



L'ONU, artisan du processus électoral

Témoignage de Nguyen Huu Dong

Nguyen Huu Dong, dont nous présentons ici le texte, a été l'un des premiers collaborateurs de la Division des affaires électorales (DAE) de l'ONU, dont il est devenu consultant en 1993. Avant même que celle-ci ne soit formellement constituée, il avait participé aux premières missions d'assistance électorale dans des États souverains : celle du Nicaragua (1989-1990), dont il a été l'un des coordinateurs régionaux et celle d'Haïti (1990-1991). Rattaché à la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL) depuis 1987, il est également passé par la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique et le Département des affaires économiques et sociales de New York. Depuis 1993, il a réalisé plus d'une cinquantaine de missions, d'observation électorale dans un premier temps, puis d'évaluation et d'assistance technique, que ce soit en Amérique latine, aux Caraïbes, en Afrique, en Asie ou au Moyen-Orient. Depuis 1997, il est également coordinateur général du Projet s'assistance à l'observation électorale du PNUD, à Mexico.

Pour clarifier l'objet de ma contribution je voudrais tout d'abord préciser quelles ont été mes fonctions au sein de l'ONU jusqu'à ce jour. Je ne parle pas au nom du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) du Mexique, bien que, depuis 2000, j'assume la direction d'un projet d'assistance à l'observation électorale dans cette agence. Je ne parle pas non plus au nom du Département des affaires politiques des Nations unies. J'ai seulement eu le privilège d'appartenir à la Division des affaires électorales dès sa création, voici douze ans. J'ai personnellement assuré quatre types d'activités : *Observation des élections* (Nicaragua, Érythrée, Afrique du Sud, Haïti), *Assistance technique aux élections* (Haïti, Libéria, République centrafricaine, Yémen, Mozambique, Guyane), *Organisation des élections* (Timor oriental, Sahara occidental) *Assistance à l'observation nationale et coordination de l'observation internationale* (Éthiopie, Mexique, Nigeria, Zimbabwe). Il faut préciser aussi que je suis de moins

en moins sur le terrain et que beaucoup de missions, ces dernières années, ont été des missions préparatoires ou des missions tête de pont. J'ai également participé à de nombreuses missions dites d'évaluation des besoins (*needs assessment missions*) dont l'objectif est de définir avec les autorités locales et les pays donateurs les formes d'appui et d'assistance aux processus électoraux. Ces missions de courte durée (une dizaine de jours au plus) précèdent en général les missions d'appui ou d'observation proprement dites. En bref, elles visent à soumettre au Secrétaire général adjoint, responsable des activités électorales de l'ONU, les éléments d'une réponse aux invitations à appuyer les élections nationales qui lui sont présentées par les pays membres. Cette réponse peut être négative. La réponse positive sera accompagnée de recommandations précisant les grandes lignes d'un appui possible. Les formes spécifiques et précises de cet appui sont déterminées conjointement avec le pays bénéficiaire et les pays et organismes donateurs.

La classification des activités que je viens de présenter est trompeuse si elle conduit à penser que celles-ci sont indépendantes les unes des autres. Dans la pratique, en effet, elles peuvent s'entrecroiser, se combiner en fonction du jeu des acteurs et de la conjoncture locale. Ainsi l'observation électorale, par exemple, peut parfois favoriser une amélioration de l'organisation des élections ou encore celle des conditions de la campagne électorale.

De même, l'assistance technique ne doit pas faire penser à une opération purement technologique, certes concevable (l'enregistrement des résultats électoraux, par exemple) mais rare. Il s'agit souvent d'une combinaison de soutien logistique (préparation d'un plan opérationnel) et de conseils en gestion de l'appareil électoral. Ainsi, la préparation d'une liste d'électeurs peut se rapprocher d'un recensement (là où l'inscription sur la liste d'électeurs est volontaire) mais il faudra aussi penser aux campagnes d'éducation civique, de conscientisation, etc., si l'on veut le succès de l'opération.

Dans la coordination des observateurs internationaux et le soutien aux observateurs nationaux, il y a tout à la fois des éléments techniques (préparation des formulaires d'enquêtes, des plans opérationnels ou des plans logistiques et financiers) et des éléments sociopolitiques comme les cours de formation, les négociations avec les donateurs et les médiations avec les autorités nationales ou électorales.

