporte la justification légale et morale en faveur de l'assistance électorale. Depuis l'adoption et la proclamation de la déclaration, en 1948, la notion d'assistance électorale internationale a subi plusieurs transformations et interprétations. Néanmoins, elle a toujours puisé ses racines dans les valeurs du vaste domaine de l'assistance à la démocratie.

La presque totalité des démocraties établies ont, dès les années 1960, inclus la notion d'assistance électorale dans le cadre de leurs initiatives d'assistance à la démocratie en faveur des pays en voie de développement, une telle assistance ayant été définie comme un facteur important de stabilisation, un instrument de développement économique et de politique étrangère. D'autre part, l'assistance électorale a aussi été prétexte à des interventions sinon à des ingérences dans des pays présentant un certain intérêt stratégique. Dans les années 1960 et 1970, l'aide aux partis politiques a constitué une première forme d'assistance électorale dans beaucoup de pays de l'Europe du Sud et en Amérique latine par le gouvernement américain ou par d'autres instances, telles que les fondations politiques anglaises ou allemandes<sup>3</sup>. Par la suite, les démocraties établies ont commencé à offrir leur aide en vue de référendums constitutionnels et d'élections de transition à travers leur agence respective de coopération au développement ou plus souvent, par des contributions spécifiques aux institutions multilatérales. À l'exception de la « parenthèse balkanique », où, à la suite d'un concours de circonstances particulier l'*Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe* (OSCE) s'est vue chargée de l'organisation des élections par les *Accords de Dayton* en ce qui concerne la Bosnie et par les *Accords de Rambouillet* en ce qui concerne le Kosovo, on distingue clairement trois acteurs ayant déterminé la façon dont l'assistance électorale a été délivrée et justifiée depuis les années 1960 : les Nations unies, les États-Unis et, depuis la moitié des années 1990, la Commission européenne.

La participation des Nations unies aux activités électorales a véritablement commencé au cours des années 1960 et 1970<sup>4</sup>, lorsque le *Trusteeship Council* a assuré l'observation ou la supervision de quelque 30 plébiscites, référendums ou élections dans diverses parties du monde. Vers la fin des années 1980, le PNUD a financé plusieurs petits projets visant à apporter une assistance technique spécifique à différents processus électoraux ainsi qu'à la création des infrastructures nécessaires au déroulement des élections. À la fin des années 1980 et au commencement des années 1990, l'Onu était engagée dans des missions électorales de plus grande envergure, de trois types – l'organisation et le déroulement des élections (à travers l'Autorité provisoire des Nations unies au Cambodge ou UNTAC, en 1993) ; la supervision et le suivi des élections (en Namibie à travers l'UNTAG en 1989) et la vérification du processus électoral (au Salvador à travers l'ONUSAL en 1994).

Ces activités, alliées à la croissante demande en assistance technique adressée à l'Onu de la part des États membres, ont abouti à la résolution 46/137 prise en décembre 1991 par une assemblée générale (AG) de l'Onu. La résolution porte sur le « renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes » Depuis lors, le secrétaire général de l'Onu a présenté un rapport semestriel à l'AG portant sur « les moyens appropriés aux fins du



4 La première participation des Nations Unies dans les processus électoraux remonte aux années 40 par l'observation des premières élections dans la péninsule coréenne.

3 Voir *Aiding Democracy Abroad, the Learning Curve*, Carothers, 1999.

renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes, dans le total respect de la souveraineté des États membres ». La résolution 46/137 de l'AG a également chargé l'Onu de nommer un haut fonctionnaire dont la fonction, entre autres, est d'être le Point focal concernant les opérations d'assistance électorale, afin d'assurer la cohérence dans le traitement des demandes des États membres lors d'organisation d'élections, l'assistance du secrétaire général dans la coordination et l'étude des demandes pour la vérification électorale et l'acheminement des demandes d'assistance électorale vers le bureau ou le programme adéquat.

La résolution de l'AG contenait également la recommandation de la création d'un bureau qui assisterait le Point focal dans ses fonctions. Depuis 1992, c'est la Division de l'assistance électorale des Nations unies (DAENU) qui assume ce rôle. Toute assistance électorale de l'Onu doit suivre une procédure de demande présentée par une autorité nationale reconnue. Depuis lors, la majorité des missions d'assistance apportées, en collaboration avec les acteurs nationaux, dans des situations normales, en absence de crise, ont en grande partie été prises en charge par le service Finances et ressources humaines du PNUD. Cependant les activités engagées par le Département des opérations de maintien de la paix des Nations unies (DOMP plus connu sous le sigle DPKO) revêtent également une énorme importance. Les missions de maintien de la paix du DOMP s'inscrivent dans un contexte d'unité de plus en plus recherché par les Nations unies, dans le cadre de son programme de cohérence « One UN » qui finance les mandats et les expertise des différentes agences de la famille onusienne dans un pays déterminé.

La présence sur le terrain du PNUD ainsi que la traditionnelle mission de surveillance du système du coordinateur résident de l'Onu, ont prouvé leur efficacité en tant que facteurs de facilitation lors de la mise en œuvre de l'assistance électorale de l'Onu. Les fonctionnaires du PNUD résidents dans le pays établissent des relations permanentes avec le gouvernement, les agences de développement bilatéral, les organisations non gouvernementales et les partis politiques, ils assurent une infrastructure logistique, acquièrent une connaissance du pays et fournissent des ressources financières pour la mise en place des

opérations d'assistance. Cependant, le soutien fourni entre la fin des années 1980 et la fin des années 1990 n'a pas bénéficié d'une planification à long terme. À ce moment-là, le but était surtout d'obtenir un maximum de résultats le plus vite possible.

Vers la fin des années 1980, les États-Unis ont entrepris d'offrir une assistance électorale à travers l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), le Département d'État et le National Endowment for Democracy. Ce développement vit le jour à la suite de la volonté des présidents Carter et Reagan de faire de la promotion de la démocratie une stratégie centrale de la politique étrangère des États-Unis. Au début, l'action de l'assistance électorale se portait sur les missions d'observation des élections et le soutien aux partis politiques – avec une fondation privée telle que le *Carter Center*, spécialisée en observation électorale, et des institutions telles que *le National Democratic Institute* (NDI) et *le International Republican Institute* (IRI) plus actif dans le développement des partis politiques. En 1987 la USAID a commencé à prendre en considération la création d'ONG au caractère plus professionnel et qui étaient plus centrées sur



l'aspect technique, spécialisées dans l'organisation des aspects techniques des processus électoraux dans les pays en voie de développement. Ce fut alors que fut créée la Fondation internationale des systèmes électoraux (FISE)<sup>5</sup>. Depuis, la USAID a, d'une façon générale, maintenu une certaine distinction entre les partis politiques et le travail de développement des organisations de la société civile (OSC – généralement confiées aux institutions spécialisées comme le NDI et l'IRI, et les activités d'assistance technique dans le cadre de missions d'assistance électorale, généralement confiées à la FISE). Grâce à une approche saine et basée sur l'aspect technique de l'assistance électorale, la FISE est devenue, au cours des vingt dernières années, l'ONG la plus respectée dans ce champ, apportant une assistance électorale technique dans toutes les parties du monde, couvrant un très large rang d'activités se rapportant à l'assistance électorale et en consacrant constamment de nouvelles ressources aptes à assurer le professionnalisme et de l'indépendance des organes de gestion des élections (OGE).

La CE est active depuis une quinzaine d'années dans le champ de l'assistance électorale et ses actions ont toujours été fermement établies au sein du plus large domaine de la promotion de la démocratie, comme le prévoit l'article 6 du traité sur l'Union européenne. Au cours de cette période, les formes du soutien ont considérablement évolué, dépassant le simple cadre de contributions financières pour revêtir l'aspect de projets créés et gérés par d'autres institutions et agences internationales. La CE a commencé à financer des missions d'assistance électorale en 1993 par la mission d'observation des premières élections pluripartites en Russie et en 1994 lors des premières élections multiraciales en Afrique du Sud. En 1994 la CE a également apporté un important soutien financier et technique à un événement électoral d'importance pour sa politique étrangère – les élections législatives et présidentielles au Mozambique,

les premières élections dans le pays depuis la fin de la guerre civile et les Accords de Paix. Depuis, les actions d'assistance électorale de la CE n'ont fait qu'augmenter d'une manière considérable, en nombre et en portée : les élections pour la présidence de l'Autorité palestinienne en 1996 ont bénéficié d'une aide technique et d'observation. Depuis, les projets d'assistance électorale ont bénéficié surtout des fonds de coopération au développement, mais se sont succédé sur une base ponctuelle, sans approche standardisée et stratégique pendant un certain nombre d'années. Dans ce contexte, Le règlement 976 de la CE datant de 1999 ainsi que *la communication 191 de la CE sur « l'assistance et l'observation électorales » d'avril 2000* ont marqué une avancée significative dans la conceptualisation de l'assistance et de l'observation électorales en tant qu'activités complémentaires et en faveur de l'harmonisation des interventions.

Après une période où les activités d'assistance électorale ont manqué de coordination et d'impact international, c'est aujourd'hui la CE qui se trouve être un acteur international de premier plan dans ce domaine, en ce qui concerne aussi bien l'assistance que l'observation électorales. L'unité de promotion de la qualité, créée au sein de EuropeAid, principale branche pour la mise en œuvre des instruments d'aide extérieure de la CE, a géré l'augmentation importante des fonds destinés aux opérations d'assistance électorale (près de 320 millions d'euros entre 2004 et 2006), avec une attention particulière et croissante sur les défis découlant de l'assistance aux élections, dans des scénarios d'après-conflits. Parallèlement, le programme d'observation électorale de la CE s'appuie sur les réalisations et sur une méthodologie renforcée qui peut s'appliquer, d'une façon constante, partout dans le monde. Depuis 2000, la CE a déployé près de 50 missions d'observations dans 35 pays, contribuant grandement à l'atténuation de conflits, à la prévention de la fraude et à la dissuasion dans ce domaine.

<sup>5</sup> Voir *Every Vote Counts*, FISE 2007 pour un rapport détaillé.

## La dure leçon des années 1990

Depuis les premières grandes missions menées par l'Onu à la fin des années 1980, l'assistance électorale a joué un rôle significatif, souvent fondamental, dans le processus de démocratisation de nombreux pays en transition. La période de changement de régimes qui a suivi le démembrement de l'Union soviétique a été caractérisée par une assistance électorale enthousiaste, et parfois inconditionnelle, en faveur des pays de l'Europe de l'Est ainsi que de beaucoup de pays d'Afrique subsaharienne, d'Amérique latine et d'Asie. Cet enthousiasme pour des élections libres s'est répandu malgré le fait que l'assistance internationale était très souvent dispersée, lançait des systèmes électoraux et des modules de procédure inadaptés, permettant parfois, force est de le reconnaître, à d'anciens seigneurs de guerre de se faire élire légitimement.

