

Enseignements tirés de l'expérience :

***Assistance électorale intégrée
dans le cadre des missions
des Nations Unies***

*Étude commandée par le Programme des Nations Unies pour le développement,
le Département des affaires politiques et le Département des opérations de maintien
de la paix de l'Organisation des Nations Unies*

Remerciements

La présente étude sur les enseignements tirés de l'expérience est le fruit d'un effort conjoint entre le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Département des affaires politiques (DAP) et le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP). Les chercheurs et les principaux auteurs de ce document sont Adrian Morrice, Francisco Cobos Flores et Mary O'Shea.

L'étude a été mise au point et gérée par un groupe de travail conjoint sur l'assistance électorale intégrée des Nations Unies constitué d'Aleida Ferreyra du Groupe de la gouvernance démocratique du PNUD, d'Elizabeth Moorsmith de la Division de l'assistance électorale du Département des affaires politiques, et d'Herbert Loret de la Division des politiques, de l'évaluation et de la formation du Département des opérations de maintien de la paix. Le groupe de travail a fourni des conseils et une assistance stratégiques à tous les stades de la recherche, en fixant les paramètres de l'étude dans une note de synthèse, en aidant à l'organisation des interviews et en fournissant des orientations et des avis tout au long du processus d'élaboration des versions préliminaires.

Les auteurs tiennent à exprimer leur gratitude pour l'excellente qualité des analyses et des contributions fournies par le personnel des Nations Unies et autre personnel au Siège et sur le terrain, dont 145 ont été interviewés et plus de 164 ont participé à l'enquête en ligne. Beaucoup de ceux qui ont été interviewés et qui ont contribué à l'élaboration de la version préliminaire étaient à l'époque en train d'appuyer des élections. Le sujet a suscité beaucoup d'intérêt et les idées novatrices exprimées étaient trop nombreuses pour être toutes saisies dans cette étude. Les auteurs tiennent également à s'excuser pour toute erreur ou omission commise dans le rapport. Les commentaires exprimés par les personnes interviewées ou par celles qui ont répondu à l'enquête au cours de la recherche ne sont pas attribués. L'étude sur les enseignements tirés est une étude indépendante et les vues qui y sont exprimées sont celles des auteurs.

Biographie sommaire des principaux auteurs de l'équipe de recherche

M. Francisco Cobos Flores est un consultant électoral hors classe qui travaille depuis 20 ans dans le domaine de l'assistance électorale. Il a participé à divers types de missions d'assistance électorale organisées par l'Organisation des Nations Unies (ONU), l'Union européenne, l'Organisation des États américains et des organismes internationaux gouvernementaux et non gouvernementaux dans plus de 50 pays d'Amérique, d'Afrique, d'Asie, du Moyen-Orient et d'Océanie. Il a fourni une assistance technique à des organismes de gestion électorale, à des organisations de la société civile, à des partis politiques, à des médias et à des délégations d'observateurs internationaux. Né en Espagne, M. Cobos Flores est titulaire d'un doctorat de la Freie Universität Berlin (Université libre de Berlin) en sciences politiques dans le domaine des relations internationales et vit actuellement en Jordanie.

M. Adrian Morrice a débuté sa carrière à l'ONU en 1993 en qualité de spécialiste de la planification stratégique à l'Opération des Nations Unies en Somalie (ONUSOM II). Ensuite, il a aidé les autorités électorales du Libéria à organiser leurs premières élections après le conflit à la Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL) et travaillé sur des processus de paix, des référendums et des élections organisées à l'issue de conflits au Sahara occidental (MINURSO), au Timor-Leste (MINUTO et ATNUTO) et en Sierra Leone (MINUSIL). Il a également exercé des fonctions dans les bureaux de pays du PNUD au Nigéria, au Mexique et au Népal dans le domaine des élections transitoires et de l'observation internationale et effectué des évaluations au Zimbabwe, au Pakistan et en Mongolie et, cette année, il a contribué au règlement des différends électoraux en Thaïlande et à la prévention de la violence électorale au Népal. En 2005, il a travaillé au Bureau du Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix sur le projet intitulé « Opérations de paix 2010 ». De 2008 à 2011, il s'est penché sur des questions de paix et de sécurité au sein du Groupe de la planification des politiques du Département des affaires politiques, en tant que coordonnateur du Département pour le maintien de la paix, notamment sur les sujets de la prévention de la violence liée aux élections et du financement et du soutien des missions politiques spéciales. Il réside actuellement au Cambodge.

M^{me} Mary O'Shea est une spécialiste des droits de l'homme ayant plus de 10 ans d'expérience aux Nations Unies et à l'Union européenne. Auparavant, M^{me} O'Shea était analyste de programmes des droits de l'homme au bureau régional du PNUD pour l'Asie-Pacifique où elle fournissait des conseils et un appui technique aux bureaux de pays et aux gouvernements partenaires dans la région. De 2003 à 2005, elle a occupé le poste d'officier traitant en matière de politique à la Direction des affaires extérieures de la Commission européenne pour l'Afrique subsaharienne en particulier. Elle a également travaillé dans les bureaux des coordonnateurs résidents en Afrique du Sud et en Thaïlande. En plus de son expérience en matière des droits de l'homme, M^{me} O'Shea a des connaissances solides dans l'observation des élections du fait qu'elle a participé à la réalisation d'élections au Bangladesh, en Tunisie, au Liban, au Kazakhstan, au Togo, en Thaïlande, au Soudan, au Timor-Leste et en Éthiopie, avec l'Union européenne, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), le Centre Carter et l'Asian Network for Free Elections (Réseau d'Asie pour des élections libres). M^{me} O'Shea réside actuellement à Bangkok (Thaïlande).

Table des matières

1.	INTRODUCTION	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
1.1	Résumé	Error! Bookmark not defined.
1.2	Méthodologie	6
2.	INTEGRATION DU SYSTEME DES NATIONS UNIES ET POLITIQUES EFFICACES EN MATIERE D'ASSISTANCE ELECTORALE INTEGREE	8
2.1	Intégration entre les diverses entités des Nations Unies et au sein de chaque mission	8
2.2	Configurations du système des Nations Unies	9
2.3	Amélioration comparative de l'assistance électorale intégrée : Impact de la politique de maintien de la paix et de mobilisation des moyens civils	10
2.4	Impact des politiques d'intégration du système des Nations Unies sur l'assistance électorale intégrée	12
2.5	Mandats électoraux mondiaux et coordination au sein du système des Nations Unies	14
2.6	La nouvelle politique d'assistance électorale intégrée	15
3.	ENSEIGNEMENTS TIRES DE L'EXPERIENCE EN MATIERE D'ASSISTANCE ELECTORALE INTEGREE DANS LE CADRE DES MISSIONS	17
3.1	Intégration des objectifs politiques et techniques	17
3.2	Mandats du Conseil de sécurité et assistance électorale intégrée	18
3.3	Évaluation des besoins et planification électorale intégrée	19
3.4	Dirigeants et structures des Nations Unies dans le domaine des élections	22
3.5	Intégration de la sélection, du recrutement et du déploiement du personnel électoral des Nations Unies	25
3.6	Budgets et dépenses électoraux – missions de maintien de la paix, missions politiques spéciales et paniers de fonds	27
3.7	Mécanismes de coordination propres aux élections	30
3.8	Coordination avec les partenaires internationaux	31
3.9	Partage de locaux sur trois niveaux	32
3.10	Règles administratives des Nations Unies	34
3.11	Enseignements tirés des missions de bons offices et de la diplomatie préventive	35
3.12	Intégration de l'information	36
3.13	Un programme élargi : Égalité des sexes, droits de l'homme et autres domaines d'assistance électorale	37
4.	INTEGRATION DE LA DURABILITE ET DU RENFORCEMENT DES CAPACITES	39
4.1	Les défis de la durabilité dans le cadre des missions	40
4.2	Mesure de l'impact de l'assistance électorale intégrée et des systèmes existants des Nations Unies	43
4.3	Recherche de mandats plus clairs en matière de durabilité	44
4.4	Mesure de ce qui compte : les lacunes dans les données électorales des Nations Unies	46
4.5	Amélioration des connaissances et des capacités du personnel des Nations Unies	47
ANNEXES.....		i
Annex 1 – Liste récapitulative pour l'intégration de l'assistance électorale des Nations Unies		Error! Bookmark not defined.
Annexe 2 – Rythme général de l'assistance électorale dans le cadre des missions		Error! Bookmark not defined.
Annexe 3 – Nombre estimatif des fonctionnaires électoraux des Nations Unies dans les 7 études de cas		Error! Bookmark not defined.
Annexe 4 – Dépenses annuelles totales des missions par rapport aux dépenses des fonds communs pour les élections dans les 7 études de cas		Error! Bookmark not defined.
Annexe 5 – Outils de travail et modèles de documents de l'assistance électorale intégrée		vii
Annexe 6 – Recommandations supplémentaires : durabilité et gestion des connaissances		xvi
Annexe 7 – Conclusions tirées de chacune des sept études de cas		Error! Bookmark not defined.
Annexe 8 – Bibliographie		xxvi
Annexe 9 – Sigles et acronymes		xxxiii

ÉTUDE DE CAS..... xxxv

Conseil de sécurité : République démocratique du Congo, élections présidentielles et parlementaires de 2006.....	xxxv
Conseil de sécurité : Timor-Leste, élections présidentielles et parlementaires de 2007.....	xxxv
Conseil de sécurité : Iraq, élections parlementaires de 2010	xxxv
Conseil de sécurité: Soudan, élections générales de 2010.....	xxxv
Conseil de sécurité: Burundi, élections générales de 2010.....	xxxv
Conseil de sécurité: Côte d’ivoire, élections présidentielles de 2010.....	xxxv
Conseil de sécurité: Sud-Soudan, référendum de 2011	xxxv

1. INTRODUCTION

Au cours des 20 dernières années, l'assistance des Nations Unies aux élections organisées à l'issue de conflits a fait intervenir tout un éventail de capacités et de compétences. Les processus électoraux appuyés par le Conseil de sécurité ont été probablement les plus nombreux, les plus complexes et les plus connus. Outre les sept élections objets de la présente étude, du Cambodge au Libéria, des Balkans à l'Afghanistan et à Haïti, les exemples sont nombreux. Un examen des accords globaux de paix conclus dans la période allant de 1990 à 2006 a permis de constater que la disposition la plus commune concernait des élections et figurait dans environ 95 % des accords¹. La perspective d'organiser des élections est devenue l'un des moyens d'incitation les plus utilisés pour mettre fin à un conflit violent en visant à redistribuer le pouvoir et à rétablir les bases exécutives et législatives d'un État sorti d'un conflit. Dans un contexte où les élections jouent un rôle central dans les processus de paix, l'assistance électorale directe des Nations Unies et l'appui à la création d'un climat favorable sur le plan politique et de la sécurité revêtent une importance primordiale.

De nombreuses transitions de la guerre à la paix ainsi organisées avec une participation internationale ont aidé à la transformation de parties à un conflit en partis politiques enregistrés. Dans des environnements très peu sûrs, les niveaux de participation publique ont été remarquables sur le plan de l'inscription sur les listes électorales, ainsi que du scrutin. Bien souvent, des réfugiés ont voté à l'étranger et des citoyens, notamment déplacés à l'intérieur de leur pays, sont retournés dans leur communauté d'origine pour s'inscrire et voter. Peu après leur retour, des anciens combattants, désarmés et démobilisés, sont parfois retournés dans les mêmes communautés. Dans les périodes de transition, où le risque de retomber dans la violence est toujours présent, des élections réussies sont aussi devenues un moyen de mesurer et de planifier la consolidation de l'autorité de l'État. Les élections ont constitué un moyen essentiel de renforcer la paix et de contribuer pour certains à la stratégie de sortie², dénotant suffisamment de stabilité pour justifier la réduction des effectifs et la sortie des agents armés des Nations Unies et des autres militaires et policiers mandatés par le Conseil de sécurité.

En apportant une assistance électorale dans le cadre de ces missions, les Nations Unies sont censées gérer et hiérarchiser des impératifs politiques, sécuritaires, techniques et logistiques dans des environnements de politique et de conflit en rapide évolution. L'art de l'intégration du système des Nations Unies consiste à mettre les capacités au service de la réalisation d'objectifs stratégiques communs. Il s'agit donc d'assurer le maximum d'efficacité au niveau des pays, notamment en réduisant les doubles emplois et en tirant le meilleur parti des ressources logistiques, humaines et financières disponibles pour accomplir l'ensemble des objectifs et des mandats des diverses composantes qui sont en présence sur le terrain.

L'assistance électorale dans les situations d'après conflit s'entrecroise avec l'action humanitaire, les efforts de paix et de sécurité et les activités d'aide au développement, auxquels correspond un ensemble d'intervenants nationaux et internationaux participant à l'appui ou du moins concernés par le résultat de l'élection. Pour aborder l'intégration de

¹ Christian Michelsen Institute, 2006, dans *Post-Conflict Economic Recovery: Enabling Local Ingenuity*, Bureau de la prévention des crises et du relèvement du PNUD, 2008, p.9, *Figure 1.1) Provisions in recent peace agreements, 1990-1998 and 1999-2006*.

² P. Collier, *Wars, Guns, and Votes: Democracy in dangerous places*, Harper Collins, 2009, p. 83.

l'assistance électorale dans le cadre d'une mission, où de multiples acteurs des Nations Unies (mission et équipe de pays) ont un mandat à remplir et un rôle à jouer dans la fourniture de l'assistance électorale, tous les partenaires doivent convenir de travailler d'une manière coordonnée et complémentaire pour réaliser un projet et des objectifs communs.

Les cas étudiés dans ce rapport montrent que l'intégration de l'assistance électorale des Nations Unies pose des difficultés particulières lorsque des intervenants politiques nationaux opposés cherchent à obtenir des résultats nettement différents à partir du scrutin et du processus politique qui l'accompagne. Du fait que les missions des Nations Unies sont directement mandatées par le Conseil de sécurité et que les fonds, programmes et institutions du système reçoivent des mandats généraux de la part d'autres organes des États Membres, les dirigeants des missions et des activités électorales des Nations Unies ont été confrontés à des situations particulièrement compliquées sur le plan de la politique nationale et des institutions du système. Cette étude a pour objectif de proposer des recommandations sur la manière de mieux intégrer l'assistance électorale, de faire la lumière sur les innovations dans ce domaine et, à terme, d'améliorer l'assistance des Nations Unies et les processus électoraux nationaux dans les pays figurant à l'ordre du jour du Conseil de sécurité.

1.1 Résumé

La recherche : Cette étude sur les enseignements tirés en matière d'assistance électorale intégrée a été lancée par le Groupe de la gouvernance démocratique du Bureau des politiques de développement du PNUD, la Division de l'assistance électorale du Département des affaires politiques et le Service des politiques et des meilleures pratiques du Département des opérations de maintien de la paix³. En 20 ans d'exercice, il s'agit du tout premier travail de recherche sur les enseignements tirés de l'expérience qui aborde la manière dont l'assistance électorale a été ou n'a pas été intégrée. L'étude succède à la première politique jamais établie par l'ONU en matière d'assistance électorale, à savoir la décision du Secrétaire général adoptée lors d'une réunion du Comité des politiques en octobre 2010 consacrée à l'examen de l'efficacité de l'assistance électorale⁴. Dans sa décision, le Secrétaire général a également chargé le Département des affaires politiques et le PNUD, en consultation avec tous les partenaires pertinents, d'élaborer, en deux ans, à l'échelle de tout le système, une série complète de documents sur la politique et les bonnes pratiques en matière d'élection en s'appuyant notamment sur les principes de durabilité, d'économie, d'appropriation nationale et de renforcement des droits de l'homme.

Les données relatives à la recherche ont été recueillies essentiellement dans le cadre de 145 interviews effectuées auprès de fonctionnaires des Nations Unies et d'ailleurs, entre novembre 2011 et avril 2012. De plus, une enquête en ligne a été effectuée à laquelle 164 personnes ont répondu et les documents pertinents ont été également étudiés. La recherche a examiné la manière dont l'ONU a intégré l'assistance électorale dans le cadre des missions, en particulier à l'occasion de sept processus électoraux dans les six pays énumérés ci-dessous :

- République démocratique du Congo RDC, élections nationales de 2006
- Timor-Leste, élections nationales de 2007

³ Officieusement, la présente étude a eu pour point de départ une opinion selon laquelle au Soudan (cycle d'élections générales 2008-2010), le Siège de l'Organisation des Nations Unies ne fournissait pas à la mission suffisamment de conseils et de bonnes pratiques en matière d'assistance électorale intégrée.

⁴ Décision 2010/23 du Secrétaire général, *Effective electoral assistance*, 12 octobre 2010, par. III.

- Iraq, élections parlementaires de 2010
- Soudan, élections générales de 2010 (12 au total)
- Burundi, élections générales de 2010 (5 au total)
- Côte d’Ivoire, élections présidentielles de 2010
- Sud-Soudan, référendum de 2011

Les études de cas, qui portent toutes sur l’assistance électorale mandatée par le Conseil de sécurité dans un contexte de conflit ou d’après conflit, témoignent de la grande diversité des missions de maintien de la paix, des missions politiques spéciales et des équipes de pays des Nations Unies dans des pays traversant des phases très différentes quant au cycle de conflit, au règlement politique, au renforcement de la paix et au développement démocratique. Les élections nationales qui ont eu lieu en RDC en 2006 et en Côte d’Ivoire et au Soudan en 2010 étaient les premières élections organisées après un conflit. Celles qui ont été organisées au Timor-Leste en 2007 étaient les quatrièmes sur le plan national mais les premières à être prises en charge par des organismes électoraux nationaux et les premières également à avoir eu lieu à l’issue d’un conflit qui s’était manifesté par un retour à la violence et à la crise l’année précédente. Les élections de 2010 en Iraq étaient les deuxièmes élections parlementaires et les sixièmes élections générales organisées depuis 2003, tandis qu’au Burundi, il s’agissait du deuxième cycle électoral depuis le processus de paix d’Arusha. Le référendum du Sud-Soudan en 2011 a abouti à la création du premier nouvel État en Afrique depuis 1993 et du deuxième dans le monde depuis l’indépendance du Timor-Leste en 2002. Cinq des sept processus électoraux examinés se sont déroulés dans une période de 11 mois, de mars 2010 à janvier 2011.

Afin de promouvoir l’initiative « Unis dans l’action », l’étude a examiné les changements politiques qui ont eu un impact sur l’assistance électorale intégrée dans les vingt dernières années. Elle a visé à présenter une vue d’ensemble des conclusions communes tirées des expériences acquises par les missions de maintien de la paix, les missions politiques spéciales et les équipes de pays des Nations Unies en matière d’assistance électorale intégrée et de faire des recommandations aux praticiens électoraux, aux planificateurs de missions et aux décideurs du Département des affaires politiques, du Département des opérations de maintien de la paix et du PNUD, notamment, afin de les aider à améliorer l’efficacité de l’assistance fournie par les Nations Unies dans le cadre particulier des missions. L’objectif général est de déterminer des politiques et des pratiques susceptibles d’être élaborées pour les cas futurs.

Principales conclusions : Comme pour le programme d’intégration plus global, le but de l’intégration de l’assistance électorale des Nations Unies consiste à aider les organismes du système à être unis dans leur action. Il s’agit de gérer les divers mandats, organes législatifs, cultures et systèmes administratifs des différents organismes des Nations Unies. Le Conseil de sécurité déploie des missions de maintien de la paix et des missions politiques spéciales dans des circonstances extrêmement différentes et suivant des configurations également diversifiés. De même, chaque élection organisée à l’issue d’un conflit et chaque configuration politique et institutionnelle nationale sont uniques. L’intégration des structures et des méthodes du système des Nations Unies devrait permettre de répondre, de manière cohérente, aux demandes des autorités nationales en matière d’assistance électorale et d’appliquer les mandats du Conseil de sécurité dans ce domaine.

L'étude a montré qu'en matière d'assistance électorale, l'écart dans l'intégration des mandats, des cultures, des approches et des perspectives entre les divers organismes des Nations Unies n'était pas si profond. Les études de cas qui ont été effectuées tout au long des sept dernières années, ainsi que les résultats de l'enquête, ont révélé un degré satisfaisant de créativité dans l'apprentissage et l'adaptation au sein des pays accueillant une mission des Nations Unies et entre ces pays. Cela concerne aussi bien les élections qui ont eu lieu avant et après l'adoption par le Secrétaire général de la politique d'intégration en 2008 et de la politique sur l'assistance électorale intégrée en 2010⁵. L'annexe 1 du présent rapport dresse une liste récapitulative des principaux éléments et conditions nécessaires en matière d'assistance électorale intégrée dans le cadre des missions pour aider les planificateurs et les décideurs à envisager les solutions les plus adaptées à leur situation nationale. Tout au long du rapport, les recommandations spécifiques sont en caractères gras. Les principales recommandations sont exposées ci-dessous. Des recommandations plus détaillées sur la durabilité et la gestion des connaissances sont présentées à l'annexe 6 et une liste de toutes les conclusions tirées des sept études de cas figure à l'annexe 7.

Là où les spécificités de chaque pays étudié ont fondamentalement contribué aux décisions prises par l'ONU sur les structures et les méthodes d'intégration de l'assistance électorale, quatre problèmes généraux ont été décelés. *Premièrement*, tout en se félicitant des nouvelles décisions du Secrétaire général sur l'intégration et sur l'assistance électorale intégrée, les personnes interviewées ont constaté que la plupart de l'apprentissage et de l'adaptation avait été ponctuelle ou accidentelle, à cause surtout de l'absence de politiques complètes et bien définies. *Deuxièmement*, le manque de connaissances, de confiance et de perspicacité a créé de nombreux malentendus entre les différentes entités des Nations Unies, au Siège de l'ONU et dans les missions et au sein de chacune d'entre elles. L'absence partielle ou totale d'activités d'information ou de formation collective de la part du Siège en ce qui concerne la politique et la pratique des Nations Unies en matière d'intégration a contribué à ces malentendus et dans certains cas a engendré la concurrence au lieu de la collaboration dans les missions.

Troisièmement, si dans les sept cas étudiés, au moins quelques orientations ont été reçues sur la politique et les pratiques d'intégration plus générales du système des Nations Unies en matière d'intégration, les conseils fournis en ce qui concerne l'intégration de l'assistance électorale ont été très limités ou peu précis. *Enfin*, les élections ne sont pas uniquement des processus techniques et dans les pays figurant à l'ordre du jour du Conseil de sécurité, une attention accrue doit être accordée à l'intégration des perspectives politiques, sécuritaires et techniques. L'examen des élections organisées à l'issue de conflits a montré que les mesures adoptées pour assurer le plus vite possible le climat propice et la tenue des élections ont invariablement entraîné un recours à des raccourcis dans l'administration des élections. Ces raccourcis ont peut-être amélioré l'exécution des élections et l'acceptation des résultats, mais ils ont peut-être réduit en même temps le contrôle national et la durabilité du processus électoral. Pour toutes ces raisons, il est nécessaire de mieux doser les objectifs de court et de long terme dans la prestation de l'assistance électorale : un des objectifs primordiaux de l'intégration est de réaliser soigneusement cet équilibre. Les structures et les processus d'intégration de l'assistance électorale devraient aider à réajuster les priorités stratégiques et l'assistance des Nations Unies pendant le déroulement d'un processus électoral et à le faire avec la pleine collaboration des contreparties nationales, et pas à leurs dépens.

⁵ Décision 2008/24 du Secrétaire général, *Integration*, 26 juin 2008; Décision 2010/23 du Secrétaire général, 12 octobre 2010.

Principales recommandations

Aux États Membres et aux organes législatifs :

- Que l'assistance électorale intégrée, en tant que norme politique de tout le système des Nations Unies, soit incluse dans la prochaine résolution biennale de l'Assemblée générale, qu'elle soit dirigée séparément par le Conseil d'administration du PNUD et qu'elle soit intégrée de façon plus systématique et plus explicite dans les mandats par pays du Conseil de sécurité;
- Que le Conseil de sécurité oriente de manière plus systématique les responsables des Nations Unies en matière d'assistance internationale à chaque élection; et
- Que le Conseil de sécurité intègre séparément des objectifs d'assistance de long terme pour les institutions démocratiques telles que les organismes de gestion des élections aux mandats relatifs à la création de nouvelles missions ou de missions appelées à prendre la relève.

Aux fins de l'élaboration de la politique des Nations Unies

- Qu'un ensemble de directives par niveau et dans un langage simple soit élaboré en matière d'assistance électorale intégrée;
- Qu'une stratégie complète d'information et de formation sur l'intégration du système des Nations Unies et sur l'assistance électorale intégrée soit élaborée et lancée;
- Que l'assistance électorale intégrée continue d'être guidée par les programmes d'intégration plus vastes relatifs au maintien de la paix et à la mobilisation des moyens civils et qu'elle en soit davantage informée;
- Qu'un ensemble de réformes administratives soit proposé afin de modifier les règles qui font obstacle à l'intégration de l'assistance électorale;
- Que les insuffisances en ressources humaines et dans les systèmes financiers des missions de maintien de la paix et des missions politiques spéciales soient réglées de manière à permettre de mesurer les données électorales et d'évaluer l'efficacité de l'assistance fournie par les missions;
- Que des orientations secondaires soient élaborées pour la mission d'évaluation des besoins afin qu'un seul plan de division du travail des Nations Unies puisse être prévu;
- Qu'une composante électorale des Nations Unies soit créée dans tous les cas suivant des procédures de recrutement plus accélérées et mieux intégrées en faisant appel au fichier d'experts des Nations Unies;
- Que la composante soit dirigée systématiquement par un conseiller électorale principal sur la base d'un engagement de mission et que dans la règle, et compte tenu des directives existantes en matière d'intégration, les composantes électorales dans les missions structurellement intégrées relèvent du Représentant spécial du Secrétaire général ou du chef de mission par l'intermédiaire du

Représentant spécial adjoint du Secrétaire général qui est aussi Coordonnateur résident;

- Que trois niveaux de partage des locaux soient établis par les dirigeants des Nations Unies dès le départ, y compris la cohabitation obligatoire des membres de la composante électorale des Nations Unies et la cohabitation facultative avec d'autres personnels des Nations Unies, l'organisme de gestion des élections et les autres prestataires d'assistance internationaux; et
- Que des exercices sur les enseignements tirés soient obligatoires après chaque élection pour toutes les composantes électorales intégrées.

En ce qui concerne la pratique des Nations Unies dans les missions

- Que les missions d'évaluation des besoins soient plus ouvertes et que les décisions du coordonnateur des Nations Unies soient plus largement diffusées;
- Que les conseillers électoraux principaux promeuvent des mécanismes de coordination propres aux élections comme centre de gravité de l'assistance des Nations Unies;
- Que les méthodes d'intégration de l'assistance électorale tirent le meilleur parti des mécanismes d'intégration dont disposent les Nations Unies, mais pas aux dépens de l'étroite coordination avec les partenaires extérieurs au système;
- Que les organismes de gestion des élections participent à la planification opérationnelle et logistique dès le départ, surtout dans les missions de maintien de la paix et, idéalement, qu'ils dirigent cette planification;
- Que les dirigeants des Nations Unies encouragent à un engagement accru de la part des gouvernements et des donateurs dans le financement d'autorités électorales viables;
- Que le PNUD détermine les moyens d'améliorer l'évaluation de la capacité institutionnelle des organismes de gestion des élections en tant que service rendu au système des Nations Unies;
- Que les dirigeants des Nations Unies définissent une perspective et une stratégie sur l'assistance électorale durable, établissant l'équilibre entre les priorités de court et de long terme, idéalement en collaboration avec les organismes de gestion des élections;
- Que les dirigeants des Nations Unies proposent une vision de l'assistance électorale intégrée, avec le concours de l'administration de l'ONU.

1.2 Méthodologie

Les objectifs à atteindre par l'équipe de recherche ont été initialement articulés au milieu de 2011 lorsque le groupe de travail sur l'assistance électorale intégrée DAP/PNUD/DOMP a été créé et qu'il a établi une note de synthèse sur les tâches à accomplir⁶. Financée par le Groupe de la gouvernance démocratique du Bureau des

⁶ *Concept Note: Lessons learned on integrated electoral assistance*, DAP, DOMP et PNUD, octobre 2011.

politiques de développement du PNUD, l'équipe de travail a entamé ses travaux en novembre 2011, menant la recherche en tant que groupe de consultants travaillant à domicile. Le présent rapport présente un aperçu des résultats de la recherche documentaire (voir bibliographie à l'annexe 8) et des informations recueillies dans le cadre de 145 interviews avec diverses parties prenantes de l'intérieur et de l'extérieur du système des Nations Unies. Le groupe de travail a sélectionné sept processus électoraux dans six pays figurant à l'ordre du jour du Conseil de sécurité et accueillant des missions de maintien de la paix et de missions politiques spéciales, dont trois organisaient leurs premières élections après le conflit, deux étaient à leur deuxième cycle électoral et un était à son troisième. Six des études de cas sont complètes et abordent notamment le contexte général de politique et d'intégration dans lequel les élections ont eu lieu. L'étude relative à la République démocratique du Congo est plus courte et porte uniquement sur les structures et méthodes d'intégration.

En outre, une enquête mondiale en ligne a été réalisée (en anglais et en français) à laquelle ont participé 164 personnes dont 80 % de l'intérieur du système des Nations Unies et 20 % de l'extérieur. La solidité de la base des données de l'enquête se manifeste par la diversité de ceux qui y ont participé (personnel électoral des Nations Unies, du Siège et sur le terrain, des missions et des équipes de pays, de l'organisme électoral national et des organisations non gouvernementales internationales) et par sa portée géographique qui a dépassé les sept localités objets des études de cas, couvrant notamment des élections appuyées par des missions en Afghanistan, en Sierra Leone, au Libéria, au Cambodge et en Haïti.

Après avoir effectué les interviews initiales, le 18 novembre 2011, l'équipe de recherche a présenté un premier rapport au groupe de travail. L'ensemble des interviews et l'enquête en ligne ont été menés entre novembre 2011 et mars 2012. L'équipe de recherche a consulté les chercheurs travaillant sur deux études parallèles du PNUD : les enseignements à tirer sur l'impact à long terme de l'assistance électorale du PNUD; et l'évaluation stratégique indépendante de la contribution du PNUD au renforcement des systèmes et processus électoraux effectuée par le Bureau de l'évaluation du PNUD. Les conclusions et recommandations préliminaires ont alors été examinées, affinées et adoptées dans le cadre d'un atelier de validation comptant 34 participants du Département des affaires politiques, du Département des opérations de maintien de la paix, du PNUD et du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) à New York, le mardi 6 mars 2012⁷.

Les obstacles à la recherche ont été notamment l'absence de voyages dans les pays étudiés, l'absence d'interviews ou de réponses à l'enquête de la part de certaines principales parties prenantes⁸, le manque de données qualitatives (pour des raisons énumérées à la section 4.4) et le vaste programme prévu dans la note de synthèse qui n'a pas pu être accompli dans tous les domaines (voir section 3.13). Enfin, même s'il ne

⁷ Parmi les rapports antérieurs de l'équipe de recherche sur l'assistance électorale intégrée : *Inception Report – Integrated Electoral Assistance Lessons Learned*, 18 novembre 2011; *Integrated Electoral Assistance Lessons Learned – Preliminary Findings and Recommendations*, 2 mars 2011; et *Summary Report: Validation Workshop of Preliminary Findings and Recommendations*, 6 mars 2012.

⁸ En particulier, pour diverses raisons, la participation aux interviews et à l'enquête a été très limitée de la part des entités suivantes : organismes de gestion des élections et autres parties prenantes nationales; militaires et policiers des Nations Unies; personnel administratif des Nations Unies; Département de la sûreté et de la sécurité; Département de l'information; experts des Nations Unies en matière d'égalité des sexes; personnel des Nations Unies spécialisé dans les droits de l'homme; secrétariat du comité directeur pour une action intégrée; et le Groupe de travail sur la préparation des missions intégrées. Voir recommandations à ce sujet à la section 3.13.

s'agissait ni d'une étude des processus électoraux nationaux ni de l'assistance électorale apportée par les Nations Unies aux pays, l'impact de l'intégration de cette assistance est intimement lié aux deux. Les recommandations ont pour seul objectif d'améliorer l'assistance électorale intégrée et, grâce aux changements apportés, d'améliorer l'assistance des Nations Unies et les processus électoraux dans les pays figurant à l'ordre du jour du Conseil de sécurité.

2. INTÉGRATION DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES ET POLITIQUES EFFICACES EN MATIÈRE D'ASSISTANCE ÉLECTORALE INTÉGRÉE

Le groupe de travail sur l'assistance électorale intégrée a orienté l'équipe de recherche dans son examen du cadre d'intégration global du système des Nations Unies et *des pratiques communes* à l'intégration de l'assistance électorale et à d'autres domaines d'assistance et dans l'adoption de recommandations qui servent d'outil aux décideurs. Cette approche élargie permet de reconnaître que l'assistance électorale intégrée est un sous-ensemble de défis beaucoup plus importants que les entités du système des Nations Unies doivent relever, compte tenu de la diversité de leurs mandats, de leurs structures et de leurs méthodes, pour s'unir dans l'action. Un examen des documents et des interviews réalisées avec les principaux responsables politiques a mis en évidence des liens étroits entre l'élaboration des politiques et des pratiques de consolidation de la paix, de mobilisation des moyens civils, d'intégration et d'assistance électorale intégrée dans les vingt dernières années.

Il a été constaté que l'assistance électorale intégrée avait été largement influencée par ces réformes plus globales et qu'elle pourrait subir des changements encore plus importants dans les années à venir du fait que les États Membres surveillent de plus en plus près l'efficacité de l'utilisation des rares ressources des Nations Unies. Tout en continuant de mettre l'accent sur l'intégration, il faudra que l'assistance électorale à l'issue d'un conflit soit fournie d'une manière qui permette aux organismes nationaux de gestion des élections de rester au cœur de la prise de décision, de renforcer leurs capacités et d'éviter les pratiques trop coûteuses et peu durables en matière d'élection. C'est dans cet esprit que les questions sont examinées dans les sections 3 et 4 ci-dessous.