En simplifiant, on dira que chaque opération décrite ci-dessus comprend 70 % de ses termes de référence et 30 % de tout le reste.

J'ai présenté dans d'autres textes les conditions, limites et effets de l'observation électorale¹. Par ailleurs, nous avons, également, avec l'Université autonome natio-

1. Nguyen Huu Dong, « Funciones y límites de la observación electoral », dans *Ética y derecho electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de derecho electoral*, TEPJF-IFE-UNAM-Universidad de Quintana Roo-PNUD, 1999, p. 1 305-1 316.

nale du Mexique, produit un CD-Rom interactif intitulé *Guide pour l'observation des élections*². Enfin, j'ai décrit dans un autre article l'assistance électorale fournie en Haïti³. Je voudrais centrer ici mon propos sur deux questions qui me semblent importantes à éclaircir : d'une part, la *décision* d'apporter ou non un appui aux processus électoraux ; d'autre part, les *effets* recherchés de cet appui. Il est évident que les décisions ne sont prises qu'en accord avec le pays bénéficiaire, ce qui signifie implicitement qu'elles donnent naissance à des formes d'appui qui ne sont pas parfaites. Elles reflètent seulement un minimum de consensus entre le pourvoyeur de l'appui et le bénéficiaire. Dans le cadre d'une organisation comme les Nations unies, ce consensus doit s'étendre à la communauté des bailleurs de fonds, ce qui a pour effet de n'entreprendre que des actions d'une efficacité indiscutable avec un degré zéro de controverse.

La prise de décision dans le domaine de l'appui aux élections

Pour aller vite, je partirai de l'hypothèse de départ que le pays bénéficiaire prend l'initiative de solliciter l'appui au processus. Comme telle, la demande peut être complète ou non. C'est un premier pas à franchir. En effet, on ne tiendra pas pour acquis que la demande reflète exactement les besoins du pays et l'on dira que, comme les trains, une demande peut en cacher une autre. Une des tâches de nos missions d'évaluation consiste précisément à déterminer les besoins réels du processus électoral, besoins qui ne sont pas toujours formulés en détail, ni avec précision, dans la demande présentée par le pays bénéficiaire. Un pays de l'Afrique australe a ainsi présenté une requête pour l'appui à la création d'une liste d'électeurs fiable et au-dessus de tout soupçon. Lorsqu'on sait que ce pays est l'un des plus affecté par le SIDA et que 1 % environ des électeurs et électrices meurent chaque mois de cette maladie, on imagine combien il est illusoire de vouloir enlever les noms des disparus de la liste électorale qui est close trois mois avant les élections.

Le second pas consiste soit à rejeter la demande d'assistance, soit à l'accepter.

D'une façon générale, cette décision dépend de la faisabilité du projet d'aide. Le temps joue un rôle clef, bien entendu. Une demande formulée à un ou deux mois de la date des élections ne peut engendrer les effets voulus, à moins que ce ne soit une demande de financement. Et encore, aucun donateur ne peut disposer instantanément de ressources pour ce genre d'opération. Je ne mentionne pas les *vraies-fausse*s demandes.

Le rejet peut aussi se justifier d'une façon plus politique, plus facile à formuler

2. *Guía para la observación electoral*, ONU-UNAM-IFE-TEPJE, Mexico, 1999.

3. Nguyen Huu Dong, « Assistance à l'organisation des élections en Haïti », dans *La crise d'Haïti (1991-1996)*, Paris, Montchrestien, 1996, p. 99-104.

