

dodis.ch/62535

*La Direction des organisations internationales du DFAE à la Mission suisse
à New York¹*

COORDINATION DE L'ASSISTANCE DANS LE DOMAINE ÉLECTORAL.
PARTICIPATION DE LA SUISSE À DES MISSIONS INTERNATIONALES
D'OBSERVATION D'ÉLECTIONS

Berne, 7 septembre 1992

1. Généralités

Dans le domaine des bons offices, la Suisse peut compter sur une longue tradition. Jusqu'à la fin de la deuxième Guerre mondiale, l'offre de la Suisse en la matière (p. ex. acceptation de mandats en tant que puissance protectrice) était exclusivement axée sur le domaine bilatéral. La Suisse a participé aux efforts internationaux en faveur de la paix par des contributions financières et matérielles ainsi que par la mise à disposition de personnel dès la première opération de maintien de la paix de l'ONU en 1953, en Corée.²

En 1988, le Gouvernement suisse a présenté un concept sur le renforcement de la participation de la Suisse aux efforts internationaux en faveur de la paix.³ Selon ce concept, la participation aux opérations de maintien de la paix fait partie des instruments de politique étrangère et constitue l'une des composantes actives de sa politique de sécurité. Avec la mise en œuvre de ce concept, l'engagement de la Suisse dans des opérations de maintien de la paix de l'ONU s'est accru quantitativement et qualitativement de façon significative et s'est en particulier manifesté par l'envoi d'observateurs militaires et d'unités médicales au sein de diverses opérations de l'ONU, ainsi que par la participation à des missions d'observation d'élections.

Actuellement, 17 millions de francs sont réservés, dans le budget de la Confédération, à la participation à des actions de maintien de la paix.⁴ Pour des engage-

1 CH-BAR#E2023A#2003/421#3273* (o.713.225). Cette notice est rédigée par Anton Thalmann, Chef adjoint à la Division ONU et Organisations internationales du DFAE, Peter Sutter et Caroline Kraege de la Direction des organisations internationales du DFAE. La Mission permanente de la Suisse à New York est chargée de la transmettre aux Nations Unies dans le cadre de la Conférence sur la coordination de l'aide dans le domaine électoral, tenue à Ottawa du 5 au 8 octobre 1992. Par fax, le 11 septembre 1992, Lise Favre, de la Mission permanente, envoie la notice à Horacio Boneo du Groupe d'assistance électoral de l'ONU, qui prépare un document de travail à partir des notices des États participants. Cf. à ce propos le dossier CH-BAR#E2210.5#1998/8#260* (711.10). Pour le rapport sur la conférence d'Ottawa de la délégation suisse du 9 octobre 1992, cf. le télex hebdomadaire 42/92 du 12 octobre 1992, dodis.ch/62913.

2 Cf. à ce propos la compilation thématique Commission de surveillance des nations neutres pour l'armistice en Corée (NNSC), dodis.ch/T2067. En particulier la proposition conjointe du DPF et du DMF du 22 août 1952, dodis.ch/7741.

3 Cf. le PVCF N° 486 du 14 mars 1988, dodis.ch/57163, annexe.

4 Cf. le PVCF N° 2254 du 20 novembre 1991, dodis.ch/57834.



ments plus importants, des moyens supplémentaires peuvent être mis à disposition (p. ex. frs. 30 mio. pour le GANUPT).⁵

2. Observation d'élections

La présence d'observateurs électoraux internationaux permet d'apporter transparence et intégrité à un processus électoral. La confiance des populations dans les nouvelles structures démocratiques peut ainsi être renforcée. Certes, des élections libres et honnêtes ne sont pas la garantie d'un système démocratique. Elles en sont cependant la condition préalable indispensable. Ainsi, l'engagement d'observateurs électoraux est un instrument important, même s'il n'est que ponctuel, pour soutenir les processus de démocratisation. Un soutien durable à ce processus nécessite cependant d'autres mesures d'accompagnement (instruction civique, etc.).

3. Conditions

L'engagement d'observateurs électoraux suisses dépend en général de l'application d'un certain nombre de conditions:

- la Suisse est invitée à participer; l'engagement de ses observateurs électoraux est accepté par l'ensemble des participants (gouvernement, opposition).
- il faut avoir l'assurance que les observateurs électoraux pourront accomplir leur tâche en toute impartialité.
- chances de succès: certaines conditions minimales doivent être remplies garantissant le déroulement correct d'une élection ou d'une votation. Du point de vue politique, il doit y avoir consensus entre les partis en faveur d'élections démocratiques. Du point de vue technique/organisationnel: les électeurs doivent être enregistrés, les locaux de vote aménagés, les bulletins de vote imprimés, les autorités responsables des élections informées, etc.
- sécurité: les risques pour la sécurité des observateurs électoraux doivent pouvoir être estimés.
- il faut une présence importante d'observateurs internationaux afin de pouvoir s'assurer que l'observation sera fiable et couvrira l'ensemble du territoire.