2.1 Intégration entre les diverses entités des Nations Unies et au sein de chaque mission

« L'intégration préside à la mise au point et au lancement d'opérations complexes des Nations Unies après des conflits⁹ »

L'intégration entre les entités des Nations Unies : Elle a consisté à assurer la coordination entre les entités travaillant dans le cadre des quatre piliers de l'Organisation des Nations Unies - développement, droits de l'homme, paix et sécurité – et donc entre les missions de maintien de la paix, les missions politiques spéciales et les divers membres des équipes de pays des Nations Unies. En ce qui concerne les élections, la mise en commun des activités des missions et du PNUD prend une importance croissante avec l'augmentation constante du volume de l'assistance technique fournie par le PNUD dans le cadre des missions et la création de fonds communs paniers de fonds ou de fonds d'affectation spéciale pluripartenaires pour les élections gérés par le Programme étant désormais la norme. Une mesure aussi importante est l'intégration stratégique au siège de l'ONU entre les départements chefs de file du Secrétariat chargés de la gestion des

⁹ Note d'orientation sur les missions intégrées dans laquelle le Secrétaire général précise le rôle, la responsabilité et l'autorité du Représentant spécial du Secrétaire général et du Représentant spécial du Secrétaire général adjoint/Coordinateur résident/Coordinateur humanitaire, 17 janvier 2006, par. 4.

missions déployées par le Conseil de sécurité (DOMP et DAP) et les sièges des organismes, fonds et programmes ayant une présence et des ressources importantes dans les mêmes pays.

L'intégration au sein des missions des Nations Unies : Avec l'arrivée des missions de maintien de la paix multidimensionnelles au début des années 1990, le personnel électoral et les autres composantes civiles des missions de maintien de la paix ont commencé à jouer « un rôle aussi central que le personnel militaire ». Les premières innovations en matière d'intégration militaire ont aidé les composantes civile à travailler ensemble et amélioré la mise en commun des tâches électorales accomplies par les contingents militaires (sécurité et logistique des élections en particulier). L'unité d'action au sein des missions est plus importante pour l'assistance électorale intégrée qu'elle ne l'a jamais été auparavant : le nombre de missions fournissant une assistance électorale dans le monde a atteint le maximum entre 2009 et 2012.

2.2 Configurations du système des Nations Unies

Plusieurs intervenants du Secrétariat, des fonds, des programmes et des institutions ont apporté une assistance électorale régulière au titre de leur mandat¹⁰. Parallèlement, le nombre des autres prestataires d'assistance internationaux a augmenté, y compris quelques États Membres (autres organismes de gestion électorale), des ONG internationales et des organisations intergouvernementales et régionales¹¹. La recherche a montré que l'éventail des modalités d'assistance électorale intégrée dans le cadre des missions était aussi diversifié que le nombre de configurations des opérations de maintien de la paix, des missions politiques spéciales et des différents membres des équipes spéciales des Nations Unies. Même si les missions de maintien de la paix l'emportaient quant au nombre total de composantes et d'effectifs fournissant une assistance, l'augmentation du nombre de missions politiques spéciales sur le terrain au cours des 15 dernières années¹² a encore diversifié les configurations des missions des Nations Unies. En ce qui concerne les cas étudiés, au Soudan, il y avait deux représentants spéciaux du Secrétaire général¹³ et quatre représentants spéciaux adjoints du Secrétaire général pour deux missions de maintien de la paix comptant au total 40 199 membres de personnel déployés l'année des élections. Il y avait aussi un processus de médiation conjoint Union Africaine et Organisation des Nations Unies, un clivage entre Khartoum et Juba et un réseau complexe d'équipes de pays des Nations Unies tout aussi diversifié. Au Burundi en revanche, il y avait un représentant exécutif du Secrétaire général et une mission politique spéciale comptant 420 membres de personnel, dans des structures fortement intégrées avec les membres de l'équipe de pays des Nations Unies, déployés dans cinq localités de tout le pays. **Les politiques d'assistance électorale intégrée des Nations Unies devraient reconnaître que sur le plan électoral et politique, les intervenants, les mandats et les configurations varient d'une élection à l'autre et qu'il faudrait adapter l'assistance suivant le pays et éviter les pratiques générales.**

¹⁰ Voir un aperçu sur les intervenants en matière d'élections et de processus électoraux issu de la classification des capacités établie en 2001 par le Groupe consultatif de haut niveau – <http://www.civcapreview.org/>, et sur le site Web de la Division de l'assistance électorale – <http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/issues/elections/actors>.

¹¹ Le Secrétaire général dresse une liste de ces partenaires dans le document A/66/314, 19 août 2011, par. 19-27. Un autre aperçu sur les intervenants internationaux en matière d'élections et de processus électoraux figure à l'adresse : <http://www.civcapreview.org/>.

¹² Voir A/66/340, Figure 1 : *Évolution comparée du nombre de missions politiques spéciales sur le terrain et des activités prescrites de 1993 à 2011*, 12 octobre 2011, p 7.

¹³ Le Représentant spécial du Secrétaire général à la MINUS et le Représentant spécial conjoint UA-ONU pour le Darfour à la MINUAD.

2.3 Amélioration comparative de l'assistance électorale intégrée : Impact de la politique de maintien de la paix et de mobilisation des moyens civils

La recherche a montré que les changements apportés à la politique et à la pratique électorales ont été accompagnés – et souvent guidés – par une série de réformes destinées à écarter les obstacles qui ralentissent l'intervention globale des Nations Unies dans les situations de conflit. Depuis 2005, l'ensemble des politiques portant sur la manière dont les différentes entités collaborent pour aider les pays touchés par un conflit a connu une croissance exponentielle qui, à terme, s'est concrétisée par l'adoption de la politique d'intégration de l'assistance électorale en 2010.

Consolidation de la paix au lendemain des conflits : Depuis 2008, les États Membres demandent à l'ONU de fournir un ensemble plus fiable de services d'appui intégrés au lendemain des conflits¹⁴. Un programme visant à remédier aux graves pénuries de compétences et de capacités a été exposé dans le rapport de 2008 du Secrétaire général sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit, dans l'étude sur les moyens civils internationaux menée par le Groupe consultatif de haut niveau et dans des rapports connexes¹⁵. Les dispositions relatives à la prestation de l'assistance électorale des Nations Unies ont été signalées et évaluées dans les deux rapports.

La décision 2010/23 du Secrétaire général qui comprend la nouvelle politique d'assistance électorale intégrée provient de ce programme plus large de consolidation de la paix et prévoit de fixer l'objectif à atteindre dans chaque domaine d'assistance sous la direction du prestataire général des services¹⁶, qui est, dans le cas présent, la Division de l'assistance électorale. Selon les rapports - et les interviews menées avec le personnel non électoral des Nations Unies -, de manière générale, les dispositions des Nations Unies en matière d'assistance électorale sont un modèle à suivre dans d'autres domaines, en ce qui concerne notamment le rôle du Coordonnateur des Nations Unies pour les activités d'assistance électorale et les partenariats opérationnels jugés efficaces entre la Division de l'assistance électorale du Département des affaires politiques, le Groupe de la gouvernance démocratique du Bureau des politiques de développement du PNUD et le Département des opérations de maintien de la paix. Un des objectifs que le Secrétaire général a fixés dans sa décision sur l'assistance électorale a été qu'il faudrait disposer d'un mécanisme de coordination au Siège, tel qu'indiqué dans la note d'orientation révisée du Département des affaires politiques et du PNUD et approuvée ensuite par une résolution de l'Assemblée générale¹⁷.

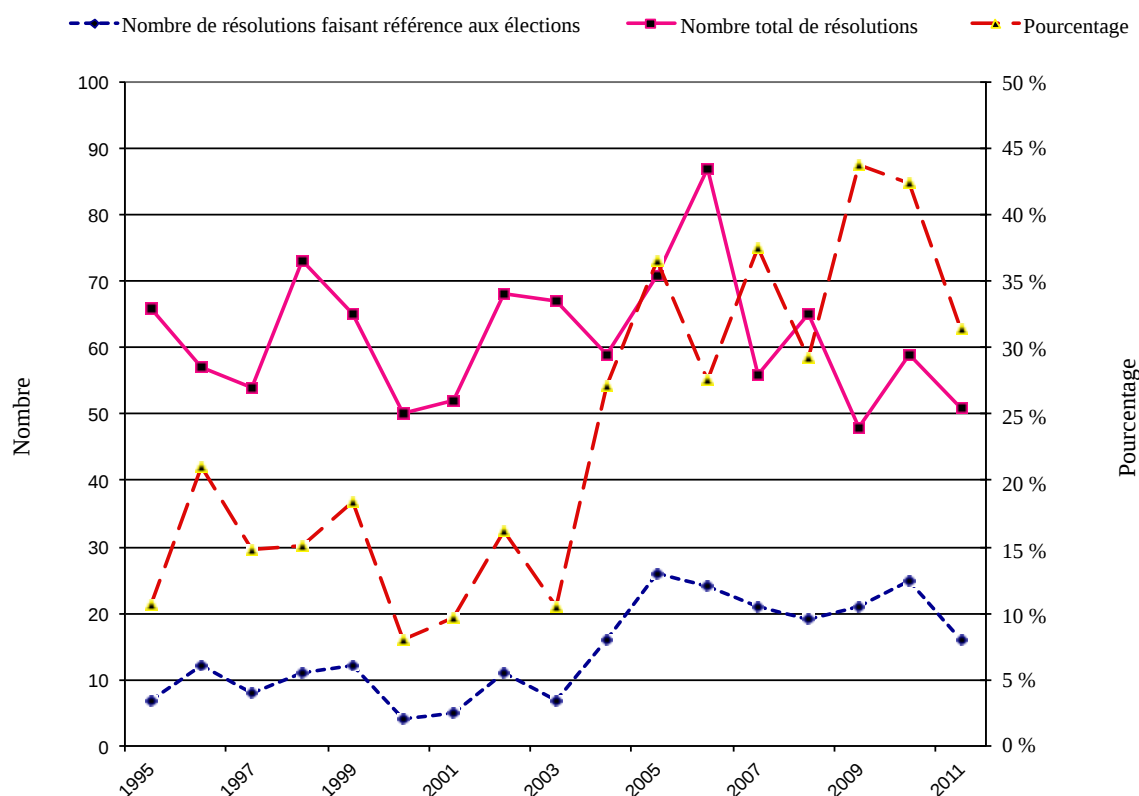
¹⁴ Les États Membres ont demandé des compétences mondiales comparées; des enseignements tirés de l'expérience mondiale, et un appui concret accru, notamment le déploiement rapide d'experts des Nations Unies. Dans chaque domaine de déploiement de moyens civils, ils ont cherché à obtenir des précisions sur les rôles et les responsabilités mondiales (indépendamment de toute division du travail propre au pays) afin de réduire les doubles emplois entre les entités des Nations Unies dont les mandats internationaux se chevauchent ou sont moins démarqués.

¹⁵ Pour une liste complète de tous ces rapports, voir la bibliographie à l'annexe 9.

¹⁶ Le Comité politique a commandé trois examens internes pour effectuer une évaluation comparative de 9 domaines prioritaires de l'activité civile des Nations Unies : déminage; administration publique; création d'emplois; réinsertion des personnes rentrées au pays; état de droit; réforme du secteur de la sécurité; désarmement; démobilisation et réintégration, et appui à la médiation. Voir la décision 2009/8 adoptée le 22 mai 2009 par le Secrétaire général exposant le plan de mise en œuvre relatif à la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit, annexe A, par. 17, décrit dans A/63/881-S/2009/304, 11 juin 2009, p. 18-24, et A/64/866-S/2010/386, 16 juillet 2010, p. 10-16.

¹⁷ Décision 2010/23 du Secrétaire général, 12 octobre 2010, *Annex 4 – Benchmarks for UN Electoral Assistance*, par. 2, et *Annex 5 – DPA/UNDP Revised Note of Guidance*, par. 6 d).

Figure 1 – Mention des élections par le Conseil de sécurité dans la période 1995-2011¹⁸



Au cours des quatre dernières années, la démarcation accrue des rôles et responsabilités mondiales de l'assistance électorale des Nations Unies a été accompagnée d'indications plus précises quant à la manière dont les entités du système des Nations Unies travaillent ensemble pour fournir cette assistance dans un climat de paix et de sécurité. Ceci est illustré par les progrès réalisés dans l'amélioration des rôles et responsabilités du Secrétariat déclenchée par la création du Département de l'appui aux missions au début du premier mandat du Secrétaire général. Les circulaires du Secrétaire général ont ensuite exposé les fonctions et l'organisation du Département des opérations de maintien de la paix, du Département des affaires politiques et du Département de l'appui aux missions, définissant l'appui aux élections dans les missions dirigées par le Département des opérations de maintien de la paix et le soutien opérationnel et logistique fourni par le Département de l'appui aux missions aux missions politiques spéciales, y compris celles qui fournissent une assistance électorale¹⁹. Un autre exemple concerne le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) dont l'appui aux élections est l'un des cinq principaux domaines d'intervention prévus dans le plan stratégique actuel approuvé conjointement par le conseil d'administration du PNUD, du FNUAP et de l'UNOPS²⁰. L'UNOPS n'a pas de mandat d'assistance technique, mais il peut servir de prestataire de services à divers acteurs dans les domaines du développement, de l'humanitaire et du maintien de la paix, y compris l'Organisation des Nations Unies et ses institutions, fonds et programmes, les donateurs et les gouvernements récipiendaires et

¹⁸ Division des affaires du Conseil de sécurité, Département des affaires politiques, base de données des mandats, juillet 2010.

¹⁹ Circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2009/13 au sujet du Département des affaires politiques, 1^{er} octobre 2009, Circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2010/1 au sujet du Département des opérations de maintien de la paix, 5 février 2010 et Circulaire du Secrétaire général ST/SGB/2010/2 au sujet du Département de l'appui aux missions, 4 mars 2010.

²⁰ Nations Unies, conseil d'administration du PNUD, du FNUAP et de l'UNOPS, *UNOPS Strategic Plan, 2010-2013: Operational excellence for results that matter*, août 2009.

les organisations gouvernementales et intergouvernementales. Suivant le modèle de prestation des services et de gestion des projets de l'UNOPS, chaque fois que le Bureau travaille en partenariat avec une autre entité du système des Nations Unies, le conseil de projet est dirigé par le partenaire technique. Cela signifie que toute l'intervention de l'UNOPS est implicitement intégrée et qu'un rôle de chef de file est exercé par le partenaire des Nations Unies. Diverses directives ont déjà été adoptées sur la manière dont l'UNOPS peut collaborer avec les autres entités du système. À titre d'exemple, le mémorandum d'accord conclu en 2009 entre le PNUD et l'UNOPS a été mis à jour, prévoyant un partenariat stratégique et un plan-cadre général pour la coopération, lorsque l'UNOPS dispose d'un avantage comparé en matière de rapidité, de souplesse et de coût. Ce mémorandum a succédé à un autre mémorandum conclu par l'UNOPS avec le Secrétariat en 2008 en ce qui concerne les missions de maintien de la paix et les missions politiques spéciales. Toutefois, l'assistance électorale est mentionnée brièvement dans le mémorandum d'accord signé entre le PNUD et l'UNOPS²¹ et ne l'est pas du tout dans celui qui a été conclu entre l'UNOPS et le Secrétariat²².

Moyens civils des Nations Unies : La réforme globale relative à la mobilisation des moyens civils est une question à laquelle le Secrétaire général et les États Membres de l'ONU accordent la plus grande importance. Cette réforme est en train d'aborder des questions touchant directement l'assistance électorale intégrée et la présente étude : directives pour l'amélioration des capacités nationales, planification intégrée, compétences des Nations Unies en matière d'égalité des sexes, renforcement des partenariats entre les Nations Unies et les autres prestataires d'assistance et mise au point d'un modèle commun pour le déploiement rapide du personnel des Nations Unies. **La Division de l'assistance électorale et les principaux partenaires devraient collaborer avec le groupe chargé de la mobilisation des moyens civils de l'ONU afin de promouvoir des changements politiques susceptibles d'améliorer l'assistance électorale intégrée des Nations Unies sur le terrain. Les nouvelles orientations dans ce domaine devraient être explicitement rattachées aux politiques de consolidation de la paix et de mobilisation des moyens civils** de sorte qu'elles ne se détournent pas de la réforme globale.

2.4 Impact des politiques d'intégration du système des Nations Unies sur l'assistance électorale intégrée

Le rapport Brahimi de 2000 a décrit l'assistance électorale comme étant l'une des activités les plus centrales et les plus communes aux missions qui nécessitent d'être abordées de façon intégrée. Si les recommandations du rapport Brahimi n'ont pas toutes été prises en compte, certaines d'entre elles ont bénéficié directement à l'assistance électorale intégrée, notamment la création du poste de représentant spécial adjoint du Secrétaire général assumant les responsabilités de coordonnateur résident et de coordonnateur des affaires humanitaires et facilitant ainsi l'intégration des liens hiérarchiques de la composante électorale²³. Plus tard en 2005, la première politique relative à la préparation des missions intégrées a été diffusée et depuis, un nombre

²¹ Mémorandum d'accord pour un partenariat stratégique entre le PNUD et l'UNOPS, signé le 5 juin 2009. Ce mémorandum dispose que le PNUD peut demander des propositions à l'UNOPS dans divers domaines, notamment des services d'appui dans le cadre de projets d'élection et de déminage.

²² Mémorandum d'accord entre l'ONU et l'UNOPS, sur les dispositions régissant la prestation de services par l'UNOPS à des bureaux et département de l'ONU, à des missions de maintien de la paix et à des missions politiques spéciales, signé le 25 juin 2008, renouvelé par des amendements dont le dernier a été effectué le 29 juin 2012.

²³ Voir la note d'orientation publiée en 2000 par le Secrétaire générale sur les représentants spéciaux, les coordonnateurs résidents et les coordonnateurs des affaires humanitaires.

considérable de politiques d'intégration plus récentes a été publié pour les sièges et pour les missions par l'intermédiaire du Groupe directeur pour une action intégrée²⁴.

La recherche a montré que ces politiques et les dispositifs d'intégration des Nations Unies installés dans les pays ont eu des effets particulièrement positifs sur les équipes électorales qui y ont été déployées, facilitant le travail électoral et réduisant le coût des activités d'assistance électorale intégrée. Ils ont en outre facilité la création de mécanismes de coordination propres aux élections avec un organisme de gestion des élections et d'autres prestataires d'assistance. La recherche a révélé toutefois que le personnel électoral connaissait mal les efforts de réforme collective²⁵ : le personnel non électoral des Nations Unies²⁶ en savait davantage sur ces initiatives globales. Le personnel électoral des Nations Unies étant souvent en déplacement²⁷, il a difficilement l'occasion de participer en groupe aux séances de formation des nouveaux arrivants ou aux réunions d'information complémentaire sur l'intégration. Une exception à cette règle a été observée lorsque de nombreux Volontaires des Nations Unies ont été déployés à l'occasion d'élections et que des séances d'information initiale ont été organisées par le bureau local des VNU. Il est donc recommandé que **la Division de l'assistance électorale, le Département des opérations de maintien de la paix et le PNUD mettent en œuvre une stratégie d'information à l'intention du personnel électoral des Nations Unies prévoyant des séances d'information initiale et des mises à jour régulières au sujet des politiques d'intégration globales, des enseignements tirés de l'expérience et des pratiques optimales.**

Toutes les élections ayant fait l'objet des sept études de cas ont eu lieu après la publication de la politique relative à la préparation des missions intégrées et cinq d'entre elles se sont déroulées dans la période de 11 mois pendant laquelle les politiques les plus récentes ont été élaborées²⁸. Les personnes interviewées ont pensé en général que cet ensemble croissant de politiques et de pratiques avait un effet positif sur l'intégration de l'assistance électorale. Il leur était toutefois difficile d'affirmer si ces politiques et ces pratiques avaient contribué directement à l'amélioration de l'assistance électorale intégrée. La planification et le déploiement du personnel de l'ONU étant rarement réalisés en parallèle avec ceux des autres entités du système des Nations Unies (voir une illustration du rythme des opérations à l'annexe 2), les politiques d'intégration actuelles n'ont pas un intérêt direct pour les planificateurs et les administrateurs faisant les préparatifs d'un événement électoral en particulier. En raison de ce fait, associé au rôle unique de décideur du Coordonnateur des Nations Unies pour les activités d'assistance électorale et à l'appel lancé par le Comité des politiques pour une meilleure orientation des activités d'assistance

²⁴ Le Groupe directeur pour une action intégrée a été créé en 2008 et mène actuellement le programme politique. Par ailleurs, l'intégration fait désormais souvent partie du titre des missions mandatées par le Conseil de sécurité, notamment dans deux pays ayant fait l'objet d'une étude de cas (BINUB et MINUT). Voir la bibliographie à l'annexe 9 pour une liste des principales politiques d'intégration des Nations Unies.

²⁵ Dans le cadre de l'enquête, 49 % des 152 participants ont déclaré que la connaissance des enseignements et des pratiques d'intégration était faible dans certains pays et très faible dans d'autres.

²⁶ Plus de la moitié de ceux qui ont participé à l'enquête et de ceux qui ont été interviewés ne faisaient pas partie du personnel électoral.

²⁷ Le personnel électoral est souvent déployé dans les missions puis rapatrié rapidement et passe d'une élection nationale à une autre au titre de contrats du PNUD ou de mission.

²⁸ Des politiques et des pratiques d'intégration plus détaillées se sont développées autour des thèmes suivants : les dirigeants des Nations Unies, en particulier les représentants spéciaux adjoints du Secrétaire général/ coordonnateurs résidents/coordonnateurs des opérations humanitaires, et plus récemment les représentants exécutifs du Secrétaire général; l'évaluation stratégique intégrée; la gestion des opérations par l'intermédiaire des cellules d'analyse conjointe des missions, des centres d'opérations civilo-militaires et des centres communs d'opérations logistiques; la coordination au Siège grâce à des cellules de mission intégrée; et, tout récemment, les cadres stratégiques intégrés.

électorale, il est nécessaire que **la Division de l'assistance électorale, en consultation avec les autres membres du mécanisme interinstitutions de coordination pour l'assistance électorale, élabore un ensemble de directives en matière d'assistance électorale intégrée.**

2.5 Mandats électoraux mondiaux et coordination au sein du système des Nations Unies

Nonobstant le nombre d'intervenants du système des Nations Unies qui y participent, l'assistance électorale a en général bénéficié d'une transparence législative de la part des États Membres (de l'Assemblée générale en particulier) et d'une transparence interne (entre le DAP et le PNUD et le DAP et le DOMP en particulier). Vingt ans de rapports du Secrétaire général et de résolutions correspondantes de l'Assemblée générale au sujet de l'assistance électorale²⁹ se sont traduits par l'établissement (en 1991) et le perfectionnement des rôles et responsabilités du Coordonnateur des Nations Unies pour les activités d'assistance électorale³⁰. Dans une décision sur l'assistance électorale adoptée en 1992, l'Assemblée générale a souligné « l'importance du rôle de coordination joué par le centralisateur au sein du système des Nations Unies »³¹ et en 2011, elle a réaffirmé que « la responsabilité doit en être clairement assumée par le Coordonnateur des Nations Unies pour l'assistance électorale »³². De manière générale, la recherche a trouvé que ce cadre législatif de l'Assemblée générale, au sein duquel se déroule l'assistance électorale intégrée, est suffisamment clair en ce qui concerne le Coordonnateur des Nations Unies pour les activités d'assistance électorale et que la relation avec le PNUD, le DAP, le DOMP et le DAM devrait « garantir la coordination » et « éviter les doubles emplois »³³. Au fait, on a fait valoir qu'il s'agissait du domaine – ou de l'un des domaines – d'activité les plus transparents du personnel des Nations Unies³⁴. Témoignant de l'attachement des États Membres aux principes de souveraineté et de non-ingérence, ce domaine est probablement le plus soumis à des lois.

Questions législatives compromettant l'assistance électorale intégrée : Toutefois, trois questions ont un effet négatif sur l'assistance électorale intégrée. Premièrement, il semble que la connaissance des rapports biennaux du Secrétaire général et des résolutions connexes de l'Assemblée générale est particulièrement insuffisante parmi le personnel et les praticiens pertinents dans les missions et que cette connaissance n'a eu aucune influence sur la manière dont l'assistance électorale intégrée a été concrètement fournie. **La Division de l'assistance électorale, le Département des opérations de maintien de la paix et le PNUD devraient diffuser dans les missions et de façon régulière chaque**

²⁹ La résolution initiale, 9 mars 1992 (A/RES/46/137) a été adoptée lors d'une séance plénière de l'Assemblée générale en décembre 1991. Le Secrétaire général présente des rapports dans le domaine de la promotion et de la protection des droits de l'homme et sous le titre « Renforcement du rôle que joue l'Organisation des Nations Unies dans la promotion d'élections périodiques et honnêtes et de la démocratisation ». Une sélection de résolutions de l'Assemblée générale dans ce domaine est accessible à l'adresse <http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/issues/elections>

³⁰ Soutenu initialement en tant que haut responsable dans les bureaux du Secrétaire général, puis affecté auprès du Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix puis auprès du Secrétaire général adjoint aux affaires politiques

³¹ A/RES/47/138, 18 décembre 1992. Division de l'assistance électorale, la désignation d'un « centralisateur des activités d'assistance électorale et de vérification du processus électoral » a été décidée en 1992 pour appuyer le Coordonnateur des Nations Unies pour les activités d'assistance électorale.

³² A/RES/66/163, 10 avril 2012, par. 15

³³ A/RES/66/163, 10 avril 2012, par. 13.

³⁴ Voir : A/64/866-S/2010/386, 16 juillet 2010, section VI; A/65/747-S/2011/85, 22 février 2011, par. 36; A. Woodhouse, *Review of Current Institutional Arrangements in Priority Peacebuilding Areas*, octobre 2010, document élaboré pour le Cabinet du Secrétaire général, Section II et Annexe 1.

nouvelle résolution biennale adoptée par l'Assemblée générale au sujet des élections.

Deuxièmement, dans les résolutions de l'Assemblée générale, aucune distinction n'est faite entre l'assistance électorale fournie dans le cadre d'une mission et celle qui est apportée dans un autre contexte. Pourtant, les missions disposent actuellement d'une politique d'intégration élargie qui ne s'applique qu'à elles et est soumise à des normes et des pratiques établies par le Conseil de sécurité. Toutes les entités doivent veiller à ce que toutes les précisions soient données à ce sujet pendant leurs séances d'information et de formation.

Un troisième obstacle qui entrave l'acceptation plus large de l'assistance électorale intégrée est la confusion qui règne parmi la plupart des fonctionnaires des Nations Unies au sujet des rôles et des pouvoirs de l'Assemblée générale et du Conseil d'administration du PNUD. Plusieurs fonctionnaires expérimentés ont considéré cette confusion comme un facteur fondamental compromettant l'assistance électorale intégrée. À titre d'exemple, de nombreuses personnes interviewées pensaient que les mandats attribués par l'Assemblée générale devaient être exécutés par le personnel engagé sur contrat par le Secrétariat et que le Conseil d'administration dirigeait toutes les activités du PNUD, alors que d'autres considéraient qu'il s'agissait d'une double responsabilité pour un fonctionnaire du PNUD. Le problème était dû en grande partie à un manque de connaissance et non à de contradictions législatives : premièrement, le Conseil d'administration du PNUD a été créé par l'Assemblée générale et c'est à l'Assemblée qu'il doit rendre compte³⁵. Deuxièmement, selon le plan stratégique actuel du PNUD (approuvé par son Conseil d'administration), les activités de gouvernance démocratique relatives aux systèmes et processus électoraux sont menées en collaboration étroite avec la Division de l'assistance électorale du Département des affaires politiques, compte tenu de la répartition des responsabilités convenue par l'Assemblée générale. Le plan indique de façon distincte que le PNUD collabore avec le Département des opérations de maintien de la paix « dans les pays sortant d'un conflit ... pour aider les pays à mettre en place des structures de gouvernement transitoire »³⁶. La Division de l'assistance électorale et le PNUD, en collaboration avec le mécanisme interinstitutions de coordination pour l'assistance électorale, **devraient élaborer des orientations de base qui explicitent la hiérarchie des résolutions pertinentes et prévoient leur diffusion auprès de tous les intervenants des Nations Unies qui participent à l'assistance électorale dans le cadre de missions, plaident en faveur de l'application de ces résolutions et fournissent les informations nécessaires dans toutes les séances de formation initiale.**

2.6 La nouvelle politique d'assistance électorale intégrée

Bien que la nouvelle politique d'assistance électorale intégrée soit encore très récente, les principes sur lesquels elle repose ont été suivis et appliqués sur le terrain avant et pendant les 12 années d'élaboration de la politique d'intégration et de mobilisation des moyens civils. Ceci explique en partie la conclusion tirée précédemment par l'étude, à savoir qu'en l'absence d'une politique officielle, il y avait un degré satisfaisant de savoir

³⁵ Le Conseil d'administration du PNUD composé actuellement de 35 membres a été créé en vertu de la résolution A/RES/48/162 de l'Assemblée générale, le 20 décembre 1993. Le Conseil est gouverné par les documents d'orientation de l'Assemblée générale et relève directement du Conseil économique et social (ECOSOC). Il a notamment pour fonctions : d'appliquer les politiques de l'Assemblée; et de veiller à ce que « les activités et les stratégies opérationnelles de chaque fonds ou programme correspondent aux orientations de politique générale énoncées par l'Assemblée », alinéa c) du paragraphe 22.

³⁶ Nations Unies, Conseil d'administration du PNUD et du FNUAP, *Plan stratégique du PNUD pour 2008-2011 : Progresser plus rapidement sur la voie du développement humain, Actualisé conformément à la décision 2007/32, DP/2007/43/Rev.1, 22 mai 2008, section intitulée Gouvernance démocratique, par. 86 et 88.*

créatif et d'adaptation à l'assistance électorale intégrée au sein des pays et entre eux. La politique de 2010 en matière d'assistance électorale intégrée était elle-même stimulée par la nécessité de tirer les enseignements d'expériences plus récentes, y compris de cinq des processus électoraux étudiés qui se sont déroulés pendant que la politique était en train d'être élaborée³⁷. La politique d'assistance électorale intégrée a été adoptée en vertu de la décision 2010/23 du Secrétaire général à la suite de la réunion du Comité des politiques du 12 octobre 2010. La note d'orientation révisée sur l'assistance électorale publiée conjointement par le Département des affaires politiques et le PNUD en septembre 2010, négociée au cours de l'année, a été annexée à la décision.

L'essentiel de la politique adoptée en 2010 par le Secrétaire général en matière d'assistance électorale intégrée a été que toute assistance électorale fournie dans le cadre d'une mission (mission de maintien de la paix ou mission politique spéciale) le soit ***de manière totalement intégrée dès le départ, systématiquement et, sous réserve des directives déjà en vigueur en matière d'intégration, les composantes électorales travaillant dans le cadre de missions structurellement intégrées relèveront du Représentant spécial du Secrétaire général ou du Chef de la mission par l'intermédiaire du Représentant spécial adjoint, également coordonnateur résident***³⁸. Encore une fois, le problème révélé par l'enquête était le manque de connaissances au sujet de la nouvelle politique d'assistance électorale intégrée³⁹, ce qui n'est pas étonnant, l'étude étant la première en son genre. Le problème provient aussi de la diffusion insuffisante des informations relatives aux politiques et pratiques de consolidation de la paix et d'intégration à la communauté électorale des Nations Unies⁴⁰. Toutefois, cette première politique d'assistance électorale intégrée – avec ses incidences sur tous les acteurs du système et de l'extérieur menant des activités d'assistance électorale dans le cadre de missions – est actuellement classée confidentielle. Il est donc recommandé à ce propos de faire **une demande appropriée pour retirer le caractère confidentiel de la politique d'assistance électorale intégrée et des autres décisions du Secrétaire général sur l'assistance électorale du système des Nations Unies afin d'en assurer la diffusion et la mise en œuvre intégrales.**

Lors de l'élaboration de l'ensemble de directives sur l'assistance électorale intégrée recommandé à la section 2.4, deux facteurs devraient être pris en compte. Premièrement, alors que quelques praticiens expérimentés ont préconisé peu ou pas d'orientation (pour accorder plus d'autonomie au personnel des missions), un plus grand nombre de personnes interviewées ont considéré qu'il fallait donner plus de directives (pour diverses raisons), tout en mettant en garde contre l'excès de détail : les responsables des Nations Unies sur le terrain devraient être dotés de suffisamment de souplesse pour exécuter les mandats d'assistance électorale dans des environnements politiques souvent en rapide évolution et instables. En outre, la présente recherche a examiné sept contextes politiques et électoraux très différents auxquels correspondaient des capacités et des structures d'organismes de gestion électorale et d'entités des Nations Unies également différentes – contextes d'après conflit qui ne se prêtent pas à des politiques normatives. Ainsi, **l'orientation future en matière d'assistance électorale intégrée devrait associer des politiques succinctes à**

³⁷ Plusieurs personnes interviewées de différentes parties du système des Nations Unies ont considéré que l'absence d'une politique du Siège visant à guider une approche intégrée aux élections générales du Soudan en 2010 a été déterminante pour l'élaboration de la politique et a abouti à de bons niveaux d'intégration structurelle pour le référendum du Sud-Soudan en 2011.

³⁸ Décision 2010/23 du Secrétaire général, 12 octobre 2010, par. iii).

³⁹ 49 % des 152 participants à l'enquête ont répondu que la politique de l'assistance électorale intégrée était peu ou très peu connue.