au niveau bilatéral que multilatéral : l'absence de volonté de respecter un minimum de règles du jeu démocratiques dont, par exemple, la liberté d'expression, la liberté d'association, la liberté d'opinion ou de vote, etc. Ces règles ne sont pas inventées par un pays ou une organisation particulière, mais sont le produit des décisions prises librement par la communauté internationale. Nous abordons ici un autre thème de controverse : faut-il ou non accepter quand même l'invitation afin de tempérer par la présence étrangère la tentation et la pratique autoritaires du pays ? Une telle question n'est pas abstraite bien que les réponses soient souvent trop passionnées pour être opératoires. Peut-être nous faudra-t-il revenir sur ce thème (assumant que la réponse est d'appuyer le processus électoral avec les risques de servir de « feuille de vigne » à un régime déterminé), dans le cadre d'une discussion non sur *l'ingérence démocratique* mais plutôt sur le *grignotage démocratique*. Cela dit, je doute fort que, dans ce domaine, il y ait vraiment une rationalité indiscutable. Mais nous pouvons au moins avancer des arguments dans un sens ou dans un autre. Ce que l'on peut dire à ce niveau, c'est que le processus électoral a ceci de particulier qu'il est justement un processus et que son évolution, comme son aboutissement, n'est pas donné une fois pour toutes. À vrai dire, le pouvoir de créer l'incertitude dans les résultats est déjà un acquis considérable dans le domaine électoral.

L'acceptation dépend de multiples facteurs, le premier étant la possibilité d'observer et d'appuyer le processus électoral dans son intégralité.

Tout processus électoral commence avec la liste des électeurs, pour se terminer avec la présentation des résultats, en passant par le découpage électoral, la campagne électorale, le jeu des partis politiques, la préparation du matériel électoral et l'organisation du vote. J'ai le sentiment que ce processus technique est souvent considéré comme allant de soi, ou pire, comme étant négligeable. Le matériel électoral par exemple : les meilleures urnes sont produites par les entreprises canadiennes, coréennes ou mexicaines (elles sont transparentes, peu coûteuses et solides). Les bulletins de vote comme les cartes d'électeurs sont de plus en plus sophistiqués et dépassent de loin les normes françaises. Si la qualité du matériel est importante, sa capacité à traduire, dans les faits, un bon contrôle du public sur la transparence du processus électoral ne l'est pas moins. De nombreux pays utilisent ainsi un bulletin de vote unique sur lequel les électeurs marquent leur choix à l'aide d'un crayon. Ce bulletin unique a généré certaines polémiques en Afrique du Sud par exemple, mais constitue un progrès indiscutable dans la construction de la transparence des élections.

Le constat que je fais est donc le suivant : les éléments matériels du processus électoral peuvent contribuer de façon significative à réduire la méfiance de l'électorat dans les opérations électorales. Je me souviens de cette encre supposée indélébile qu'on a essayée dans un pays francophone à la télévision et qu'un observateur a enlevée en trempant son doigt dans un verre de Coca Cola...

En d'autres termes, dans le processus électoral, les éléments techniques jouent pleinement leur rôle quand ils sont accompagnés d'une crédibilité sociale (l'urne est transparente et cadenassée, les bulletins sont d'un papier difficile à imiter, les cartes d'électeur sont raisonnablement fiables). Par ailleurs, la crédibilité et la fiabilité d'une opération électorale se matérialisent toujours d'une façon visible : combien de pays ont vu leurs résultats électoraux remis en question du fait qu'ils ont été rendus publics avec du retard ?

Cette crédibilité est aussi affectée par les structures institutionnelles en vigueur : au cours des dernières décennies, la tendance en Amérique latine, par exemple, a été de confier l'organisation des élections à un organisme indépendant du gouvernement. Les inconvénients sont clairs : absence d'expérience administrative, coût plus élevé, lourdeur de la bureaucratie étatique, etc., mais l'avantage est immense : l'organisme en question, que ce soit un conseil électoral ou un institut électoral ou encore un tribunal électoral, est perçu comme indépendant du gouvernement en place et, de ce fait, garant de la « propreté » des résultats.

Ce résumé des avantages et inconvénients d'une institution indépendante, dans un contexte précis, ne fait qu'ouvrir les débats. Pour ma part, je dirais seulement qu'il me paraît important de ne pas utiliser un modèle préconçu (parce qu'on le connaît mieux, parce qu'il paraît plus raisonnable, moins coûteux, plus efficace, etc.) mais de *fabriquer une institution sur place*, dans un contexte national déterminé et dans une conjoncture précise. La création par les autorités guinéennes, il y a quelques années, d'un Haut Conseil aux affaires électorales, institution de prestige et de consensus, chargé de la transparence du processus électoral – ce dernier restant sous la responsabilité du ministère de l'Intérieur –, est un exemple de la combinaison entre le désir de transparence, le respect des termes de la loi, la nécessité de l'efficacité administrative et la volonté d'inclure les partis politiques dans le jeu de l'organisation électorale. En ce sens, le Haut Conseil a joué un rôle non négligeable dans la crédibilité du processus.