4. Opérations auxquelles la Suisse a participé

Dans le cadre d'actions menées sous l'égide de l'ONU,⁶ la Suisse a participé aux missions d'observation d'élections suivantes, respectivement a accepté d'y participer:

1989 Namibie	GANUPT ⁷	30 observateurs électoraux
1990/91 Haïti	ONUVEH ⁸	4 observateurs électoraux
1992 Angola	UNAVEM II ⁹	10 observateurs électoraux

5 Cf. DDS 1990, doc. 31, dodis.ch/56036, et la compilation thématique Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition en Namibie (GANUPT), dodis.ch/T1719.

6 Cf. à ce propos le rapport du Secrétaire général de l'ONU, Boutros Boutros-Ghali, sur le Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes, UN doc. A/47/668.

7 Cf. la note 5.

8 Pour l'Observer Group for the Verification of the Elections in Haiti, cf. DDS 1991, doc. 52, dodis.ch/57979, et la compilation dodis.ch/C2101.

9 Pour l'United Nations Angola Verification Mission II, cf. le rapport pour le Chef du DFAE, le Président de la Confédération René Felber, du 26 octobre 1992, dodis.ch/62898.

Les engagements d'observateurs électoraux suisses *en dehors des actions de l'ONU* sont principalement intervenus en Europe de l'Est et, nouvellement, en Afrique, où divers engagements sont envisagés dans un proche avenir.¹⁰

En Europe de l'Est:

Albanie	élections parlementaires	avril 1991 ¹¹
Arménie	référendum d'indépendance	septembre 1991 ¹²
Bulgarie	élections parlementaires	octobre 1991 ¹³
Roumanie	élections locales	février 1992 ¹⁴
Bosnie-Herzégovine	référendum d'indépendance	février/mars 1992 ¹⁵
Albanie	élections présidentielles	mars 1992 ¹⁶
Estonie	élections parlementaires et présidentielles	septembre 1992 ¹⁷
Roumanie	élections parlementaires et présidentielles	septembre 1992 ¹⁸

En Afrique:

Éthiopie	élections régionales	juin 1992 ¹⁹
Congo	2 ^{ème} tour des élections présidentielles	août 1992 ²⁰

5. Compétences

La décision d'engager du personnel dans des actions de maintien de la paix et de bons offices appartient au Gouvernement suisse pour les grandes actions, c.-à-d. au Conseil fédéral. Pour les petites actions, c'est le Département fédéral des affaires étrangères qui est compétent.

10 Pour les engagements en Afrique, cf. en particulier la notice du Service de la politique de paix du DFAE du 3 juillet 1992, rédigée pour le séminaire sur l'Afrique dans le cadre de la Conférence des Ambassadeurs de 1992, dodis.ch/63026.

11 Cf. la notice au Secrétaire d'État Klaus Jacobi, Directeur de la Direction politique du DFAE, du 3 avril 1991, dodis.ch/59667, ainsi que les rapports du Conseiller national Urs Scheidegger et des observatrices et observateurs du DFAE, dodis.ch/61988.

12 Cf. le PVCF N° 1756 du 16 septembre 1991, dodis.ch/57473, ainsi que le rapport du Conseiller national Alexander Euler du 24 septembre 1991, dodis.ch/58539.

13 Cf. le PVCF N° 1889 du 30 septembre 1991, dodis.ch/57489, ainsi que les deux rapports sur la mission d'observation, respectivement dodis.ch/58602 du 31 octobre 1991 et dodis.ch/59205 de début novembre 1991.

14 Cf. le PVCF N° 127 du 27 janvier 1992, dodis.ch/58015, et le rapport sur la mission d'observation du 1^{er} octobre 1992, dodis.ch/62186.

15 Cf. le télex de l'Ambassade de Suisse à Belgrade du 4 mars 1992, dodis.ch/63498.

16 Cf. le rapport sur la mission d'observation du 3 avril 1992 et les annexes qu'il contient, dodis.ch/61988.

17 Cf. le procès-verbal de la séance du 5 novembre 1992 de la Commission de politique extérieure du Conseil national, dodis.ch/60884, pp. 26–28.

18 Cf. le procès-verbal de la séance du 5 novembre 1992 de la Commission de politique extérieure du Conseil national, dodis.ch/60884, pp. 23–25.

19 Cf. la notice du Chef adjoint à la Division Sutter du 10 juillet 1992, dodis.ch/63515.

20 Cf. la notice au Secrétaire d'État Jakob Kellenberger, Directeur de la Direction politique du DFAE, du 14 juillet 1992, dodis.ch/62933.