Les agences de développement engagèrent souvent d'importantes contributions financières pour couvrir des événements électoraux particuliers (généralement requis par les pays partenaires) L'aide à des processus d'élection hâtifs et coûteux, faisant appel à des institutions intérimaires et à un déploiement massif d'expertise internationale reposait sur l'espoir que

des élections rapides seraient la panacée contre tout problème structurel et économique des pays en transition démocratique et généreraient une sorte de cercle vertueux démocratique dans le pays partenaire. En réalité, cela a rendu bien plus difficile la réalisation d'un développement à long terme desdits pays. Par ce type d'interventions, la communauté internationale a souvent enfermé les pays en transition dans un « processus de développement démocratique » artificiel et non durable, géré de l'extérieur et non de l'intérieur, aux moyens financiers et techniques considérables, sans pour autant que les pays « assistés » puissent bénéficier du transfert de compétences et de connaissances, composante indispensable des projets d'assistance technique.

Dans la conduite de ce que l'on a appelé la « deuxième génération » d'élections, à la suite d'un changement de régime, deux modèles se sont développés : a) d'un côté, la communauté internationale a abandonné certains pays à leur propre sort dans une phase cruciale de transition démocratique, les ayant prématurément déclarés sur « la voie démocratique » et/ou ne représentant plus une priorité politique ; b) à l'autre extrémité, les agences de développement et les organismes d'aide ont continué à déployer leurs efforts dans certains pays, mais en repartant à zéro à chaque événement électoral ou à chaque demande d'assistance électorale. En agissant ainsi, les agences



de développement voulaient également se faire leur propre idée des besoins qui leur seraient présentés, même si cela ne correspondait pas toujours aux priorités des pays partenaires.

Dans les deux cas, les agences de développement ont été forcées de repenser leur approche. Mais là encore, l'absence presque totale de coordination entre les agences de développement bilatérales et/ou multilatérales ont eu une incidence négative systématique sur l'effectivité et la durabilité des efforts de l'assistance électorale. Même si l'organe de gestion des élections du pays partenaire avait clairement défini ses besoins, l'intérêt exprimé par diverses agences de développement de porter leur soutien à des événements à forte résonance menait souvent à des lacunes ou à des télescopages dans les besoins réels. Traditionnellement, l'organisation des formations à court terme des agents électoraux, le matériel électoral ponctuel et l'éducation des votants étaient les activités préférées des agences de développement, même si dans beaucoup de cas, ces activités n'étaient pas durables et ne produisaient pas d'effets à long terme qui auraient contribué à l'ensemble du processus de développement et de construction de la démocratie dans le pays partenaire.

À la fin des années 1990, la vague d'enthousiasme initial en faveur de l'aide aux processus électoraux a laissé place à une approche plus étudiée et plus réaliste. Dans beaucoup de cas, l'assistance électorale internationale a empêché des forces antidémocratiques de s'adonner à des actions de manipulation en vue de fausser les résultats, elle a contribué à renforcer la légitimité de groupes et de partis démocratiques émergents et a persuadé d'anciens combattants d'accepter les règles du jeu démocratique, jouant en cela un rôle décisif. Néanmoins, on compte également de sérieuses désillusions, concernant les attentes de développements démocratiques, dans les pays où des élections avaient été possibles, grâce au financement et à l'expertise internationale. Ceci amena les plus grands organismes d'aide à reconnaître qu'une évaluation positive ne pouvait s'obtenir qu'avec une échelle de paramètres plus vaste, parmi lesquels une conduite pacifique du scrutin et une saine organisation logistique de

l'événement électoral étaient au nombre des facteurs très perceptibles mais non fondamentaux. Cette dure leçon a convaincu les organisations d'aide que « *le succès d'un processus électoral ne pouvait reposer que sur la légitimité d'un cadre institutionnel* » et que ces cadres sont constitués d'un nombre de facteurs cruciaux et interdépendants<sup>6</sup>. Dès lors, persuader les décideurs des agences de développement n'a pas été une tâche facile.

<sup>6</sup> Andrew Ellis, « From Optimism to Realism: Ten Years of Electoral Development », in International IDEA, *Ten Years of Supporting Democracy Worldwide, IDEA 10th Anniversary Publication*, mai 2005, p. 100.



## L'appel au réveil du nouveau millénaire

Au tournant du nouveau millénaire, les organismes d'assistance électorale et les bailleurs de fonds ont renforcé leur collaboration et entrepris une analyse plus approfondie de l'impact de leur assistance électorale dans des pays se trouvant dans des contextes post-confluctuels, transitionnels et d'émérgences de démocraties, à la lumière de leur développement démocratique et économique à long terme. Le PNUD, en particulier, présenta une étude se portant sur *dix ans d'expérience en assistance électorale*, de 1990 à 2000, considérée comme la première évaluation complète faite dans le champ de l'assistance électorale. Le résultat de l'étude révéla que les élections étaient trop souvent traitées comme des événements isolés. L'aide électorale ne se reliait pas à d'autres aspects de la gouvernance démocratique tels que constitutionnalisation ou la création de systèmes politiques et électoraux, en dépit du fait que l'assistance électorale offrait un point de départ idéal pour l'assistance des pays partenaires dans leurs efforts vers une gouvernance démocratique. La conclusion de l'étude du PNUD était claire : les relations entre les systèmes électoraux et les systèmes des partis politiques, ainsi que la nécessité d'inclure les bailleurs de fonds dans le dialogue, n'étaient pas suffisamment compris ou n'étaient pas pris en compte lors de la planification de l'organisation de l'assistance électorale. Ce qui pour la première fois pointait la responsabilité de la communauté internationale. Le PNUD a complété son bilan de dix ans d'expérience par *des analyses plus spécifiques*, pendant qu'un certain nombre d'autres agences de coopération au développement telles que le

*Department for International Development (DFID)*, du Royaume-Uni, l'*Agence suédoise d'aide au développement international (ASDI)* entreprenaient des études critiques similaires sur les soutiens ponctuels aux processus électoraux, en soulignant la nécessité de placer plus clairement l'assistance électorale dans le cadre d'efforts plus larges de démocratie et de gouvernance.

Malgré la prise de conscience grandissante de la nécessité de s'éloigner de l'approche basée sur l'aide à l'événement, la dure réalité de la politique étrangère s'est révélée un obstacle dans la planification de projets d'assistance à long terme. Dans certains cas, le soutien à des élections ou des référendums hâtifs, organisés après un changement inattendu de régime ou à la résolution d'un long conflit, n'était pas forcément compatible avec une planification effective et réaliste, ni avec l'exécution complète d'un processus électoral transparent, sans le déploiement d'une présence internationale. Dans d'autres cas, une dichotomie fondamentale persistait dans l'approche de beaucoup d'agences de développement (et en conséquence, dans la formulation des programmes d'assistance) entre, d'une part, le désir d'investir dans le développement des capacités et les impératifs politiques permettant d'atteindre les meilleurs résultats dans les délais les plus courts, d'autre part.

Le postulat de beaucoup d'agences de développement était que « *la démocratisation se déploie tout au long d'une série de séquences* »<sup>7</sup> et que le modèle institutionnel mis en place avec l'assistance technique

<sup>7</sup> Thomas Carothers, "The End of the Transition Paradigm" in *Journal of Democracy*, Volume 13, No 1, Janvier 2002.

internationale pourrait ne pas correspondre aux besoins des nouveaux dirigeants des pays partenaires. Entre deux élections, beaucoup de pays en voie de développement ont abandonné la voie démocratique mise en place précédemment pour réformer leur système politique et électoral. Ces changements étaient parfois le résultat d'un véritable processus de développement démocratique dans les pays partenaires ; d'autres fois, ils avaient été imposés par les nouveaux dirigeants dans l'intention de consolider leur emprise sur le pouvoir. Dans les deux cas, on a sous-estimé les incidences techniques et financières que ce type de réformes a eues sur l'organisation de nouvelles élections. De là, le retard dans le processus de demandes d'assistance à la communauté internationale, demandes qui auraient dû se faire à un niveau politique afin de maintenir les pays partenaires sur la « voie démocratique ». Dans ces situations, les politiques internationales ont pu, involontairement, servir les intérêts politiques nationaux plutôt que, principalement apporter assistance aux pays partenaires, en vue de l'amélioration des systèmes et des processus électoraux, dans le cadre de la progression de la gouvernance démocratique.

Malgré la croissante prise de conscience de la limite de son efficacité, on a continué à prodiguer ce type d'assistance et l'approche basée sur l'événement a souvent rendu inutiles les efforts des fonctionnaires d'agences de développement ayant dispensé des cours de stratégie. Les réformes électorales devinrent par conséquent une arme à double tranchant : d'une part on les préconisait afin de permettre au pays partenaire de suivre son propre développement démocratique, d'autre part, on les craignait à cause de l'imprévisible quantité d'assistance technique et financière qu'elles généraient ainsi que de la croissante préoccupation concernant la durée des processus électoraux.

Les missions d'observation internationales indépendantes jouèrent un rôle important en permettant aux organes d'assistance électorale de passer de l'approche basée sur l'événement à une approche plus cyclique. Les évaluations et les rapports, présentés par des missions d'observation des élections furent un outil précieux qui permit de mieux identifier les forces et les faiblesses du processus électoral dans

un pays donné ainsi que leurs procédés de réforme. En vérité, l'observation électorale depuis le nouveau millénaire avait déjà considérablement évolué depuis ce qu'on a appelé les missions cachet-tampon du début des années 1990, vers une entreprise plus exigeante et plus complexe, due spécialement à l'instigation de la Communauté européenne, du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE-BIDDH) et des fondations indépendantes comme le Carter Center.

Des missions d'observation, organisées par les acteurs susmentionnés, sont présentement déployées à la suite de missions d'évaluation ponctuelles, mettant en pratique une *méthodologie précise* et qui a fait ses preuves, accompagnée d'un code de conduite accepté au niveau interne et basé sur le modèle de la *Déclaration de principe pour l'observation internationale d'élections*. Une observation non partisane, menée par des organisations d'observation internationales et nationales, peut largement contribuer à l'amélioration de l'intégrité des processus d'élection, prévenir des irrégularités ou des fraudes et restaurer la confiance du public dans le processus électoral, en amortissant, en période préélectorale, le potentiel de conflits à caractère électoral et – plus important – en fournissant des recommandations fondées, afin d'améliorer le processus de réforme démocratique. Il existe aujourd'hui une tendance croissante pour les organisations d'observation nationales et internationales à contrôler le second tour d'élections et les législatives et les présidentielles qui suivent. En outre, des missions d'observation sont déployées lors d'élections locales et des référendums dans le but de promouvoir des élections authentiques, peu coûteuses et transparentes. Cela comporte le renforcement d'institutions démocratiques, le respect des droits de l'homme et des règles juridiques, aussi bien que les bénéfices provenant des programmes de coopération au développement. Cependant, bien que les missions d'observation fassent l'objet de rapports détaillés mettant en évidence les forces et les faiblesses des processus électoraux, ils ont rarement été utilisés dans le but de définir et de structurer de nouveaux programmes de soutien électoral. Ce phénomène est souvent dû à un manque de compréhension, de la part des responsables de missions d'observation, des mécanismes de coopération au développement et de leurs implications dans la complexité des structures de l'administration électorale des pays partenaires.