⁴⁰ Notamment, la décision 2010/23 du Secrétaire général, 12 octobre 2010, par. ii) a appelé expressément à l'adoption d'une stratégie de diffusion.

des directives souples afin de permettre au personnel des missions de l'adapter en fonction de leur situation.

Deuxièmement, les études de cas ont fait ressortir des situations où la planification intégrée de la mission n'avait guère d'influence sur la planification intégrée des élections, mais qu'elle avait fait en partie double emploi lors des premières élections d'après conflit et au Timor-Leste en 2007, lorsqu'une nouvelle mission avait été déployée alors que les préparatifs des élections nationales étaient en train de commencer. Dans tous les cas, les politiques d'intégration du système des Nations Unies et les politiques d'intégration de l'assistance électorale devraient être cohérentes et complémentaires. Lorsque les processus de planification se chevauchent, quel rapport y a-t-il, par exemple, entre une Mission d'évaluation technique et une mission d'évaluation des besoins? **L'orientation en matière d'assistance électorale intégrée devrait s'inspirer de la politique d'intégration actuelle du système des Nations Unies et, de même, les futures politiques d'intégration du système devraient s'appuyer sur les orientations de l'assistance électorale intégrée.**

3. Enseignements tirés de l'expérience en matière d'assistance électorale intégrée dans le cadre des missions

Cette section porte sur les conclusions plus pratiques de l'étude tirées principalement des interviews et des réponses aux questionnaires de l'enquête. Elle commence avec les enseignements tirés des premières étapes de la planification et du déploiement d'une équipe électorale intégrée (mandats, planification, direction, recrutement et structures) et examine ensuite les aspects pratiques susceptibles d'améliorer l'assistance électorale intégrée (méthodes de coordination, partage de locaux et aspects administratifs et autres).

3.1 Intégration des objectifs politiques et techniques

Une question cruciale qui est apparue au cours du processus de consultation a été l'importance primordiale de l'intégration des aspects politiques et techniques de l'assistance électorale des Nations Unies. En particulier, les praticiens estiment que l'intégration devrait clairement assurer la cohérence entre les aspects politiques du mandat du Conseil de sécurité et le travail de la mission des Nations Unies d'une part, et l'assistance technique fournie par une composante électorale intégrée associant une mission des Nations Unies et le PNUD à un organisme de gestion des élections d'autre part.

Les personnes interviewées ont observé que, de manière générale, les considérations politiques l'emportaient sur les considérations techniques en matière d'assistance électorale intégrée dans le cadre de toutes les missions, lorsqu'un degré de priorité élevé est accordé au maintien ou à la consolidation de la paix. Ceci s'explique par le fait que ces considérations ne peuvent pas, ou ne devraient pas, être prises séparément : toutes les questions « techniques » (critères relatifs au droit de vote, conditions de candidature, conception du bulletin de vote, installation du bureau de vote) peuvent devenir politiques et être utilisées par les partis pour rejeter les résultats d'une élection, comme il s'est produit au Burundi en 2010 à la suite du report des élections de plusieurs jours. Au total, 77 % des 160 participants à l'enquête ont considéré que l'intégration améliorerait suffisamment la cohérence entre les exigences parfois concurrentes des objectifs politiques et techniques.

3.2 Mandats du Conseil de sécurité et assistance électorale intégrée

Au cours des 20 dernières années, le nombre de missions et d'équipes de pays des Nations Unies a augmenté de façon considérable, fournissant une assistance électorale complexe à une multitude d'événements électoraux dans le même pays. La figure 1 ci-dessus illustre l'accroissement entre 1995 et 2011 du nombre de résolutions du Conseil de sécurité qui font référence à des élections. Selon la recherche, le langage employé par le Conseil de sécurité manquait de clarté et de cohérence quant à l'assistance électorale des Nations Unies en général et à l'intégration de cette assistance en particulier, et il ne comportait aucune mention de l'assistance électorale intégrée et, dans certains cas, aucun mandat précis en matière d'assistance électorale. Quatre problèmes révèlent ce manque d'orientation de la part du Conseil qu'il faudra régler.

Premièrement, chaque fois que le Conseil a confié un mandat d'assistance électorale, il l'a généralement fait pour un événement électoral en particulier, tandis que les autres composantes militaires et civiles dans les missions pluridimensionnelles recevaient leur mandat au titre de résolutions fondatrices pour toute la durée de la mission. Ce mandat initial, complété ou remanié, mais resté intact pendant de nombreuses années, permettait de justifier les tableaux d'effectifs et les budgets présentés ensuite à l'Assemblée générale dans le cadre des cycles budgétaires annuels des missions de maintien de la paix ou biennaux des missions politiques spéciales⁴¹. **Il est recommandé que les mandats du Conseil de sécurité soient plus cohérents quant à l'assistance électorale intégrée.**

Deuxièmement, dans les résolutions, les sous-paragraphes consacrés à la prescription de l'assistance électorale faisaient partie en général des paragraphes prévoyant les tâches de la mission et dont le PNUD, par exemple, était explicitement exclu. Cela donnait l'impression que le Conseil ne confiait la direction de l'assistance électorale aux Nations Unies, mais qu'il en chargeait uniquement la mission.

Troisièmement, les calendriers électoraux subissent souvent des changements, surtout dans les situations d'après conflit. La plupart des autres domaines mandatés par le Conseil de sécurité ne sont soumis à aucun calendrier cyclique équivalent⁴².

Quatrièmement, le manque de mandat est devenu plus prononcé du fait que les pays restent à l'ordre du jour du Conseil pour de plus longues périodes en subissant une multitude de transitions entre missions politiques spéciales et missions de maintien de la paix appelées à prendre la succession⁴³. Par conséquent, les missions des Nations Unies sont en train de couvrir un nombre de plus en plus important et de plus en plus diversifié d'événements et de cycles électoraux.

De plus, pour que le Conseil soit plus précis et plus cohérent quant à la manière dont les entités du système des Nations Unies devraient collaborer pour atteindre les objectifs prescrits, il est recommandé que **l'ONU fasse appel à un groupe d'amis pour l'assistance électorale qui pourrait élaborer un aide-mémoire ou un modèle de libellé**

⁴¹ Voir ci-dessous l'examen des budgets électoraux des Nations Unies et les différents systèmes des missions de maintien de la paix et des missions politiques spéciales.

⁴² Pour 16 missions de maintien de la paix dans les 18 mois allant du 1^{er} juillet 2010 au 31 décembre 2011, le Conseil de sécurité a autorisé au total 33 renouvellements de mandat de mission, dont 21 pour 12 mois, 9 pour 6 mois et 3 pour d'autres périodes. Dans trois cas, la mission pouvait durer jusqu'à ce que le Conseil en décide autrement. Center on International Cooperation, *Annual Review of Global Peace Operations 2012*, p. 162.

⁴³ Voir A/66/340, 12 octobre 2011, p. 10.

non officiel pour les mandats d'assistance électorale du Conseil de sécurité. Cela a été fait avec succès dans le cadre d'autres domaines thématiques, assurant une plus grande cohérence tant au niveau de la pratique du Conseil que dans la manière dont les missions des Nations Unies appliquent les politiques du Conseil de sécurité⁴⁴.

3.3 Évaluation des besoins et planification électorale intégrée

Missions d'évaluation des besoins électoraux : La première caractéristique de l'assistance électorale dans le cadre des missions est que les élections fonctionnent suivant des cycles uniques qui placent l'évaluation et la planification électorales en dehors de tous les autres cycles d'évaluation et de planification intégrées des Nations Unies, comme le montre l'annexe 2. Les missions d'évaluation des besoins liés aux élections demeurent le principal moyen d'évaluer l'activité électorale des Nations Unies sur le plan stratégique, dans le cadre d'une mission et dans tout autre contexte. Dans les cas étudiés, les missions d'évaluation des besoins étaient souvent conçues et menées de manière très différente. Même si la plupart des différences peuvent être attribuées à des circonstances propres aux pays, les nouvelles directives de la mission d'évaluation des besoins énoncées dans la décision 2011/23 du Secrétaire général aideront à assurer une meilleure cohérence globale.

*Règlement des différends : le Représentant spécial adjoint du Secrétaire général, Coordonnateur résident et Coordonnateur des opérations humanitaires devrait assumer un rôle de chef de file dans les activités de médiation*⁴⁵.

Les études de cas ont montré qu'il y avait beaucoup plus d'intervenants nationaux et internationaux dans le cadre des missions que dans les autres contextes. Du fait que l'assistance électorale bénéficie d'une large publicité, toute lacune ou tout double emploi dans les activités et tout différend interne sur la distribution du travail ont eu un impact négatif sur la crédibilité du système des Nations Unies dans son ensemble. Selon les nouvelles directives, une mission d'évaluation des besoins peut recommander une division globale du travail entre les divers intervenants pertinents du système des Nations Unies⁴⁶. Et comme les nouvelles directives disposent aussi que les modes d'application seront précisés au niveau national par les prestataires de l'assistance électorale, les missions d'évaluation des besoins pourraient faire davantage pour guider en conséquence la planification de la mission et la formulation du projet du PNUD et des équipes de pays des Nations Unies (question examinée ci-après). En particulier, les missions d'évaluation des besoins pourraient affirmer plus clairement les principes de l'assistance électorale intégrée contenus dans les décisions 2010/23 et 2011/23 du Secrétaire général et donner des orientations plus précises au sujet des structures et des méthodes d'intégration de l'assistance électorale.

⁴⁴ Plusieurs groupes d'amis ont été constitués pour concilier les perspectives entre les groupements d'États Membres, l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité, le plus récemment en matière de médiation et de mobilisation des moyens civils. À l'initiative de divers autres groupes d'amis, le Conseil de sécurité dispose d'un précédent bien établi pour adopter un langage plus cohérent reposant sur un libellé type, notamment en ce qui concerne les programmes portant sur le désarmement, la démilitarisation et la réintégration, le sort des enfants dans les conflits armés et la violence sexuelle dans les situations de conflit. Voir S/PRST/2004/46, 14 décembre 2004, S/RES/1612 (2005), 26 juillet 2005 et S/RES/1960 (2010), 16 décembre 2010, respectivement.

⁴⁵ Il s'agit des différends relatifs à la division du travail au sein du système des Nations Unies : Note d'orientation du Secrétaire général, *Integrated Missions: clarifying the Role, Responsibility & Authority of the SRSG and DSRSG/RC/HC*, 17 janvier 2006, par. 24 et 25.

⁴⁶ Le même sentiment a été exprimé lors de la retraite du Représentant spécial adjoint du Secrétaire général et Coordonnateur résident et Coordonnateur des opérations humanitaires les 18 et 19 mai 2010.

La décision du Coordonnateur des Nations Unies pour les activités d'assistance électorale : Actuellement, les rapports des missions d'évaluation des besoins et les décisions du Coordonnateur des Nations Unies pour les activités d'assistance électorale qui leur succèdent sont obligatoirement confidentiels et ne sont donc pas largement diffusés⁴⁷. Les nouvelles directives règlent ce problème en prévoyant des orientations claires en matière de consultation afin de rendre les missions d'évaluation des besoins plus ouvertes et de faire en sorte que les missions y participent davantage. À cet égard, le Coordonnateur des Nations Unies pour les activités d'assistance électorale pourrait aussi présenter un résumé non confidentiel des principaux éléments de sa décision aux organismes du système des Nations Unies, aux organismes de gestion des élections, aux gouvernements hôtes et aux partenaires internationaux qui servira à la planification future.

Selon une suggestion émanant de l'enquête, **à l'issue d'une mission d'évaluation des besoins, le département chef de file et la Division de l'assistance électorale pourraient organiser une mission de suivi de l'assistance électorale intégrée afin d'évaluer le degré d'intégration réalisé et faire des recommandations aux responsables des Nations Unies dans les missions**. Ce rôle de suivi de l'évaluation par la Division de l'assistance électorale est prévu dans la note d'orientation révisée de 2010⁴⁸ et a été réalisé avec succès au Soudan pour le référendum de 2011.

Mécanismes de planification de l'intégration existants aux Nations Unies : Les études de cas montrent que les mécanismes de planification de l'intégration qui fonctionnent déjà peuvent contribuer à l'amélioration de la planification de l'assistance électorale intégrée. L'étude nationale et infranationale du climat politique provenant des cellules d'analyse conjointe des missions en est un exemple, ainsi que les connaissances des équipes de pays des Nations Unies et des observateurs militaires des Nations Unies au sujet des infrastructures nationales. S'ils disposent d'un cadre stratégique intégré, les planificateurs des élections peuvent repérer les programmes de gouvernance et de renforcement des capacités ayant un intérêt direct pour l'assistance électorale. Bien que les cadres stratégiques intégrés constituent des instruments récents, dans l'étude du cas du Timor-Leste de 2007, l'assistance électorale, qui ne figurait pas du tout dans les mandats du Conseil de sécurité et dans la planification des Nations Unies, a récemment été dûment mentionnée dans le cadre stratégique intégré de 2011-2012. **L'assistance électorale intégrée devrait utiliser et exploiter les mécanismes de planification intégrée existants et l'assistance électorale devrait être mentionnée dans les cadres stratégiques intégrés là où le Conseil de sécurité a prescrit ou prévoit de prescrire une assistance électorale.**

Il y a deux autres produits de la planification intégrée où le Siège pourrait aider les intervenants des Nations Unies dans les missions à créer des mécanismes d'intégration fonctionnels. Premièrement, il faudrait **que tous les processus de planification produisent « un » organigramme pour toutes les composantes électorales des Nations Unies**. Deuxièmement, de l'avis de quelques personnes interviewées, il serait utile qu'un mémorandum d'accord ou qu'un accord soit conclu au stade de la planification, en particulier entre la mission des Nations Unies et le PNUD (Soudan 2011). Dans certains cas, les structures de l'assistance électorale intégrée peuvent être mises en place dans le cadre d'un partenariat entre la mission de maintien de la paix, la mission

⁴⁷ Parmi ceux qui ont participé à l'enquête, 52 % ont répondu qu'ils étaient au courant des recommandations de la mission d'évaluation des besoins de la division de l'assistance électorale et de la décision du Coordonnateur des Nations Unies pour les activités d'assistance électorale dans le pays au sujet duquel ils ont écrit et 48 % ont dit qu'ils n'en avaient pas pris connaissance.

⁴⁸ Décision 2010/23 du Secrétaire général, *Annex 5 – UNDP/DPA Note of Guidance*, 12 octobre 2010, par. 7 f).

politique spéciale et l'équipe de pays des Nations Unies, régi par un mémorandum d'accord ou par un accord existant (Iraq, voir l'annexe 7). Afin d'assurer la cohérence, **le Siège devrait élaborer un modèle de mémorandum d'accord ou d'accord qui serve d'exemple pour la rédaction de mémorandums d'accords entre les missions et le PNUD et qui contienne des dispositions administratives concernant les méthodes et les structures de l'assistance électorale intégrée.** Un exemple de modèle d'accord figure parmi les outils de travail indiqués à l'annexe 5 et pour les modèles à envisager à l'avenir, plusieurs éléments devraient être obligatoirement pris en compte⁴⁹.

Les documents de projet du PNUD : Les documents de projet du PNUD (ProDocs) sont des documents de planification importants dans les activités d'assistance électorale exécutées par le système des Nations Unies, mais ils sont rarement conçus et construits de façon collective, en collaboration avec les autres intervenants du système des Nations Unies et les autres partenaires internationaux. Selon la pratique actuelle, ces documents doivent être formulés par le PNUD, en consultation avec la Division de l'assistance électorale⁵⁰. Idéalement, il faudrait aussi que les autres organismes des Nations Unies qui fournissent une assistance électorale directe ou indirecte y participent, dans le cadre de discussions dirigées par le Représentant spécial adjoint du Secrétaire général et Coordonnateur résident. Une autre faiblesse décelée par l'étude est l'absence d'évaluations institutionnelles des organismes de gestion des élections et de stratégies élaborées avec ces organismes en vue du renforcement des institutions. Comme suite à la présente étude et peut-être à l'étude parallèle du PNUD sur les enseignements tirés en matière d'assistance électorale à long terme, **le PNUD pourrait commander un nouveau travail de recherche sur la manière d'améliorer la participation à l'élaboration des documents de planification relatifs aux missions et la qualité de l'évaluation de la capacité des organismes de gestion des élections.**

Le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) : L'UNOPS est l'un des intervenants sur lesquels une planification améliorée de l'assistance électorale intégrée pourrait avoir des effets positifs. Lorsque les dirigeants des Nations Unies avaient besoin de négocier les politiques des institutions du système travaillant dans les missions, ils faisaient face à des retards dans la planification opérationnelle et dans le déploiement du personnel et du matériel et dans les achats internationaux. Dans certains des cas étudiés (Côte d'Ivoire et Soudan 2011), ceci a retardé l'intervention de l'UNOPS, augmentant en conséquence les budgets et les dépenses (avec parfois des dépassements de coût considérables) et réduisant la rapidité, la rentabilité et la durabilité de l'assistance électorale. Tout cela a compromis l'assistance électorale intégrée car, malgré les mémorandums que l'UNOPS avait déjà conclus (voir la section 2.3), son avantage comparé n'a pas pu être reconnu rapidement par les autres intervenants des Nations Unies. **L'UNOPS devrait élaborer un document reposant sur les enseignements tirés de certaines études de cas sur la manière dont il pourrait contribuer à l'appui électoral fourni par les Nations Unies et le présenter aux autres partenaires du mécanisme interinstitutions de coordination pour l'assistance électorale.**

⁴⁹ Nonobstant la nécessité d'adapter chaque mémorandum ou chaque accord, trois éléments doivent toujours être pris en compte : i) hiérarchies et responsabilités en ce qui concerne les dirigeants et les structures électoraux des Nations Unies avec le Représentant du Secrétaire général, le Conseiller électoral principal, le Directeur de pays du PNUD, la composante électorale intégrée et les bureaux sous-nationaux; ii) prise de décision administrative et fiduciaire; et iii) mesures administratives et de sécurité pour gérer le partage des locaux et des ressources.

⁵⁰ Décision 2010/23 du Secrétaire général, *Annex 5 – UNDP/DPA Note of Guidance*, 12 octobre 2010, par. 7 e).

3.4 Dirigeants et structures des Nations Unies dans le domaine des élections

De nos jours, le Représentant spécial du Secrétaire général, soutenu par son équipe, doit être à la fois diplomate, commandant militaire, coordonnateur de l'assistance humanitaire, spécialiste en développement, chef du personnel, administrateur des affaires publiques et même psychologue⁵¹.

Sélection, préparation et déploiement des dirigeants de mission : Les responsabilités dans ce contexte se concentrent sur les chefs et les chefs adjoints de mission et le chef de la composante électorale ou le conseiller électoral principal. La recherche a montré que pour réussir l'intégration de l'assistance électorale des Nations Unies, les responsables doivent faire preuve de beaucoup de dynamisme car ils subissent de fortes pressions, notamment en tant que médiateurs de dernier recours pour les conflits internes sur la division du travail. Le Représentant spécial du Secrétaire général en particulier doit être en mesure d'établir une direction stratégique vaste et claire face à des conflits en constante évolution en utilisant des structures institutionnelles complexes⁵². L'absence d'un commandement vigoureux dans les phases de planification de la mission lors des élections générales du Soudan en 2010 a mis la pression sur les composantes électorales déjà fragmentées, exposant le personnel électoral à une situation politique délicate pendant laquelle la loi électorale était en train d'être négociée et la commission électorale était en train d'être mise en place. Il en a été de même au Burundi en 2010 où, pendant plusieurs mois avant l'élection, il n'y avait pas de représentant exécutif du Secrétaire général.

Le Secrétariat (en particulier le Département des opérations de maintien de la paix et le Département des affaires politiques, guidés par le Département de l'appui aux missions) a pris un certain nombre de mesures pour améliorer la sélection, la préparation et le déploiement des cadres dirigeants des missions. Une section des nominations aux postes de direction a été créée au sein du Bureau du Secrétaire général adjoint à l'appui aux missions en juillet 2007 et un examen des processus de recrutement des administrateurs a été ensuite effectué. Des directives ont été approuvées pour faire en sorte que le processus soit plus prévisible afin de réduire le temps écoulé entre les recrutements d'administrateurs dans les missions de 87 jours en moyenne en 2007-2008 à 31,5 jours en moyenne en 2009-2010. Également en 2009, le Bureau de la coordination des activités de développement a effectué un examen et une mise à jour des nouvelles procédures de sélection et de recrutement des coordonnateurs résidents qui ont eu des répercussions positives sur le recrutement au poste de représentant spécial adjoint du Secrétaire général et coordonnateur résident et coordonnateur de l'assistance humanitaire⁵³. **Le Bureau du Secrétaire général adjoint à l'appui aux missions et les départements chefs de file doivent veiller à ce que le calendrier d'un processus électoral soit un critère**

⁵¹ *The Very Model of a Modern SRSG: The New World of UN Peacekeeping Missions*, D. Steinberg, Président adjoint, International Crisis Group, discours présenté dans le cadre du programme relatif aux hauts responsables des missions des Nations Unies, 17 juillet 2009.

⁵² Les processus électoraux posent invariablement de nouveaux obstacles qui nécessitent le reclassement et la reconfiguration du personnel des Nations Unies et de ses ressources. Une connaissance du fonctionnement du Secrétariat ainsi que des diverses structures et cultures des membres des équipes de pays est de plus en plus exigée.

⁵³ Dans le cadre du processus de réforme du système des Nations Unies, le PNUD a une responsabilité de chef de file en matière de coordination à l'échelle de l'ensemble du système des Nations Unies et l'une des incidences que cela peut avoir sur le rôle dirigeant des Nations Unies dans l'assistance électorale intégrée provient de la déclaration par l'Assemblée générale que « ...l'Administrateur du Programme des Nations Unies pour le développement, agissant dans le cadre de ses responsabilités concernant l'administration du système de coordonnateurs résidents, qui reste fermement ancré dans le Programme des Nations Unies pour le développement... », A/RES/62/208, 14 mars 2008, par. 104.

important dans la planification de la succession des cadres dirigeants des Nations Unies dans le pays.

Figure 2 : Cadres dirigeants et structures électorales dans toutes les études de cas

Étude de cas	Dirigeant électoral des Nations Unies ⁵⁴	Dirigeants des composantes électorales ⁵⁵	Le personnel de la mission et celui du PNUD formant une équipe
République démocratique du Congo 2006	Représentant spécial adjoint du Secrétaire général/Coordonnateur résident	Chef de la Division des élections	Oui
Timor-Leste 2007	Représentant spécial adjoint du Secrétaire général/Coordonnateur résident	Conseiller électoral principal de la MINUT et administrateur de projet du PNUD	Non
Burundi 2010	Directeur de pays du PNUD	Conseiller technique principal du PNUD	Non
Côte d’Ivoire 2010	Représentant spécial adjoint du Secrétaire général pour les affaires politiques	Conseiller électoral principal et un conseiller technique principal	Non
Iraq 2010	Représentant spécial adjoint du Secrétaire général pour les affaires politiques	Conseiller électoral principal et un administrateur de projet du PNUD	Oui
Soudan 2010	Représentant spécial adjoint du Secrétaire général pour les affaires politiques	Conseiller électoral principal de la MINUS	Non
	Représentant spécial adjoint du Secrétaire général/ Coordonnateur résident	Conseiller technique principal ⁵⁶	
Soudan 2011	Représentant spécial du Secrétaire général	Directeur de la Division des élections et un directeur adjoint	Oui

Selon la politique actuelle du Secrétaire général, en règle générale et sous réserve des directives déjà en vigueur en matière d’intégration, les composantes électorales dans les missions structurellement intégrées relèvent du Représentant spécial du Secrétaire général ou Chef de la mission par l’intermédiaire du Représentant spécial adjoint du Secrétaire général qui est également Coordonnateur résident. Selon le présent rapport, cette règle **devrait être maintenue**. Dans le cadre de plusieurs missions, des décisions électorales ont été prises par le Représentant spécial du Secrétaire général ou par le Représentant spécial adjoint du Secrétaire général chargé des affaires politiques. Ces exceptions ont créé des problèmes, notamment en dissociant la surveillance de l’assistance technique de la mission de celle du projet électoral du PNUD, de la gestion et du contrôle

⁵⁴ La personne à laquelle le conseiller électoral principal et le conseiller technique principal ont rendu compte; voir décision 2010/23 du Secrétaire général, 12 octobre 2010, par. iii).

⁵⁵ Le titre du chef d’une composante électorale dépend des règles établies par le Secrétariat en ce qui concerne le personnel, compte tenu de taille du groupe, du bureau ou de la division et du rang du chef, du directeur ou du conseiller hors classe.

⁵⁶ Anciennement « Conseiller électoral principal hors classe ».

fiduciaire du fonds commun et d'autres programmes de gouvernance démocratique du PNUD. Elles ont toutefois résolu d'autres problèmes associés à la voie hiérarchique du Représentant spécial adjoint du Secrétaire général chargé des affaires politiques et Coordonnateur résident, notamment la fragmentation du travail politique et électoral de la mission, des affaires civiles, de l'information, de la police et de la sécurité des élections.

Réfléchissant sur la structure hiérarchique présentée à la figure 2 ci-dessus, l'équipe a interviewé cinq représentants et représentants adjoints actuels et anciens du Secrétaire général. De manière générale, ils ont trouvé que le libellé de la politique actuelle du Secrétaire général en ce qui concerne cette structure était satisfaisant – du fait qu'il établit une norme tout en permettant aux dirigeants des Nations Unies dans les missions non seulement de prendre les décisions en fonction des réalités politiques auxquelles ils sont confrontés, mais aussi de répondre à la nécessité de créer un cadre dirigeant équilibré⁵⁷. **La Division de l'assistance électorale du Département des affaires politiques et le Département des opérations de maintien de la paix devraient compiler les structures hiérarchiques précédentes concernant le Représentant spécial du Secrétaire général et le Représentant spécial adjoint du Secrétaire général et la composante électorale et les mettre à la disposition des nouveaux représentants spéciaux du Secrétaire général et des missions d'évaluation des besoins dès la phase de la conception. Le PNUD pourrait élaborer un document d'une page expliquant la norme à suivre en ce qui concerne le Représentant spécial adjoint du Secrétaire général et Coordonnateur résident.** Ceci permettrait aussi aux représentants spéciaux du Secrétaire général de savoir ce qu'ils auraient besoin de modifier s'il était décidé que le personnel électoral rende compte directement au représentant spécial du Secrétaire général⁵⁸.

Conseiller électoral principal : Un autre enseignement tiré des études de cas est qu'en règle générale, les composantes électorales sont dirigées par un conseiller électoral principal recruté au titre d'un contrat de mission. En règle générale aussi, et sous réserve des directives déjà en vigueur en matière d'intégration, les composantes électorales dans les missions structurellement intégrées relèvent du Représentant spécial du Secrétaire général ou Chef de la mission par l'intermédiaire du Représentant spécial adjoint du Secrétaire général qui est également Coordonnateur résident. Le PNUD et/ou les autres entités des Nations Unies sont dirigés par un conseiller électoral hors classe qui relève à la fois du conseiller électoral principal et du chef de son entité. De plus, si l'importance de l'appui électoral fourni par la mission et le PNUD le justifient, la composante électorale peut avoir deux représentants : le premier étant le conseiller électoral hors classe du projet électoral du PNUD chargé des aspects administratifs et fiduciaires, qui rend compte à ce sujet au Directeur de pays du PNUD et au Représentant spécial adjoint du Secrétaire général et représentant résident, et le second étant chargé du personnel recruté au titre de contrats de mission et de la liaison avec le reste des structures de la mission.

Les personnes interviewées travaillant dans les bureaux du Représentant spécial du Secrétaire général et du Représentant spécial adjoint du Secrétaire général ont réfléchi sur la question de savoir si le conseiller électoral principal devait être proche des dirigeants de la mission et s'il devait contribuer à leurs délibérations et à leur prise de décision. S'il est entendu que l'assistance électorale est une activité prioritaire des Nations Unies dans les mois précédant le jour de l'élection, le conseiller électoral principal devrait être présent bien avant et bien après chaque élection. Cela est particulièrement vrai lorsque le nombre

⁵⁷ La notion d'équipe dirigeante a été élaborée dans les documents A/63/881-S/2009/304, 11 juin 2009, p. 10-14, A/64/866-S/2010/386, 16 juillet 2010 p. 3-5, et A/65/747-S/2011/85, 22 février 2011, p. 29 et 30.

⁵⁸ Lors de leur retraite annuelle de 2010, les représentants spéciaux adjoints du Secrétaire général ont également demandé que leurs fonctions électorales soient mieux précisées.

de mandats confiés à la mission augmente : au moment des élections du Soudan en 2010 et du référendum du Sud-Soudan en 2011, 36 tâches étaient confiées à la MINUS et 29 de plus à la MINUAD⁵⁹. **À chaque fois, le conseiller électoral principal devrait se trouver à la table de l'équipe de dirigeants du Représentant spécial du Secrétaire général.** En outre, **il faudrait organiser une réunion annuelle des conseillers électoraux spéciaux, des conseillers électoraux hors classe et des conseillers techniques principaux** qui leur permette de proposer des mesures concrètes pour aider la Division des affaires politiques, le Bureau des politiques de développement du PNUD et le Département des opérations de maintien de la paix à mieux se préparer.

Enfin, les études de cas ont confirmé la logique de la décision 2010/23 du Secrétaire général selon laquelle toute l'assistance électorale devrait être intégrée dès le départ, rassemblant tout le personnel des Nations Unies qui exerce à plein temps des activités d'assistance électorale, indépendamment du statut contractuel et de l'entité à laquelle il appartient. Les équipes parallèles ont augmenté les possibilités de double emploi et de concurrence, ont été source de confusion pour les partenaires nationaux et ajouté des coûts de transaction inutiles (à la manière dont le système a intégré son assistance). **La politique future de l'assistance électorale intégrée devrait préciser qu'une équipe électorale des Nations Unis dirigée par un même représentant spécial adjoint du Secrétaire général devrait être mise en place dans toutes les missions.** Pour illustrer quelques pratiques suivies à cet égard, un organigramme pour chacun des trois cas ayant eu une composante électorale des Nations Unies est présenté en annexe (République démocratique du Congo 2006, Iraq 2010 et Soudan 2011).

3.5 Intégration de la sélection, du recrutement et du déploiement du personnel électoral des Nations Unies

Le fichier d'experts électoraux des Nations Unies : Le facteur clef de réussite de l'assistance électorale serait probablement le personnel des Nations Unies. L'assistance électorale du système des Nations Unies et les praticiens des organismes des Nations Unies dans ce domaine bénéficient de 20 ans d'expérience dans l'établissement et la gestion du fichier d'experts électoraux⁶⁰. La recherche a montré que le fichier d'experts était important pour le succès de l'assistance électorale intégrée et qu'il ne semblait pas avoir d'équivalent parmi les moyens civils dont disposent les Nations Unies, bien que les autres s'en inspirent pour établir leurs fichiers⁶¹. Au 25 août 2010, le fichier d'experts électoraux des Nations Unies comportait 549 hommes et 251 femmes au niveau des directeurs et des administrateurs⁶².

⁵⁹ Base de données des mandats du Conseil de sécurité, Division des affaires du Conseil de sécurité, Département des affaires politiques, 26 juillet 2010.

⁶⁰ Le fichier a été établi après la réalisation des mandats d'assistance attribués par le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale pour appuyer les élections relatives à l'autodétermination et à la sortie du conflit en Namibie et au Cambodge. Ces expériences ont amené l'Assemblée générale à ordonner exceptionnellement lors de la séance plénière de décembre 1991 la création du fichier à la Division de l'assistance électorale du Département des affaires politiques. Actuellement, il existe un seul fichier d'experts des Nations Unies (le fichier mandaté par l'Assemblée générale) qui peut être utilisé par le Secrétariat et par les organismes, fonds, entités ou programmes comme source de compétences électorales. A/46/137, 9 mars 1992, par. 9, décision 2010/23 du Secrétaire général, par. vi) et annexe 1, par. F et annexe 2.

⁶¹ Dans sa toute première résolution consacrée à la médiation (A/RES/65/283, 28 juillet 2011), l'Assemblée générale ne demande pas la création d'un fichier de médiateurs, mais elle « appuie les efforts faits par le Secrétaire général pour tenir à jour une liste de médiateurs et encourage la poursuite de l'action menée pour améliorer la représentation des deux sexes et l'équité de la répartition géographique sur cette liste », par.8.

⁶² Décision 2010/23 du Secrétaire général, *Annex 3 – UN Electoral Assistance Roster Capabilities*, 12 octobre 2010.