6. *Observateurs électoraux suisses*

La Suisse dispose actuellement d'une équipe d'environ 40 observateurs électoraux volontaires. Un premier groupe a été formé dans le cadre d'un cours d'une semaine en 1989, un deuxième groupe l'a été au début de 1992.²¹

Ces 40 observateurs ont été choisis parmi quelque 200 candidats qui devaient remplir les conditions suivantes: bonnes connaissances linguistiques, en particulier en anglais et en français, expérience pratique internationale, bon jugement, aptitudes pour le travail en équipe, impartialité et disponibilité pour des engagements à court terme.

La participation à une mission déterminée est volontaire. C'est-à-dire que l'observateur auquel on s'adresse peut librement décider s'il désire y participer ou non. Un contrat est conclu avec les volontaires pour chaque opération. Outre un salaire comparable à celui d'un fonctionnaire au niveau du cadre moyen, les observateurs ont droit à la couverture de certaines dépenses (vols, logement, entretien, etc.).

7. *Aspects financiers*

Sur le budget ordinaire des actions de maintien de la paix (voir chiffre 1), environ 0,6 mio de francs suisses peuvent être consacrés chaque année aux observations d'élections. Pour de plus grandes opérations, il est nécessaire de demander un crédit supplémentaire.

La Suisse prend en charge l'ensemble des coûts afférents aux observateurs électoraux. Ce budget ne peut cependant pas servir à verser des contributions à un fonds global d'élections ou à un autre compte du gouvernement invitant. Ceci est de la compétence de la coopération suisse au développement, qui a déjà soutenu de petits projets en relation avec des élections (p. ex. à Madagascar).²² Les moyens qui pourraient être libérés à l'avenir pour de tels buts sont actuellement à l'étude.

8. *Préparation des missions d'observation et coordination*

À l'exception des cas où l'ONU avait reçu un mandat officiel (p. ex. GANUPT), la préparation des observateurs électoraux suisses s'est essentiellement faite en collaboration avec la représentation suisse sur place. Le point faible de ces actions bilatérales a été la coordination entre les différentes délégations nationales d'observateurs électoraux. La Suisse soutient donc les efforts de l'ONU visant à reprendre davantage cette tâche et à rendre la coordination plus efficace.²³

À notre avis, il ne peut pas s'agir pour l'*office de coordination de l'ONU* d'offrir un «service complet». L'office de coordination devrait en effet se limiter aux tâches essentielles. Nous pensons aux prestations suivantes:

- Envoi le plus rapide possible (par l'intermédiaire des ambassades) des documents pertinents tels que les lois électorales et les informations de toute sorte sur les élections envisagées.

21 *Un deuxième cours de formation pour les futurs membres du personnel d'observation électorale a lieu du 2 au 6 mars 1992, cf. dodis.ch/62241. Cf. également le Manuel à l'usage des observateurs électoraux du DFAE de février 1992, dodis.ch/62915.*

22 *Cf. le dossier CH-BAR#E2025A#2002/145#2004* (t.311-Madagascar.70).*

23 *À cet effet, il est décidé lors de la conférence d'Ottawa de mettre en place un réseau d'information sur l'assistance électorale, dodis.ch/62913. L'Unité d'assistance électorale est créé au sein du Secrétariat général des Nations Unies dans le cadre de la résolution du 17 décembre 1991, cf. UN doc. A/RES/46/137. Elle est dirigée par le haut fonctionnaire Horacio Boneo.*

- Tous les pays participants ne sont pas en mesure d'envoyer leurs observateurs électoraux pour la campagne électorale déjà, comme ce serait souhaitable. L'office de coordination devrait pouvoir informer les observateurs arrivés peu de temps avant les élections elles-mêmes sur la situation dans le terrain.
- Soutien des délégations en vue de leur accréditation.
- Plan d'engagement (présentation des différentes équipes, attribution des zones d'observation) en accord avec les représentations sur place.
- En cas de besoin, mise en place d'un réseau de télécommunications simple entre l'office de coordination et les équipes dans le terrain.
- Réunion d'évaluation à l'issue des élections («Debriefing») avec les équipes d'observateurs à leur retour.
- Éventuelle rédaction d'un communiqué conjoint (comme par exemple en Éthiopie).²⁴
- Liaisons avec la presse.
- En principe, chaque délégation, respectivement les ambassades sur place, devraient se charger de la logistique (équipement, réservations d'hôtels, locations de véhicules, etc.). L'office de coordination pourrait se limiter à seconder certaines délégations, à leur demande.

Les tâches susmentionnées devraient pouvoir être accomplies par une petite équipe. Sur demande la Suisse serait prête à mettre des experts à la disposition de l'ONU.

²⁴ *Le rapport* Ethiopian Regional Elections June 1992. Summary of Observer Findings *est basé sur les résultats du Joint International Observer Group et est rédigé par le personnel des Nations Unies, cf.* CH-BAR#E2200.70#1998/428#31* (331.0).