## Faire face aux réalités électorales : trop d'assistance, trop tard

Les enseignements que plusieurs agences de développement ont tirés à la suite des évaluations décrites ci-dessus, contrebalancés par les contraintes qu'ont rencontrées les organismes d'assistance, en essayant de mettre en pratique lesdits enseignements, ont fait l'objet d'ultérieures études à l'instigation d'International IDEA, de la CE et du PNUD, dans le but surtout de rendre l'assistance électorale efficace au-delà de l'apport technique et de l'événement électoral. Le propos de ces initiatives était de signifier clairement aux parties prenantes et aux agences de développement qui ne se rendaient pas toujours compte de la situation réelle, que lorsque leurs contributions ne servaient que de « solutions bricolées » sans s'attaquer aux problèmes structurels, ils apportaient trop d'assistance, trop tard.

Dans cette foulée, la *conférence d'Ottawa*, organisée par International IDEA et l'ACDI en mai 2006, représente l'étape significative d'une nouvelle tentative de définition des processus électoraux afin de rendre l'assistance électorale efficace et constructive pour l'ensemble des facteurs participant au développement démocratique des pays partenaires. On reconnut formellement que bien que les concepts d'« efficacité », de « durabilité » et de « construction des capacités » aient été acceptés dans la marche à suivre, leur mise en pratique s'était avérée une tâche ardue. L'aide à la construction des institutions est, de par sa nature même, une tâche de longue haleine, moins visible et peut-être moins gratifiante politiquement, lorsqu'on sait que les élections se tiendront seulement des années plus tard. En outre, les avancées dans le champ de la consolidation des institutions, se mesurent difficilement, étant influencées par des événements externes et imprévus et pas toujours reliés à de plus vastes programmes de gouvernance. Le manque de consolidation des institutions entre les événements électoraux, peut aboutir à ce qu'une élection « ouverte et démocratique » se déroule dans un État semi-autoritaire dans lequel les forces de l'opposition ont le droit de s'exprimer seulement pendant le court espace de temps où le reste du monde est spectateur. Dans la même idée, pour que les activités de construction des institutions puissent générer de

réels changements, elles doivent être soutenues par le renforcement du pluralisme et par l'État de droit.

Ces pratiques ont, dans certains cas, pu conduire également à une utilisation incorrecte et abusive de l'assistance dispensée par les agences de développement. Par exemple, on a pu faire pression sur certains fonctionnaires d'agences de développement pour qu'ils fournissent des fonds d'aide en vue de projets à réalisation immédiate mais non durables, plutôt qu'à des investissements à long terme (voir paragraphe « Inclure la technologie »). Qui plus est, les retards de réaction des agences de développement dans l'identification des besoins d'assistance et dans la planification des réponses appropriées pourraient être exploités par les utilisateurs pour exercer une pression bien plus forte.

En vue de la durabilité, une étape importante et souvent négligée est celle qui consiste à inviter les parties prenantes à définir les besoins avant et après les événements électoraux. Il est souhaitable qu'il y ait une procédure de consultation approfondie et un consensus aussi grand que possible entre toutes les parties prenantes (y compris les gouvernements, les partis politiques, les médias, les organisations de la société civile, engagées dans la gouvernance démocratique, les universitaires et les groupes de réflexion) agissant dans les cadres politiques, légaux et dans les systèmes électoraux et les activités correspondantes. Ceci renforcera l'engagement et la disponibilité des parties prenantes agissant dans le domaine politique et électoral, à tous les niveaux, avant et après l'événement électoral.

À cette fin, les agences de développement assumeront la responsabilité d'assurer que les objectifs des programmes d'assistance électorale sont des objectifs à long terme s'inscrivant dans une stratégie de démocratisation des pays partenaires. D'autre part, les programmes de démocratisation et de bonne gouvernance doivent correspondre aux priorités et aux plans comme ils ont été définis dans les programmes nationaux d'assistance au développement (réduction de la pauvreté/programmes d'éradication de la pauvreté) et devraient prendre part au dialogue entre les agences de développement et les partenaires gouvernementaux.

## L'approche du cycle électoral

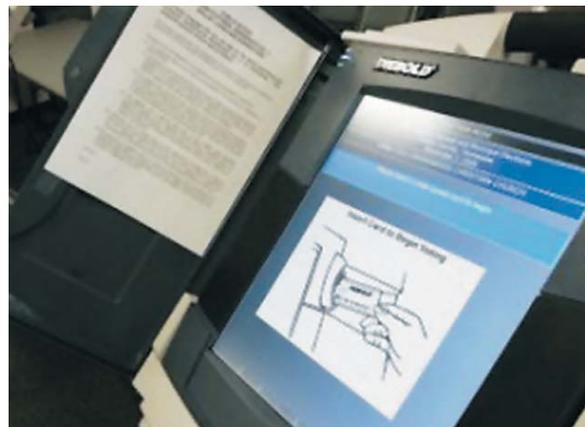
Les agences de développement et les pays partenaires devraient planifier et mettre en œuvre l'assistance électorale dans le cadre d'une gouvernance démocratique sur une période de dix ans, au lieu de réagir à chaque événement électoral au moment où il apparaît. Pour ce faire, il est indispensable de reconnaître, aussi bien au niveau politique qu'opérationnel, que chaque fois qu'une décision d'offrir assistance à un processus électoral est prise, cette décision implique participation et engagement en vue d'une évolution démocratique du pays concerné, dépassant largement l'événement immédiat que l'on s'apprête à soutenir. Chaque décision de soutenir des événements ponctuels, bien que tout à fait légitime d'un point de vue de politique contingente, devrait s'accompagner d'une réflexion sur le fait que cela ne comblera le retard démocratique dans aucun des pays partenaires, mais au contraire, augmentera le décalage au sein du processus de coopération au développement. À vrai dire, le principal défaut des projets d'assistance électorale du passé, ne réside pas tant dans le soutien à des projets ponctuels et à court terme, que dans la croyance que ce soutien suffirait à assurer la durabilité du projet, l'indépendance et la transparence de l'OGE concerné ainsi que le développement approprié du pays partenaire.

Ces considérations, ainsi que la reconnaissance de la persistance d'obstacles à la mise en œuvre d'une assistance à long terme, ont amené International IDEA et la CE à développer un planning visuel et outil de formation qui pourrait aider les agences de développement, les organismes d'assistance électorale et les fonctionnaires électoraux des pays partenaires à mieux saisir la nature cyclique des différents défis rencontrés au cours des processus électoraux : cet outil est connu sous le nom *d'approche du cycle électoral*.

Les élections sont constituées d'un certain nombre de blocs constitutifs intégrés, soumis à

l'interaction et à l'influence des diverses parties prenantes. Les composantes électorales et les parties prenantes ne sont pas indépendantes, elles interagissent. Par conséquent la déféctuosité d'un aspect (l'effondrement d'un système donné d'inscription de l'électeur, par exemple) risque d'avoir un impact négatif sur tous les autres aspects, y compris les ressources humaines et financières, l'accès aux ravitaillements, les coûts, les transports, la formation et la sécurité, mettant en cause la crédibilité de l'élection elle-même. D'autre part, le manque de crédibilité envers un processus électoral peut entamer le processus de démocratisation du pays partenaire et bloquer l'ensemble des objectifs de développement.

L'approche cyclique des processus électoraux et de l'assistance électorale a été conçue par des spécialistes électoraux de la CE et d'International IDEA, travaillant sur le premier module pilote pour la formation des fonctionnaires des agences de développement, s'occupant de projets d'assistance électorale. Le concept a rapidement fait l'unanimité en sa faveur parmi les professionnels et les agences de développement. Sa conceptualisation a été complétée par la publication du *Guide méthodologique de l'assistance électorale de la CE*, du *Manuel sur la conception de l'administration électorale d'International IDEA* et du *Guide de la mise en œuvre de l'assistance électorale du PNUD*. Cette approche a été officiellement adoptée par la CE et par le PNUD lors de chaque projet d'assistance électorale sous l'appellation de « *Lignes*