Planification intégrée du recrutement : Le fichier d'experts électoraux des Nations Unies a été utilisé de manière efficace et stratégique pour constituer une équipe électorale équilibrée (Iraq 2010). Cela a permis non seulement d'éviter aux divers organismes des Nations Unies d'entrer en concurrence pour le recrutement du même personnel, mais a aussi favorisé la mobilité du personnel entre les missions et les organismes. Ainsi, lorsque la planification intégrée a eu lieu – avec un projet collectif pour les tâches électorales, la division du travail, la direction et les structures – il a été plus facile de constituer une équipe à partir du fichier d'experts des Nations Unies, complémentaire du point de vue des compétences, des langues et des caractéristiques personnelles (Soudan 2011). Dans deux études de cas où la planification intégrée était moins réfléchie et où il n'y avait pas d'organigramme représentatif, les approches parallèles adoptées par la mission et le PNUD ont entraîné une concurrence pour le recrutement des administrateurs électoraux et quelques doubles emplois entre les postes (Timor-Leste 2007 et Soudan 2010 en ce qui concerne l'éducation des électeurs). La décision de 2011 du Secrétaire général de passer à un fichier unique et ouvert d'experts des Nations Unies est donc la bienvenue. Pour cela, il faudrait que les administrateurs dotés de connaissances concrètes en matière d'élections, même s'il ne s'agit pas de leur principal domaine de spécialisation, figurent dans le fichier. L'équipe de recherche a conclu que **dans le cadre des missions, la planification du recrutement devrait être intégrée et l'utilisation du fichier d'experts électoraux des Nations Unies devrait être encouragée.**

La rapidité de la sélection, du recrutement et du déploiement : L'intégration de l'assistance électorale a été difficile dans tous les cas étudiés lorsque les arrivées de personnel étaient au ralenti, mal coordonnées et étalées sur une longue période. La lenteur et l'incohérence du recrutement (Burundi et Côte d'Ivoire) ont porté atteinte à l'image des Nations Unies et à la qualité de l'assistance électorale et compliqué la mise en place de mécanismes de coordination pour l'assistance électorale intégrée et pour chaque élection en particulier. Les Nations Unies doivent donc régler la question de la vitesse de déploiement d'une équipe intégrée en général, ainsi que celle des divers systèmes d'établissement de contrats et de déploiement. Les améliorations devraient viser à accroître « l'agilité⁶³ » du système de sorte qu'il puisse faire face à des besoins électoraux en évolution rapide et à caractère particulièrement opérationnel et répondre aux attentes des contreparties nationales. Compte tenu des enseignements tirés de l'ensemble des sept études de cas, des interviews et de l'enquête, **la réforme des procédures d'établissement du fichier d'experts électoraux des Nations Unies devrait améliorer les mesures accélérées adoptées dans le cadre des missions.**

La densité et la qualité du fichier d'experts électoraux des Nations Unies : Une des difficultés qui se pose à l'établissement du fichier consiste à identifier et à constituer un corps de fonctionnaires qui pourraient devenir des conseillers électoraux principaux et des conseillers techniques principaux. Pour que l'assistance électorale intégrée fonctionne, les conseillers principaux devraient arriver en premier et partir en dernier, mais la pression exercée sur eux à cause du nombre considérable d'élections bénéficiant d'un appui les force à passer rapidement à l'élection suivante. Les participants à l'enquête et les personnes interviewées ont en outre souligné que les conseillers électoraux principaux ayant une expérience à la fois dans les missions et au PNUD seraient plus en mesure de s'adapter et de diriger dans un environnement intégré dont ils comprennent les cultures et les règles institutionnelles. **La Division de l'assistance électorale et le PNUD devraient prendre des mesures précises pour repérer et préparer des conseillers électoraux et**

⁶³ Pour une définition de « l'agilité », voir A/65/747-S/2011/85, 22 février 2011, section V.

des conseillers techniques principaux pour l'avenir et faire en sorte que la mobilité du personnel électoral soit récompensée.

3.6 Budgets et dépenses électoraux – missions de maintien de la paix, missions politiques spéciales et paniers de fonds

Dépenses électorales dans les missions de maintien de la paix et les missions politiques spéciales : Afin de juger si l'assistance électorale intégrée a abouti à une utilisation plus efficace des ressources des Nations Unies, seule une étude qualitative a pu être effectuée en raison de l'absence de données exactes concernant le budget et les dépenses électoraux des missions de maintien de la paix et des missions politiques spéciales. La budgétisation et l'assistance électorales se heurtent à quatre problèmes endémiques : *Premièrement*, l'assistance électorale intégrée est de plus en plus fréquemment organisée dans des pays accueillant une mission politique spéciale mandatée par le Conseil de sécurité. Alors que les missions de maintien de la paix disposent de systèmes de budgétisation bien définis et accessibles, les missions politiques spéciales ont des mécanismes plus limités⁶⁴. Faisant actuellement l'objet d'une proposition de réforme budgétaire demandée par l'Assemblée générale, cela a eu des incidences sur l'assistance électorale intégrée, notamment en ce qui concerne la question de savoir s'il faut placer une composante électorale dans un bureau du PNUD et non dans une mission. Cela a eu aussi des répercussions sur la vitesse de financement et la disponibilité des ressources matérielles nécessaires au démarrage et à l'élargissement de la composante électorale, ainsi que sur l'accès aux moyens opérationnels tels qu'hélicoptères, camions, installations infranationales et réseaux informatiques et de communications.

Deuxièmement, l'étude a trouvé huit différentes capacités budgétaires et opérationnelles appuyant l'assistance électorale intégrée au Siège et dans les missions rien que par l'intermédiaire des deux départements chefs de file et du PNUD. Ceci dénote un excès de sources potentielles de financement pour le démarrage de la gestion des crises, le maintien de la paix et la gouvernance démocratique qui ont besoin d'être adaptées par les planificateurs électoraux des Nations Unies⁶⁵. **Les directives en matière d'assistance électorale intégrée adressées aux planificateurs des élections devraient comporter une définition et une explication en termes clairs de chaque source de financement initial existante.**

⁶⁴ Voir Nations Unies, Rapport du Secrétaire général intitulé « Examen des modalités de financement et de soutien des missions politiques spéciales », A/66/340, 12 octobre 2011, et commentaires dans S. S. Smith, *Afghanistan's Troubled Transition*, First Forum Press, 2011, p 54 et 55.

⁶⁵ Les huit moyens de financement auraient été : i) attribution de ressources disponibles du budget ordinaire du Département des affaires politiques ou du compte d'appui aux opérations de maintien de la paix du Département des opérations de maintien de la paix et du Département de l'appui aux missions sous l'autorité du Secrétaire général adjoint respectif; ii) présentation d'une demande au Cabinet du Secrétaire général pour obtenir un appui du fonds destiné aux dépenses imprévues et extraordinaires du Secrétaire général; iii) présentation d'une demande aux comités budgétaires de l'Assemblée générale (Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) et Cinquième Commission) pour le financement du lancement ou de l'élargissement de missions politiques spéciales ou d'opérations de maintien de la paix s'il existe un mandat du Conseil de sécurité; iv) Utilisation de fonds extrabudgétaires destinés à l'intervention rapide ou à des ressources du fonds d'affectation spéciale du Département des opérations de maintien de la paix ou du Département de l'appui aux missions; v) utilisation et réallocation de ressources existantes dans l'enveloppe budgétaire globale des missions politiques spéciales ou dans chacune des enveloppes budgétaires des opérations de maintien de la paix; vi) présentation d'une demande au Bureau d'appui à la consolidation de la paix, au Groupe de contact pour la consolidation de la paix et au Secrétaire général pour l'obtention de financements du Fonds pour la consolidation de la paix et au titre du cadre intégré d'allocation des ressources; vii) Fonds d'affectation spéciale thématique pour la gouvernance démocratique du PNUD; et viii) programme global d'appui au cycle électoral du PNUD.

Troisièmement, les études de cas ont révélé les incidences budgétaires considérables que représentent les rythmes de la planification de l'assistance électorale par rapport aux autres domaines d'assistance (voir l'annexe 2). Les personnes interviewées ont signalé les difficultés rencontrées en particulier dans les missions de maintien de la paix lorsque les fortes demandes de ressources en matière d'assistance électorale (et l'instabilité qui les caractérise) ont conduit à la réallocation de fonds destinés à d'autres domaines d'assistance (désarmement, démobilisation et réintégration notamment), ou lorsqu'un budget électorale distinct devait être créé et négocié à l'Assemblée générale.

Quatrièmement, étant donné la brièveté des délais et le nombre croissant d'élections organisées « en dehors du cycle budgétaire », l'ignorance des différents systèmes et cycles budgétaires compromet la planification et la budgétisation de l'assistance électorale⁶⁶. La mobilisation de ressources pour l'assistance a créé beaucoup de méfiance entre les entités des Nations Unies dans quelques-uns des cas étudiés. Le personnel électorale des Nations Unies chargé des questions budgétaires devrait avoir un minimum de connaissances au sujet de chacun des trois systèmes (missions de maintien de la paix, missions politiques spéciales et PNUD). L'étude a trouvé un nombre restreint de personnel des services organiques, et encore moins des services administratifs, possédant une connaissance générale de base de ces systèmes. **Le Département des opérations de maintien de la paix, le Département de l'appui aux missions, le Département des affaires politiques et le PNUD devraient élaborer un plan pour une initiation systématique aux règles et méthodes relatives aux trois principaux systèmes budgétaires** afin d'accroître le savoir et la confiance de certains membres du personnel électorale des Nations Unies.

Accords de partage des coûts, fonds d'affectation spéciale et paniers de fonds : Les modes de financement des projets d'assistance électorale dirigés par le PNUD sont notamment les accords de partage des coûts, les fonds d'affectation spéciale et les paniers de fonds, ces derniers étant un mélange des deux autres. Le mode de partage des coûts consiste en des contributions versées par des donateurs pour l'exécution de certains projets du PNUD gérés au niveau du pays. Les fonds d'affectation spéciale doivent être approuvés par le siège du PNUD et sont fondés sur des accords conclus entre le PNUD et un ou plusieurs donateurs. Les accords de paniers de fonds permettent aux donateurs d'appuyer un projet d'ensemble au moyen du partage des coûts et de fonds d'affectation spéciale, ce qui améliore en conséquence la coordination des activités financées par les donateurs⁶⁷.

Les paniers de fonds électoraux gérés par le PNUD⁶⁸ sont disponibles dans le cadre des missions et ailleurs. Ils sont créés pour financer certaines activités prévues dans le document de projet de l'assistance électorale (ProDoc). De l'avis des bénéficiaires nationaux de ce mode de financement, le versement des fonds est souvent gêné par la lourdeur des procédures. C'est le cas surtout lorsque le bureau de pays du PNUD ne

⁶⁶ Ce qui rend la tâche du planificateur électorale encore plus compliquée, c'est que les missions politiques spéciales sont financées collectivement au titre d'un seul compte et tous les deux ans suivant un calendrier allant de janvier à décembre au titre du budget ordinaire de l'ONU et de son barème des quotes-parts, et que les missions de maintien de la paix sont financées individuellement et annuellement suivant un calendrier allant de juillet à juin au titre du barème applicable au financement des opérations de maintien de la paix. Voir A/RES/64/248, 5 février 2010 et A/RES/64/249, 5 février 2010.

⁶⁷ Voir United Nations Development Programme, Democratic Governance Group, Bureau for Development Policy, *Electoral Assistance Implementation Guide*, PNUD 2007, p. 70.

⁶⁸ La note d'orientation révisée du PNUD et du Département des affaires politiques reconnaît qu'au niveau des pays, le PNUD joue un rôle essentiel dans la coordination des fonds fournis par les donateurs en appui aux élections ainsi que dans la coordination de l'appui aux élections grâce à des réunions et à des forums de coordination destinés aux donateurs. Décision 2010/23 du Secrétaire général, *Annex 5 – DPA and UNDP Revised Note of Guidance on Electoral Assistance*, 12 octobre 2010, par. 6 c).

dispose pas encore d'une structure administrative d'appui ou d'un centre de services. Les centres de services aident à rationaliser les procédures et les achats et sont mis en place en fonction du montant des fonds à gérer et des besoins en compétences spécialisées dans les domaines des finances et des achats. Ils permettent d'éviter la création de services de mise en œuvre au niveau des projets. Les centres de services peuvent également aider d'autres organismes des Nations Unies à exécuter leurs projets respectifs. Le PNUD devrait créer des centres de services standards pour l'assistance électorale dans le cadre de missions et, dans les cas où l'une des conditions mentionnées ci-dessus n'est pas remplie, communiquer les meilleures pratiques aux bureaux de pays prévoyant d'appuyer des projets d'assistance électorale.

Les modes de financement à utiliser pour la mise en œuvre des projets d'assistance électorale dépendent, comme indiqué précédemment, de divers facteurs propres aux pays et doivent être évalués sur le terrain. Il importe toutefois que les intervenants sur place connaissent les avantages et les inconvénients des différents modes (notamment le temps nécessaire pour la mise en place, la souplesse des fonds, les coûts administratifs, les exigences en matière d'établissement de rapports et de personnel).

Tensions entre les missions et le PNUD en ce qui concerne les paniers de fonds : Des tensions sur l'utilisation des paniers de fonds sont parfois apparues à cause du fait que le PNUD est responsable de la gestion technique du projet d'assistance et qu'il détient la responsabilité fiduciaire du fonds et que la mission souhaite donner son avis sur l'utilisation de ces fonds, surtout lorsque le Représentant spécial adjoint du Secrétaire général n'est pas le Coordonnateur résident. Afin que ces tensions soient évitées, les paniers de fonds communs devraient continuer d'être gérés et mis en œuvre exclusivement par le PNUD et **la mission devrait participer dès le départ à l'élaboration des documents de projet du PNUD afin de donner des avis sur la manière dont ces fonds devraient être utilisés.** Toutefois, compte tenu de la nature dynamique du contexte dans lequel les projets sont exécutés, la modification du projet pour des impératifs politiques doit pouvoir être envisagée si nécessaire. Pour cela, il faut que **des voies de communication sans heurt soient établies entre le PNUD, la mission et les partenaires du panier de fonds et maintenues tout au long du projet.**

Avec l'accroissement considérable du nombre d'organismes des Nations Unies participant à l'assistance électorale, il devient de plus en plus difficile de suivre les activités et les moyens de financement dont disposent les divers intervenants. Dans les cas où plusieurs intervenants ont un mandat et un rôle précis dans la prestation de l'assistance électorale, où les partenaires internationaux sont prêts à fournir des fonds considérables et où un calendrier est exigé pour l'exécution des projets, **il serait souhaitable de créer un fonds d'affectation spéciale pluripartenaires⁶⁹ propre au pays sous l'autorité du Représentant spécial adjoint du Secrétaire général et Coordonnateur résident.** Dans ces cas, un agent administratif serait désigné pour gérer le fonds et le comité directeur, présidé par le Représentant spécial adjoint du Secrétaire général et Coordonnateur résident, et répondrait aux propositions de financement provenant des diverses entités des Nations Unies, assurant ainsi la cohérence et la complémentarité. Cela permettrait au conseiller électoral principal d'être au courant de toutes les propositions et activités du projet et attribuerait aux Nations Unies un rôle clair et coordonné en matière d'assistance électorale vis-à-vis des partenaires nationaux et internationaux.

⁶⁹ Anciennement Fonds d'affectation spéciale pluripartenaires, semblable à celui qui est utilisé en Iraq.

3.7 Mécanismes de coordination propres aux élections

Si la notion de mission intégrée des Nations Unies devrait être le centre de gravité du système dans son ensemble, il ne peut pas s'agir d'un système fermé et ce système ne peut pas non plus supposer que les autres vont simplement le suivre au pas⁷⁰.

Tel qu'illustré dans la figure 3 ci-dessous, les méthodes d'intégration de l'assistance électorale ont deux autres objectifs que celui d'intégrer l'assistance dans tout le système des Nations Unies : assurer d'abord la transparence voulue de l'assistance directe fournie par les Nations Unies (la substitution en particulier) à un organisme de gestion des élections et à d'autres autorités nationales afin de garantir la prise en main par le pays, ainsi que la coordination technique et opérationnelle dans tous les domaines d'assistance, et faire en sorte ensuite que l'assistance soit utilisée de la manière la plus efficace par tous les prestataires internationaux, pour des raisons analogues. La recherche a trouvé qu'outre les mécanismes d'intégration déjà mis en place aux Nations Unies, une série de mécanismes de coordination propres aux élections devraient être créés pour assurer un travail de partenariat avec les organismes de gestion des élections et d'autres autorités nationales et une collaboration avec les autres partenaires internationaux exécutant des activités d'assistance électorale. Un ensemble de mécanismes remarquablement similaires a été créé dans tous les cas étudiés pour atteindre ces objectifs⁷¹.

Figure 3 : Le défi de l'intégration⁷²



S'il est vrai que les mécanismes d'intégration et les méthodes et structures d'assistance électorale intégrée dont dispose le système des Nations Unies rendent la prestation de l'assistance de Nations Unies plus efficace, il est vrai aussi qu'ils peuvent compromettre les processus de planification nationaux et entrer en concurrence avec eux, limitant l'apprentissage qui a lieu au sein des institutions nationales. Autant que possible, **les conseillers électoraux principaux devraient promouvoir des mécanismes de coordination propres aux élections en tant que centres de gravité de l'assistance des Nations Unies. Ces mécanismes pourraient fonctionner sur quatre niveaux, à savoir i) la coordination diplomatique, ii) la coordination entre donateurs et la gestion des paniers de fonds, iii) la coordination électorale, technique et politique et**

⁷⁰ C. de Coning, *Coherence and Coordination in United Nations Peacebuilding and Integrated Missions: A Norwegian Perspective*, Norwegian Institute of International Affairs, Security in Practice n°. 5, 10 décembre 2007. Le rapport ajoute que l'intégration du système des Nations Unies devrait relever le triple défi d'améliorer sa propre cohérence interne, d'appuyer et d'encourager la cohérence chez tous les intervenants internationaux et favoriser et appuyer la cohérence entre les intervenants externes et internes, p. 5.

⁷¹ L'approche adoptée par les Nations Unies en 2006 était un premier modèle pour les autres cas dans lequel la MONUC a assumé l'entière responsabilité de la coordination de l'assistance internationale et accompli cette tâche par l'intermédiaire d'une série de comités multilatéraux officiels sur les deux plans politique et technique.

⁷² *Opérations de maintien de la paix des Nations Unies : Principes et Orientations (the Capstone Doctrine)*, schéma 6 : Les défis de l'intégration d'une mission.

iv) **les autres groupes de travail opérationnels et thématiques** s'occupant notamment de la logistique, des procédures électorales, de la participation des femmes et de l'éducation des électeurs. Voir l'annexe 5 pour une illustration des quatre niveaux.

3.8 Coordination avec les partenaires internationaux

Les partenariats deviennent de plus en plus courants dans les opérations de maintien de la paix; ils créent de nouvelles difficultés – ambiguïté stratégique, importance excessive accordée aux processus, affaiblissement du commandement et du contrôle et partage inégal des fardeaux – qui ne peuvent pas être éliminées, mais qui ont plutôt besoin d'être gérées⁷³.

Alors que la plupart des intervenants internationaux fournissent une assistance électorale depuis 20 ans ou plus, il y a de plus en plus de processus électoraux concurrents, dans les missions et ailleurs, qui reçoivent cette assistance, un volume plus important de fonds (en particulier d'ONG financées par les États-Unis) et de nouveaux intervenants internationaux. Tout cela a augmenté l'importance de la coordination. Les États Membres sont en train de fournir davantage d'assistance et de services d'experts civils, y compris par l'intermédiaire de leurs propres organismes de gestion des élections. L'Afrique du Sud a été un partenaire principal dans la prestation de l'assistance électorale aux élections de 2006 en République démocratique du Congo, pourvoyant les services de plus de 150 experts en informatique pour aider l'organisme de gestion des élections. Les principes de l'assistance électorale intégrée ont été élargis dans certains cas pour inclure ces prestataires d'assistance, notamment en Iraq en 2005, lorsque tous les prestataires d'assistance internationaux ont été intégrés par l'Équipe internationale d'assistance électorale des Nations Unies.

Les personnes interviewées qui ont travaillé dans des organisations ne faisant pas partie du système des Nations Unies ont souligné que la coordination internationale était plus informelle par le passé et que la personnalité jouait un rôle déterminant dans l'efficacité de la coordination. Certains ont jugé que la coordination avec les partenaires internationaux n'était pas optimale dans certains cas, entraînant des doubles emplois ou des insuffisances dans l'assistance et semant la confusion parmi les parties prenantes nationales. Pendant le déroulement des élections, la coordination était bonne en général, cadrée par les mécanismes propres aux élections susmentionnés et compatible avec la note d'orientation révisée⁷⁴. Toutefois, la recherche a décelé une inégalité dans la participation des partenaires internationaux et quelquefois une insuffisance de coordination avec eux dans la phase de la planification. **Les prestataires d'assistance électorale internationaux devraient être pris en compte dans la planification intégrée du système des Nations Unies dès le départ.** De plus, un conseiller électoral principal pourrait envisager de recruter des coordonnateurs ou des agents de liaison pour faciliter la communication et l'échange d'informations entre les organismes des Nations Unies et les partenaires internationaux, comme on l'a fait en Iraq en 2010. Les mesures supplémentaires pourraient comporter l'établissement de règles pour l'échange d'informations entre les Nations Unies, les organismes de gestion des élections et les autres intervenants internationaux et l'élaboration de documents rédigés et publiés en commun (ordres d'opérations, directives techniques) pour éviter la confusion aux partenaires et aux bureaux de pays.

⁷³ Francesco Mancini, *Managing Partnerships*, International Peacekeeping, Vol. 18, Issue 5, 2011.

⁷⁴ Décision 2010/23, *Annex 5 – DPA and UNDP Revised Note of Guidance on Electoral Assistance*, 12 octobre 2010, point 8.

Dans quelques rares cas, le Conseil de sécurité a appelé à une coordination et une coopération étroites entre ces partenaires, mais il n'y a pas eu de cohérence entre les pays ou au sein du même pays et le langage utilisé n'a pas été précis. Les organismes de gestion des élections dans les cas étudiés avaient des difficultés considérables à surmonter pour réunir les divers éléments de leurs propres gouvernements transitionnels ou élus afin d'organiser des élections. La charge supplémentaire que représentaient la coordination et la gestion de toute l'assistance internationale dépassait les moyens de ces institutions, nouvelles et inexpérimentées en général, qui ont compté sur les Nations Unies pour s'en occuper. Il arrive aussi que l'Organisation des Nations Unies ne soit pas l'entité adéquate pour assumer ce rôle. Le Conseil de sécurité a demandé à l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI) d'appuyer le processus électoral « Avec le concours de la CEDEAO et des autres partenaires internationaux⁷⁵ ». Dans la plupart des cas, l'ampleur, le profil politique et la complexité de l'assistance électorale dans le cadre des missions justifie que la direction de l'assistance internationale soit expressément confiée aux Nations Unies, comme elle l'a été au Soudan en 2010⁷⁶. Bien que le Conseil de sécurité ait chargé l'ONU « d'assurer la cohérence de l'action des prestataires de services d'assistance électorale⁷⁷ », **il est recommandé que le Conseil de sécurité désigne directement l'ONU, ou demande l'aide d'une autre organisation, pour « coordonner » ou « diriger » (le cas échéant) toutes les activités d'assistance électorale.** Pour appuyer cette recommandation, les États Membres qui sollicitent une assistance pourraient aussi désigner l'ONU (ou une autre organisation de leur choix) pour aider à assurer la cohérence de l'action des prestataires de services d'assistance électorale.

3.9 Partage de locaux sur trois niveaux

Dans le cadre des missions, l'intégration est renforcée si les fonctionnaires électoraux recrutés sur divers contrats sont rassemblés pour travailler en équipe. Dans une certaine mesure, des enseignements ont été tirés en matière de partage des locaux d'une étude de cas à l'autre, mais les expériences étaient très variées et les pratiques ponctuelles. Parmi les 162 participants à l'enquête et les 142 personnes interviewées dans cette recherche, la grande majorité a reconnu l'utilité du partage des locaux pour la constitution d'équipes et souscrit à la conclusion selon laquelle le partage de locaux améliorerait l'efficacité de l'assistance électorale des Nations Unies. La recherche a en outre indiqué les obstacles au partage des locaux envisagés ou réellement observés par les divers systèmes administratifs. Une mise en perspective précoce de l'assistance des Nations Unies et un fort dynamisme dans la phase de planification étaient essentiels à la réussite de la mise en commun des locaux. **Il est recommandé que le partage de locaux soit une politique déclarée dès le départ par les dirigeants des Nations Unies.**

Composantes électorales intégrées travaillant dans des locaux communs
Conformément à la figure 3 ci-dessus, la recherche a montré que **le partage des locaux devrait être envisagé sur trois niveaux par les planificateurs électoraux dans le cadre de toutes les missions.** Le premier niveau concerne le partage de locaux entre les composantes électorales intégrées des Nations Unies, à savoir tout le personnel électoral des Nations Unies, dans des locaux communs, qu'il soit recruté au titre d'un contrat de mission, du PNUD, de l'UNOPS ou d'autres contrats. Dans toutes les études de cas, l'intégration des composantes électorales a permis la constitution d'équipes plus efficaces,

⁷⁵ S/RES/1528 (2004), 27 février 2004.

⁷⁶ En avril 2010, environ deux semaines après les élections générales, lorsque la coordination internationale a posé des problèmes, le mandat de la MINUS a été renforcé en vue du référendum de 2011. Il a été demandé à la mission de jouer « un rôle de premier plan dans les efforts faits par la communauté internationale pour apporter de l'aide », S/RES/1919 (2010), 29 avril 2010, par. 7.

⁷⁷ Voir A/66/314, 19 août 2011, par. 59.

mais le partage des locaux entre ces composantes a permis d'obtenir en général une assistance de la meilleure qualité. Les bureaux parallèles ont créé leur propre chaîne de commandement et leurs propres voies hiérarchiques et se sont avérés contreproductifs et sources de confusion pour les autres partenaires des Nations Unies et d'ailleurs. Il est vivement recommandé **que le partage de locaux au niveau de la composante électorale des Nations Unies soit la norme suivie dans tous les cas.**

Personnel non électoral des Nations Unies partageant les mêmes locaux : Le deuxième niveau s'applique au personnel des Nations Unies dont les fonctions de base sont exercées en dehors des élections ou après leur déroulement, mais qui participent à quelques activités liées aux élections. Dans les sept cas étudiés, les mandats d'assistance électorale des Nations Unies ont nécessité un effort considérable de la part d'une vaste palette de personnel non électoral qui a fourni une assistance directe et à plein temps aux organismes de gestion des élections et à d'autres institutions nationales et organisations de la société civile. Ce personnel des Nations Unies a été lui aussi plus efficace lorsqu'il a été installé dans des locaux communs, mais la recherche a trouvé que les différences entre les cas étaient trop nombreuses pour justifier une politique normative dans ce domaine. Au moment de désigner le personnel qu'il faudra réunir dans les mêmes locaux et le domaine d'assistance correspondant, l'évaluation par pays devrait examiner le mandat du Conseil de sécurité et la manière dont il est traduit en division du travail du système des Nations Unies, l'empreinte des organismes des Nations Unies dans tout le pays et la capacité de l'organisme de gestion des élections et son influence, surtout aux niveaux infranationaux⁷⁸. Dans certains cas, l'évaluation de la sécurité effectuée par le Département de la sûreté et de la sécurité pourrait aboutir à la décision d'intégrer des bureaux infranationaux des Nations Unies.

Personnel des Nations Unies, de l'organisme de gestion des élections et d'autres prestataires d'assistance électorale internationaux partageant des locaux communs : Le troisième niveau s'applique aux organismes des Nations Unies, aux organismes de gestion des élections et aux autres prestataires internationaux d'assistance électorale où le partage de locaux est susceptible d'améliorer la cohérence et l'impact en général. Ce troisième niveau dépend surtout de la situation particulière d'un pays, de l'évaluation du risque organisationnel et de la nature et de la complexité de chaque processus électoral. La volonté politique, l'esprit d'initiative et la souplesse administrative des Nations Unies ont contribué ensemble à favoriser ce troisième niveau de partage des locaux en RDC en 2006, et dans une moindre mesure au Timor-Leste en 2007, en Iraq en 2010 et au Soudan en 2011. Dans certains cas, le Département de la sûreté et de la sécurité peut juger que la sécurité du personnel est compromise par le partage de locaux avec du personnel n'appartenant pas au système des Nations Unies. Dans d'autres cas, les problèmes politiques et les craintes de menaces à la crédibilité des Nations Unies peuvent l'emporter sur les gains réalisés en matière d'efficacité et de durabilité de l'assistance technique. Le personnel organique interviewé dans le cadre de cette recherche a convenu que ces menaces devraient être dûment pesées mais que les problèmes administratifs ne devraient pas contribuer aux décisions; au contraire, les obstacles administratifs au partage des

⁷⁸ Un mandat clair en ce qui concerne la sécurité électorale peut garantir un partage de locaux entre les principaux acteurs des Nations Unies participant à l'analyse, au suivi et à l'intervention en matière de sécurité électorale. Des mandats précis pour promouvoir la participation des femmes au processus électoral ou pour aider l'organisme de gestion des élections et la société civile à lancer des campagnes d'éducation électorale et civique dans tout le pays peut tirer un grand parti d'équipes des Nations Unies partageant les mêmes locaux. Ce deuxième niveau de partage des locaux pourrait ainsi comprendre du personnel du PNUD travaillant dans le domaine de la gouvernance démocratique, d'ONU-Femmes et du Programme alimentaire mondial et tout autre personnel faisant partie des composantes organiques de la mission, y compris les militaires et la police, et des composantes administratives.

locaux devraient être réduits. De brèves interviews avec le personnel du Département de la sûreté et de la sécurité ont permis de constater que les problèmes administratifs relevaient plus souvent des responsables des Nations Unies et de l'interprétation des règles administratives que de la teneur même de ces règles. Il est recommandé **que le partage de locaux entre le personnel non électoral des Nations Unies, les organismes de gestion des élections et les autres prestataires d'assistance internationaux soit un principe politique envisagé dans la phase de planification de chaque processus électoral.**

3.10 Règles administratives des Nations Unies

« L'action des Nations Unies face aux conflits ... suppose l'acceptation de risques calculés⁷⁹ ».

Règles et règlements administratifs : L'enquête et les interviews ont fait ressortir clairement que les règles et règlements administratifs devaient être examinées et éventuellement révisés de sorte qu'ils facilitent l'intégration de l'assistance électorale et cadrent avec la situation réelle de cette assistance électorale dans les missions. S'il faut maintenir un contrôle administratif sur l'utilisation des ressources appartenant à une entité ou à une autre, il faut aussi peser ces risques administratifs par rapport au risque pour les Nations Unies de perdre leur crédibilité lorsqu'elles manquent d'efficacité dans la réalisation de leurs mandats ou dans l'utilisation collective de leurs ressources. Dans le cas des élections de la RDC en 2006 notamment, les personnes interviewées ont cité les règles relatives aux transports comme problématiques, notant que le personnel des équipes de pays des Nations Unies ne pouvait pas monter dans les véhicules de la MONUC, même dans les lieux reculés, avant d'avoir obtenu une autorisation écrite de Kinshasa. Pour que l'assistance électorale intégrée fonctionne, il faut faire preuve d'initiative et de clairvoyance sur le plan administratif, comme en Iraq où, bien avant 2010, il a été convenu d'apporter un appui intégré au mandat des Nations Unies⁸⁰. **Le mécanisme interinstitutions de coordination pour l'assistance électorale des Nations Unies devrait promouvoir un ensemble de réformes administratives visant à modifier les règles qui entravent l'assistance électorale intégrée et à faire mieux connaître celles qui favorisent cette assistance; et élaborer un modèle de mémorandum d'accord ou d'accord pour l'utilisation des ressources dont disposent les Nations Unies par tous les intervenants des organismes du système travaillant dans le domaine de l'assistance électorale intégrée⁸¹.**

Normalisation des systèmes informatiques : Le manque de normalisation des systèmes informatiques entre la mission et l'équipe de pays des Nations Unies peut aussi retarder inutilement l'assistance électorale et compliquer l'assistance fournie à l'organisme de gestion des élections⁸². Le personnel d'une composante électorale des Nations Unies est souvent confronté à la nécessité d'utiliser deux systèmes informatiques indépendants, celui de la mission et celui du PNUD. Lors des élections organisées après un conflit ayant fait l'objet de l'étude, les organismes de gestion des élections ont eux aussi souvent compté sur les Nations Unies pour assurer les moyens de télécommunications nationaux. Même dans les structures fortement intégrées en RDC en 2006, les différents systèmes de courrier électronique ont réduit la rapidité de

⁷⁹ A/65/747-S/2011/85, 22 février 2011, p. 29.

⁸⁰ Suivant le modèle présenté à l'annexe 6.

⁸¹ Éventuellement à l'aide du processus d'examen de l'appui opérationnel dirigé par le Département de l'appui aux missions et prévu dans la décision 2010/23 du Secrétaire général, 12 octobre 2010, Par. v), et la décision 2011/23 du Secrétaire général, 10 novembre 2011, par. vii).

⁸² Voir « the battle for air-conditioners » dans S. S. Smith, *Afghanistan's Troubled Transition*, 2011, p. 70-72.

communication nécessaire à l'administration des élections. Compte tenu des menaces pour la sécurité du personnel électoral présent dans la plupart des cas étudiés, l'absence de normalisation rendait la communication d'urgence particulièrement difficile.

Dans les cas où la volonté collective, l'initiative et la vision commune étaient assurées, les problèmes administratifs ont été réglés et l'assistance a été fournie de manière plus efficace. Il est recommandé de **créer des logiciels d'espace collaboratif (« eRooms ») pour permettre au personnel des équipes de pays des Nations Unies d'être connecté à celui de la mission sur une plateforme commune**⁸³. En outre, les règles et règlements généraux relatifs à la communication et à l'échange d'informations doivent être révisés ou interprétés de façon plus cohérente pour faciliter le travail en commun au sein d'une équipe intégrée. Dans la plupart des études de cas, le personnel des organismes n'avait pas accès à Lotus Notes où étaient diffusées les informations sur les vols et la sécurité et d'autres informations administratives. Les missions n'étaient pas en mesure d'échanger les procès-verbaux des réunions politiques et diplomatiques avec les équipes de pays des Nations Unies à cause des règles internes de confidentialité du Département des opérations de maintien de la paix. En Afghanistan, toutefois, le PNUD et la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan (MANUA) ont décidé officiellement d'autoriser le personnel électoral travaillant au titre d'un contrat du PNUD à obtenir une carte d'identité de la MANUA et un accès à Lotus Notes. **Il est recommandé, le cas échéant, de créer dans les missions un groupe de travail sur la gestion de l'assistance électorale chargé de la normalisation des systèmes, du partage des locaux et d'autres questions administratives.**

3.11 Enseignements tirés des missions de bons offices et de la diplomatie préventive

*Les constructeurs de la paix peuvent utiliser diverses méthodes pour promouvoir davantage de modération au sein des partis contestant les élections*⁸⁴.