Pour finir sur ce point, je dirais que le processus électoral est un double processus technico-social et que c'est, en dernière instance, la crédibilité qui joue le rôle de ciment de l'édifice : cela ne sert à rien d'avoir 99 % d'électeurs qui se rendent aux urnes si le résultat est salué d'un claquement de langue. Et rien ne justifie les heures de queue devant le bureau de vote parce que le matériel tarde à venir, parce que l'organisation du vote est mal faite, etc. Pour revenir sur des événements relativement récents, je ferai référence aux élections nord-américaines de 2000 où, pour des raisons essentiellement techniques, le pouvoir des juges a eu raison de celui des urnes (c'est plus compliqué que cela, certes, mais c'est un condensé du débat dans une perspective électorale).

Cela nous permet d'ouvrir un autre débat sur la base de la question suivante : quel est l'objectif de l'appui au processus électoral ? La réponse qui se dégage de

ce qui vient d'être analysé est claire (mais pas nécessairement convaincante pour tous, bien qu'elle soit la moins controversée) : l'appui est d'abord donné au processus électoral afin de consolider à la fois sa transparence, sa crédibilité et son efficacité.

D'autres réponses sont bien sûr possibles : aider par exemple au renforcement de la pratique démocratique. Réponse respectable, certes, mais qui soulève des problèmes autrement plus complexes.

Les effets de l'appui au processus électoral

La dernière question nous entraîne dans le débat sur les *effets* de l'appui aux processus électoraux. Ces effets sont multiples et multiformes, et dépendent bien sûr des activités concrètes générées par cet appui.

Une assistance, par exemple, à la fabrication de la liste des électeurs implique au moins trois types d'activités : formation d'administrateurs, renforcement des institutions publiques et dotation d'équipements. D'une certaine façon, toute forme d'aide au processus électoral dans ce qu'il a de plus technique recouvre ces trois aspects. Et leurs effets à long terme sont indiscutables : une administration publique solide, gérée par des fonctionnaires compétents et dotée d'un minimum d'équipements ne peut que renforcer la capacité de gestion de l'appareil d'État. Il y a cependant le risque, et nous l'avons vu dans de nombreux endroits, que le personnel formé pour les élections ne trouve rien de mieux à faire que d'aller travailler dans des secteurs offrant de meilleurs salaires.

L'appui dans le domaine de la crédibilité est plus difficile à mesurer : une institution nouvelle que la communauté internationale contribue à soutenir financièrement, par exemple, tend à disparaître au lendemain de l'épuisement de cette aide. Le temps électoral est un temps court, intense et favorable aux décisions. Après les émotions du vote, quel intérêt peut-on encore porter à une institution électorale ? Pourtant, si le travail est bien conçu, il peut au moins rester un certain goût du dialogue entre adversaires, une certaine habitude du travail en commun entre ceux que les idéologies, l'ethnie ou la religion séparent ou opposent. Au Nicaragua (en 1989-1990) ou au Salvador (1992-1994), ces pratiques ont permis d'assurer une période postélectorale relativement pacifique, au vu des conflits sans merci de la période antérieure.

Pour ma part, et pour faire avancer la discussion, je dirais que l'appui aux élections, toutes formes confondues et dans une perspective relativement longue, devrait viser trois objectifs : d'une part, le renforcement technique de l'appareil électoral, quelle que soit sa forme institutionnelle, à travers la formation de ressources humaines et la dotation en matériel ; d'autre part, l'appui doit avoir comme règle générale la recherche des conditions de prévention de conflits ou, lorsqu'ils sont déjà présents, la gestion institutionnelle de ces conflits. Je suppose évidemment que

les acteurs du conflit veulent bien trouver une sortie honorable et juste à leur affrontement. Dans le cas contraire, il est évident qu'il serait préférable de mettre les ressources dans l'humanitaire ou tout autre projet social respectable ; enfin, et dans la mesure où le processus électoral est un fait social, comme diraient les sociologues, il faudra aussi que cet appui puisse offrir à la société civile organisée des opportunités de mobilisation et de consolidation.