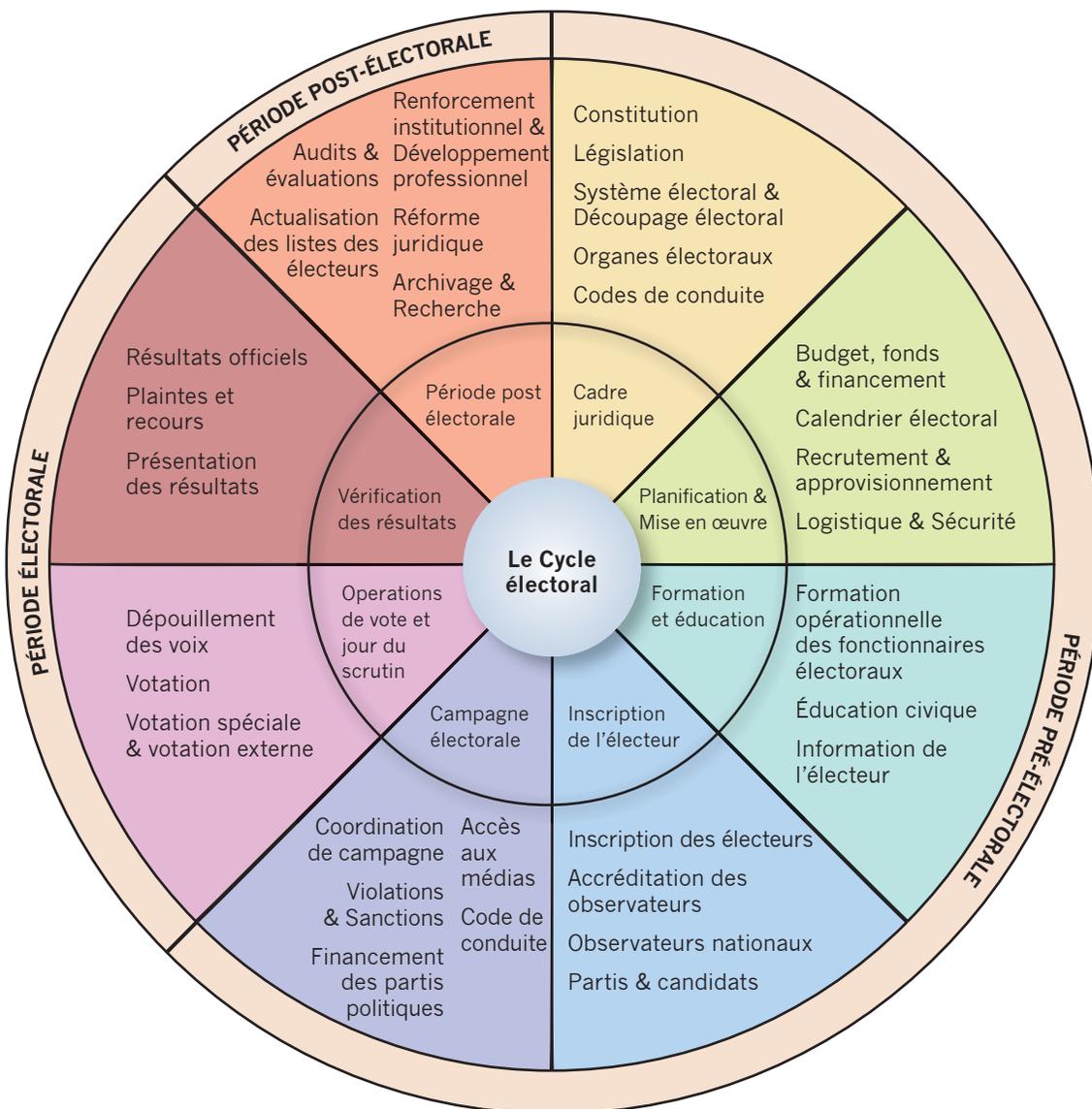
*directrices opérationnelles pour la mise en œuvre de l'assistance électorale* » datant d'avril 2006. Le document stipule que « l'assistance électorale doit prendre la mesure de toutes les phases du cycle électorale et que les intervalles entre les élections sont aussi essentiels que les périodes de préparation des scrutins, rendant nécessaires des contacts réguliers entre les institutions et les activités de soutien avant, pendant et après les périodes électorales afin de tirer des enseignements et de fonder une mémoire interinstitutionnelle, visant à améliorer les processus électoraux dans les pays bénéficiaires ». Ces lignes directrices constituent désormais le catalyseur engageant d'autres agences de développement à adopter la stratégie et les caractéristiques des projets d'assistance électorale menés par le PNUD.

Le but de ce « Focus sur... » n'est pas tant d'analyser les concepts à l'origine de l'approche du cycle électorale, mais d'expliquer plutôt comment ceux-ci sont rapidement devenus une pierre angulaire des efforts en vue de rendre l'assistance électorale plus efficace. Depuis sa première conceptualisation en 2005, plusieurs projets d'assistance électorale sont nés et ont bénéficié d'une conception et d'une mise en œuvre réussies (République démocratique du Congo, Timor-Oriental, Togo, Sierra Leone), conformément aux principes des lignes directrices ; ils ont été inspirés par l'approche du cycle électorale. « Focus sur... » est également devenu un modèle aussi bien pour la planification que pour les projets d'assistance électorale visant à améliorer les capacités de développement au sein des OGE nationaux et à attirer l'attention des membres des parties prenantes.

Une bonne compréhension des diverses composantes, séquences et points d'entrée d'un cycle électorale idéal pourrait également être utile en vue d'améliorer la planification et la réponse apportée à toute demande soudaine et urgente d'assistance électorale et afin de clarifier, dès le départ, ce qui est nécessaire et réalisable dans l'immédiat, de même que pour identifier les objectifs d'initiatives différentes et à long terme. La reconnaissance des différents besoins et des

résultats escomptés, relatifs à chaque phase du cycle électorale, est essentielle pour une identification appropriée du programme, sa formulation et sa mise en œuvre, de même que pour la coordination des agences de développement et des parties prenantes. La création de mécanismes communs de suivi et de soutien à la qualité, entrepris à de hauts niveaux, entre la CE et le PNUD, pour l'amélioration de la mise en œuvre des opérations de terrain (voir à ce propos l'initiative de formation commune sur l'assistance électorale efficace, EC-UNDP) constitue une avancée supplémentaire vers la consolidation des principes susceptibles de rendre l'assistance électorale plus efficace. L'attention de l'initiative porte sur l'identification, la formulation, la mise en œuvre, le support et le suivi de tous les projets d'assistance électorale des CE-PNUD, nécessaires et sollicités par des délégations de la CE et/ou par des bureaux locaux du PNUD. Les enseignements tirés sont enregistrés et codifiés pour qu'ils puissent être appliqués avec efficacité lors de la mise en œuvre de nouveaux projets d'assistance électorale, d'activités de formation communes aux CE-PNUD et du projet ACE dans le réseau d'experts.

L'approche du cycle électorale s'est aussi révélée un outil formidable pour les fonctionnaires électoraux. Une assistance électorale efficace requiert un transfert adéquat de savoir-faire. Ce qui est possible grâce à des mesures à long terme de constructions des capacités, permettant un plus grand professionnalisme et une meilleure compréhension des fonctions, comme la planification et la mise en pratique des tâches principales (voir le paragraphe sur le renforcement institutionnel et le développement professionnel) L'approche du cycle électorale est un instrument clé facilitant la compréhension de l'interdépendance des diverses activités électORALES, aidant les fonctionnaires des OGE dans leur planification et l'attribution de ressources en faveur d'activités spécifiques, d'une façon plus détaillée que par le passé. L'approche



met surtout l'accent sur la période postélectorale, perçue désormais comme un moment significatif de croissance institutionnelle et non comme un vide entre deux élections.

Enfin, les élections offrent un point d'entrée important et sûr pour de plus grandes interventions de soutien au développement de la gouvernance démocratique, comme le renforcement de la société civile, la promotion des droits de l'homme (y compris les questions de parité, des minorités et des populations autochtones), le soutien aux parlements, aux médias et au développement des partis politiques, le renforcement du cadre juridique

et de la justice ainsi que plus d'occasions de dialogue politique et d'atténuation des conflits. Les programmes d'assistance électorale devraient donc être conçus pour dépasser le traditionnel concept d'un plan d'assistance électorale. L'approche du cycle électoral est un outil précieux intégrant d'autres parties prenantes dans le processus et en leur fournissant les outils d'appréciation de leurs actions. En conséquence, le support financier devrait être relié à une stratégie intégrée à long terme, ce qui inclut la période électorale en tant que phase d'un processus de démocratisation à plus long terme.

## Mettre en place un projet électoral efficace : de l'identification à l'évaluation

Des différentes phases de la vie d'un projet d'assistance électorale, la planification, l'identification et la formulation sont probablement les plus délicates. Malgré la large acceptation de ce postulat, la coordination dans les phases d'identification et de formulation, de la part des diverses agences de développement concernées, ne se fait pas automatiquement. L'approche du cycle électoral fournit aux agences de développement une compréhension de base de ce que sont les points d'entrée d'un processus électoral donné. Il serait souhaitable que les diverses agences se consultent, au début de chaque nouveau cycle et qu'elles dépêchent des missions communes d'évaluation des besoins électoraux : idéalement, cela devrait se produire également à la fin du cycle précédent. Les organismes d'aide aussi bien que les partenaires nationaux doivent souvent rappeler aux agences de développement que l'assistance ciblée doit se déterminer et être rendue disponible à un stade précoce, surtout lorsque les calendriers des diverses activités du cycle électoral sont de plus en plus serrés.

La DAENU conduit de plus en plus de missions d'évaluation des besoins électoraux conjointement avec le PNUD afin de présenter les phases d'identification et de formation du projet, en s'assurant que l'évaluation politique et électorale est prise en considération dans la conception du projet. Dans plusieurs cas, la DAENU, le PNUD et la CE ont organisé des missions d'évaluation

communes, donnant comme résultat des approches plus cohérentes et plus coordonnées. L'élargissement et la standardisation de cette pratique se révéleront déterminants pour assurer une coordination appropriée dès le départ.

Les visites d'évaluation des besoins devraient comprendre des entretiens entre toutes les parties prenantes concernées, donnant la raison pour laquelle leurs demandes ont ou n'ont pas été incluses dans les programmes d'assistance. La tâche de l'équipe d'évaluation des besoins devient fondamentale pour assurer une bonne planification de projets d'assistance électorale dans leur ensemble et non uniquement pour l'identification des besoins d'assistance technique. Il sera également possible d'accorder une attention appropriée aux contraintes administratives et environnementales spécifiques au pays (par exemple, la prévention des conflits). La leçon apprise, les conclusions des comptes rendus post-électoraux et les recommandations contenues dans le rapport final des observateurs devraient être pris en considération lors du développement d'évaluations des besoins concernant le cycle électoral suivant. Outre à une rapide planification, une programmation proactive plutôt que réactive, incluant la prévision, de la part des agences de développement, de plans réserve afin de répondre à des demandes d'assistance plus pressantes ou mêmes urgentes, se révélera plus rentable et à l'impact plus important. Finalement, la mise en commun des conclusions des évaluations des besoins et une terminologie commune aux agences de développement et aux organismes d'aide permettra de mettre en valeur la coopération dans la formulation même des programmes d'assistance respectifs.

Les activités de planification et d'identification seraient énormément profitables au développement des outils de base dans la situation standard pour les missions d'évaluation des besoins qui prendraient en compte tous les aspects susmentionnés et pourraient être utilisées conjointement avec les parties prenantes comme les OGE, les organisations de la société civile



(OSC) et les observateurs. Ces outils incluraient un menu d'options pour l'assistance lors de chaque phase du cycle électoral, relié aux évaluations des risques et à l'identification des coûts et avantages de la mise en œuvre ou de la non-mise en œuvre des articles du menu.

En ce qui concerne le contenu des activités de développement des projets d'assistance électorale, on devrait inviter les parties prenantes locales à intervenir dans la définition des priorités et à les mettre en rapport avec les objectifs de développement national, faisant appel, au besoin, aux consultations internationales, lorsque celles-ci sont de leur ressort, au sein d'un contexte de mécanismes standards de coopération au développement. La préparation doit tenir compte de la praticabilité de programmes protéiformes, à la lumière de la disponibilité locale de capacité administrative, et déterminer si de meilleurs résultats pourraient être obtenus avec des programmes mineurs mais plus nombreux, dans un cadre holistique et coordonné d'assistance à la démocratisation.