L'étude a trouvé que les structures et les méthodes d'assistance électorale intégrée pouvaient contribuer à une utilisation plus efficace et plus coordonnée des bons offices et de la diplomatie préventive des Nations Unies dans les processus électoraux. Beaucoup de recherches et d'analyses ont été faites au cours des cinq dernières années au sujet de la nécessité de prévenir la violence liée aux élections⁸⁵. Les avantages de l'adoption de stratégies intégrées ou d'une approche globale par les acteurs nationaux et internationaux, conjuguant une médiation nationale et internationale, des mesures de prévention des conflits et des moyens de dialogue, ont été reconnus⁸⁶. Dans tous les cas étudiés, le processus électoral a fait l'objet de menaces directes ou indirectes qui ont dégénéré en violence⁸⁷.

⁸³ Burundi 2010, suivant le modèle présenté à l'annexe 6.

⁸⁴ R. Paris, *At War's End: building peace after civil conflict*, 2004, p. 189.

⁸⁵ Voir notamment « Prévention des violences liées aux élections » dans le rapport du Secrétaire général intitulé *Les fruits de la diplomatie préventive*, S/2011/552, 26 août 2011, p. 13; le document établi par le Groupe de la gouvernance démocratique du Bureau des politiques de développement du PNUD intitulé *Elections and Conflict Prevention: A guide to analysis, planning and programming*, août 2009; et la résolution A/RES/66/163 du 10 avril 2012 dans laquelle l'Assemblée générale a récemment noté que « la communauté internationale peut concourir à l'instauration de conditions de stabilité et de sécurité avant, pendant et après les élections, dans les situations de transition et d'après conflit », p. 2.

⁸⁶ C. Fomunyoh, *Mediating election-related conflicts*, juillet 2009, p. 6.

⁸⁷ Une des principales sources décrivant cette violence a été les rapports du Secrétaire général au Conseil de sécurité élaborés pendant et après chacune des élections. En outre, 40 % des pays sortant d'un conflit retombent dans la violence dans la décennie d'après-guerre, P. Collier, *Wars, Guns, and Votes*, Harper Collins, 2009, p. 75.

Les personnes interviewées ont en général observé que le succès de la prévention de la violence et de la lutte contre la violence nécessitait une action intégrée des Nations Unies associée aux actions des autres responsables nationaux et internationaux sur la scène politique et sur le plan de la sécurité. Elles ont cité des groupes de coordination diplomatique qui ont assuré un lieu de réunion convenable pour des discussions informelles sur la stratégie. S'il existe des orientations pour que les programmes du PNUD prévoient la prévention de la violence liée aux élections dans toutes les situations, il n'y en a pas du tout en ce qui concerne les missions des Nations Unies et il y en a très peu sur l'action infranationale en cas de conflit politique local et sur les expériences des intervenants des Nations Unies⁸⁸: **le Département des affaires politiques pourrait envisager d'établir une note d'orientation succincte afin d'exposer les pratiques et les expériences relatives à l'utilisation des bons offices dans la prévention de la violence liée aux élections et dans l'intégration des actions entreprises par les Nations Unies à cette fin.**

3.12 Intégration de l'information

«... vu que les élections sont des événements fondamentalement politiques, l'impartialité de l'Organisation demeure son principal atout⁸⁹ ».

Une différence fondamentale qui a distingué les élections objets de l'étude organisées à l'issue d'un conflit des élections ayant lieu dans d'autres contextes est que l'environnement politique et conflictuel donne plus de relief à l'assistance des Nations Unies. En conséquence, l'assistance électorale des Nations Unies est directement liée à la réputation et à la crédibilité du système dans le pays concerné, ce qui rend la coordination d'un système d'information précis et rapide encore plus nécessaire⁹⁰. Dans plusieurs des cas étudiés, les communiqués de presse relatifs aux élections n'étaient pas vérifiés par le Conseiller électoral principal et par les conseillers techniques principaux et diverses entités du système des Nations Unies publiaient des déclarations sans avoir obtenu l'accord du porte-parole des Nations Unies, risquant inutilement de porter atteinte à la réputation de l'ONU et de ses dirigeants⁹¹. Les déclarations électorales devraient également tenir compte des stratégies déjà adoptées sur l'information après les conflits, notamment en matière de réconciliation et de consolidation de la paix.

Compte tenu de ce qui précède, il est donc important que le personnel du Département de l'information et le personnel chargé de l'information dans le département chef de file soient intégrés au stade de la mission d'évaluation des besoins et de tenir compte des capacités et des compétences spéciales qu'ils peuvent déployer (comme on a fait au Timor-Leste en 2007). On pourrait faire davantage pour intégrer les capacités disponibles en matière d'information avec celles des missions des Nations Unies et du PNUD en matière d'éducation électorale et civique. À titre d'exemple, dans certains cas, le déploiement de VNU dévoués, spécialisés dans l'information électorale, aux côtés de personnel électoral des Nations Unies a constitué un moyen efficace de continuer d'informer le public tout au long des cycles électoraux. **Le Département de l'information devrait lancer une étude succincte avec le mécanisme interinstitutions**

⁸⁸ Outre la longue expérience acquise au niveau sous-national par les VNU au cours des 20 dernières années, les spécialistes des affaires civiles des Nations Unies possèdent eux aussi des connaissances inexploitées dans ce domaine. Voir Civil Affairs Handbook, manuel élaboré par le DOMP et le DAP, février 2012

⁸⁹ A/64/304, 14 août 2009, p. 2.

⁹⁰ Décision 2010/23 du Secrétaire général, 12 octobre 2010, par. ii) et *Annex 5 – DPA and UNDP Revised Note of Guidance on Electoral Assistance*, par. 7 k).

⁹¹ Le Représentant du Secrétaire général a été déclaré persona non grata à plusieurs reprises, en partie à cause de positions prises au sujet de l'assistance électorale des Nations Unies.

de coordination pour l'assistance électorale des Nations Unies sur l'intégration des moyens d'information à l'assistance électorale des Nations Unies. L'information en matière d'assistance électorale intégrée devrait par ailleurs être orientée de sorte que toutes les communications liées aux élections soient d'abord approuvées à la fois par les services d'information du conseiller électorale principal et du Représentant spécial du Secrétaire général.

3.13 Un programme élargi : Égalité des sexes, droits de l'homme et autres domaines d'assistance électorale

La présente étude était également chargée d'examiner le lien entre l'assistance électorale intégrée et les questions d'égalité des sexes et des droits de l'homme afin de juger si l'intégration améliorerait l'appui fourni par les Nations Unies dans ces deux domaines. Très peu d'informations ont été recueillies à ce sujet, en particulier en ce qui concerne les droits de l'homme, pour rendre justice à la question. S'agissant de la participation des femmes et la transversalisation de la problématique hommes-femmes, dans les sept cas étudiés, des mandats étaient fixés par pays pour améliorer les questions intéressant les femmes et des programmes propres aux élections sur l'autonomisation des femmes étaient en place⁹². Les entités travaillant sur la question de l'égalité des sexes, en particulier les composantes au sein des missions, les membres anciens et actuels d'ONU-Femmes et le PNUD ont mieux bénéficié de leur participation à l'assistance électorale intégrée, enrichissant ces structures et obtenant d'elles des informations précieuses concernant les élections. La recherche a quand même indiqué que l'analyse des spécificités sexuelles effectuée par les missions d'évaluation des besoins était peu approfondie et de qualité insuffisante et l'engagement pris récemment d'accorder toute l'attention nécessaire aux questions d'égalité des sexes dans les missions d'évaluation des besoins est une bonne manière de commencer à combler cette lacune⁹³.

Des femmes des Nations Unies ont souligné l'importance d'examiner l'impact de l'assistance électorale intégrée sur la participation des femmes et sur la transversalisation de la problématique hommes-femmes, compte tenu de l'attention accordée récemment à cette question dans la médiation en faveur de la paix et les politiques sans exclusive dans les élections organisées durant et après un conflit⁹⁴ et du rôle spécial que les États Membres ont joué pour appuyer le système des Nations Unies. Si la décision récente d'élaborer des directives spécifiques sur l'égalité des sexes et l'assistance électorale intégrée est arrivée à point nommé⁹⁵, il est recommandé que ces directives soient précédées par une recherche plus approfondie. En particulier, il faudrait mieux comprendre l'impact de l'assistance technique électorale sur les femmes dans les divers domaines, notamment l'enregistrement des électeurs dans les communautés touchées par un conflit, l'emplacement des isolements et l'éducation ciblée des électeurs. Cette recherche devrait également être une occasion pour l'ensemble du personnel électorale et du

⁹² Les recommandations antérieures portent sur l'amélioration de l'analyse de la problématique hommes-femmes dans les missions d'évaluation des besoins et sur l'examen de mécanismes de coordination de l'assistance électorale intégrée et/ou des activités électorales susceptibles d'accroître la participation des femmes.

⁹³ Voir A/65/354-S/2010/466, 7 septembre 2010, dans lequel les sept engagements prévus tendent à améliorer la qualité de l'assistance technique des Nations Unies, notamment en utilisant des mesures temporaires spéciales en tant que moyen d'accroître la participation politique des femmes; décision 2011/23 du Secrétaire général, *Annex A, Needs Assessment*, 10 novembre 2011.

⁹⁴ Voir notamment le débat le plus récent du Conseil de sécurité sur la question intitulée « Les femmes et la paix et la sécurité », S/PRST/2012/3, 23 février 2012.

⁹⁵ Voir la décision 2011/23 du Secrétaire général, 10 novembre 2011, par. 6; Le PNUD est en outre en train d'examiner quelques-unes de ces questions dans le cadre de son étude sur les enseignements à tirer de la transversalisation de la problématique hommes-femmes dans les activités d'assistance électorale.

personnel travaillant sur les questions d'égalité des sexes au sein des Nations Unies de renforcer le dialogue et d'échanger des enseignements. Il est donc recommandé de **consacrer une étude à l'impact de l'assistance électorale intégrée sur les programmes des Nations Unies visant à améliorer la participation des femmes et la transversalisation de la problématique hommes-femmes**. De plus, au 25 août 2010, le fichier d'experts électoraux des Nations Unies comptait 251 femmes dans toutes les catégories de directeurs et d'administrateurs (31 %)⁹⁶. Vu les avantages de l'intégration d'équipes électorales équilibrées, et compte tenu de la politique déjà en vigueur en matière de transversalisation de la problématique hommes-femmes, **la Division de l'assistance électorale devrait travailler avec les partenaires afin de réaliser la parité et d'augmenter le nombre de femmes sur le fichier d'experts électoraux des Nations Unies, ainsi que le nombre de femmes recrutés à des postes électoraux de haut rang**.

Intégration de l'appui aux partis politiques et au parlement : L'étude a fait ressortir des questions liées à l'assistance fournie par les Nations Unies aux partis politiques et aux parlements qui étaient essentielles à la conduite générale de chacun des processus électoraux, y compris la durabilité, l'appropriation nationale et la transition. Pour diverses raisons, les partis politiques ont reçu très peu d'appui direct et tout appui fourni était négligeable par rapport à celui qui a été apporté aux organismes de gestion des élections dans chacun des cas étudiés. De concert avec les ONG internationales bien établies dans ce domaine, le PNUD a élaboré des programmes ciblés à plus long terme pour soutenir les partis, souvent en liaison avec l'appui parlementaire. Le PNUD pourrait faire davantage, avec l'assistance et la couverture politique des missions des Nations Unies et les données relatives à la vaste expérience acquise dans ce domaine délicat pourraient être saisies et analysées⁹⁷. La ressource essentielle des missions à cet égard est le personnel de la composante affaires politiques (comportant au total 569 spécialistes travaillant dans les missions de maintien de la paix et les missions politiques spéciales en 2011⁹⁸). Des partenariats plus solides et une meilleure intégration pourraient être réalisés entre les services de la gouvernance démocratique du PNUD et ces composantes.

Les Casques bleus et la Police des Nations Unies : Une importante faiblesse de ce travail de recherche a été l'absence d'apports de la part des Casques bleus et de la police des Nations Unies et d'analyses à ce sujet. Si 20 policiers ont rempli le questionnaire, quatre militaires seulement l'ont fait et aucune interview n'a été menée avec ces deux groupes. Cependant, les données relatives à l'année de chacune des élections montrent que le plus grand volume de ressources dont dispose le système des Nations Unies provenait des contingents de l'ONU : pour les élections générales au Soudan, 5 258 véhicules appartenant au contingent étaient dans le pays et, durant l'année des élections, il y avait 61 536 militaires et 10 385 agents de police déployés dans tous les pays faisant l'objet d'une étude, par rapport à 1 822 membres de personnel électoral (voir les annexes pour les estimations). Beaucoup de personnes interviewées ont parlé du rôle essentiel joué par les militaires et la police lors des élections appuyées par les Nations Unies, en particulier dans les domaines de la sécurité, de la logistique, de la planification et de la gestion des opérations et de l'intervention en situation de crise.

⁹⁶ Décision 2010/23 du Secrétaire général, *Annex 3 – UN Electoral Assistance Roster Capabilities*, 12 octobre 2010.

⁹⁷ En l'absence d'un principal prestataire mondial des services en matière d'appui des Nations unies aux partis politiques, cette responsabilité est assumée par le Secrétaire général depuis que la question a été soulevée dans le document A/66/311-S/2011/527, 19 août 2011, p. 18

⁹⁸ Center on International Cooperation, *Review of Political Missions 2011*, p. 154, indiquant la présence de 259 spécialistes des questions politiques au 30 avril 2011, et Center on International Cooperation, *Annual Review of Global Peace Operations 2012*, p. 151.

Dans les cinq missions de maintien de la paix objets de l'étude, tous les électeurs du pays étaient probablement informés au sujet des élections – et faisaient transporter leur bulletin de vote – par les militaires et la police des Nations Unies plutôt que par d'autres groupes. Chaque question mérite d'être étudiée séparément, mais pour les praticiens électoraux des Nations Unies, le plus urgent est peut-être d'examiner la mesure dans laquelle l'appui logistique militaire est utile ou préjudiciable aux événements électoraux et aux questions connexes de rentabilité et de durabilité. L'équipe de recherche recommande que la recherche soit poursuivie **au sujet de l'assistance électorale et des droits de l'homme, de l'appui aux partis politiques et au parlement et du rôle des composantes militaire et policière des Nations Unies.**

Comparaison des données d'expérience avec d'autres domaines d'intervention civile : Parmi les personnes interviewées et celles qui ont participé à l'enquête, plusieurs ont constatés des problèmes d'intégration communs avec d'autres domaines d'intervention civile. Quelques activités du groupe de pilotage international sont conçues pour remédier à ces difficultés, en particulier de la part du Groupe de travail chargé des questions d'appui, ainsi que pour assurer le suivi de l'évaluation des moyens civils internationaux. Un rapport récent sur l'intégration des Nations Unies et l'action humanitaire fournit de nombreux résultats intéressants⁹⁹ et des expériences communes ont eu lieu en matière de désarmement, de démobilisation et de réintégration (DDR), même si – contrairement à l'assistance électorale – les DDR ne se produisent qu'une seule fois dans un cycle de conflit donné. Il est recommandé **que le mécanisme interinstitutions de coordination pour l'assistance électorale, en collaboration avec le groupe chargé des moyens civils, partage cette étude sur les enseignements tirés avec les autres mécanismes d'intervention civile, échange des données d'expérience en matière d'intégration et renforce l'appel à de plus vastes changements d'orientation utiles à l'intégration.**

4. Intégration de la durabilité et du renforcement des capacités

« Le Groupe préconise ... l'assistance électorale devrait être mieux intégrée à une stratégie élargie d'appui aux institutions »¹⁰⁰.

Le groupe de travail sur les enseignements tirés ayant demandé une analyse concernant les principes de durabilité, de rentabilité et d'appropriation nationale, l'équipe de recherche a posé des questions dans l'enquête, exploré les points de vue de praticiens électoraux expérimentés et de cadres dirigeants des Nations Unies, recueilli des données sur tous les sept cas étudiés et examiné ces questions d'une manière plus approfondie dans certains d'entre eux. L'équipe de recherche a également collaboré avec le PNUD à la recherche des enseignements tirés de l'expérience de long terme des Nations Unies en matière d'assistance électorale et a organisé des ateliers de validation pour les deux études à New York, dans la même semaine.

La recherche a noté des difficultés quant à la conciliation de ce que la note de synthèse a décrit comme des divergences entre l'approche du maintien de la paix et celle du développement et s'il était possible et souhaitable d'atteindre les objectifs de stabilité immédiate et de durabilité sur le plus long terme. Elle a noté aussi à cette occasion une plus grande difficulté qui se manifeste dans le cadre des missions, à savoir le fait d'axer l'intégration sur les activités requises pour consolider la paix dans le cadre d'une vision commune des objectifs stratégiques des Nations Unies¹⁰¹. Une analyse plus approfondie

⁹⁹ Voir le rapport établi récemment par V. Metcalfe, A. Giffen et S. Elhawary, *UN Integration and Humanitarian Space*, Humanitarian Policy Group, et Stimson Center, décembre 2011.

¹⁰⁰ Le Rapport Brahimi, A/55/305-S/2000/809, p. ix et 7.

¹⁰¹ Décision 2008/24 du Secrétaire général, 26 juin 2008.

n'a pas pu avoir lieu à cause de problèmes de collecte de données liés à la fois au personnel électoral et aux budgets et dépenses électoraux des missions de maintien de la paix et des missions politiques spéciales. Ces questions sont également exposées dans la présente section. Enfin, l'équipe de recherche a constaté un manque d'engagement et de stratégie de la part des Nations Unies pour investir dans la capacité de son propre personnel électoral et améliorer cette capacité. Des recommandations sont faites ci-dessous pour combler ces lacunes et d'autres plus détaillées figurent séparément à l'annexe 6.

4.1 Les défis de la durabilité dans le cadre des missions

Le nouveau défi consiste à créer des procédures [électorales] viables qui fonctionnent efficacement sans assistance extérieure. Dans ce domaine, les progrès ont été lents¹⁰².

Développement institutionnel des organes de gestion des élections et durabilité de l'administration électorale : Sur la base d'une analyse entièrement qualitative, les sept études de cas ont mis en évidence la difficulté considérable d'appuyer sur le long terme le développement des institutions de l'organisme de gestion des élections et une administration électorale durable dans les situations d'après conflit. Chaque aspect de l'assistance dans ces contextes a semblé avoir eu un impact positif ou négatif sur la durabilité¹⁰³. Bien que l'assistance électorale durable et intégrée ait été considérée comme une composante de l'objectif plus vaste de la consolidation de la paix, il y avait des différences considérables d'un cas étudié à l'autre quant à l'ampleur et au type de la difficulté rencontrée entre les premières élections organisées après un conflit et les suivantes, et entre les élections appuyées par une mission de maintien de la paix ou par une mission politique spéciale. Les élections organisées après un conflit ont été également confrontées à de nombreuses difficultés « ordinaires ». Notamment, des retards dans la mise au point finale des constitutions, dans la rédaction des lois et la mise en place des organismes de gestion des élections se sont traduits par des calendriers électoraux très courts et ont réduit le temps qu'il faudrait consacrer à la formulation de pratiques d'administration électorale plus durables¹⁰⁴. Les contreparties de l'organisme de gestion des élections dans quatre des cas étudiés étaient nouvelles et manquaient de moyens et de légitimité¹⁰⁵.

Les premières élections organisées à l'issue d'un conflit : Les études de cas ont montré que les scénarios d'assistance électorale les plus difficiles, et donc les plus coûteux sur le plan de la viabilité et des opérations, ont été les premières élections organisées après

¹⁰² B. Reilly, *Understanding elections in conflict situations*, p 7, dans D. Gillies ed, 2011.

¹⁰³ A titre d'exemple : l'utilisation de 1 628 agents de la police des Nations Unies dans tout le Timor-Leste comme principaux prestataires de la sécurité électorale en 2007 a été une décision stratégique délibérée prise par les Nations Unies et les dirigeants nationaux, comme l'était celle de l'utilisation prolongée de 27 avions et 70 hélicoptères de la MONUC pour apporter un appui logistique aux élections de la RDC en 2006. Chaque panier de fonds géré par le PNUD a donné aux donateurs l'occasion de financer des tâches électorales, activités qui auraient sinon été financées par les gouvernements directement par le biais de leurs institutions électorales et des autres institutions leur fournissant un appui.

¹⁰⁴ À cause des délais serrés, les responsables nationaux et internationaux ont été amenés à prendre des décisions rapides et des raccourcis pour faire en sorte que les tâches politiques, techniques et opérationnelles successives et simultanées concernant une élection donnée soient accomplies; ces raccourcis peuvent avoir des incidences négatives sur l'administration durable des élections à l'avenir.

¹⁰⁵ Certains membres des commissions électorales étaient issus d'un compromis entre élites politiques; dans plusieurs cas, l'assistance des Nations Unies ne gagnait la confiance des organismes de gestion que très tard dans le processus, et dans l'un des cas, il était évident que l'organisme avait été créé pour une seule élection.

un conflit¹⁰⁶. L'assistance électorale était appuyée par une mission de maintien de la paix dans quatre des sept cas étudiés, dont trois organisaient leurs premières élections après un conflit : la République démocratique du Congo en 2006, la Côte d'Ivoire en 2010, le Soudan en 2010, puis en 2011. Dans les phases initiales de la planification électorale, l'Organisation des Nations Unies et ses États Membres se déclarent confrontés à un dilemme sur la question de savoir sur quoi axer leur effort et les ressources limitées dont ils disposent : sur des stratégies appuyant des processus électoraux politiques durables et économiques; ou sur les moyens permettant de relever le défi logistique et politique de l'organisation en temps voulu d'un événement électoral crédible et accepté qu'exige le processus de paix. Bien que ces deux objectifs ne s'excluent pas mutuellement, le dernier a été décrit comme ayant souvent déterminé le premier.

Deux commentaires ont été souvent entendus : D'une part, le recours excessif aux services logistiques des opérations de maintien de la paix, que l'organisme de gestion des élections ne voit pas, et d'autre part le fait que les donateurs ne semblaient pas allouer les fonds d'une manière susceptible de promouvoir les institutions durables. En RDC en 2006, une quantité exceptionnelle de ressources a été mise à disposition et les élections ont été essentiellement organisées, financées et sécurisées par l'intermédiaire de l'assistance internationale, car elles étaient considérées trop importantes pour être ratées¹⁰⁷. Dans d'autres cas, les organismes de gestion des élections ont accepté la possibilité de confier la logistique des élections au dispositif de planification et de conduite des opérations de la mission de maintien de la paix déjà en place dans le pays. **Des directives devraient être élaborées en collaboration avec le Département des opérations de maintien de la paix et le Département de l'appui aux missions afin d'intégrer la planification logistique des missions de maintien de la paix avec du personnel chargé des opérations d'un organisme de gestion des élections et d'utiliser la capacité de façon plus transparente et plus durable.**

Le faux dilemme événement contre cycle : La recherche a mis en évidence un énorme changement dans les dix dernières années parmi le personnel électoral des Nations Unies qui a plutôt considéré que la question de l'opposition d'une approche axée sur une élection à une approche axée sur un cycle avait été réglée, surtout dans les pays figurant à l'ordre du jour du Conseil de sécurité. En ce qui concerne les débats opposant la paix à la justice¹⁰⁸, plus de 50 % du personnel interviewé avaient l'impression que l'opposition entre événement et cycle était un faux dilemme. De manière générale, les personnes interviewées savaient très bien quand les capacités des Nations Unies étaient utilisées à la place des capacités nationales et que ce remplacement échangeait – dans une certaine mesure – les objectifs de durabilité à long terme contre des objectifs de paix plus immédiats.

Ayant tant investi sur le plan politique dans les élections, les cadres dirigeants de Nations Unies et les conseillers techniques et électoraux principaux travaillant dans chaque pays devaient à présent répondre à la question de savoir comment réduire le risque de dépendance, de création de précédents trop coûteux en matière d'administration

¹⁰⁶ Ces élections nécessitaient des mesures d'intégration entre trois domaines d'assistance distincts : entre les nouvelles composantes d'une mission de maintien de la paix pluridimensionnelle et de grande envergure en train d'achever son déploiement; entre la mission de maintien de la paix et un grand et nouveau projet électoral du PNUD; et entre les intervenants des équipes de pays des Nations Unies qui, dans certains cas, étaient déjà installés dans le pays.

¹⁰⁷ Denis Kadima, David K. Leonard & Anna Schmidt, *Elections and Democratisation in the Democratic Republic of Congo*, EISA, Journal of African Elections, Volume 8, No. 1.

¹⁰⁸ Fiche d'information du Centre international pour la justice transitionnelle (ICTJ) intitulée: *Pursuing Peace, Justice, or both*, 7 avril 2012.

électorale et de confrontation aux fortes attentes en aval des électeurs à l'égard de l'organisme de gestion des élections¹⁰⁹. Beaucoup de données d'expériences et d'idées ont été rapportées à ce sujet dans les interviews et l'enquête. Toutefois, il a été trouvé que seul le personnel électoral des Nations Unies possédait une compréhension plus approfondie de ces questions et que les politiques législatives des Nations Unies manquaient de cohérence et de clarté à cet égard. Pour commencer, **les nouvelles directives des Nations Unies devraient disposer que la stratégie la plus efficace en matière de durabilité de l'assistance des Nations Unies repose sur la complémentarité entre l'approche de l'évènement et du cycle électoral afin de maximiser la contribution des Nations Unies en s'inspirant du libellé de la résolution 66/163 de l'Assemblée générale.**

Dans les zones de conflit, les élections sont souvent confrontées à des objectifs multiples et parfois incompatibles¹¹⁰.

Recherche d'une perspective et d'une stratégie communes pour assurer la durabilité :
Une des principales difficultés mises en évidence par la recherche a été de définir et d'élaborer une perspective et une stratégie de la durabilité commune à tout le système des Nations Unies. Les problèmes ont succédé – dans une certaine mesure – à l'une des difficultés centrales pour l'intégration de l'ensemble du système : les diverses sources d'instruction évoquées par le pilier de la paix et de la sécurité représenté par la mission et le pilier du développement représenté par le PNUD¹¹¹. L'intégration était en outre entravée par le fait que si l'aspect quantitatif de l'exécution des élections est éminemment mesurable, la durabilité est une notion plus nébuleuse qui s'enchevêtre avec d'autres aspects tels que la réforme de l'administration et des services publics et la réforme de la sécurité et du secteur judiciaire¹¹². Cet enchevêtrement accroît l'importance, non seulement d'une approche intégrée des Nations Unies, mais aussi de l'intégration de la question de la durabilité électorale dans le dialogue plus global sur la consolidation de la paix et le règlement politique.

Une pression accrue est exercée sur les organismes de gestion des élections et sur les praticiens électoraux des Nations Unies pour l'exécution d'élections, car les élections organisées après un conflit ont constitué un moyen de mesurer la trajectoire d'un pays vers la paix, la stabilité et le développement et les États Membres y comptent pour réaliser leur

¹⁰⁹ Pour prendre connaissance de deux débats sur les difficultés des premières élections organisées après un conflit et de la transition politique, voir S. I. Lindberg, *Democracy and Elections in Africa*, John Hopkins, 2006, et S. S. Smith, *Afghanistan's Troubled Transition*, First Forum Press, 2011.

¹¹⁰ B. Reilly, *Understanding elections in conflict situations*, p. 4 in D. Gillies ed, 2011.

¹¹¹ Dans les 31 interviews menées sur le cas du Soudan en 2010, des différences marquées ont été constatées quant à la vision de la durabilité. Les explications données à ce sujet, comparables à celles des autres cas ont été les suivantes : la mission a été mandaté par le Conseil de sécurité et le PNUD par son Conseil d'administration; la mission a été financée par l'Assemblée générale et le PNUD seulement par des donateurs occidentaux; la MINUS devait se concentrer sur les limites fixées par l'accord de paix (et son résultat politique), alors que le PNUD avait un accord pluriannuel, signé avec le gouvernement actuel et tourné vers des résultats de long terme en matière de développement; la MINUS était dotée d'une structure plus centralisée dirigée par le Département des opérations de maintien de la paix et des comptes à rendre directement aux États Membres et le bureau de pays du PNUD était décentralisé et avait davantage de pouvoirs délégués de New York en étant moins gouverné par les politiques des États Membres.

¹¹² Bien qu'un examen approfondi de tous les documents stratégiques des Nations Unies n'ait pas été possible, la recherche relative à l'étude des cas a permis de mettre en évidence les difficultés particulières que les cadres dirigeants et les planificateurs de Nations Unies doivent surmonter pour élaborer une vision commune de la durabilité et attribuer les tâches en conséquence. Pour une comparaison des dispositions d'assistance électorale avec d'autres domaines – DDR, réforme du secteur de la sécurité, lutte antimines, etc., voir Andrea Woodhouse, *Review of Current Institutional Arrangements in Priority Peacebuilding Areas*, octobre 2010, examen effectué pour le Cabinet du Secrétaire général.

objectif. En outre, les calculs politiques relatifs aux objectifs de durabilité dans les premières élections organisées après un conflit ont souvent été régis par les objectifs fixés dans les accords de paix globaux et pour les élections suivantes par une nouvelle série de pactes de transition nationaux et internationaux¹¹³. **Une stratégie des Nations Unies en matière d'assistance électorale durable devrait être incorporée dans les accords politiques et les pactes de transition nationaux et internationaux.** Le cas échéant, et idéalement avant l'organisation d'une première élection après un conflit, les conseillers électoraux principaux devraient s'appuyer sur les mandats du Conseil de sécurité et sur les rapports de la mission d'évaluation des besoins pour formuler une vision à long terme de l'assistance électorale durable des Nations Unies, élaborée conjointement avec les organismes du système des Nations Unies et l'organisme de gestion des élections; cette vision pourrait définir les objectifs nationaux et ceux des Nations Unies en matière de renforcement institutionnel des organismes de gestion des élections afin de réduire la substitution et d'assurer une administration électorale économique. **Une stratégie sur la durabilité de l'assistance électorale devrait être incorporée dans le cadre stratégique intégré des Nations Unies.**

4.2 Mesure de l'impact de l'assistance électorale intégrée et des systèmes existants des Nations Unies

Dans l'enquête, 75 % des 157 participants ont considéré l'effet de l'assistance électorale intégrée sur l'appropriation nationale comme « positif » ou « très positif » et 64 % d'entre eux ont qualifié l'effet de cette assistance sur la durabilité des institutions électorales et des pratiques de gestion électorale durable de « positif » ou de « très positif »¹¹⁴. Cela signifie que la manière dont le personnel des Nations Unies travaille et les structures et procédures qu'il met en place pour collaborer avec l'organisme de gestion des élections sont probablement suffisamment participatives, mais que l'impact général est moins certain. Au total, 56 participants à l'enquête ont énuméré des stratégies concrètes adoptées pour éviter les processus non durables. Les interviews ont en outre révélé, premièrement, que les objectifs de durabilité sur le plus long terme étaient renforcés lorsque les méthodes d'assistance électorale intégrée réunissaient le personnel des Nations Unies et aboutissaient à la constitution d'équipes avec d'autres composantes, notamment la gouvernance démocratique du PNUD, ONU – Femmes et d'autres composantes organiques de la mission. Deuxièmement, si l'assistance électorale intégrée a amélioré la coordination au sein du système des Nations Unies, les structures n'étaient pas transparentes à l'égard des organismes de gestion des élections et pouvaient compromettre la durabilité et, en particulier, l'appropriation nationale. C'est pour cela que les conseillers électoraux principaux devraient accorder une attention particulière au renforcement de la confiance, à l'encadrement et à la planification et la prise de décisions communes dans les mécanismes de coordination propres aux élections, surtout quand le partage de locaux entre les entités des Nations Unies et l'organisme de gestion des élections n'est pas possible.

Les personnes interviewées ont de plus identifié trois raisons pour lesquelles il était impératif d'améliorer la compréhension de ces questions au sein du système des

¹¹³ En ce qui concerne les objectifs à fixer, voir United Nations, *Monitoring [Peace Consolidation](#): United Nations Practitioners' Guide to Benchmarking*, 6 décembre 2010. Pour les pactes de transition nationaux et internationaux, voir C. Bennett, *Aid Effectiveness in Fragile States: Lessons from the First Generation of Transition Compacts*, Institut international pour la paix, avril 2012.

¹¹⁴ Il importe également de garder présent à l'esprit que 10 % des participants à l'enquête étaient des nationaux n'appartenaient pas aux Nations Unies.

Nations Unies¹¹⁵. La première est que dans le cadre des missions, l'assistance des Nations Unies a comporté des mandats interventionnistes demandant aux Nations Unies de cogérer les élections et de faire des commentaires sur leur crédibilité et leur légitimité : certification ou vérification de tout le processus électoral (Timor-Leste 2007, Côte d'Ivoire 2010 et Soudan 2011); et présence dans les organes électoraux hybrides, nationaux et internationaux (Timor-Leste 2001 et 2002 et Iraq 2005).

La deuxième raison essentielle est que si les personnes interviewées ont compris que l'assistance dans le cadre des missions (de maintien de la paix en particulier) faisait intervenir des avoirs particulièrement coûteux que les autorités nationales ne possédaient pas, dans un des sept cas étudiés seulement (Soudan 2011), un calcul du coût de l'assistance électorale de la mission a été effectué, et dans un autre, on disposait d'une estimation des moyens de transport utilisés appartenant à la mission (Timor-Leste 2007).