Il est important que chaque composante de l'assistance électorale fournisse un soutien équilibré entre l'assistance aux institutions, administrant le processus électoral, et l'assistance aux autres institutions, telles que les médias et les OSC, œuvrant sur le terrain. La réussite d'un programme d'assistance électorale comprend généralement l'encouragement à la formation de groupes parapluies, appartenant aux ONG, en faveur d'activités d'éducation des votants ou d'éducation civique et d'assistance technique pour l'observation nationale, afin de contrebalancer le soutien apporté aux OGE. Le soutien aux mécanismes de résolution de la dispute électorale et la formation des médias dans le cycle électoral sont souvent omis de ces programmes. Ces activités sont pourtant vitales pour la construction de la confiance dans le processus électoral et pour l'appréciation des besoins constants des actions promotionnelles des OGE



et d'autres acteurs électoraux. Ensuite, la spécification des objectifs des projets d'assistance électorale devrait s'aligner sur les programmes de démocratie et de bonne gouvernance sur lesquels les agences de développement se sont généralement mises d'accord avec le pays partenaire, en tenant compte des programmes nationaux de réduction/éradication de la pauvreté, et devraient faire l'objet du dialogue politique, au niveau des instances gouvernementales du gouvernement bénéficiaire.

La mise en pratique de programmes est à l'évidence un facteur fondamental de leur efficacité, mais il est important de se fixer des objectifs clairs dès le départ. Pour cela, le recrutement d'experts électoraux, pouvant assurer qualité et efficacité, exige une meilleure coordination entre les différents acteurs concernés et une plus grande attention dans l'identification des profils professionnels. D'une façon générale, le mécanisme ayant donné les meilleurs résultats est le système de coordination de l'assistance à plusieurs niveaux, couvrant les niveaux politique, administratif et technique. En outre, la participation des institutions du pays partenaire, au sein des mécanismes de coordination technique, est essentielle et doit être planifiée avant le début de la mise en œuvre. Le manque courant de liquidités, survenant au cœur des activités de mise en œuvre, peut facilement s'éviter en faisant correspondre les sorties de fonds aux réserves et aux délais spécifiques du cycle électoral. Favoriser la participation plurielle des parties prenantes dans le partage de l'information, par exemple à

travers les mécanismes de liaison entre OGE/parti politique/OSC, peut s'avérer un facteur important pour accroître leur intérêt et leur motivation.

Les composantes les plus négligées des programmes d'assistance électorale sont encore et toujours le suivi et l'évaluation. Cela étant dû, en partie, à la difficulté objective d'apprécier les progrès, du pays partenaire, dans le processus de démocratisation à court terme. Mais dans ce cas aussi, l'approche du cycle électoral offre une plate-forme aux agences électorales pour qu'elles maintiennent leur engagement d'une manière continue à travers ce délicat processus, où d'importantes avancées dans l'amélioration de la qualité, découlant de la phase d'assistance correspondante, peuvent être accomplies. Examen opérationnel, évaluations par les pairs internes et externes, outils de suivi et d'évaluation, basés sur les résultats ainsi que des examens indépendants ou basés sur les activités post-électorales des parties prenantes, tout concourt à rendre les programmes d'assistance électorale plus efficaces à promouvoir et à assister dans les tâches d'évaluation. Les programmes d'assistance devraient adopter l'approche administrative basée sur les résultats, avec indicateurs reconnus par les agences de développement, responsables de la mise en œuvre et destinataires. International IDEA, le PNUD et la CE sont en première ligne dans ce domaine, s'étant engagés à développer une nouvelle méthodologie de l'évaluation pour l'assistance électorale, selon les 12 principes de la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide*, datant de mars 2005.



## Renforcement institutionnel et développement des capacités

Toutes les parties concernées reconnaissent désormais pleinement que l'assistance électorale doit faire l'inventaire de toutes les phases du cycle électorale : cependant, cette approche comporte des défis propres qui n'ont pas encore été complètement appréciés. En premier lieu viennent les problèmes causés par la lassitude post-électorale dont sont atteints les fonctionnaires électoraux, les décideurs des institutions et des agences de développement ; s'y ajoute l'indifférence politique qui s'abat sur l'administration électorale dans la période post-électorale envers toute réforme, qu'elle soit politique ou administrative. Un problème récurrent est la sous-estimation politique des conséquences financières et administratives accompagnant des décisions ressenties comme purement techniques (par exemple, la décision d'avaliser une réforme électorale administrative, telle que le passage de l'inscription ponctuelle de l'électeur à une inscription civile permanente). L'analyse des divers défis auxquels est confrontée toute tentative d'amélioration de l'efficacité de l'assistance électorale démontre que le développement professionnel des fonctionnaires électoraux doit constituer l'une des constantes de l'activité permanente, reconnue par les organismes d'aide et les institutions partenaires. Ce qui offre les meilleures chances d'assurer la pérennité institutionnelle des instances électorales

des pays partenaires et de garantir la réussite d'une stratégie de désengagement graduel des agences de développement

Les changements au sein des procédures électorales ainsi que la complexification croissante des processus font que même le personnel le plus qualifié ne peut se fier à la seule expérience pour s'acquitter parfaitement de sa tâche. Par ailleurs, les OGE doivent faire face au phénomène bien connu, de la « fuite des cerveaux » qui conduit souvent le personnel le plus qualifié à rechercher des emplois mieux rémunérés du secteur privé ou au sein d'organisations internationales, avec comme conséquence, la perte de mémoire institutionnelle. Cependant, les bénéfices provenant des activités de formation et de développement professionnel ne sont pas immédiatement perceptibles et restent relativement peu visibles pour les agences de développement, comparés aux urnes ou à l'éducation des votants et au matériel d'information. Les OGE, œuvrant dans les pays partenaires, rencontrent généralement des difficultés à persuader les gouvernements à approuver les budgets qui comportent

suffisamment de fonds pour couvrir ces activités. Il s'agit là d'un domaine type, où l'assistance extérieure est requise, quelquefois à une phase très avancée du cycle électoral, lorsque les fonctionnaires électoraux sont déjà trop absorbés par les tâches opérationnelles, liées à l'événement électoral à venir. En outre, un manque de personnel qualifié dans d'autres secteurs de la structure du pays partenaire peut se révéler un facteur supplémentaire empêchant la mise en commun de ressources de la part d'autres pays partenaires, dans les processus électoraux.

Une assistance électorale effective dans ce secteur devrait inclure une plus grande connaissance des besoins de développement professionnel et de capacité institutionnelle des destinataires, et non la seule prise en compte des besoins de formation en vue de procédures liées à un événement électoral précis. L'organisation et les activités de développement personnel (OSD/ODP), destinées au personnel des OGE, travaillant sur le long terme, doivent répondre à la demande de construction des capacités et des compétences et prendre en compte le développement de la carrière. L'ODP vise à unifier les objectifs stratégiques des OGE et les compétences requises en vue de les atteindre, à travers les objectifs de développement de la carrière de ses membres. Le développement du personnel

peut se concevoir sous différentes formes, telles que formation à court terme, informelle et personnalisée, tutorat du personnel par les doyens des OGE ou par des fonctionnaires d'autres organisations, ainsi que formations à long terme sous la forme de cours de programmes universitaires liés au développement.

La tendance qu'ont les organismes d'aide et des agences de développement à trop se concentrer sur les élections nationales, envisageant une démocratisant allant du sommet à la base, requiert également un sérieux réexamen. Les élections locales peuvent être tout aussi importantes que les élections nationales pour le développement démocratique d'un pays partenaire et exiger des programmes spécifiques de constructions des capacités.

Une des questions clés, en vue d'une assistance effective, est la promotion des réformes législatives faites par les hauts fonctionnaires des OGE, afin d'assurer la pérennité de la mémoire institutionnelle et de la continuité. Ce qui peut être atteint par l'introduction d'échéances décalées pour les membres des OGE ou d'une nette délimitation des responsabilités entre la commission électorale (ou Organisme électoral) et le secrétariat de l'OGE. Il est crucial de soutenir l'OGE à développer une vision cohérente de son rôle dans les périodes entre les élections – car cela peut contribuer à la formulation d'une partie des propositions de réforme électorale à long terme. La possibilité d'enrichir la carrière du personnel de l'OGE devrait être reconnue et soutenue, y compris si possible, par des missions internationales.



## Compétences actuelles et actions de renforcement des capacités

Les activités de l'OGE, destinées au renforcement des capacités internes et des institutions (ainsi qu'aux projets d'assistance électorale ; cela en s'appuyant sur des conseillers et des consultants qui ont acquis une expérience dans d'autres pays), doivent être structurées afin d'assurer le transfert des compétences et la construction des capacités – on évite ainsi que les réalisations des projets ne disparaissent avec les conseillers. Dans ce contexte, chaque plan de développement des capacités d'un OGE doit bénéficier des instruments et des mécanismes déjà existants, afin que la propagation et la construction des connaissances et des capacités se fassent à des prix abordables. D'autre part, les agences de développement devraient porter toute leur attention au développement constant de ce type d'instruments. Une assistance électorale efficace passe par des réseaux réguliers de contacts et de connaissances interinstitutionnels, comprenant experts électoraux, fonctionnaires électoraux et organismes d'assistance électorale.

Afin de répondre aux défis lancés par les besoins changeants et la croissante complexification de l'administration électorale et afin de rendre l'assistance électorale plus efficace, le *Réseau du savoir électorale ACE* a, au cours des deux dernières années, considérablement augmenté son champ d'activités. Du concept original à un répertoire en ligne des connaissances électorales, cet outil électorale a évolué vers un effort bien plus dynamique, comportant une section informative appelée « *Actualités électorales* » et des articles qui couvrent les événements inhérents à des élections récentes ou à un thème d'administration électorale, une *Encyclopédie ACE* agrandie, mise à jour et complétée, traitant de tous les aspects pertinents du processus électoral avec plus de 10 000 pages de documentation. L'accent y est mis sur la durabilité, le professionnalisme et la confiance dans le domaine du processus électoral.

D'autres caractéristiques clés du Réseau de savoir électorale ACE sont les sections « *Données comparatives* » et « *Documents électoraux* », où l'on trouve des informations comparatives et des exemples pratiques de la gestion des activités et des processus électoraux dans d'autres pays. Les caractéristiques les plus dynamiques d'ACE sont concentrées sous les sections « *Conseils électoraux* », où près de 200 experts électoraux répondent aux questions de leurs collègues praticiens, universitaires et fonctionnaires électoraux du monde entier, et « *Régions et pays* », contenant l'information électorale actualisée sur pratiquement tous les pays auprès des centres de ressources affiliés. Les deux sections sont gérées par International IDEA avec l'apport financier de la CE et du Fonds des Nations unies pour la Démocratie (FNUD).

Bien qu'encore dans sa phase d'essai, le Réseau du savoir électorale ACE a su, grâce à son réseau d'experts, prodiguer des conseils à des agents de planning, ce a permis d'exercer une influence sur un certain nombre de projets d'assistance récents et sur la façon dont ceux-ci ont été formulés et sont actuellement mis en œuvre. La responsabilité commune des succès et des échecs de certaines initiatives d'assistance électorale, au sein de différents cadres légaux et institutionnels, empêche la répétition



d'erreurs faites ailleurs et n'oblige pas à « réinventer la roue électorale », pratique ayant entravé tant de projets électoraux. La création, à l'échelle mondiale, de centres régionaux ACE, dans des endroits géographiquement stratégiques, a contribué à amplifier la dimension internationale d'ACE. Les centres multiplient les activités spécifiquement régionales et présentent les perspectives des diverses facettes du processus électoral, bien au-delà de la simple collecte d'informations au niveau national ou régional. Les centres régionaux ACE devraient servir de plate-forme de connaissances pour susciter, mettre en commun et appliquer la compétence électorale en vue de projets futurs d'assistance électorale, caractérisés par une approche axée sur la demande et sur la prise en charge de l'administration par le pays partenaire et adaptés aux régions et aux pays dans lesquels l'approche sera appliquée. Par ailleurs, les centres sont destinés à favoriser la coopération régionale entre les administrateurs électoraux, lesquels se sont avérés un important outil de renforcement de crédibilité et de pérennité des processus électoraux.



Une autre partie importante du Réseau de savoir électorale ACE est la création d'un Module de développement des capacités qui vise à encourager les partenariats entre les OGE dans le but de mettre en commun les enseignements et les activités de construction des capacités. Le Module de développement des capacités fait actuellement l'objet d'une étude pilote, menée en Afrique du Sud par l'EISA, avec le soutien du FNUD. À l'origine, le projet mettra l'accent sur la création d'outils pour le développement des capacités et les méthodologies basées sur les services proposés par ACE, telles que l'Encyclopédie et les Données comparatives, et apportera un soutien technique aux OGE, afin de faciliter la participation de leur personnel à des programmes de formation et à des échanges entre experts, en vue de l'amélioration de l'administration électorale.

En outre, des produits de service du savoir nouveaux et complémentaires, offerts à la suite d'initiatives telles que « *I Know Politics* », dans des ateliers en ligne dédiés à la promotion de la participation des femmes en politique et de la parité dans les institutions élues, de même que le Réseau de réconciliation et ressources illustrent l'importance grandissante et l'application potentielle de ces instruments dans la construction des capacités des parties prenantes dans les pays bénéficiaires.

Le projet *BRIDGE* constitue un autre instrument d'importance déjà en usage, pour l'acquisition de la capacité interne, s'adressant aux représentants des OGE. BRIDGE est l'acronyme de Building Resources in Democracy, Governance and Elections (Bâtir des ressources en démocratie, gouvernance et élections). BRIDGE représente le cours le plus complet en développement professionnel dans le champ de l'administration électorale, utilisé déjà dans 25 pays, dans plus de 3 000 élections officielles. Le projet offre une excellente plate-forme pour la distribution ponctuelle d'un programme de construction des capacités. La méthode BRIDGE, participative plutôt que directive, a récemment fait l'objet d'une mise à jour, prise en charge par 50

experts provenant de toutes les régions, contribuant ainsi à la diversité d'expériences pratiques et s'appuyant sur des thèmes spécifiques des récentes publications (y compris les séries de Manuels de IDEA, celles de l'Onu/PNUD et le contenu du Réseau de savoir électoral ACE). Le cadre du cursus de BRIDGE comporte deux modules de base ainsi que de 21 modules supplémentaires, répartis en trois domaines thématiques : Architecture électorale, Travail avec les parties prenantes et Opérations électorales. Bien que les destinataires privilégiés de BRIDGE soient les fonctionnaires OGE, les modules et la méthodologie sont facilement adaptés et personnalisés pour répondre aux besoins d'autres catégories des parties prenantes telles que les parlementaires, les médias, la société civile, les universités et les corps de sécurité. Le cours peut également s'adapter à des formations spécifiques de réorientation ou de développement professionnel, destinés aux membres des organismes d'aide et des agences de développement. Grâce à l'attention particulière qu'il porte aux bilans post-électorales, BRIDGE pourrait jouer un rôle de premier plan dans la programmation d'une assistance efficace en institutionnalisant les meilleures pratiques et en intégrant les recommandations des observateurs et des parties prenantes dans le cadre de planifications stratégiques et de réformes institutionnelles.

## Recours à la technologie

Tout effort afin de rendre l'assistance électorale plus efficace doit affronter la question du besoin croissant d'apport technologique dans les processus électoraux. L'accélération du développement des applications des technologies de l'information et de la communication (TIC) disponibles lors d'élections et l'attrait que ces applications exercent sur les OGE des pays partenaires sont des facteurs que toutes les agences de développement, les organismes d'assistance électorale et les praticiens devront prendre en compte. Les TIC ont déjà considérablement changé la façon de conduire les élections dans beaucoup de pays développés et il faut s'attendre à ce que ce procédé influence de plus en plus les démocraties émergentes, y compris les pays sortant d'un conflit, indépendamment de leur niveau de préparation à l'introduction de telles applications. En général les applications TIC dans le processus électoral peuvent être réparties en trois grands groupes : a) communications, télécommunications, radio, réseaux et l'Internet ; b) matériel hardware et logiciels pour ordinateurs, traitement de texte/tableurs, systèmes de gestion de base de données ; c) dispositifs électroniques/mécaniques spécialisés, innovations non électroniques et matériel divers.

Dans ce contexte, la question fondamentale pour tous ceux qui œuvrent dans le champ de l'assistance et de la gestion électorale n'est plus de savoir si les développements technologiques sont acceptables lors de processus électoraux, mais quel type de technologie est approprié pour un pays donné, en tenant compte de son niveau d'infrastructure et de son système électoral. Le plus grand défi est d'assurer un usage technologique durable, adapté,

peu coûteux et transparent, lors d'élections se tenant après un conflit et dans des démocraties émergentes ou fragiles. Il n'existe pas de solution unique qui puisse s'appliquer partout, chaque situation requiert une solution différente. En règle générale, le niveau de mise à jour technologique apporté à un pays devrait se mesurer, non seulement à la capacité, mais également à la confiance et à l'indépendance de son OGE, puisque c'est à travers elle que se fera l'acceptation du public qui finalement décidera de la confiance à accorder au processus électoral.

Cependant, il existe d'autres facteurs qui influencent le processus de prise de décision dans le choix de la mise en œuvre de nouvelles solutions TIC, et ces facteurs ne sont pas toujours des plus souhaitables. Parfois ce sont des fournisseurs intéressés qui exercent une influence indue en faveur d'une solution donnée, parfois ce sont les agences de développement elles-mêmes qui désirent introduire une technologie semblable à celle en usage dans leur pays. D'autres fois, ce sont des groupes politiques appartenant au pouvoir qui voient l'usage de la technologie comme la méthode la plus moderne et la plus efficace de contrôler le processus électoral. Même si les avancées technologiques ont créé de nouvelles opportunités pour les groupes d'intérêt politiques et économiques, il n'y a pas de quoi s'effrayer de ce grand facteur de changement. Dans ce cadre, les agences de développement, les praticiens, les universitaires et les organismes d'assistance électorale ont un rôle important à jouer par l'influence qu'ils peuvent exercer sur les choix technologiques à adopter dans un processus électoral donné.



En améliorant la rapidité et l'efficacité du processus électoral, la technologie peut contribuer à renforcer la crédibilité. Quant à savoir dans quelle mesure son application peut être mise au service des impératifs de l'OGE – légalité, neutralité, transparence, exactitude et orientation aux services – la question

reste ouverte. Une trop grande importance accordée aux applications technologiques risque de disperser l'attention des OGE au détriment d'autres tâches essentielles et grever les budgets des agences de développement ou des OGE. Les coûts dérivant de défauts de systèmes, une conception et des essais insuffisants et la volonté de rentabiliser ce en quoi elles ont déjà investi peuvent enfermer les agences de développement dans une spirale d'augmentation des coûts. Il faudra alors former en toute hâte du personnel en vue de la mise en œuvre de systèmes durables, ce qui peut s'avérer une tâche difficile dans un contexte de temps limité. Qui plus est, la technologie – ayant trait à la perception de l'intégrité du processus électoral – exercera un impact sur les électeurs et éventuellement sur la collectivité, par exemple, lorsque les appareils de vote électroniques centralisés remplacent les urnes électorales locales.

En partant d'une perspective de la mise en œuvre, les meilleures pratiques, concernant le quand et le comment introduire et mettre en œuvre les innovations technologiques dans un processus électoral donné, et comment éviter le piège du fournisseur intéressé, peuvent se consulter dans l'Encyclopédie ACE sous le thème « *Élections et technologie* », dans le chapitre 3.7 du *Guide méthodologique pour l'assistance électorale de la CE*, ainsi que dans les chapitres 3 et 6 du Guide de la mise en œuvre de l'assistance électorale du PNUD. Ce dernier offre également de vastes perspectives pour les agences de développement sur les potentialités d'assistance que les changements technologiques sont susceptibles d'engendrer dans le pays partenaire. Une bonne compréhension du cycle électoral permet d'identifier le moment où les meilleures conditions sont réunies pour que l'OGE d'un pays partenaire puisse s'engager dans une stratégie d'investissement technologique. Il est toutefois utile de remarquer que ces conditions peuvent très bien ne pas correspondre au classique engagement financier planifié par les agences de développement, juste avant une élection.

La mise en service d'un encadrement technologique efficace ne peut se faire sans une sérieuse évaluation du degré de connaissances en informatique et de l'infrastructure déjà existante dans le pays partenaire. Cependant, des problèmes longtemps débattus sur la faisabilité et sur la pérennité technique et financière à long terme

peuvent être résolus grâce à des appels d'offres ouverts et transparents (comprenant les tests pilotes et de validation), et grâce à une formation et à des mesures de construction des capacités faisant partie du service. Un débat passionnant reste toutefois ouvert sur le choix entre l'introduction d'un niveau de technologie correspondant aux capacités existantes du pays partenaire et la pertinence de l'introduction d'une capacité technologique accrue pouvant être utile au pays partenaire au-delà des besoins immédiats de l'événement électoral. Ce débat est particulièrement ravivé par les aspects cruciaux du processus électoral comme l'inscription de l'électeur, les opérations de vote, le dépouillement des votes et le stockage des résultats. Cependant, il existe des domaines bien moins conflictuels, comme communications et logistiques, votants et éducation civique et même formation, où la technologie peut être introduite plus en douceur en tant qu'outil d'amélioration de l'efficacité et de la livraison du produit et cela, sans participation du pouvoir législatif.