La troisième raison pour laquelle il faut mettre l'accent davantage sur la mesure de la durabilité est que les personnes interviewées ont constaté que les pratiques non durables héritées en matière d'administration électorale dans le cadre des missions étaient peu connues¹¹⁶. Même si, selon les changements récents, il est demandé clairement aux missions d'évaluation des besoins de se pencher sur les questions de durabilité, les besoins des missions posent sans doute des difficultés beaucoup plus importantes à cet égard. Aux moments opportuns, (entre les périodes d'élection ou les périodes de transition de la mission, notamment), la Division de l'assistance électorale pourrait organiser un suivi de mission d'évaluation des besoins avec des experts de la durabilité pour effectuer des évaluations et des recommandations sur le plus long terme¹¹⁷. À cet égard, on pourrait tirer des enseignements des instruments légués par les Nations Unies en matière d'assistance¹¹⁸. **La Division de l'assistance électorale et les membres du mécanisme interinstitutions de coordination pour l'assistance électorale des Nations Unies devraient envisager d'élaborer des orientations sur l'exploitation optimale des enseignements tirés de l'expérience des Nations Unies en matière d'assistance électorale dans le cadre des missions.**

4.3 Recherche de mandats plus clairs en matière de durabilité

*Une stratégie de transition complète est plus importante qu'une stratégie de sortie*¹¹⁹.

Le cadre normatif des Nations Unies en matière de durabilité : La recherche a trouvé que le cadre normatif des Nations Unies en matière de durabilité, d'efficacité et d'appropriation nationale était solide en général mais qu'il n'accordait pas suffisamment

¹¹⁵ L'étude du PNUD sur les enseignements à tirer en matière d'assistance électorale sur le long terme porte sur une mission – celle du Libéria – et est en train d'examiner l'impact au fil du temps.

¹¹⁶ À titre d'exemple : l'usage excessif des moyens aériens; la nécessité de répéter l'enregistrement des électeurs dans le cycle électoral suivant; les faibles niveaux de financement de la part du gouvernement; et le nombre restreint de personnel de l'organisme de gestion des élections retenu d'une élection à l'autre.

¹¹⁷ Selon les nouvelles directives, les missions d'évaluation des besoins doivent évaluer la durabilité de l'assistance électorale des Nations Unies (décision 2010/23 du Secrétaire général, *Annex 5 – DPA/UNDP Revised Note of Guidance*, par. 7 c)). Selon la décision 2011/23, adoptée plus récemment par le Secrétaire général, *Annex 3 – Needs Assessment*, la mission d'évaluation des besoins fait une recommandation sur la durée de l'appui électoral des Nations Unies, cette prérogative étant toutefois contrebalancée par l'autorité du Conseil de sécurité en ce qui concerne les missions.

¹¹⁸ Voir notamment [United Nations, Rule of Law Tools for Post-Conflict States: Maximizing the Legacy of Hybrid Courts](#), Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, 2008.

¹¹⁹ J. Western, J.S. Goldstein, *Humanitarian Intervention Comes of Age: Lessons from Somalia to Libya*, *Foreign Affairs*, Volume 90, n° 6, p. 59, novembre/décembre 2011.

d'attention aux besoins propres aux élections organisées après un conflit dans le cadre d'une mission. Comme indiqué dans la figure 4 ci-dessous, la résolution la plus récente de l'Assemblée générale évoque expressément l'assistance électorale durable et prise en main par les pays et demande au Secrétaire général, par l'intermédiaire du Coordonnateur des Nations Unies pour les activités d'assistance électorale, d'améliorer l'assistance électorale et de renforcer davantage les capacités institutionnelles sur le long terme. Un élément clef du mandat global du PNUD est l'engagement en faveur de la prise en main par le pays, réaffirmé par l'Assemblée générale lors de l'Examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies et dans la résolution sur la cohérence du système des Nations Unies¹²⁰. De plus, le PNUD dispose lui aussi de directives et de conseils généraux fournis par son Conseil d'administration, ainsi que d'orientations qu'il a reçues récemment sur l'approche du cycle électoral, qui ont été reconnus dans les rapports du Secrétaire général. La note d'orientation établie par le Département des affaires politiques et le PNUD en 2010 dispose que les activités de moyen et de long terme relèvent de la gouvernance démocratique au titre du programme de pays¹²¹.

Figure 4 : L'orientation de l'Assemblée générale en faveur de la durabilité

L'Assemblée générale reconnaît désormais « qu'il importe de renforcer ... les institutions électorales et les capacités nationales »; que l'Organisation des Nations Unies doit fournir des conseils techniques « pendant toute la durée du cycle électoral, y compris avant et après les élections... tenant compte... de critères de durabilité et d'économie » et « en particulier quand elle prend la forme de technologies électorales adéquates, viables et économiques; et encourage le Coordonnateur des Nations Unies pour l'assistance électorale à répondre au « besoin croissant de certaines formes spécialisées d'assistance à moyen terme pour appuyer et renforcer les capacités dont dispose déjà le gouvernement demandeur, en particulier celles des institutions électorales nationales ». A/RES/66/163, 10 avril 2012.

Le Conseil de sécurité et la durabilité : Depuis 2008, beaucoup d'attention est accordée à l'échelle internationale à la nécessité d'adopter une approche différente en ce qui concerne l'assistance fournie dans les pays touchés par un conflit, comme par exemple au forum sur l'efficacité de l'aide organisé à Busan auquel trois des six pays faisant l'objet des études de cas ont participé (la RDC, le Sud-Soudan et le Timor-Leste en étaient les codirigeants internationaux)¹²². Le premier des cinq objectifs convenus entre les États Membres dans la *Nouvelle donne* a été l'appui à des « politiques légitimes ». Une cohérence accrue dans la manière dont le Conseil de sécurité aborde les questions électorales similaires pourrait également améliorer la pratique dans les missions. L'analyse des mandats du Conseil a permis de constater que tous ces mandats dépendaient d'un événement électoral (avec pour objectif d'appuyer un processus électoral particulier) faisant quelque allusion à des objectifs de plus long terme pour aider au renforcement des

¹²⁰ Nations Unies, résolution de l'Assemblée générale intitulée *Examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies*, A/RES/62/208, 14 mars 2008;

Nations Unies, résolution de l'Assemblée générale intitulée *Examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies*, A/RES/64/289, 21 juillet 2010.

¹²¹ Décision 2010/23 du Secrétaire général, 12 octobre 2010, *Annex 5 – DPA and UNDP Revised Note of Guidance on Electoral Assistance*, par. 7 h).

¹²² Les autres pays dotés d'une mission avec assistance électorale étaient notamment l'Afghanistan, la République centrafricaine, la Guinée-Bissau, Haïti, la Sierra Leone et la Somalie. Outre le Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État présenté à l'occasion du quatrième Forum de haut niveau pour renforcer ensemble l'efficacité de l'aide au développement à Busan en 2011, des débats internationaux ont eu lieu et des normes ont été élaborées à ce sujet dans les cinq dernières années, notamment le programme sur la *consolidation de la paix au lendemain d'un conflit*, l'*évaluation des moyens civils internationaux* et le *Rapport mondial sur le développement*. Voir la bibliographie à l'annexe 9.

institutions. Toutefois, une fois les élections achevées, les dispositions du paragraphe de la résolution du Conseil régissant le renforcement des institutions étaient considérées généralement comme réalisées et ne faisaient plus partie du mandat de la mission.

4.4 Mesure de ce qui compte : les lacunes dans les données électorales des Nations Unies

*Les élections organisées dans le cadre d'opérations de maintien de la paix plus vastes et plus durables sont les plus coûteuses*¹²³.

Afin d'étudier l'efficacité des structures et des méthodes de l'assistance électorale intégrée et de l'impact qu'elles peuvent avoir sur le plan de la durabilité, l'équipe de la recherche a voulu recueillir des données sur le nombre et le type de contrats du personnel électoral intégré dans les structures des Nations Unies et sur le volume des dépenses des Nations Unies dédiées à l'assistance (y compris dépenses de personnel et de matériel) afin de déterminer si ces dépenses étaient utilisées de manière rationnelle et si l'intégration de l'assistance électorale avait permis de réaliser des économies. Ce type de données est également nécessaire pour qu'un organisme de gestion des élections sache combien son élection a coûté au total et qu'il puisse effectuer une évaluation plus réaliste de la durabilité et du rapport coût-efficacité, et de la contribution des systèmes légués par les Nations Unies.

Données relatives au personnel électoral des Nations Unies : Le premier résultat obtenu à ce sujet concerne les données relatives au personnel électoral des Nations Unies (voir annexe 3) : il a été particulièrement difficile d'obtenir les données relatives au personnel électoral des Nations Unies et il y a eu beaucoup de divergences entre les données fournies par les diverses entités au sujet de la même composante électorale¹²⁴. La recherche a prouvé qu'aucun document n'était établi de façon systématique, ni au Siège ni dans les missions, au sujet du personnel électoral des Nations Unies¹²⁵. **Dans les divers systèmes de gestion des ressources humaines des Nations Unies, la Division de l'assistance électorale devrait améliorer l'identification de tout le personnel électoral travaillant dans le cadre de missions et fournir un modèle type pour la présentations de données ventilées concernant le personnel électoral qui soit utilisé à la fois pour la planification initiale et pour l'établissement des rapports de fin de mission.**

Budgets et dépenses électoraux des missions de maintien de la paix et des missions politiques spéciales : Les mécanismes des paniers de fonds du PNUD suivent l'évolution des dépenses électorales, tant de la part des donateurs que des gouvernements, et sont habitués à prévoir le coût global des élections et de l'assistance électorale et à déclarer les dépenses qui en découlent¹²⁶. Toutefois, les données relatives aux budgets et dépenses électoraux des missions de maintien de la paix et des missions politiques spéciales ont été

¹²³ R. López-Pintor, J. Fischer, Getting to the CORE, June 2005, p 22.

¹²⁴ Outre la diversité des systèmes de gestion des ressources humaines, les causes de ces divergences ont été le déploiement rapide, pour certaines missions, d'un réseau complexe de personnel, organique ou administratif, national ou international, sous divers types de contrats, et d'un grand pourcentage de volontaires des Nations Unies.

¹²⁵ À titre d'exemple, lorsque l'équipe de recherche a demandé le nombre de Volontaires des Nations Unies recrutés sur contrat du PNUD au second tour des élections présidentielles en RDC en novembre 2006, les réponses suivantes ont été reçues : DOMP 47, PNUD 53 et VNU- Bonn 3. Les informations fournies par la Division de l'assistance électorale étaient également incohérentes. Les seules données relatives au personnel qui ont pu être fournies au sujet du référendum achevé en 2011 au Sud-Soudan figuraient dans un document indiquant les postes supplémentaires requis à la MINUS pour le référendum.

¹²⁶ Voir notes 3 et 28 dans D. Gillies ed, *Electoral democracy and the paradoxes of peacebuilding*, 2011 qui contiennent les chiffres relatifs au projet électoral du PNUD sans aucune mention des dépenses des missions.

aussi difficiles à obtenir que les nombres d'effectifs, bien que ces données soient fondamentales pour juger si l'assistance électorale des Nations Unies a été durable et économique et si l'intégration de l'assistance électorale a contribué oui ou non à l'efficacité de l'intervention des Nations Unies en général. Les personnes interviewées ont constaté avec certitude que des pourcentages importants des budgets consacrés par les États Membres aux missions de maintien de la paix et aux missions politiques spéciales étaient dépensés sur l'assistance électorale dans l'année des élections¹²⁷ et considéré qu'on pourrait faire davantage pour saisir ces dépenses : le déficit de données crée des lacunes dans le respect du principe de responsabilité, ainsi qu'un manque de crédibilité qui permet de qualifier l'assistance de « chère » ou de « bon marché » sans recourir aux faits¹²⁸. À une exception près (Soudan 2011), la recherche n'a pu enregistrer que les dépenses totales des missions de maintien de la paix et des missions politiques spéciales dans l'année où l'élection a eu lieu. La solution du problème serait en partie dans les systèmes d'information budgétaire gérés par le Département de la gestion du Secrétariat et que le mécanisme interinstitutions de coordination pour l'assistance électorale fournisse une description des données requises.

Pour commencer à combler cette lacune, **le Département de l'appui aux missions et le Département de la gestion devraient analyser les budgets et les dépenses électoraux dans les sept cas étudiés au niveau de toutes les grandes rubriques budgétaires**. En outre, et sans attendre les résultats de l'examen de l'appui opérationnel commandé en 2010¹²⁹, **le Département d'appui aux missions et le Département de la gestion devraient créer un système garantissant que les budgets électoraux des missions des Nations Unies et les dépenses qui en découlent puissent être saisis dès le départ et suivis et communiqués régulièrement au personnel électoral des Nations Unies et des organismes de gestion des élections**.

4.5 Amélioration des connaissances et des capacités du personnel des Nations Unies

Mémoire institutionnelle : Comme indiqué précédemment, l'enquête a révélé que le personnel des Nations Unies connaissait très mal les politiques et les pratiques de l'assistance électorale intégrée et qu'il avait systématiquement acquis une très faible mémoire institutionnelle dans les vingt dernières années. Bien que l'action menée ait fait l'objet d'examens intégrés de haute qualité dans plusieurs cas, de manière générale, les enseignements tirés de l'assistance électorale intégrée dans les missions précédentes n'ont pas été régulièrement consignés dans des documents et l'on n'a pas fait grand-chose pour diffuser systématiquement les exemples de pratiques optimales.

Il y a 10 ans, ces informations étaient échangées par des réseaux informels ou bien les mêmes fonctionnaires étaient transférés d'une élection à la suivante. Aujourd'hui, toutefois, le fichier d'experts électoraux des Nations Unies est entièrement exploité et les processus électoraux inscrits à l'ordre du jour du Conseil de sécurité sont de plus en plus nombreux. Il a été souligné qu'il fallait assurer une communication et un échange réguliers d'informations par l'intermédiaire d'un système de gestion des connaissances plus

¹²⁷ Voir annexe 4 sur les dépenses totales des missions de maintien de la paix et des missions politiques spéciales durant l'année où l'élection a eu lieu dans le pays objet de l'étude de cas, qu'il ne faut pas confondre avec les dépenses « électorales » de ces missions.

¹²⁸ Un certain manque de fiabilité quant aux données budgétaires serait attendu, compte tenu de la complexité opérationnelle de l'organisation d'élections dans le cadre d'une mission, de la nature parfois spéciale de la logistique et de la sécurité des élections et du double usage des moyens de transport et de sécurité. Voir R. López-Pintor, J. Fischer, *Getting to the CORE*, juin 2005, p. 17.

¹²⁹ Décision 2010/23 du Secrétaire général, 12 octobre 2010, par. v et décision 2011/23 du Secrétaire général, 10 novembre 2011, par. vii.

exhaustif. La communication au sein des entités des Nations Unies à l'aide de divers systèmes informatiques continue d'embrouiller les tentatives d'intégration de la communication et le réseau de praticiens électoraux des Nations Unies doit régler les problèmes d'effectifs mentionnés plus haut, y compris le va-et-vient d'un nombre considérable de Volontaires expérimentés qui assument des tâches électorales dans le monde. Compte tenu des responsabilités de la Division de l'assistance électorale dans ce domaine, **le Coordonnateur des Nations Unies pour les activités d'assistance électorale, de concert avec les membres du mécanisme interinstitutions de coordination pour l'assistance électorale, devrait examiner les possibilités quant à l'adoption d'une stratégie de gestion des connaissances relatives à l'assistance électorale comportant notamment une plate-forme et une base de données en ligne gérées en commun et une évaluation critique de l'utilité et de la faisabilité de la mise en place d'un réseau de praticiens des Nations Unies en matière d'assistance électorale**¹³⁰.

Ensemble de directives en matière d'assistance électorale intégrée : Des recommandations particulières ont été faites tout au long de la présente étude sur la teneur d'un simple ensemble de directives en matière d'assistance électorale intégrée afin d'élaborer une politique, des principes et des pratiques optimales. Compte tenu de la vitesse à laquelle l'apprentissage a lieu dans le domaine de l'assistance électorale intégrée, un tel ensemble devrait être léger, rédigé en termes simples et systématiquement mis à jour et communiqué aux praticiens électoraux. Il a été déjà recommandé dans ce rapport que le mécanisme interinstitutions de coordination pour l'assistance électorale élabore un ensemble en échelons de directives sur l'assistance électorale intégrée qui pourrait comporter : plusieurs paragraphes d'orientation qui se renforcent mutuellement de la part des organes législatifs (Assemblée générale, Conseil de sécurité et Conseil d'administration du PNUD); les nouvelles dispositions prises par le Secrétaire général en matière d'assistance électorale à la fin de 2012; les orientations connexes du Coordonnateur des Nations Unies pour les activités d'assistance électorale sur les principes de l'assistance électorale intégrée; et des précisions supplémentaires dans une panoplie de directives sur les pratiques optimales en matière d'assistance électorale intégrée et d'outils connexes approuvés par le mécanisme interinstitutions de coordination pour l'assistance électorale (voir annexe 5)¹³¹. **La Division de l'assistance électorale et les membres du mécanisme interinstitutions de coordination pour l'assistance électorale devraient présenter une stratégie en échelons pour la diffusion et l'amélioration régulière de l'ensemble de directives sur l'assistance électorale intégrée.** D'autres idées exprimées dans le cadre des interviews, de l'enquête et de l'atelier de validation en vue d'améliorer les connaissances et les capacités du personnel électoral des Nations Unies figurent à l'annexe 6. Cette approche expliquerait dans une

¹³⁰ Une majorité écrasante de 86 % des participants à l'enquête a trouvé la proposition de créer un réseau de praticiens en matière d'assistance électorale intégrée « très positive » ou « positive ». Toutefois, beaucoup ont craint que cette initiative n'apporte pas la solution et suggéré qu'il fallait procéder à une analyse plus critique : l'initiative pourrait simplement entraîner une multiplication du nombre de courriels, sans impact véritable; les réseaux de praticiens sont coûteux, nécessitent une modération à plein temps et ont besoin de personnes motivées pour conserver leur dynamique; un nouveau réseau de praticiens qui n'a pas d'objectif bien défini risque de faire double emploi avec le projet Administration et coût des élections (projet ACE) et avec le réseau établi par le PNUD et leur porter atteinte; étant donné que la plupart du personnel électoral intègre le système des Nations Unies et en ressort au titre de contrats de courte durée, tout nouveau réseau de praticiens devrait être accessible au personnel hors-contrat et par courrier électronique personnel; une question essentielle consiste à savoir s'il faudra le destiner au personnel électoral des Nations Unies (le personnel figurant sur le fichier électoral du système) ou l'ouvrir aux nombreux autres fonctionnaires des Nations Unies qui fournissent une assistance électorale.

¹³¹ Tous ces outils devraient s'appuyer sur les objectifs fixés dans la décision 2010/23 du Secrétaire général, 12 octobre 2010, *Annex 4 - Benchmarks for UN Electoral Assistance*.

large mesure les raisons pour lesquelles cette étude a été lancée et l'une des premières conclusions du rapport, à savoir « que la plupart des enseignements et de l'adaptation ont été ponctuels ou accidentels et axés sur la personnalité ».

ANNEXES

Annexe 1- Liste récapitulative pour l'intégration de l'assistance électorale des Nations Unies

On trouve ci-dessous une liste des principaux éléments et conditions contribuant au succès de l'assistance électorale intégrée dans le cadre de missions, indépendamment du processus électoral, de l'environnement politique ou de conflit et de la configuration des entités des Nations Unies sur le terrain :

✓	Mandats clairs du Conseil de sécurité appelant à l'intégration de l'assistance électorale , chargeant un chef de file des Nations Unies de l'assistance internationale, indiquant séparément les objectifs de plus long terme de l'assistance électorale, avec un large consensus de la part des États Membres et un appui à tous les éléments du rôle des Nations Unies
✓	Évaluation rapide, intégrée et complète des besoins politiques et techniques et planification , avec un plan de division du travail des Nations Unies prévoyant le soutien du Siège en ce qui concerne les structures et les méthodes de l'assistance électorale intégrée
✓	Planification budgétaire coordonnée entre les missions de maintien de la paix et les missions politiques spéciales et le panier de fonds, prévoyant le suivi des dépenses électorales des missions dès le départ, et participation de l'organisme de gestion des élections à la planification opérationnelle et logistique de la mission
✓	Conception intelligente de l'équipe électorale aboutissant à la constitution d'une composante électorale intégrée des Nations Unies , présentée sur un seul organigramme
✓	Direction électorale claire, participative et unifiée de la part du département chef de file du Siège, de la Division de l'assistance électorale, du Représentant spécial du Secrétaire général et du Représentant spécial adjoint du Secrétaire général et d'un conseiller électoral principal de l'équipe de direction du Représentant spécial du Secrétaire général
✓	Recrutement rapide et coordonné du personnel électoral des Nations Unies et initiation systématique du personnel sur la politique et les meilleures pratiques en matière d'assistance électorale intégrée
✓	Utilisation efficace des mécanismes d'intégration dont disposent les Nations Unies par la composante électorale
✓	Mécanismes de coordination adaptés aux élections faisant intervenir les organismes de gestion des élections, les Nations Unies et les autres prestataires d'assistance internationaux, dans quatre domaines : coordination diplomatique; coordination des donateurs et gestion des paniers de fonds communs; coordination technique et politique des élections; et autres groupes de travail opérationnels et thématiques subalternes
✓	Partage de locaux sur trois niveaux dès le départ; dans tous les cas entre le personnel des composantes électorales des Nations Unies ; idéalement entre le personnel non électoral des Nations Unies travaillant dans des domaines thématiques semblables (éducation des électeurs); et idéalement avec l'organisme de gestion des élections et les autres prestataires d'assistance internationaux et création d'un centre commun des opérations électorales
✓	Élaboration par les dirigeants des Nations Unies d'une vision et d'une stratégie communes sur l'assistance électorale durable adoptant la complémentarité de l'événement et du cycle afin de maximiser l'apport des Nations Unies , idéalement conjointement avec un organisme de gestion des élections, et incorporées dans des accords politiques nationaux et internationaux plus généraux

Annexe 2 – Rythme général de l'assistance électorale dans le cadre des missions

Schéma A : Cycles de l'assistance électorale des Nations Unies

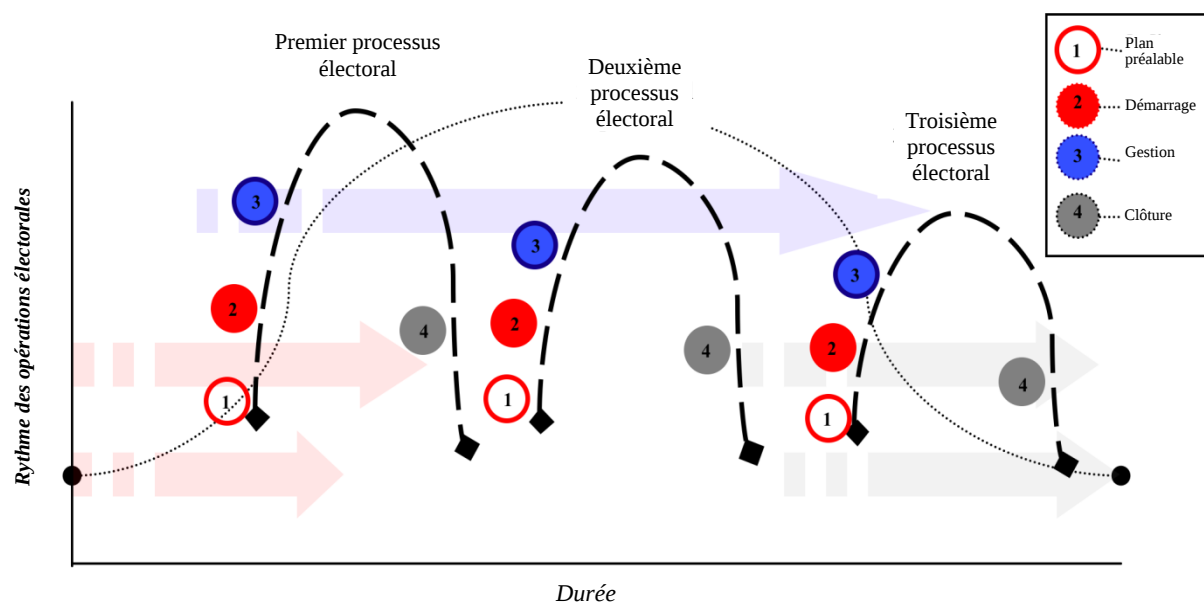
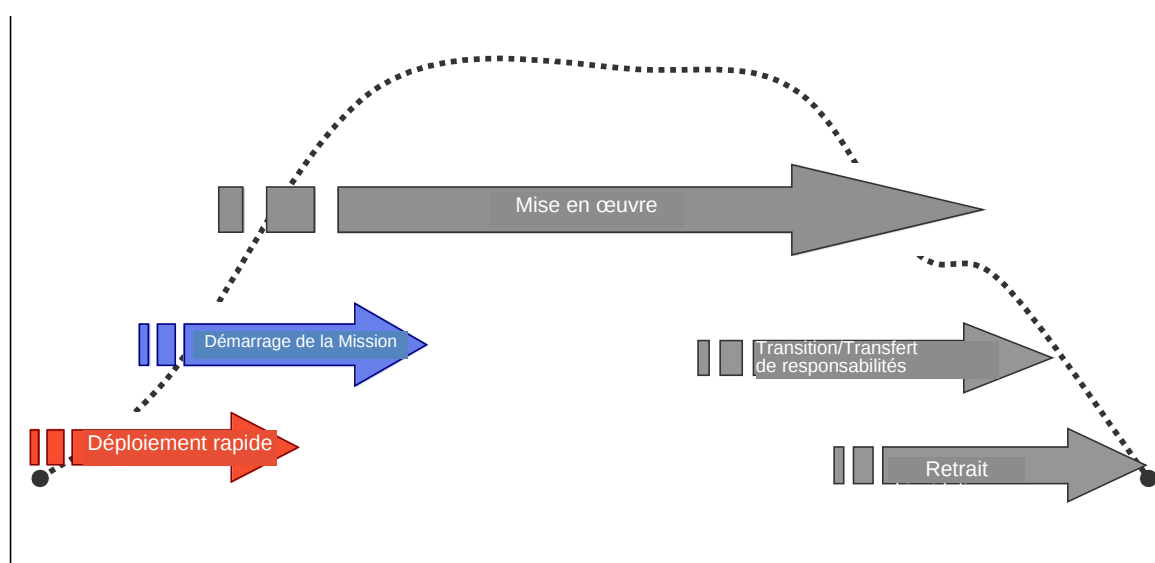


Schéma B : Cycle de vie et phases de déploiement des missions des Nations Unies¹³²



¹³² *Opérations de maintien de la paix des Nations Unies : Principes et Orientations*, Nations Unies, Département des opérations de maintien de la paix, 2008, « Schéma 3 : Les phases de déploiement types », http://www.un.org/fr/peacekeeping/documents/capstone_doctrine_fr.pdf.

Annexe 3 – Nombre estimatif des fonctionnaires électoraux des Nations Unies
dans les 7 études de cas¹³³

Pays	Mois de collecte des données		Données du DOMP et du DAP	Données du PNUD	Données des VNU Bonn
République démocratique du Congo	Novembre 2006	Administrateurs	122	89	
		Fonctionnaires des services administratifs	14	À confirmer	
		Fonctionnaires recrutés au titre d'un contrat de mission	23	Aucune donnée	
		Fonctionnaires recrutés au titre d'un contrat du PNUD	91	215	
		Fonctionnaires recrutés au titre d'autres contrats	8	Aucune donnée	
		VNU recrutés au titre d'un contrat de mission	67	Aucune donnée	52
	VNU recrutés au titre d'un contrat du PNUD	47	53	4	
Le jour du scrutin	360		236	268	56
Timor-Leste	Juin 2007	Administrateurs	285	13	
		Fonctionnaires des services administratifs	Aucune donnée	15	
		Fonctionnaires recrutés au titre d'un contrat de mission	285	Aucune donnée	
		Fonctionnaires recrutés au titre d'un contrat du PNUD	Aucune donnée	92	
		Fonctionnaires recrutés au titre d'autres contrats	Aucune donnée	92	
		VNU recrutés au titre d'un contrat de mission	258	28	220
	VNU recrutés au titre d'un contrat du PNUD	0	0	0	
Le jour du scrutin	470		258	212	220
Iraq	Mars 2010	Administrateurs	Aucune donnée	43	
		Fonctionnaires des services administratifs	Aucune donnée	29	
		Fonctionnaires recrutés au titre d'un contrat de mission	25	13	
		Fonctionnaires recrutés au titre d'un contrat du PNUD	4	45	
		Fonctionnaires recrutés au titre d'autres contrats	21	14	
		VNU recrutés au titre d'un contrat de mission	0	0	0
	VNU recrutés au titre d'un contrat du PNUD	0	0	0	
Le jour du scrutin	84		50	72	0

¹³³ Les chiffres indiquent dans certains cas l'effectif approuvé et dans d'autres l'effectif réel, y compris les fonctionnaires détachés et les fonctionnaires contractuels. Les données proviennent également d'autres sources, notamment : le conseiller électoral principal et/ou le conseiller technique principal, le bureau de pays du PNUD et la Division de l'assistance électorale.

Pays	Mois de collecte des données		Données du DOMP et du DAP	Données du PNUD	Données des VNU Bonn
Soudan 2010	Novembre 2010	Administrateurs	46	22	
		Fonctionnaires des services administratifs	20	10	
		Fonctionnaires recrutés au titre d'un contrat de mission	99	Aucune donnée	
		Fonctionnaires recrutés au titre d'un contrat du PNUD	Aucune donnée	51	
		Fonctionnaires recrutés au titre d'autres contrats	Aucune donnée	Aucune donnée	
		VNU recrutés au titre d'un contrat de mission	140	Aucune donnée	115
		VNU recrutés au titre d'un contrat du PNUD	Aucune donnée	5	7
		Le jour du scrutin	295	56	122
Burundi	Mai 2010	Administrateurs	1	15	
		Fonctionnaires des services administratifs	15	10	
		Fonctionnaires recrutés au titre d'un contrat de mission	23	Aucune donnée	
		Fonctionnaires recrutés au titre d'un contrat du PNUD	Aucune donnée	35	
		Fonctionnaires recrutés au titre d'autres contrats	Aucune donnée	Aucune donnée	
		VNU recrutés au titre d'un contrat de mission	7	Aucune donnée	0
		VNU recrutés au titre d'un contrat du PNUD	Aucune donnée	19	15
		Le jour du scrutin	55	30	15
Côte d'Ivoire	Novembre 2010	Administrateurs	17	6	
		Fonctionnaires des services administratifs	1	9	
		Fonctionnaires recrutés au titre d'un contrat de mission	18	15	
		Fonctionnaires recrutés au titre d'un contrat du PNUD	Aucune donnée	Aucune donnée	
		Fonctionnaires recrutés au titre d'autres contrats	Aucune donnée	Aucune donnée	
		VNU recrutés au titre d'un contrat de mission	121	Aucune donnée	134
		VNU recrutés au titre d'un contrat du PNUD	0	0	0
		Le jour du scrutin	154	15	134

Pays	Mois de collecte des données		Données du DOMP et du DAP	Données du PNUD	Données des VNU Bonn
Soudan 2011	Janvier 2011	Administrateurs	<i>Aucune donnée</i>	14	
		Fonctionnaires des services administratifs	<i>Aucune donnée</i>	9	
		Fonctionnaires recrutés au titre d'un contrat de mission	96	<i>Aucune donnée</i>	
		Fonctionnaires recrutés au titre d'un contrat du PNUD	<i>Aucune donnée</i>	28	
		Fonctionnaires recrutés au titre d'autres contrats	<i>Aucune donnée</i>	<i>Aucune donnée</i>	
		VNU recrutés au titre d'un contrat de mission	212	<i>Aucune donnée</i>	78
		VNU recrutés au titre d'un contrat du PNUD	<i>Aucune donnée</i>	3	3
<i>Le jour du scrutin</i>	339		308	31	81
Total des effectifs électoraux	1 757				

Annexe 4 – Dépenses annuelles totales des missions par rapport aux dépenses des fonds communs pour les élections dans les 7 études de cas¹³⁴

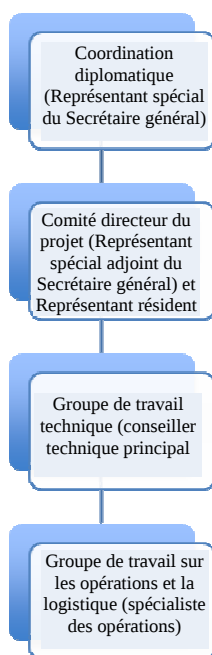
Pays, mission et année des élections	Dépenses totales des missions de maintien de la paix et des missions politiques spéciales dans l'année des élections (en dollars des États-Unis)	Dépenses des paniers de fonds pour les élections
Soudan, MINUS et MINUAD, 2010	2 536 755 900	76 188 447
RDC, MONUC, 2006	1 058 100 200	392 000 000
Soudan, MINUS, 2011	1 007 632 300	15 904 179
Côte d'Ivoire, ONUCI, 2010	570 335 500	44 000 000
Iraq, MANUI, 2010	153 527 000	11 231 379
Timor-Leste, MINUT, 2007	146 848 800	3 890 235
Burundi, BINUB, 2010	43 738 200	27 200 000

¹³⁴ Il convient de noter que le tableau indique deux mesures distinctes, les dépenses des paniers de fonds pour les élections d'une part et les dépenses annuelles totales des missions dans l'année des élections d'autre part. Il ne mesure pas les dépenses électorales des missions, qui n'étaient connues que dans le cas du Soudan, en 2011.

Les données relatives aux opérations de maintien de la paix et aux missions politiques spéciales proviennent du Center for International Cooperation, (*Annual Review of Global Peace Operations et Review of Political Missions*) qui à son tour obtient ses données du Département de l'appui aux missions, du Département de la gestion et dans des documents budgétaires officiels du Secrétaire général et de l'Assemblée générale. Les données ne comportent pas les dépenses en nature, les fonds d'affectation spéciale, etc.; les données relatives aux paniers de fonds proviennent en général de documents de projet et d'évaluations finales de projets.