Toutes les considérations ci-dessus sur le bon usage et la pertinence de la technologie concernent particulièrement un secteur faisant l'objet d'un intérêt grandissant et aux importantes implications financières : l'introduction des caractéristiques biométriques dans des segments spécifiques du processus électoral, l'inscription de l'électeur et les opérations de vote. Plus spécifiquement, la notion de Système automatique d'identification des empreintes digitales (AFIS) se réfère à des applications de logiciels capables d'établir l'identité d'une personne par les empreintes digitales, grâce à des opérations biométriques. Les normes de l'AFIS font depuis peu partie de plusieurs processus d'inscription de l'électeur. Dans certains cas, ces normes ont été adoptées et insérées dans les dispositions légales qui régissent l'inscription de l'électeur. Les systèmes AFIS sont de plus en plus reconnus comme la solution absolue contre l'usurpation d'identité, pratique illégale qui permet de voter plusieurs fois. Ces systèmes sont surtout appréciés dans les pays qui sortent d'un conflit et dans les démocraties émergentes ne possédant pas ou presque pas de formes d'identification par les registres d'état civil – comme par exemple la République démocratique du Congo, le Togo, la République de Guinée, l'Angola,

le Nigeria, le Mozambique et le Pakistan – et font l'objet d'études dans un très grand nombre de pays en voie de développement.

Jusqu'à présent, la dimension socioculturelle, dans l'introduction des applications technologiques lors de processus électoraux, a souvent été négligée. Souvent les lourds investissements technologiques ne sont pas accompagnés d'activités corollaires comme l'instauration d'un climat de confiance qui rendrait possibles l'explication aux parties prenantes et à l'électorat, le sens et la fonction, ainsi que les mécanismes de contrôle de sécurité, qui accompagnent toute mise en place d'un encadrement technologique. L'instauration d'un climat de défiance représente parfois le problème le plus difficile à résoudre lors du passage d'un système à un autre et peut générer une dangereuse perte de crédibilité dans l'institution électorale. On risque de vouloir trop, trop vite, des innovations technologiques – une meilleure sécurité, la transparence et l'efficacité – et l'attente du public peut s'avérer irréaliste.

Le Guide de la mise en œuvre de l'assistance électorale du PNUD traite les questions mises en évidence ci-dessus, suggère des recommandations pratiques sur la façon dont les organismes d'assistance électorale et les fonctionnaires électoraux peuvent engager un débat entre les fournisseurs et les parties prenantes en ce qui concerne le choix des produits les plus appropriés et l'établissement éventuel de synergies, avec actes d'état civil et activités de recensement au meilleur prix – à travers des procédures transparentes d'approvisionnement, qui permettent de résister à la vente forcée et n'obligent pas, par manque de temps, à recourir aux « options les moins mauvaises ».

## La marche à suivre

L'approche du cycle électoral a reçu le soutien inconditionnel des organismes d'assistance électorale comme de celui des fonctionnaires OGE du monde entier et a été adoptée en tant qu'instrument d'identification et de planification. Il représente néanmoins de nombreux défis et requiert un travail de sensibilisation et l'appui dans l'entourage des agences de développement. L'objectif de ce travail est de passer d'une politique d'assistance à long terme à des engagements concrets, concernant spécialement les programmes de développement des capacités et de renforcement institutionnel, afin de garantir la pérennité des résultats obtenus, conformément aux objectifs de développement général du pays partenaire.

La réponse aux défis actuels exige le perfectionnement des outils actuels, dont les plus importants sont les outils d'étude, d'identification, de formulation, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation. Les objectifs consistent à identifier la réalité électorale dans le respect de toute proposition ou demande d'aide, y compris le temps et les ressources nécessaires pour atteindre les résultats escomptés, les impératifs dictés par la sécurité et la logistique et les implications financières. L'influence constante que l'assistance électorale exerce sur le développement démocratique d'un pays devrait être prise en compte lors de la planification d'une nouvelle stratégie d'assistance pluriannuelle que les agences de développement préparent avec les institutions des pays partenaires. Dans ce contexte il est indispensable d'apporter une attention appropriée aux points d'entrée disponibles pour l'assistance, dans le moyen et dans le long terme.

Les programmes d'intervention, destinés à l'assistance électorale, devraient reposer sur une identification claire de la phase du cycle électoral dans laquelle se trouve le pays partenaire et de ce qui est nécessaire pour atteindre développement démocratique et bonne gouvernance. Actuellement, on accorde plus d'attention aux aspects complémentaires, en l'occurrence l'assistance et l'observation électorale elles-mêmes – perçues comme deux piliers séparés mais interdépendants pour le soutien électoral et la démocratie et pour

promouvoir l'établissement des synergies nécessaires entre les deux activités. Ces synergies devraient assurer que les missions d'observation électorales bénéficient de l'expérience gagnée grâce aux projets d'assistance électorale et que les recommandations des missions d'observation électorale soient dûment prises en compte lors de futures interventions d'assistance électorale. L'attention de maints acteurs de premier plan en matière d'assistance électorale, tels que la DAENU, le PNUD, la CE et International IDEA concentrent leurs efforts sur le développement de nouvelles méthodologies d'évaluation qui tiennent compte de ces complémentarités – afin de mieux identifier, planifier et mettre en œuvre des programmes et des missions d'assistance axés sur les bénéficiaires.

La Conférence d'Ottawa, tout en s'inspirant du profond savoir-faire et des conclusions dégagés par des événements précédents comme la *Réunion du PNUD sur l'assistance électorale de novembre 2004* et la Conférence de l'UE sur le soutien aux élections, de septembre 2005, a joué un rôle décisif dans l'identification des outils nécessaires permettant de passer de la rhétorique de l'aide électorale à long terme à des engagements concrets. La clé du succès passe par le renforcement de la capacité des agences de développement à identifier, planifier et défendre, en collaboration avec leur propre gouvernement, une assistance plus ciblée et plus diversifiée aux institutions électorales. En conséquence, les recommandations majeures portent sur l'appel en vue de la production, la généralisation, l'adaptation et la diffusion de matériel de référence visant une plus grande sensibilisation et compréhension des principes et des implications pratiques d'une assistance électorale efficace, et comprenant la production de matériel de ressource et des guides axés sur les différents thèmes.

Au cours des deux dernières années, la

CE, le PNUD et International IDEA ont conçu et mis en œuvre plusieurs activités ayant pour objectif une formulation plus efficace et plus ponctuelle des projets d'assistance électorale, leur mise en œuvre et leur évaluation, en accord avec les concepts d'accroissement de coordination des agences de développement, selon la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Dans la deuxième moitié de 2006, des experts d'International IDEA, du PNUD et de la CE ont mis au point un cours de formation et un *manual de référence*, conçu pour accroître la prise de conscience des fonctionnaires de la CE et du PNUD, concernant le caractère complexe des processus électoraux et des questions spécifiques inhérentes à l'assistance électorale. Dans ce contexte, trois grandes manifestations de formation communes, destinées aux fonctionnaires de la CE et du PNUD, ont eu lieu (à Bruxelles en septembre, à Dar Es-Salaam en novembre 2006 et de nouveau à Bruxelles en octobre 2007), toutes les trois en coopération avec International IDEA. Le contenu utilisé pour le développement des modules de formation était basé sur l'*Encyclopédie ACE*, ainsi que sur trois publications dernièrement parues dans ce domaine – le *Manuel sur la conception de l'administration électorale* d'International IDEA, le *Guide méthodologique de l'assistance électorale de la CE* et *Guide de la mise en œuvre de l'assistance électorale* du PNUD. La méthodologie est une adaptation de la *Méthodologie BRIDGE*, conçue expressément pour les fonctionnaires de la CE et du PNUD qui s'occupent des programmes d'action et de la mise en œuvre de l'assistance électorale.

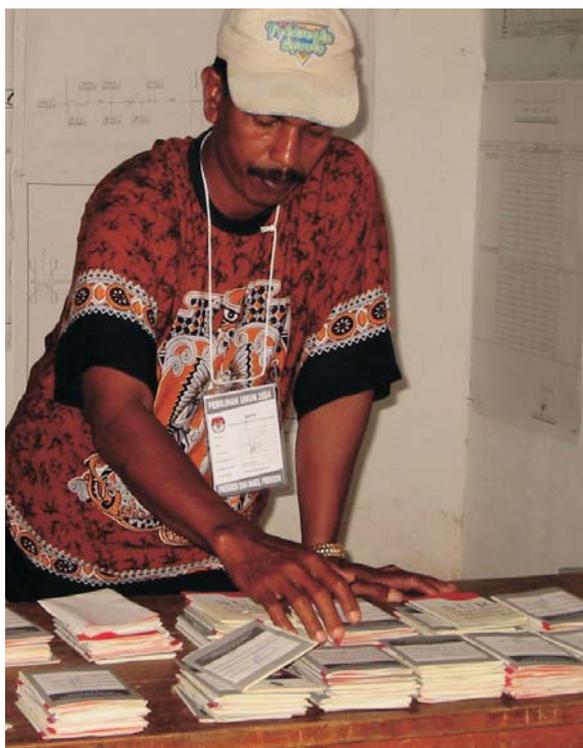
Le succès de ces programmes de formation a été le tremplin pour la consolidation du partenariat CE-PNUD-IDEA dans le développement d'outils et de modalités dans le but de rendre l'assistance électorale plus efficace. Ce partenariat programmatique a également inspiré la « Plate-forme globale de

formation sur l'assistance électorale » proposition présentée au Annual Joint Donors' Competence Forum (« *Train 4 Dev* »), le mécanisme par lequel les agences pour la coopération au développement dans le monde décident chaque année de leurs priorités communes en vue du développement des capacités de leurs fonctionnaires. La « Plate-forme globale de formation sur l'assistance électorale efficace » est basée sur l'expérience unique, gagnée grâce aux cours de formation communs. Son but est de rendre les modules flexibles et adaptables aux besoins spécifiques de chaque agence de développement désireuse d'améliorer l'habileté de ces fonctionnaires à planifier et à identifier des approches plus durables de l'assistance électorale. Cela peut également être utilisé pour le développement des capacités des associations régionales des OGE, pour les OGE elles-mêmes, les universités et les praticiens.

La méthodologie utilisée dans les cours de formation communs, sur une assistance électorale efficace, a subi quelques modifications pour répondre aux besoins d'un plus vaste public et peut désormais s'appliquer à des initiatives plus importantes dans le domaine de la gouvernance démocratique et des réformes de l'administration publique. La plate-forme globale de formation repose sur du matériel codifié, produit par le Réseau d'experts, une composante du Réseau de savoir électoral ACE, en ce qui concerne le développement du contenu et la génération des connaissances. La méthodologie de formation s'inspire de l'expérience unique que le PNUD et IDEA ont acquise avec BRIDGE ainsi que de l'expérience apportée par le Centre de ressources et de formation du PNUD. Le programme de formation, qui se déroule sur cinq jours, comprend des cours « face à face » en complément à des versions de e-learning plus longues et plus flexibles ainsi qu'à des versions mixtes. Les cours comprennent également un mécanisme d'évaluation et de feedback immédiat en vue d'ultérieures améliorations. Ils se terminent par l'encouragement prodigué aux participants à prendre part aux cours futurs afin de partager l'expérience acquise.