Timor-Leste : les chiffres indiqués représentent une moyenne entre le budget de septembre 2006 (BUNUTIL) et celui de septembre 2007 (MINUT); ils proviennent du Center for International Cooperation, *Annual Review of Global Peace Operations et Annual Political Missions Review*, 2007-2012, dans l'année des élections et dans l'année suivante, 2007-2012.

Mécanismes de coordination propres aux élections sur quatre niveaux



1. En ce qui concerne **la coordination diplomatique**, le Représentant spécial du Secrétaire général est chargé d'assurer la coordination politique d'ensemble¹³⁵. Cette responsabilité dépasse le système des Nations Unies et, compte tenu du mandat attribué par le Conseil de sécurité, le Représentant spécial doit assumer un rôle de chef de file sur le plan international. Dans toutes les études de cas, le Représentant spécial du Secrétaire général a organisé – ou chargé le Représentant spécial adjoint d'organiser – des réunions avec des diplomates, y compris les représentants d'organisations internationales et régionales. Grâce à ces mécanismes, les intervenants internationaux ont coordonné leurs activités de bons offices pour résoudre des problèmes politiques, sécuritaires et électoraux et adopter des stratégies afin de persuader les partis et les saboteurs de respecter les règles du jeu.

2. S'agissant des décisions concernant **la coordination de l'action des donateurs et les paniers de fonds**, les études de cas ont dénoté plus de structure, plus d'organisation et plus de prudence dans la prise de décision. Les paniers de fonds étant tous gérés par le PNUD, les réunions ont été généralement présidées par un représentant spécial du Secrétaire général et coordonnateur résident et représentant résident (compte tenu de ses responsabilités en matière de contrôle fiduciaire des fonds communs) avec la contrepartie nationale pertinente, parfois dans le rôle de co-président. Les comités directeurs étaient appuyés par le Groupe de gestion des programmes du PNUD. Dans certains cas, les donateurs bilatéraux ne contribuant pas directement au panier de fonds (USAID notamment) étaient invités en tant qu'observateurs afin de favoriser l'échange d'informations et d'améliorer la coordination d'ensemble de l'action des donateurs et la division du travail en matière d'assistance internationale.

¹³⁵ Décision 2010/23 du Secrétaire général, *Annex 5 – DPA and UNDP Revised Note of Guidance on Electoral Assistance* - 12 octobre 2010, par. 8.

3. Un troisième comité de **coordination électorale technique et politique** de haut niveau s'est occupé des questions et procédures électorales techniques, mais la forme et la composition de ce comité, ainsi que son processus de prise de décisions changeaient d'une étude de cas à l'autre. Alors que les organismes de gestion des élections étaient nouveaux ou pas encore mis en place au moment des élections organisées à l'issue d'un conflit, les comités n'ont fait intervenir que des internationaux, présidés par le Représentant spécial adjoint du Secrétaire général ou le Chef de la composante électorale. Lorsque cela a été possible, pour favoriser la prise en main par le pays, le comité a été présidé par le commissaire électoral en chef ou au moins par l'administrateur électoral en chef.

4. Au quatrième et dernier niveau, il s'agissait des **groupes de travail opérationnels et thématiques**. Dans toutes les études de cas, il y avait une certaine forme de groupe de travail opérationnel et logistique, mais tous ces groupes n'avaient pas suffisamment de représentants de l'organisme de gestion des élections pour assurer la prise en main par le pays, laissant ainsi l'essentiel de l'évaluation logistique, de la planification et de la gestion des opérations entre les mains des internationaux, en particulier au sein de la mission des Nations Unies. Cela ne s'est pas seulement manifesté au niveau de la capitale, mais aussi au niveau des provinces et des sous-directions. Les études des cas ont également dénoté un manque d'intégration et de collaboration sur les plans de l'éducation des électeurs, de l'éducation civique et de l'information, mais l'exemple du Timor-Leste en 2007 a montré qu'un groupe de travail sur l'information dirigé de manière efficace et ouverte est susceptible de mieux intégrer les activités des Nations Unies tout en assurant une participation valable de l'organisme de gestion des élections.

Iraq : Exemples d'assistance électorale intégrée

Structures d'intégration de l'UNAMI en 2011

Normes minimales pour les cadres stratégiques intégrés

Ce document fournit des orientations provisoires et restera valable en attendant la publication des directives pour la préparation des missions intégrées (prévue pour octobre 2009) ou telles qu'amendées par le groupe directeur chargé de l'intégration

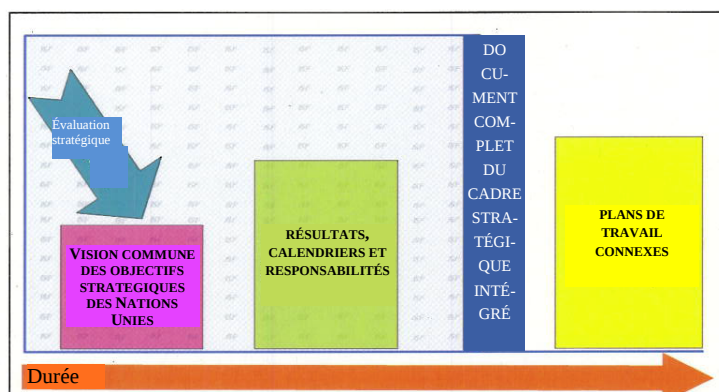


Figure 1 : La méthode de blocs de construction pour l'élaboration des deux principaux éléments d'un cadre stratégique intégré : « la vision commune des objectifs stratégiques des Nations Unies » et « les résultats, calendriers et responsabilités » qui y sont associés. Ces deux premiers blocs comportent le document du cadre stratégique intégré, tandis que les plans de travail connexes au niveau de l'activité n'y sont pas inclus.

- **L'Équipe spéciale intégrée pour l'Iraq, au niveau de l'exécution**, est coprésidée par le chef de l'équipe du Département des affaires politiques en Iraq et le Chef d'état-major de la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq (MANUI). Cette équipe facilitera l'organisation de consultations techniques de haut niveau au sujet d'une vaste gamme de questions de fond, y compris les faits

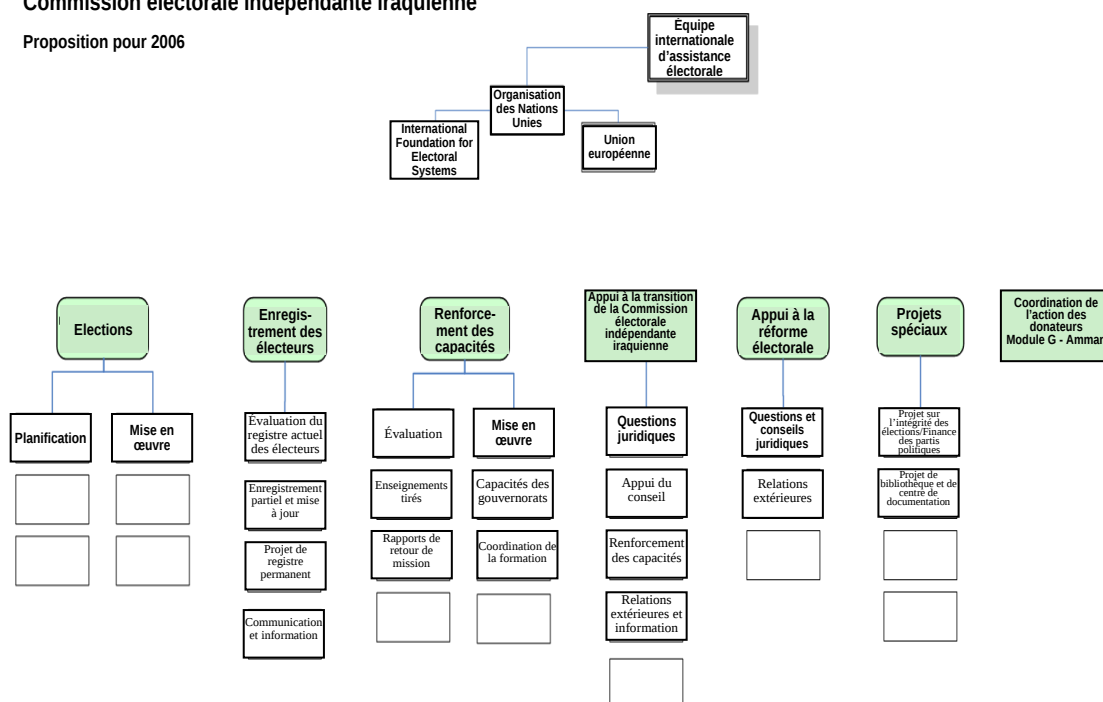
nouveaux en matière de politique, de droits de l'homme, d'action humanitaire ou de reconstruction, et de leurs liens et ramifications quant aux aspects opérationnels et de la sécurité associés à la présence des Nations Unies en Iraq. En tant que groupe interdépartemental et interinstitutions, l'Équipe spéciale facilite la coordination, la planification et la communication parmi les divers éléments du système des Nations Unies.

- **L'équipe de gestion stratégique intégrée** est présidée par le Représentant spécial du Secrétaire général (ou par la personne qu'il désigne) et est constituée des représentants spéciaux adjoints du Secrétaire général, des chefs d'état-major, des chefs de section de la Mission et de représentants de l'équipe de pays des Nations Unies. Elle est chargée de la surveillance et de la mise en œuvre globales du cadre stratégique intégré et de l'examen des priorités et des activités d'intégration, tout en servant de tribune dynamique pour l'échange d'informations et la concertation sur les questions stratégiques liées au programme d'intégration. Cela consiste notamment à effectuer des mises à jour sur les progrès réalisés par les différents groupes de travail dans le cadre de rapports de synthèse établis par le bureau du Coordonnateur résident et à fournir ensuite des conseils et des orientations stratégiques sur l'exécution et le suivi des principales activités d'intégration. Par l'intermédiaire du bureau du Coordonnateur résident, l'équipe de gestion stratégique intégrée coordonnera les travaux avec le comité directeur du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) de manière à mieux harmoniser l'établissement des rapports et l'échange des informations. L'équipe fait rapport à raison de deux fois par an à l'Équipe spéciale intégrée pour l'Iraq. Aidée à la fois par le cabinet du chef d'état-major et par le bureau du Coordonnateur résident, elle coordonnera les activités de planification et d'établissement des rapports et l'ensemble des services de secrétariat.
- **L'équipe de gestion intégrée des opérations** est coprésidée par le Chef de l'appui à la mission et le PNUD. Elle joue un rôle essentiel en assurant un cadre pour les débats portant sur les questions opérationnelles ayant une incidence sur la MANUI et sur l'équipe de pays des Nations Unies et en veillant à ce que des solutions intégrées soient trouvées. Elle est en outre chargée de proposer des orientations et des procédures susceptibles de promouvoir la réduction des coûts et l'intégration des services au sein de l'équipe de pays et de la MANUI en évitant les doubles emplois et les dépenses qui en résultent.
- **L'équipe de coordination du dispositif de sécurité** est présidée par le Représentant spécial du Secrétaire général ou par l'agent habilité et constituée du personnel d'encadrement de l'administration et de la sécurité de la MANUI et des dirigeants des institutions. Cette équipe sert de cadre important pour l'examen de la situation en Iraq, l'analyse des répercussions des conditions de sécurité sur les activités des Nations Unies dans le pays et la recherche des principales dispositions à prendre pour protéger tout le personnel du système.
- **Les équipes chargées des quatre priorités d'intégration** continueront de se réunir et d'examiner les priorités particulières mises en évidence dans leurs plans d'action. Constitués de membres de la MANUI et de l'équipe des pays des Nations Unies, ces quatre groupes se réuniront au moins tous les deux mois et devront présenter les analyses, les principes et les propositions de programmes intégrés qu'il faudra mettre en œuvre.

Organigramme de l'Équipe internationale d'assistance électorale, MANUI 2006

Équipe internationale d'assistance électorale à la
Commission électorale indépendante irakienne

Proposition pour 2006



Division du travail entre la MANUI et l'équipe de pays des Nations Unies

Activités menées exclusivement par la MANUI	Activités menées conjointement par la MANUI et l'équipe de pays	Activités menées exclusivement par l'équipe de pays
	Planifiées et mises en œuvre conjointement par la MANUI et l'équipe de pays	
Activités communes à la MANUI et à l'équipe de pays Planifiées et lancées par la MANUI, mais comptant sur un appui organique et/ou opérationnel de la part de l'équipe de pays durant la mise en œuvre Planifiées et lancées par l'équipe de pays, mais comptant sur un appui organique et/ou opérationnel de la part de la MANUI durant la mise en œuvre		
Planifiées et mises en œuvre exclusivement par la MANUI		Planifiées et mises en œuvre exclusivement par l'équipe de pays

Accord sur la mise en place de services communs en appui aux activités des Nations Unies pour l'Iraq

Note : On dispose seulement des titres des articles. Le texte intégral de l'accord a été fourni au groupe de travail de l'assistance électorale intégrée.

Considérant que la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq (ci-après dénommée la MANUI) a été créée conformément à la résolution 1500 (2003) du Conseil de sécurité pour aider le Secrétaire général à s'acquitter du mandat qui lui a été attribué en vertu de la résolution 1483 (2003) du Conseil;

Considérant que, dans son rapport présenté au Conseil de sécurité le 5 décembre 2003 (S/2003/1149), le Secrétaire général a souligné que la MANUI devrait œuvrer en liaison plus étroite avec tous les autres organismes, fonds et programmes des Nations Unies participant à des activités de secours, de relèvement et de reconstruction en Iraq, y compris en adoptant des conceptions novatrices de l'usage des services communs pour tirer le meilleur parti de la capacité dont ils disposent et mieux protéger le personnel et les avoirs contre les risques dus aux conditions de sécurité;

Les organismes des Nations Unies signataires du présent accord (ci-après dénommés « organisations participantes ») ont adopté les dispositions collaboratives suivantes pour faciliter la mise en place de services communs dans le pays.

Article 1 : Objectif

Article 2 : Champ d'application

Article 3 : Obligations

Article 4 : Surveillance et orientation

Article 5 : Mise en œuvre

Article 6 : Participation

Article 7 : Principes

Article 8 : Dispositions financières

Article 9 : Statut

Article 10 : Indemnités

Article 11 : Examen périodique

Article 12 : Règlement des différends

Article 13 : Date et période effectives de l'accord

Article 14 : Expiration, modification et dissolution

En foi de quoi, les représentants dûment autorisés des organisations participantes ont signé le présent accord à la date indiquée ci-dessous. **Pour le compte et au nom des entités suivantes :**

Département des opérations de maintien de la paix

Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA)

Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les questions de sécurité

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)

Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat)

Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)

Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)

Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)

Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)

Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS)

Organisation mondiale de la Santé (OMS)

Programme alimentaire mondial (PAM)

Dispositions financières pour le recouvrement des coûts

Note : Seuls les titres des articles sont pourvus. Le texte intégral des dispositions a été fourni au groupe de travail sur l'assistance électorale intégrée.

I. Principes directeurs

1. Le coût des services communs peut être alloué aux organisations participantes suivant l'une des méthodes suivantes :

a) Le coût total direct et indirect de la prestation d'un service commun est entièrement alloué aux organisations participantes clientes (services communs regroupés); ou

b) Le surcoût de la prestation du service commun est réparti par l'organisation (ou les organisations) participante(s) fournissant le service commun sur les organisations participantes utilisant ce service ou entre ces organisations de façon proportionnelle.

II. Méthodologie

Coût des ressources humaines

Ressources matérielles

III. Établissement des rapports

Burundi : exemples d'assistance électorale intégrée

Mandat du Comité stratégique consultatif, processus électoral au Burundi

Note : Ce document qui donne un aperçu de la composition, des fonctions et du fonctionnement du Comité stratégique consultatif en ce qui concerne l'appui au processus électoral

I. Composition : Le Comité stratégique consultatif est constitué d'ambassadeurs accrédités au Burundi ou de leurs représentants, des représentants du BINUB et du PNUD et d'autres représentants de la communauté internationale participant au processus électoral, y compris l'Union africaine et la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs. Les réunions du Comité ont lieu au BINUB et sont facilitées par le Représentant exécutif du Secrétaire général au Burundi, Chef de la mission ou, en son absence, par son adjoint. La Commission électorale nationale indépendante (CENI) est invitée régulièrement en tant qu'organisme national de gestion des élections. Elle peut également demander à se réunir avec le Comité chaque fois que cela est nécessaire. Le Comité stratégique consultatif peut pour sa part inviter des membres du gouvernement, des partenaires nationaux et internationaux, des institutions, de hauts responsables et des experts s'il juge que leur participation pourrait l'aider à s'acquitter de son mandat et de ses responsabilités.

II. Fonctions :

- a) Servir de tribune de consultation pour définir les orientations stratégiques générales de l'assistance de la communauté internationale au processus électoral;

- b) Aider à la préparation, à l'organisation et à la surveillance de la conduite du cycle électoral;
- c) Fournir l'appui et les conseils nécessaires à la CENI et aux institutions et partenaires nationaux participant à la préparation et à l'organisation des élections et contribuer au règlement des problèmes inhérents au processus;
- d) Promouvoir l'échange d'informations et de vues entre les membres de la communauté internationale, les autorités burundaises et les partenaires nationaux pour assurer une conduite sans heurt du cycle électoral;
- e) Régler les problèmes politiques et stratégiques qui lui sont soumis par le Comité de coordination technique (mandat joint) afin de favoriser une meilleure coordination de l'appui technique, financier et matériel qui sera apporté à la CENI;
- f) En fonction de la situation, déterminer les conditions à appliquer à la communication avec les partenaires nationaux et internationaux.

III. Fonctionnement

- a) Le Comité stratégique consultatif est présidé par le Représentant exécutif du Secrétaire général, chef du BINUB;
- b) Il se réunit une fois par mois, à la demande de son président, pour informer les membres au sujet de l'appui des partenaires et de l'état d'avancement des activités relatives aux élections;
- c) Il peut organiser des réunions spéciales à l'initiative de son président ou à la demande de l'un ou de plusieurs de ses membres après consultation;
- d) Les décisions du Comité sont prises par consensus;
- e) Ses services de secrétariat sont assurés par le BINUB.

Mandat du Comité de coordination technique, processus électoral au Burundi

Note : Ce document qui donne un aperçu de la composition, des fonctions et du fonctionnement du Comité de coordination technique en ce qui concerne l'appui au processus électoral.

I. Composition

Le Comité de coordination technique est constitué des représentants désignés par les membres du Comité stratégique consultatif. Ses réunions ont lieu au PNUD et sont présidées par le Directeur de pays ou, en son absence, par son adjoint. La Commission électorale nationale indépendante est invitée aux réunions du Comité selon que de besoin.

II. Responsabilités

- a) Servir de structure pour la coordination technique et opérationnelle de l'appui fourni par la communauté internationale au processus électoral;
- b) Adopter un plan opérationnel détaillé des activités à mener en appui aux élections;

- c) Rendre compte régulièrement au Comité stratégique consultatif au sujet des progrès réalisés et des obstacles qu'il pourrait rencontrer dans le cadre de l'appui aux élections;
- d) Coordonner les diverses contributions des partenaires, en particulier à l'aide d'un panier de fonds créé et géré par le PNUD;
- e) Faciliter l'appui technique requis par la Commission électorale nationale indépendante pour toutes les opérations électorales;
- f) S'acquitter de toute autre tâche ou fonction que lui confie le Comité stratégique consultatif.

III. Fonctionnement

- a) Le Comité de coordination technique est présidé par le Directeur de pays ou, en son absence, par son adjoint;
- b) Au départ, il se réunit une fois tous les quinze jours, à la demande de son président, pour informer les membres au sujet de l'état d'avancement des activités d'appui aux élections;
- c) Il peut organiser des réunions spéciales à l'initiative de son président ou à la demande de l'un ou de plusieurs de ses membres après consultation;
- d) Les décisions du Comité sont prises par consensus;
- e) Les services de secrétariat du Comité sont assurés par le projet d'appui aux élections du PNUD.

Formulaire type de demande de service eRoom

Instructions : Prière de cocher les cases souhaitées :

- ☐ Créer/supprimer une eRoom (remplir les parties A, B et E)
- ☐ Créer/ supprimer une eRoom externe (remplir les parties A, C et E)
- ☐ Créer un groupe eRoom (remplir les parties A, D et E)

A. INFORMATIONS CONCERNANT LE DEMANDEUR					
Nom :		Prénom :		N° de poste :	
Département/service/division :				N° de bureau :	
Titre :		Numéro de code :		Adresse électronique :	
Signature :				Date :	
B. GESTION DE L'eROOM					
Créer une eRoom ☐			Nom de l'eRoom :		
Supprimer une eRoom ☐ => Confirmer que les données ont été sauvegardées ☐					
Raison/Objectif :			Nom du/des coordinateurs(s) :		
C. MEMBRE EXTERNE – VEUILLEZ JOINDRE UNE FEUILLE SUPPLÉMENTAIRE POUR CHAQUE NOUVEAU MEMBRE EXTERNE					
Nom :	Prénom :	Organisation :	Adresse électronique	Créer	Supprimer
				☒	☐
				☒	☐
D. CRÉATION D'UN GROUPE eROOM					
Nom du groupe :		Objectif du groupe :			
E. INFORMATIONS CONCERNANT LE COORDONNATEUR TECHNIQUE					
En signant ce formulaire, je confirme avoir lu et compris les conditions générales d'utilisation du service eRoom, telles qu'indiquées dans le catalogue des services publié sur iSeek.					
Nom :			Prénom :		
Signature :			Date :		
Note : Le service e-Room standard est pourvu gratuitement, mais le Bureau de l'informatique et des communications se réserve le droit de facturer ce service à une date ultérieure.					
F. RÉSERVÉ EXCLUSIVEMENT AU SERVICE D'ENREGISTREMENT DE LA SÉCURITÉ					
Signature :			Date :		
Observations :					

Annexe 6 – Recommandations supplémentaires : durabilité et gestion des connaissances

Type de recommandation	Recommandation	N°
	Durabilité	
Pratique – Mécanisme interinstitutions de coordination pour l’assistance électorale	Les dirigeants des Nations Unies devraient promouvoir une participation accrue des gouvernements au financement de services électoraux durables (y compris organes permanents) et encourager les donateurs à financer l’assistance à plus long terme au-delà d’un événement électoral particulier.	Annexe 6.1.1
Pratique – Mécanisme interinstitutions de coordination pour l’assistance électorale	Les dirigeants des Nations Unies devraient, dans la mesure du possible, promouvoir une planification électorale plus précoce afin que les services nationaux aient plus de temps pour gérer les élections (en particulier sur le plan logistique).	Annexe 6.1.2
Pratique – Mécanisme interinstitutions de coordination pour l’assistance électorale	Le PNUD pourrait offrir ses services d’experts en matière de renforcement des capacités pour améliorer les évaluations des capacités institutionnelles effectuées conjointement avec les organismes de gestion des élections, aidant ainsi à élaborer de méthodes plus perfectionnées dans ce domaine.	Annexe 6.1.3
Recherche – Mécanisme interinstitutions de coordination pour l’assistance électorale	Une nouvelle étude devrait être consacrée à l’examen des activités de gouvernance démocratique et de renforcement des capacités des composantes organiques des missions de maintien de la paix et des missions politiques spéciales afin de comprendre leur impact sur la durabilité de l’assistance électorale.	Annexe 6.1.4
Pratique – Mécanisme interinstitutions de coordination pour l’assistance électorale	Lorsqu’il est projeté d’établir un organisme permanent de gestion des élections, les Nations Unies devraient être disposées à appuyer un programme d’incitation ou un plan de carrière et être à l’écoute des besoins de l’organisme lors du recrutement d’experts électoraux internationaux auprès de nouveaux organismes de gestion des élections.	Annexe 6.1.5
Recherche – Mécanisme interinstitutions de coordination pour l’assistance électorale	Le PNUD devrait promouvoir des évaluations intégrées et revues par des pairs de plus long terme en matière de durabilité et de renforcement des capacités.	Annexe 6.1.6

Type de recommandation	Recommandation	N°
	Gestion des connaissances	
Politique- Mécanisme interinstitutions de coordination pour l'assistance électorale	Les règles d'échange des informations devraient être révisées de manière à faciliter le travail collaboratif dans une équipe intégrée.	Annexe 6.2.1
Information et gestion des connaissances – Mécanisme interinstitutions de coordination pour l'assistance électorale	Le mécanisme interinstitutions de coordination pour l'assistance électorale devrait publier un document deux fois par an (sous forme de bulletin) qui saisit les enseignements (anciens et nouveaux) tirés des rapports de fin de mission, des analyses du retour d'expérience et d'autres rapports sur les enseignements tirés de l'expérience.	Annexe 6.2.2
Politique- Mécanisme interinstitutions de coordination pour l'assistance électorale	À la fin de chaque élection, chaque composante électorale intégrée devrait être invitée à faire un bilan des enseignements tirés ou une analyse du retour d'expérience qui serait ensuite incorporée dans la mémoire institutionnelle des Nations Unies.	Annexe 6.2.3
Pratique - Mécanisme interinstitutions de coordination pour l'assistance électorale	Les conseillers électoraux spéciaux devraient promouvoir une évaluation et des analyses des enseignements tirés effectués conjointement avec les organismes de gestion des élections et les autres prestataires d'assistance internationaux, idéalement rédigés en tant que documents publics et traduits.	Annexe 6.2.4
Politique- Mécanisme interinstitutions de coordination pour l'assistance électorale	Un rapport de fin de mission succinct devrait être exigé de chaque conseiller électoral principal suivant des modèles fournis par la Division de l'assistance électorale et le PNUD sur la manière de présenter les données relatives au personnel électoral et les budgets et dépenses des Nations Unies.	Annexe 6.2.5
Information et gestion des connaissances – Mécanisme interinstitutions de coordination pour l'assistance électorale	En plus d'une réunion annuelle des conseillers électoraux principaux, des réunions annuelles ou semestrielles devraient être organisées à l'intention des principaux praticiens et décideurs électoraux, notamment les conseillers électoraux principaux adjoints et les conseillers techniques principaux adjoints, les chefs des opérations, les directeurs de projets électoraux du PNUD, les administrateurs de région et les chefs de la logistique.	Annexe 6.2.6
Information et gestion des connaissances – Mécanisme interinstitutions de coordination pour l'assistance électorale	Le certificat obtenu à la fin du cours d'introduction du projet Building Resources in Democracy, Governance and Elections (BRIDGE) étant devenu plus courant parmi le personnel électoral des Nations Unies, la Division de l'assistance électorale et les partenaires du mécanisme interinstitutions de coordination pour l'assistance électorale devraient élaborer une stratégie plus vaste pour améliorer la formation en matière d'assistance électorale intégrée au sein du réseau de praticiens électoraux des Nations Unies (notamment le personnel figurant sur le fichier d'experts électoraux).	Annexe 6.2.7

Annexe 7 – Conclusions tirées de chacune des sept études de cas

	Étude de cas	Conclusions
	RDC 2006	
1	Structures électorales intégrées	Les structures et les méthodes d'intégration ont systématiquement amélioré l'efficacité de l'assistance électorale.
2	Direction des élections	La principale raison pour laquelle l'intégration a si bien fonctionné a été une direction forte et un groupe de personnes travaillant ensemble et déterminé à obtenir un résultat.
3	Planification intégrée des élections	La structure hautement intégrée et efficace de la Division électorale de la MONUC était initialement proposée avant la composante électorale intégrée et bien avant l'adoption de la législation électorale.
4	Mécanismes d'intégration et de coordination propres aux élections déjà en place aux Nations Unies	Outre les structures d'intégration déjà en place (Cellule d'analyse conjointe de la Mission et Centre d'opérations civilo-militaires), des structures efficaces d'intégration et de coordination des élections ont été créées.
5	Intégration des objectifs politiques et techniques	Un maillon faible de l'assistance électorale intégrée était que la Division politique et la Division de l'intégration électorale de la MONUC, qui ne relevaient pas du même représentant spécial adjoint du Secrétaire général, avaient tendance à travailler en vase clos.
6	Planification intégrée des élections	L'assistance électorale des Nations Unies s'est caractérisée par une forte complémentarité entre la MONUC et le PNUD.
7	Règles administratives	Les obstacles administratifs et l'absence de normalisation des systèmes entre la MONUC et les organismes, en particulier du côté de la mission, ont rendu l'intégration plus difficile.
8	Sélection et recrutement du personnel	L'intégration de l'assistance électorale a fait ressortir la nécessité d'adopter des systèmes de gestion des ressources humaines et de recrutement plus opérants et plus souples.
9	Sélection et recrutement du personnel	Le personnel électoral principal des Nations Unies associé à la solide expérience du personnel de l'organisme de gestion des élections ont renforcé considérablement la crédibilité des Nations Unies en collaborant avec la composante électorale intégrée.
10	Défis de la durabilité	Dès le départ, l'appui international était fondé sur l'hypothèse selon laquelle ces élections étaient trop importantes pour échouer. Le processus électoral a donc été essentiellement organisé, financé et assuré grâce à l'assistance internationale.

	<i>Étude de cas</i>	<i>Conclusions</i>
	Timor-Leste 2007	
1	Mandat électoral propre au pays	Le mandat confié par le Conseil de sécurité a placé l'assistance électorale en haut de ses priorités, mais il a manqué l'occasion de diriger une approche intégrée et durable.
2	Situation générale	L'intégration de l'assistance électorale a bénéficié de l'intervention coordonnée du système des Nations Unies dans son ensemble face à la crise du Timor-Leste et s'en est inspiré, ce qui a permis le redéploiement et la reconfiguration de la présence des Nations Unies dans un temps très réduit.
3	Planification intégrée des élections /Missions d'évaluation des besoins	Malgré les vastes problèmes d'administration et d'appropriation qu'il fallait surmonter, l'évaluation et la planification électorale ont pu être intégrées aux actions plus globales de la MINUT et de l'équipe de pays des Nations Unies en matière d'évaluation, de planification et de déploiement.
4	Direction des élections / Coordination propre aux élections	La direction des aspects électoraux par le Représentant spécial adjoint du Secrétaire général et Coordonnateur résident et le travail d'équipe et la division des tâches en coordination entre le Représentant spécial du Secrétaire général, le Représentant spécial adjoint du Secrétaire général et Coordonnateur résident ont réussi grâce à la conjugaison de plusieurs facteurs, à savoir: l'équipe de dirigeants responsables était en place quatre mois avant la première élection et cette équipe a bien collaboré, a échangé des informations, n'est pas sortie de son domaine de compétence et disposait de solides équipes d'appui.
5	Direction des élections / Structures électorales intégrées	La présence de dirigeants d'équipe et de structures électorales parallèles a empêché l'utilisation de la capacité électorale des Nations Unies de la manière la plus efficace et la plus économique. Une composante électorale intégrée dirigée par un conseiller électoral principal aurait pu être créée.
6	Mécanismes d'intégration des Nations Unies/ Coordination propre aux élections	Structures d'intégration rétablies, bien conjuguées avec une coordination, une prise de décision et un échange d'informations propres aux élections, pour améliorer l'assistance électorale des Nations Unies et appui, autant que possible, à la prise en main par le pays.
7	Bons offices	Les méthodes d'intégration de l'assistance électorale ont directement aidé à l'utilisation des bons offices et de la diplomatie préventive des Nations Unies et facilité la coordination de l'assistance entre les composantes de la MINUT en matière de politique, de sécurité et d'élections et les projets d'appui aux partis politiques et aux parlementaires exécutés par le PNUD.
8	Information	Le manque de clarté caractérisant l'information, l'évaluation de l'éducation des électeurs et de l'éducation civique et les mandats a fait ressortir la nécessité de diviser le travail et d'intégrer les efforts.
9	Information	Les nouvelles responsabilités et difficultés en matière d'information et d'éducation électorales ont été réglées avec succès grâce à l'intégration efficace de l'assistance électorale.
10	Durabilité/Renforcement des capacités	L'administration des élections a été bien renforcée par l'intégration de l'assistance électorale, de même que les innovations en matière de durabilité et de renforcement des capacités dirigées par les Nations Unies et les autres partenaires au cours des sept années précédentes.

	<i>Étude de cas</i>	<i>Conclusions</i>
11	Défis de la durabilité	La transition au Timor-Leste a révélé à la fois l'interdépendance des réformes électorale, du secteur de la sécurité et du système judiciaire et les limites de l'aptitude des Nations Unies à appuyer l'apparition de nouveaux organismes électoraux solides capables de résister aux chocs politiques à la sortie d'un conflit.
12	Défis de la durabilité	Malgré les tentatives d'amélioration de la planification et des capacités logistiques nationales en matière d'élection, le transport logistique a été en grande partie assuré exclusivement par la MINUT et par les Forces de sécurité internationales, ce qui pourrait avoir des incidences en aval sur la durabilité.
13	Défis de la durabilité	Les mandats électoraux au Timor-Leste ne comportaient pas de vision cohérente et de long terme pour la réalisation de niveaux élevés de durabilité et de renforcement des capacités pendant et entre les cycles électoraux; mais les méthodes d'intégration de l'assistance électorale, les mécanismes de coordination propres aux élections, le degré élevé de confiance entre les Nations Unies et l'organisme de gestion des élections et la mise en commun de locaux entre eux ont contribué à faire durer l'assistance électorale et à poursuivre le renforcement des capacités.
14	Amélioration des connaissances et des capacités	Les enseignements tirés, la transition et le changement en ce qui concerne l'assistance électorale intégrée ont suscité une réflexion enthousiaste et l'assistance électorale est incorporée dans le cadre stratégique intégré de 2011-2012.
15	Amélioration des connaissances et des capacités	Aucun membre du personnel de l'équipe de pays des Nations Unies, du PNUD en particulier, ne pourra accéder aux enseignements tirés de l'expérience en 2007 et par la suite, à moins que les sièges de l'Organisation des Nations Unies ne modifient leurs pratiques en matière de gestion des informations et des connaissances.
	Iraq 2010	
1	Intégration des objectifs politiques et techniques	Dans les situations de conflit, la stabilité politique l'emporte sur l'assistance électorale (événement non électoral).
2	Mandat électoral	Le mandat devrait préciser non seulement l'appui aux élections, mais aussi celui qu'il faut apporter avant et après le processus électoral.
3	Missions d'évaluation des besoins	Les missions d'évaluation des besoins sont essentielles pour mesurer l'évolution de la situation sur le terrain et devraient idéalement être effectuées après chaque processus électoral pour réorienter les activités des Nations Unies si nécessaire.
4	Planification intégrée des élections	Il importe de faire participer les entités du système des Nations Unies à la phase de la planification afin de tirer parti de leur valeur ajoutée dans certains domaines particuliers (PNUD, ONU-Femmes, UNICEF, HCR, etc.)
5	Mécanismes d'intégration des Nations Unies déjà en place	Un comité directeur, présidé par le Représentant spécial adjoint du Secrétaire général, répond aux propositions de projets. Au sein de la MANUI, l'opinion du conseiller électoral principal a été sollicitée avant l'approbation des propositions de projets relatifs aux élections.
6	Défis de la durabilité	Les montants considérables investis dans les élections créent des problèmes de durabilité.