Les initiatives décrites ci-dessus sont inscrites dans le cadre officiel interinstitutionnel de

l'Initiative de formation commune des CE-PNUD. La collaboration continue entre la CE, le PNUD et International IDEA a, également pour objectif la rédaction de « Principes et paramètres globaux pour l'assistance électorale effective »; cet objectif sera réalisé à travers des débats et une recherche de consensus entre organismes de développement, praticants et experts venant du monde entier.



## Conclusions

Il y a encore bien du chemin à parcourir avant que l'assistance électorale puisse être déclarée complètement efficace. On continuera à commettre des erreurs, surtout dans des contextes de fortes pressions politiques exigeant l'organisation immédiate d'élections. L'assistance électorale est une procédure relativement jeune, et l'avenir un apprentissage permanent. Néanmoins, il est encourageant de constater que les principaux organismes d'assistance électorale et les agences de développement ont pris part aux récentes initiatives, créées en vue de promouvoir la réalisation d'objectifs de développement démocratique, au moyen de projets d'assistance électorale. Désormais, la lacune entre « apprendre les leçons » et « appliquer les leçons apprises » est définitivement comblée.

Une assistance électorale efficace repose essentiellement sur un renforcement institutionnel à long terme et une capacité de développement. Vingt ans d'assistance électorale ont démontré qu'une méthode à court terme ne peut pas servir une transition démocratique. La communauté internationale se doit de concentrer ses efforts sur le développement démocratique d'un pays partenaire lorsque celui-ci ne suit pas les trajectoires prévues. Il est peu probable que les projets d'assistance électorale à court terme disparaissent des agendas de politique étrangère des démocraties établies, et en vérité cela n'est pas souhaitable. La solution est de les encadrer dans un contexte d'assistance plus vaste, en ayant pleinement conscience, dès leur conception, de l'aide restreinte qu'ils apporteront et de leur impact limité sur le développement démocratique du pays partenaire.

Il est possible, pour les agences de développement, de renforcer leur capacité par une approche à plus long terme, consistant en une attitude d'ouverture envers des systèmes électoraux et des processus qui peuvent différer de ceux adoptés dans les démocraties occidentales et en appuyant les initiatives menées par les institutions des pays partenaires, avec une focalisation particulière sur les échanges Sud-Sud.

Les services de connaissance et de développement des capacités comme ACE et BRIDGE sont des outils disponibles peu coûteux et d'un usage facile,

destinés au développement professionnel et à la diffusion de la connaissance régionale. Lors de chaque nouveau projet d'assistance et de mission électorale, on devrait recourir à ces services, dès la création et le déploiement du programme. On devrait rendre les OGE conscients du fait que ces services sont disponibles à des prix abordables et n'exigent pas une grande capacité de mise en œuvre. Ces instruments devraient constituer les composantes clés de chaque projet d'assistance électorale, dont l'utilisation peut très bien dépasser le champ de la simple composante opérationnelle, spécifique au projet d'assistance, comme par exemple le fait de les rendre disponibles en d'autres langues que l'anglais.

Le développement des capacités est une matière qui concerne les agences de développement, dans certains cas, davantage même que les pays partenaires. La plate-forme globale de formation développe des cours de formation sur le modèle des programmes de formation communs à CE-PNUD-IDEA, programmes facilement personnalisés afin de répondre aux besoins spécifiques de l'agence ou de l'institution requérant les services de formation. La planification d'un projet d'assistance électorale efficace est une entreprise extrêmement complexe, donnant les meilleurs résultats à un niveau multilatéral. Dans ce sens, la coordination de l'aide et des initiatives de la part des agences de développement exige bien plus que la simple identification des besoins techniques. Ce qui serait insuffisant pour identifier et planifier un programme d'assistance électorale bien coordonné et ciblé. La proposition de formation développée par la plate-forme globale de formation s'attaque à beaucoup de ces questions. Prévenir les demandes d'assistance à travers un processus d'aide durable et à long terme plutôt que satisfaire des demandes ponctuelles – voilà le nœud gordien qu'il s'agira de trancher.

## Liens concernant une assistance électorale effective

La liste suivante fournit quelques références utiles concernant les thèmes traités dans « Focus sur... »

### I. ASSISTANCE ÉLECTORALE

#### **IDEA – Institut pour la démocratie et l'assistance électorale**

- Une assistance électorale plus durable et efficace : au-delà du jour du scrutin
- Conférence d'Ottawa, 2-4 mai 2006
- Une assistance électorale efficace : formation de 4 jours destinée aux bailleurs de fonds

#### **Onu/PNUD**

- PNUD Guide de la mise en œuvre de l'assistance électorale
- CE-PNUD Initiative de formation commune sur l'assistance électorale efficace
- PNUD et l'assistance électorale – 10 ans d'expérience
- PNUD : Notions essentielles d'assistance électorale
- PNUD : Systèmes et processus électoraux, note de pratique (2004-01)
- PNUD : Réunion sur l'assistance électorale, Manille 2004
- Onu – Département des affaires politiques/Division de l'assistance électorale : types d'assistance
- Onu : Volontaires et assistance électorale

#### **CE**

- CE-PNUD : Initiative de formation commune sur l'assistance électorale efficace
- Commission européenne – Assistance et observation électorale
- Commission européenne – Guide méthodologique de l'assistance électorale
- Gouvernance et démocratie sur les programmes de coopération externe
- Politiques de développement et relations avec l'Afrique, les Caraïbes et les États du Pacifique

#### **AusAID – Agence australienne pour le développement international**

- Bonne gouvernance

#### **CIDA – Agence canadienne de développement international (ACDI)**

- IDRC : Assistance internationale pour le développement démocratique : quelques réflexions adressées aux décideurs politiques canadiens

#### **DFID**

- Élections et processus électoral : un guide de l'assistance
- Guide des systèmes politiques et des élections

#### **Asdi – Agence suédoise de coopération internationale au développement**

- Démocratisation et conflits armés, 2003

#### **USAID**

- Agence des États-Unis pour le développement international
- Gestion de l'assistance dans le soutien des processus politiques et électoraux

#### **NED**

- Un coup porté à l'assistance à la démocratie

#### **Banque mondiale**

- Évaluation de la gouvernance : outils de diagnostic

#### **Articles de recherche**

- Elklit, Jorgen et Reynolds, Andrew, "A Framework for the Systematic Study of Election Quality" (2005-2004), dans : Democratization, vol. 12, avril 2005
- De Zeeuw, Jeroen, How to Make Democracy Assistance more Effective? Recommendations for Doing it Differently, Conflict Research Unit, Clingendael Institute, La Hague
- Diamond, Larry, Advancing Democratic Governance ; A Global Perspective on the Status of Democracy and Directions for International Assistance
- Perlin, George, International Assistance to Democratic Development, Institute for Research on Public Policy
- Reilly, B., 2003, "International Electoral Assistance : A Review of Donor Activities and Lessons Learned", Working Paper 17, Democratic Transition in Post-Conflict Societies Project, Netherlands Institute of International Relations, La Hague
- Santiso, Carlos, Democracy Assistance : Untying the Gordian Knot, IIG

## II. SOUTIEN À LA DÉMOCRATIE ET PROCESSUS ÉLECTORAUX

### Éducation civique

- IDEA : Initiative pour l'encouragement à une plus grande participation électorale (2006)
- PNUD : Éducation civique – Une note d'orientation pratique
- USAID : Approches de l'éducation civique

### Coût des processus électoraux

- CORE : Une expertise globale des coûts d'inscriptions et d'élections. Il s'agit d'un guide progressif sur les processus électoraux dans le monde. Il présente les mesures à mettre en place, de l'inscription de l'électeur à la sûreté de l'urne et à quel prix, avant que soit lancé le premier tour de scrutin.

### Construction de la démocratie et Gestion des conflits

- IDEA : Procédures de construction de la constitution
- IDEA : Démocratie, conflit et sécurité humaine (automne 2006)
- FISE : Élection, violence, éducation et résolution (EVER)
- EISA : Gestion des conflits, démocratie et éducation des votants

### Handicaps et élections

- ACE – Focus sur l'invalidité
- FISE : Initiative internationale pour le droit de vote et l'éligibilité des handicapés

### Surveillance nationale

- OSCE/ODIHR : Manuel à l'usage des observateurs d'élections nationales

### Administration électorale et création de l'institution

- Les organes de gestion des élections comme institutions de gouvernance, PNUD
- Manuel de conception de gestion électorale, International IDEA

### Standards électoraux

- Union interparlementaire : Élections libres et justes

### Systèmes électoraux

- Manuel sur la conception des systèmes électoraux, International IDEA

### Élections externes

- Voter depuis l'étranger, manuel sur le vote externe, International IDEA

### Sexe et élections

- ACE : Les femmes et les élections : Guide pour promouvoir la participation des femmes aux élections (2005)
- IDEA : Concevoir l'égalité : Bon, Moyen et Mauvais ; combinaison des systèmes électoraux et des quotas sexuels, 2006
- ISA : Checklist pour l'égalité sexuelle
- iKNOW : Réseau international des femmes en politique
- Win With Women
- OSCE/ODIHR : Manuel pour la promotion de la participation des femmes aux élections
- PNUD : Sexe et assistance électorale – Fiche d'information
- PNUD : Promouvoir la participation des électrices – RÉVISÉ (2004-2005)

### **Gouvernance et démocratisation**

- IDEA : Manuel d'évaluation de la démocratie
- PNUD : Indicateurs de gouvernance : Guide de l'utilisateur
- PNUD : Indicateurs de gouvernance démocratique – source Oslo
- USAID : Promouvoir une gouvernance démocratique

### **Cadre juridique**

- IDEA : Lignes directrices pour l'examen du cadre juridique des élections
- OSCE/ODIHR : Lignes directrices pour l'examen d'un cadre juridique pour les élections

### **Développement médiatique/surveillance médiatique**

- NDI : Surveillance des médias dans la promotion d'élections démocratiques

### **Développement parlementaire**

- PNUD : Note de pratique

### **Partis politiques**

- IDEA : Financement des partis politiques et des campagnes électorales Funding of Political Parties and Election Campaigns
- IFES : Assurer l'égalité des droits dans le processus électoral
- NDI : Les partis politiques et la démocratie dans une perspective théorique et pratique
- PNUD : Manuel sur la collaboration avec les partis politiques

### **Approvisionnement**

- PNUD-IAPSO Guide d'approvisionnement

### **Développement professionnel**

- Le projet BRIDGE

### **Focus sur les régions : Organisations internationales**

- Union africaine : Création d'une unité sur l'assistance électorale
- Fondation Asie : Élections
- EISA
- OEA : Soutien au processus électoral
- OSCE/ODIHR : Élections

### **Technologie**

- Présentation, TIC et élections, PNUD Réunion mondiale sur les systèmes et processus électoraux, Manille 2004
- ACE Focus sur – Vote électronique