	<i>Étude de cas</i>	<i>Conclusions</i>
7	Structures électorales intégrées	Bien que les élections soient hautement politiques, il faut établir des synergies avec les autres domaines d'appui aux élections assurés principalement par le PNUD. Il vaut mieux que ce soit le Coordonnateur résident et Coordonnateur de l'action humanitaire qui crée une intégration de fait, conformément à la décision du Comité politique.
8	Mandats et Structures électoraux	Une des principales difficultés à surmonter demeure la compréhension des divers rôles et structures des Nations Unies. Des mandats et des structures bien précis devraient être en place pour que chaque organisme comprenne la manière dont le système fonctionne.
9	Sélection et recrutement du personnel	La mobilité du personnel est essentielle à l'intégration du fait qu'elle permet à chacun de comprendre les valeurs des autres.
10	Sélection et recrutement du personnel	Les procédures de sélection et de recrutement doivent être plus rapides et les accords sur l'intégration doivent être systématisés et ne plus être axés sur la personnalité.
11	Direction des élections	Selon l'ampleur de l'appui technique direct fourni par la mission, le conseiller électoral principal pourrait également être le conseiller technique principal des Nations Unies.
12	Planification intégrée des élections	La principale conclusion tirée de la MINAU et de l'assistance électorale intégrée est que dans les bonnes conditions, l'intégration permettra d'améliorer considérablement l'exécution de l'assistance électorale internationale.
13	Coordination avec les partenaires internationaux	Les débats menés conjointement par les divers organismes des Nations Unies avec le Gouvernement au sujet des questions relatives aux élections ont beaucoup aidé à livrer un message complet.
14	Planification intégrée des élections	Des directives définissant clairement les rôles et les responsabilités doivent être mises en place pour être suivies par tous les intervenants des Nations Unies et pour éviter de voir s'effondrer l'intégration.
15	Planification intégrée des élections	L'intégration est importante pour maintenir une vision commune et assurer la mise en œuvre d'une stratégie politique cohérente des Nations Unies, y compris en matière d'appui aux élections.
16	Défis de la durabilité	L'impact à long terme sur le processus électoral est incertain en raison de la fragilité de l'institution et du taux de roulement élevé du personnel à la Haute Commission électorale indépendante.
17	Défis de la durabilité	Les grandes missions sont accablantes du fait que le nombre de personnes fournissant un appui est trop élevé et que l'administration électorale n'a plus les moyens de souffler et d'apprendre.
	Soudan, 2010	
1	Situation générale	Outre le fait qu'ils n'ont jamais appuyé aucune élection dans le cadre de deux missions de maintien de la paix, les Nations Unies n'ont jamais appuyé non plus un premier processus électoral organisé à l'issue d'un conflit comportant autant d'aspects complexes, distincts et concurrents.

	<i>Étude de cas</i>	<i>Conclusions</i>
2	Mandat électoral propre au pays	Dès le départ, l'intégration de l'assistance électorale a été compromise par le manque d'orientation dans les mandats attribués par l'Organisation des Nations Unies dans ce domaine.
3	Planification intégrée des élections	Malgré le fait que la planification d'ensemble de l'assistance électorale internationale était en train d'être coordonnée, il y avait un manque d'orientation de la part du Siège en ce qui concerne l'intégration de l'assistance électorale et la division du travail et une désintégration progressive de la planification électorale des Nations Unies.
4	Direction des élections	Les directions et structures électorales parallèles ont empêché l'intégration de l'assistance électorale des Nations Unies.
5	Structures électorales intégrées	Une des raisons principales pour lesquelles il faudrait avoir des structures et des méthodes d'intégration de l'assistance électorale est de parvenir à constituer une équipe électorale commune des Nations Unies et de réduire la probabilité que les conflits de personnes deviennent un problème dominant.
6	Planification intégrée des élections	Il faudrait adopter le principe d'un organigramme du personnel électoral des Nations Unies, approuvé par le Siège, indépendamment du contrat et de l'organisation d'origine du fonctionnaire, et prévoir le partage de locaux entre les membres de cette composante électorale des Nations Unies.
7	Planification intégrée des élections	Les énormes divergences de vision en matière d'exécution de l'élection ou de soutien des processus démocratiques ont été aggravées par un manque d'intégration.
	Burundi, 2010	
1	Planification intégrée des élections	L'administration de l'élection et les partenaires internationaux ont été obligés de respecter un calendrier très serré et d'adapter la planification de leurs activités sur place. Certains contretemps techniques étaient inévitables et ont offert une excuse pour contester les résultats des élections.
2	Sélection et recrutement du personnel	Le système de sélection et de recrutement du DOMP, du DAP et du PNUD doit être adapté au caractère urgent des élections et le nombre d'experts francophones hors classe inscrits sur le fichier d'experts électoraux doit être augmenté.
3	Structures électorales intégrées	Aucun modèle unique ne peut être adopté en matière d'intégration et l'assistance électorale intégrée doit être adaptée en fonction de la situation du pays concerné.
4	Sélection et recrutement du personnel	La mission n'a pas pu fournir les meilleurs conseils possibles à ses hauts responsables à cause de l'absence d'une division de l'assistance électorale.
5	Direction des élections	Lorsque la mission politique spéciale est suffisamment petite, le Représentant exécutif du Secrétaire général pourrait également servir de Coordonnateur résident et de Représentant résident afin de faciliter l'intégration structurelle.
6	Règles administratives	Des procédures administratives ont été mises en place pour améliorer les synergies entre les divers fonctionnaires des Nations Unies effectuant des activités liées aux élections, notamment sur le plan de la communication.

	<i>Étude de cas</i>	<i>Conclusions</i>
7	Budgets électoraux et paniers de fonds	Bien que le PNUD fût responsable du panier de fonds, les dirigeants de la mission ont estimé qu'ils pourraient avoir leur mot à dire en ce qui concerne l'utilisation de ces fonds, ce qui a parfois créé des tensions entre la mission et le PNUD.
8	Budgets électoraux et paniers de fonds	Si le PNUD accepte de gérer le panier de fonds et qu'il appuie le processus, il ne peut pas le faire suivant les procédures ordinaires. Celles-ci doivent être adaptées aux dates des élections.
9	Planification intégrée des élections	Une division claire du travail était primordiale (surtout politique pour la mission et technique pour le PNUD) de même qu'une information avec des orientations précises pour permettre à tout le personnel des Nations Unies de savoir comment exécuter les travaux.
10	Direction des élections	Un des éléments les plus importants pour le succès de l'intégration est le caractère personnel des partenaires concernés, en particulier dans les rangs élevés.
11	Sélection et recrutement du personnel	Il était très important pour la prestation de l'assistance électorale intégrée que le Directeur de pays du PNUD ait une expérience préalable dans ce domaine.
12	Planification intégrée des élections	Des dispositions internes étaient prises (((en ce qui concerne ceux qui étaient mieux placés pour faire tel ou tel travail))), y compris une analyse des ressources disponibles en tant que premier pas avant d'entamer l'assistance électorale.
13	Direction des élections	L'absence d'un Représentant exécutif du Secrétaire général pendant les trois mois précédant les élections a eu des incidences négatives sur la capacité des Nations Unies d'appuyer le processus électoral.
14	Durabilité /Renforcement des capacités	Lorsqu'un appui à long terme de l'administration de l'élection n'est pas possible en raison de changements touchant aux institutions ou aux membres, il est possible d'aider les partenaires nationaux à renforcer leurs capacités dans d'autres domaines pertinents (égalité des sexes, éducation civique, médias, partis politiques, notamment).
15	Défis de la durabilité	Un principal problème qui reste à résoudre est que les autorités nationales ne seront pas en mesure de financer le même type de mission à l'avenir.
16	Défis de la durabilité	Les membres de la CENI ont poursuivi leur chemin et le renforcement des institutions n'a pas fonctionné.
17	Durabilité / Renforcement des capacités	La création d'une commission électorale nationale indépendante permanente par un renforcement des capacités institutionnelles est nécessaire. Il ne suffit pas de former le personnel et d'organiser des tournées d'étude à l'intention des commissaires et du personnel de haut rang.
Côte D'Ivoire, 2010		
1	Mandat électoral propre au pays	Les mandats des organismes des Nations Unies (qui appuient le Gouvernement national en tant que principal partenaire) sont différents de ceux des missions (qui sont confiés par le Conseil de sécurité) et ont besoin d'être traités différemment.

	<i>Étude de cas</i>	<i>Conclusions</i>
2	Planification intégrée des élections	L'intégration doit être dictée par la situation sur le terrain et viser à l'adoption d'une méthode qui parte de la base en s'appuyant sur des initiatives concrètes prises conjointement sur place.
3	Planification intégrée des élections	Il faut qu'on sache clairement qui est responsable de quoi au sein du système des Nations Unies.
4	Structures électorales intégrées	L'intégration peut être a) structurelle et/ou fonctionnelle et b) suivre des modèles et des pratiques différents.
5	Direction des élections	Le Représentant spécial du Secrétaire général, le Représentant résident du PNUD, le Conseiller électoral principal et le Conseiller technique principal sont les principaux intervenants et une bonne relation de travail doit être assurée entre eux pour que l'intégration de l'assistance électorale ait lieu.
6	Direction des élections	Le Représentant spécial adjoint du Secrétaire général chargé de la Division de l'assistance électorale devrait être également le représentant résident afin d'améliorer l'intégration.
7	Structures électorales intégrées	La Division de l'assistance électorale doit avoir des rôles bien définis qui complètent ceux du PNUD et de l'UNOPS.
8	Structures électorales intégrées	Il fallait installer une salle des opérations électorales commune, soit à l'organisme de gestion des élections, soit au PNUD, soit à la mission.
9	Budgets électoraux et paniers de fonds	La gestion du panier de fond est compliquée par le nombre excessif de procédures. Le PNUD doit s'employer davantage à accroître la souplesse et la transparence de l'utilisation des fonds.
10	Partage de locaux	Pour que l'assistance électorale ait le meilleur impact dans la durée, le partage des locaux entre les Nations Unies et l'organisme de gestion des élections est idéal.
11	Défis de la durabilité	On ne voit pas clairement comment et si les autorités nationales seront capables de gérer la logistique à l'avenir sans bénéficier d'un appui international important.
12	Défis de la durabilité	Il importe de promouvoir les débats avec l'organisme de gestion des élections et le Gouvernement au sujet des stratégies de sortie afin d'appuyer des programmes de suivi avec le PNUD et les autres intervenants des Nations Unies restés dans le pays.
13	Amélioration des connaissances et des capacités	Il importe d'élaborer des documents conjoints (opérations, orientations, etc.) pour éviter d'embrouiller les partenaires avec divers documents des Nations Unies sur le même sujet contenant parfois des propositions différentes.
	Soudan, 2011	
1	Mandat électoral propre au pays	Il y avait un manque de cohérence entre le mandat d'assistance électorale relatif aux élections de 2010 et le mandat d'assistance au référendum de 2011, et aucune intégration n'était prescrite avec les autres entités des Nations Unies (surtout le PNUD). Toutefois, il y avait aussi des mandats confiant des tâches sur les enseignements tirés et orientant un chef de file des Nations Unies en matière d'assistance internationale.

	<i>Étude de cas</i>	<i>Conclusions</i>
2	Missions d'évaluation des besoins	Si le caractère officiel d'une mission d'évaluation des besoins effectuée dans la transparence est abandonné dans le cadre d'une mission, cela peut être source de confusion et d'absence d'orientation stratégique de l'assistance électorale intégrée.
3	Amélioration des connaissances et des capacités	La période qui a suivi les élections générales de 2010 a été caractérisée par un manque d'intégration entre les initiatives et les déclarations des Nations Unies sur les enseignements tirés de l'expérience.
4	Information	Un objectif essentiel de l'intégration du système des Nations Unies et donc de l'assistance électorale intégrée a été d'établir, de communiquer et de gérer les priorités stratégiques du système et de gérer aussi la complexité institutionnelle qui en découle.
5	Structures électorales intégrées	L'intégration de l'assistance électorale devait surmonter la puissante force de fragmentation du clivage entre Khartoum et Juba.
6	Structures électorales intégrées	L'intégration de l'assistance électorale a eu lieu dans le cadre d'un ensemble de structures et de méthodes d'intégration particulièrement complexes et pas vraiment fonctionnelles.
7	Amélioration des connaissances et des capacités	Il faudrait adapter les enseignements tirés de l'expérience aux initiatives et structures de l'assistance électorale intégrée et les appliquer intelligemment en tenant compte du contexte national dès le départ.
8	Coordination avec les partenaires internationaux	Une composante référendum solidement intégrée et efficace, à laquelle contribuent diverses entités du système des Nations Unies, et une coordination réduite avec les autres prestataires d'assistance internationaux.
9	Sélection et recrutement du personnel	L'enseignement tiré à cet égard est que le PNUD ne doit pas recruter séparément, mais qu'il doit faire appel à la fois à divers experts du fichier des Nations Unies et au fichier de la filière de recrutement rapide et prévoir une meilleure intégration de l'assistance électorale dans la phase de recrutement.
10	Sélection et recrutement du personnel	Le fichier d'experts électoraux des Nations Unies était exploité à fond et il a été difficile de trouver le personnel doté des compétences voulues. La diversité des qualifications était essentielle. Le manque de coordination sur le plan du recrutement a parfois compromis l'intégration de l'assistance électorale au lieu de la favoriser.
11	Budgets électoraux et paniers de fonds	Le panier de fonds géré par le PNUD a présenté un meilleur niveau de suivi de la budgétisation et des dépenses que la mission (dont certaines ressources dépensées par la MINUS et la MINUAD pour l'assistance électorale et par le groupe du Secrétaire général n'ont pas été connues. Mais le personnel chargé du budget de la MINUS a trouvé des méthodes permettant de séparer les coûts du référendum des autres coûts de la mission.
12	Durabilité	On aurait pu faire davantage pendant et après le référendum pour institutionnaliser une assistance électorale économique et aider à établir les fondements des futurs organes électoraux soudanais.

Annexe 8 – Bibliographie

Activité électorale des Nations Unies

A. Morrice, F. Cobos Flores, M. O'Shea, *Inception Report – Integrated Electoral Assistance Lessons Learned*, 18 novembre 2011

A. Morrice, F. Cobos Flores, M. O'Shea, *Integrated Electoral Assistance Lessons Learned – Preliminary Findings and Recommendations*, 2 mars 2011

A. Morrice, F. Cobos Flores, M. O'Shea, *Summary Report: Validation Workshop of Preliminary Findings and Recommendations*, 6 mars 2012

DAP, DOMP et Groupe de travail du PNUD, *Concept Note: Lessons learned on integrated electoral assistance*, octobre 2011

Nations Unies, *Elections and Conflict Prevention: A guide to analysis, planning and programming*, DGG/BDP, août 2009

École des cadres du système des Nations Unies, ZIF Center for International Peace Operations, *The role of elections in peace processes: When and how they advance stability or exacerbate conflicts*, 2001, <http://www.unssc.org/home/news/new-unssc-zif-publication>

Nations Unies, résolution de l'Assemblée générale, *Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes*, A/RES/47/138, 18 décembre 1992

Nations Unies, résolution de l'Assemblée générale, *Respect des principes de la souveraineté nationale et de la non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats en ce qui concerne les processus électoraux*, A/RES/45/151, 18 décembre 1990

Nations Unies, résolution de l'Assemblée générale, *Renforcement du rôle que joue l'Organisation des Nations Unies dans la promotion d'élections périodiques et honnêtes et de la démocratisation*, A/RES/66/163, 10 avril 2012

Nations Unies, résolution de l'Assemblée générale, *Renforcement du rôle que joue l'Organisation des Nations Unies dans la promotion d'élections périodiques et honnêtes et de la démocratisation*, A/RES/64/155, 8 mars 2010

Nations Unies, rapport du Secrétaire général intitulé « Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes », A/46/137, 9 mars 1992

Nations Unies, rapport du Secrétaire général intitulé « Renforcement du rôle que joue l'Organisation des Nations Unies dans la promotion d'élections périodiques et honnêtes et de la démocratisation », A/64/304, 14 août 2009

Nations Unies, rapport du Secrétaire général intitulé « Renforcement du rôle que joue l'Organisation des Nations Unies dans la promotion d'élections périodiques et honnêtes et de la démocratisation », A/66/314, 19 août 2011

Nations Unies, décision 2010/23 du Secrétaire général, *Review of Electoral Assistance Arrangements, Annex A – Role of the Focal Point for Electoral Assistance, Annex 2 – GA-Mandated UN Electoral Roster, Annex 3 – UN Electoral Assistance Roster Capabilities, Annex 4 – Benchmarks for UN Electoral Assistance, Annex 5 – Revised Note of Guidance on Electoral Assistance*, cosignée par le DAP et le PNUD, 12 octobre 2010

Nations Unies, décision 2011/23 du Secrétaire général, *Electoral Assistance Arrangements*, 10 novembre 2011

Nations Unies, décision 2011/23 du Secrétaire général, *Electoral Assistance Arrangements, Annex A, Needs Assessment*, 10 novembre 2011

Nations Unies, PNUD, Electoral Assistance Implementation Guide, 2007, PNUD/ Bureau des politiques de développement /Groupe de la gouvernance démocratique, http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/electoral_systemsandprocesses/undp-electoral-assistance-implementation-guide.html

Nations Unies, PNUD-DAP, *Note of Guidance on Electoral Assistance*, 2001

Nations Unies, PNUD-DAP, *Revised Note of Guidance on Electoral Assistance*, 2010, annexe 5 à la décision 2010/23 du Secrétaire général, *Review of Electoral Assistance Arrangements*, 12 octobre 2010

Nations Unies, PNUD-DAE, *Policy Directive on Principles and Types of UN Electoral Assistance*, 11 mai 2012

Nations Unies, PNUD-DAE, *Guideline on United Nations Electoral Needs Assessment*, 11 mai 2012

Nations Unies, PNUD-DAE, *Policy Directive on UN Electoral Assistance: Supervision, Observation, Panels and Certification*, 17 janvier 2013

Nations Unies, PNUD-DAE, *Policy Directive on UN Support to International Elections Observers*, 29 juin 2012

Intégration du système des Nations Unies

Nations Unies, décision 2006/26 du Secrétaire général, *Integrated Mission Planning Process*, 13 juin 2006

Nations Unies, décision 2008/24 du Secrétaire général, *Integration*, 26 juin 2008

Nations Unies, décision 2011/10 du Secrétaire général, *Integration*, 4 mai 2011

Nations Unies, note d'orientation du Secrétaire général, *Integrated Missions*, 9 décembre 2005

Nations Unies, note d'orientation du Secrétaire général, *Integrated Missions: clarifying the Role, Responsibility & Authority of the SRSG & DSRSG/RC/HC*, 17 janvier 2006

Nations Unies, note d'orientation du Secrétaire général, *Relations between Representatives of the Secretary-General, Resident Coordinators and Humanitarian Coordinators*, 30 octobre 2000

Nations Unies, note d'orientation révisée du Secrétaire général, *Integrated Missions*, 17 janvier 2006

V. Metcalfe, A. Giffen and S. Elhawary, *UN Integration and Humanitarian Space*, Humanitarian Policy Group, and Stimson Center, décembre 2011

Moyens civils des Nations Unies en matière de consolidation de la paix

A. Woodhouse, *Review of Current Institutional Arrangements in Priority Peacebuilding Areas*, octobre 2010, document élaboré pour le Cabinet du Secrétaire général

Quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement, *New Deal pour l'engagement dans les États fragiles*, Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État convenu à Busan (Corée), 29 novembre – 1^e décembre

2011, http://www.oecd.org/document/22/0,3746,en_21571361_43407692_49151766_1_1_1_1,00.html

Nations Unies, *Civil Affairs Handbook*, DOMP et DAM, février 2012

Nations Unies, résolution de l'Assemblée générale intitulée « Document final du Sommet mondial de 2005 », A/RES/60/1, 24 octobre 2005

Nations Unies, résolution de l'Assemblée générale intitulée « Questions relatives au budget-programme pour l'exercice biennal 2010-2011 », A/RES/65/259, 11 avril 2011

Nations Unies, résolution de l'Assemblée générale intitulée « Renforcement du rôle de la médiation dans le règlement pacifique des différends et dans la prévention et le règlement des conflits », A/RES/65/283, 28 juillet 2011

Nations Unies, résolution de l'Assemblée générale intitulée « La Commission de consolidation de la paix », A/RES/60/180, 30 décembre 2005

Nations Unies, lettre du Secrétaire général, *Des moyens civils à la hauteur des situations postconflituelles: Rapport indépendant du Groupe consultatif de haut niveau*, A/65/747-S/2011/85, 22 février 2011

Nations Unies, lettre du Secrétaire général, *Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies*, A/55/305-S/2000/809, 21 août 2000

Nations Unies, mémorandum d'accord entre l'ONU et l'UNOPS sur les dispositions régissant la prestation de services par l'UNOPS aux bureaux et départements de l'Organisation des Nations Unies, aux missions de maintien de la paix et aux missions politiques spéciales, signé le 25 juin 2008 et renouvelé par amendement le 29 décembre 2011, le 25 avril 2012 et le 29 juin 2012

Nations Unies, mémorandum d'accord pour un partenariat stratégique entre le PNUD et l'UNOPS, signé le 5 juin 2009

Nations Unies, *Monitoring Peace Consolidation: United Nations Practitioners' Guide to Benchmarking*, 6 décembre 2010

Nations Unies, rapport du Secrétaire général intitulé : « Les fruits de la diplomatie préventive », S/2011/552, 26 août 2011

Nations Unies, rapport du Secrétaire général intitulé « Agenda pour la paix: Diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix », A/47/277 - S/24111, 17 juin 1992

Nations Unies, rapport du Secrétaire général intitulé « Moyens civils à mobiliser dans les situations postérieures à un conflit », A/66/311-S/2011/527, 19 août 2011

Nations Unies, *Rapport du Secrétaire général sur le développement de la médiation et le renforcement des activités d'appui y relatives*, S/2009/189, 8 avril 2009

Nations Unies, *Rapport du Secrétaire général sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit*, A/63/881-S/2009/304, 11 juin 2009

United Nations, *Rapport intérimaire du Secrétaire général sur la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit*, A/64/866-S/2010/386, 16 juillet 2010

Nations Unies, rapport du Secrétaire général intitulé « Examen des modalités de financement et de soutien des missions politiques spéciales », A/66/340, 12 octobre 2011

Nations Unies, rapport du Secrétaire général intitulé *Participation des femmes à la consolidation de la paix*, A/65/354–S/2010/466, 7 septembre 2010

Nations Unies, *Examen du dispositif de consolidation de la paix de l'Organisation des Nations Unies*, A/64/868-S/2010/393, 21 juillet 2010

Nations Unies, lignes directrices de l'évaluation stratégique des Nations Unies, approuvées par le Secrétaire général, mai 2010

Nations Unies, circulaire du Secrétaire général intitulée *Organisation du Département de l'appui aux missions*, ST/SGB/2010/2, 4 mars 2010

Nations Unies, circulaire du Secrétaire général intitulée « Organisation du Département des opérations de maintien de la paix », ST/SGB/2010/1, 5 février 2010

Nations Unies, circulaire du Secrétaire général intitulée « Organisation du Département des affaires politiques », ST/SGB/2009/13, 1^{er} octobre 2009

Nations Unies, décision 2009/8 du Secrétaire général, *The Secretary-General's Implementation Plan on Peacebuilding in the immediate aftermath of conflict*, 22 mai 2009

Nations Unies, déclaration du Président du Conseil de sécurité sur la question intitulée « Les enfants et les conflits armés », S/PRST/2010/10, 16 juin 2010

Nations Unies, déclaration du Président du Conseil de sécurité sur la question intitulée « Consolidation de la paix après les conflits », S/PRST/2008/16, 20 mai 2008

Nations Unies, déclaration du Président du Conseil de sécurité sur la question intitulée « Consolidation de la paix après les conflits », S/PRST/2009/23, 22 juillet 2009

Nations Unies, déclaration du Président du Conseil de sécurité sur la question intitulée « Consolidation de la paix après les conflits », S/PRST/2010/20, 13 octobre 2010

Nations Unies, déclaration du Président du Conseil de sécurité sur la question intitulée « Les femmes et la paix et la sécurité » dans laquelle il condamne la violence sexuelle liée aux conflits, S/PRST/2012/3, 23 février 2012

Nations Unies, résolution du Conseil de sécurité sur la protection des enfants touchés par les conflits armés, S/RES/1612 (2005), 26 juillet 2005

Nations Unies, résolution du Conseil de sécurité sur la violence sexuelle en période de conflit armé, S/RES/1960 (2010), 16 décembre 2010

Nations Unies, résolution du Conseil de sécurité sur la création de la Commission de consolidation de la paix, S/RES/1645 (2005), 20 décembre 2005

Nations Unies, *Opérations de maintien de la paix des Nations Unies : principes et directives* (doctrine fondamentale), DPKO, 2008

Activités générales des Nations Unies

Nations Unies, Conseil d'administration du PNUD et du FNUAP, *Plan stratégique du PNUD pour 2008-2011: Progresser plus rapidement sur la voie du développement humain, Actualisé conformément à la décision 2007/32, DP/2007/43/Rev.1*, 22 mai 2008

Nations Unies, Conseil d'administration du PNUD, du FNUAP et de l'UNOPS, *UNOPS - Plan stratégique 2010-2013: L'excellence opérationnelle pour des résultats qui comptent*, août 2009,
<http://www.unops.org/Francais/whoweare/Publications/Pages/Strategic-Plan-2010-2013.aspx>

Nations Unies, résolution de l'Assemblée générale intitulée *Mesures complémentaires pour restructurer et revitaliser l'ONU dans les domaines économique et social et les domaines connexes*, A/RES/48/162, 14 janvier 1994

Nations Unies, résolution de l'Assemblée générale intitulée « Barème des quotes-parts pour la répartition des dépenses relatives aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies », A/RES/64/249, 5 février 2010

Nations Unies, résolution de l'Assemblée générale intitulée « Barème des quotes-parts pour la répartition des dépenses de l'Organisation des Nations Unies », A/RES/64/248, 5 février 2010

Nations Unies, résolution de l'Assemblée générale intitulée « Cohérence du système des Nations Unies », A/RES/64/289, 21 juillet 2010

Nations Unies, résolution de l'Assemblée générale intitulée « Examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies », A/RES/62/208, 14 mars 2008

Nations Unies, *Les instruments de l'état de droit dans les sociétés sortant d'un conflit : Valorisation des enseignements tirés de l'expérience des tribunaux mixtes*, 2008

Nations Unies, Division des affaires du Conseil de sécurité, Département des affaires politique, base de données des mandats, juillet 2010

Nations Unies, résolution du Conseil de sécurité, *Côte d'Ivoire*, S/RES/1528/2004, 27 février 2004

Nations Unies, résolution du Conseil de sécurité, *Soudan*, S/RES/1919 (2010), 29 avril 2010

Nations Unies, Opérations de maintien de la paix, DPI/1634/rev.66, 73, 108, 117 et 115

Autres sources

B. Reilly, *Understanding elections in conflict situations*, in D. Gilliesed, *Elections in Dangerous Places: Democracy and the Paradoxes of Peacebuilding*, McGill-Queen's University Press, 2011

C. Bennettt, *Aid Effectiveness in Fragile States: Lessons from the First Generation of Transition Compacts*, International Peace Institute, avril 2012, <http://www.ipacademy.org/publication/meeting-notes/detail/357-transition-compacts-lessons-from-un-experiences.html>

C. Call, *UN Mediation and the Politics of Transition After Constitutional Crises*, Institut international pour la paix, 22 février 2012, <http://www.ipacademy.org/publication/policy-papers/detail/349-un-mediation-and-the-politics-of-transition-after-constitutional-crises.html>

C. de Coning, *Coherence and Coordination in United Nations Peacebuilding and Integrated Missions: A Norwegian Perspective*, Norwegian Institute of International Affairs, Security in Practice no. 5, 10 décembre 2007.

C. Fomunyoh, *Mediating election-related conflicts*, Centre pour le dialogue humanitaire, juillet 2009

Center on International Cooperation, *Annual Review of Global Peace Operations 2008*, 2009, 2010, 2011 et 2012

Center on International Cooperation, *Review of Political Missions, 2010, 2011 et 2012*

Christian Michelsen Institute, 2006, *Post-Conflict Economic Recovery: Enabling Local Ingenuity*, PNUD/ Bureau de la prévention des crises et du relèvement, 2008

D. Brancati, J. L. Snyder, *Rushing to the Polls: The Causes of Premature Post-conflict Elections*, Journal of Conflict Resolution 55 (3), 2011, p. 469-492

D. Brancati, J. L. Snyder, *Time to Kill: The Impact of Election Timing on Post-Conflict Stability*, projet, 6 février 2011

D. Gillies, *Electoral democracy and the paradoxes of peacebuilding*, in D. Gilliesed, *Elections in Dangerous Places: Democracy and the Paradoxes of Peacebuilding*, McGill-Queen's University Press, 2011

D. Kadima, D. K. Leonard & A. Schmidt, *Elections and Democratisation in the Democratic Republic of Congo*, EISA, Journal of African Elections, Volume 8, n° 1

D. Steinberg, 'The Very Model of a Modern SRSG: The New World of UN Peacekeeping Missions', International Crisis Group, UN Senior Mission Leaders Program, 17 juillet 2009, <http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/speeches/2009/the-very-model-of-a-modern-srsg-the-new-world-of-un-peacekeeping-missions.aspx>

F. Mancini, *Managing Partnerships*, International Peacekeeping, Vol. 18, Issue 5, 2011

F. Mancini, *The UN Needs a New Agenda for Peace*, The Global Observatory, 20 mars 2012

Centre international pour la justice transitionnelle, *ICTJ Factsheet: Pursuing Peace, Justice, or both*, 7 avril 2012

J. A. Goldstone, World Development Report 2011 Background Paper: *Representational Models and Democratic Transitions in Fragile and Post-Conflict States*, George Mason University, 18 septembre 2010

J. Western, J.S. Goldstein, *Humanitarian Intervention Comes of Age: Lessons from Somalia to Libya*, Foreign Affairs, Volume 90, no 6, novembre/décembre 2011

K. Papagianni, *Participation and State Legitimation*, in C. Call, V. Wyeth eds, *Building States to Build peace*, Institut international pour la paix, 2008

P. Collier, *Wars, Guns, and Votes: Democracy in dangerous places*, Harper Collins, 2009

R. López-Pintor, J. Fischer, Getting to the CORE: A global survey on the Cost of Registration and Elections, International Foundation for Electoral Systems et PNUD, juin 2005

R. López-Pintor, *Post-Conflict Elections and Democratization: An Experience Review*, PPC Issue Paper No. 8, USAID, octobre 2005

R. Paris, *At War's End: building peace after civil conflict*, University Press Cambridge, 2004

S. I. Lindberg, *Democracy and Elections in Africa*, John Hopkins, 2006

S. S. Smith, *Afghanistan's Troubled Transition: Politics, Peacekeeping and the 2004 Presidential Election*, First Forum Press, 2011

Annexe 9 – Sigles et acronymes

BINUB	Bureau Intégré des Nations Unies au Burundi
BNUB	Bureau des Nations Unies au Burundi
CCQAB	Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires
CEDEAO	Communauté économique des États de l’Afrique de l’Ouest
DAM	Département d’appui aux missions
DAP	Département des affaires politiques
DDR	Désarmement, démobilisation et réintégration
DG	Département de la gestion
DOMP	Département des opérations de maintien de la paix
ECOSOC	Conseil économique et social
EISA	Institut électoral d’Afrique australe
HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l’homme
MANUA	Mission d’assistance des Nations Unies en Afghanistan
MANUI	Mission d’assistance des Nations Unies pour l’Iraq
MINUAD	Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour
MINUS	Mission des Nations Unies au Soudan
MINUT	Mission intégrée des Nations Unies au Timor-Leste
MONUC	Mission de l’Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo
OEA	Organisation des États américains
OIF	Organisation Internationale de la Francophonie
OMP	opération de maintien de la paix
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUCI	Opération des Nations Unies en Côte d’Ivoire
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

PAM	Programme alimentaire mondial
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RDC	République démocratique du Congo
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
UA	Union africaine
UE	Union européenne
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets
VNU	Volontaires des Nations Unies

Études de cas:

Conseil de sécurité: République démocratique du Congo, élections présidentielles et parlementaires de 2006

Conseil de sécurité: Timor-Leste, élections présidentielles et parlementaires de 2007

Conseil de sécurité: Iraq, élections parlementaires de 2010

Conseil de sécurité: Soudan, élections générales de 2010

Conseil de sécurité: Burundi, élections générales de 2010

Conseil de sécurité: Côte d'Ivoire, élections présidentielles de 2010

Conseil de sécurité: Sud-Soudan, référendum de 2011