Institution électorale et administration publique : le thème de la gouvernance

En coopération avec quelques organisations spécialisées, les Nations unies se sont lancées dans une vaste réflexion sur l'administration des élections et sur les institutions de gestion des élections comme un élément important de la gouvernance. Le projet Administration and Cost of Elections (ACE) qui en est sorti mérite d'être connu plus largement⁴. Ma seule réserve est que ce projet peut apparaître comme faisant partie d'une croisade pour des thèses et des positions loin d'être approuvées par tous, en ce qui concerne, par exemple, le rôle d'une institution électorale indépendante du pouvoir exécutif, la représentation proportionnelle ou bien encore certains modes de résolution des conflits électoraux.

Prévention et gestion des conflits nationaux à travers le processus électoral

Je pars de l'hypothèse – vérifiée dans les statistiques disponibles – que les pays qui sollicitent un appui dans le domaine électoral sont des pays divisés (pour reprendre la terminologie politiquement correcte américaine : y a-t-il des pays non divisés ?). Le degré de cette division est variable et le caractère latent ou ouvert du conflit qui les secoue donnera lieu à un traitement spécifique. On écarte pour le moment le cas des pays qui sollicitent un appui strictement financier ou technologique. Le Costa Rica, par exemple, est en train d'explorer les techniques de comptage plus efficace des résultats. Cela n'entre pas dans les discussions de cette section.

Je répète aussi que les spécialistes électoraux s'accordent à dire qu'il n'y a pas, dans l'absolu, de système électoral optimal, et que le meilleur système n'est pas celui qu'on importe mais celui que le pays fabrique lui-même. L'approche simpliste serait comparable à celle du consommateur dans un supermarché. Sur l'étagère, une multitude de systèmes électoraux : il suffit de mettre dans le chariot celui qui convient le mieux (ou qui est le plus attrayant). Rien n'est plus erroné car au fond, en tant que système d'attribution des sièges en fonction des voix, le système électoral joue un rôle central dans la gestion et le partage du pouvoir, et ce pouvoir est toujours spécifique à un pays déterminé. Pardonnez cette platitude, mais j'ai entendu trop souvent des propos pour le moins curieux, selon lesquels un système

4. IDEA-ONU-IFES, 2002.

est bon parce qu'il a fonctionné pendant longtemps dans un pays donné ou dans l'un des pays donateurs. Rien n'est moins sûr.

Les intervenants extérieurs que nous sommes se doivent de connaître les vertus comparées de tous les systèmes fondés sur les règles de la transparence et de la justice. Mais ils doivent pouvoir s'effacer dans les discussions pour laisser aux acteurs locaux le soin d'en discuter et de tirer leurs propres conclusions, quitte à ce que l'intervenant assume, par la suite, le suivi et la cohérence des décisions prises.

J'ai à l'esprit l'exemple de l'Afrique du Sud et des élections de 1994. Trois ans de discussions entre Sud-Africains, pour avoir des élections où toutes les forces politiques soient incluses afin de réduire d'une façon remarquable les conflits pré et post-électorales. Une transposition de ce système électoral au Libéria en 1997 s'est révélée complètement futile et inopérante.

J'ai aussi en vue les votes par *us et coutumes* dans les municipalités d'Oaxaca, un État du Mexique à majorité indigène. Là, les principes de base du suffrage universel, individuel, secret et libre, etc., ont dû laisser la place aux compromis nécessaires à la recherche de la paix, négociée longuement par les intéressés eux-mêmes. En d'autres termes, il arrive que les discussions qui précèdent les élections soient plus importantes que ces dernières, considérées davantage comme une forme de célébration que comme un mode de sélection et d'exclusion. On retrouve ici les échos des travaux de Rosanvallon⁵ et de Gueniffey⁶ sur le vote durant la Révolution française.

En ce sens, le système électoral peut jouer un rôle dans la prévention des conflits ou bien représenter le compromis entre les adversaires lorsque ces derniers parviennent à un accord politique de fond. Si le système électoral peut faire partie du chemin qui mène vers la prévention et la gestion des conflits, il faut bien entendu qu'on puisse faire l'analyse de ces conflits, proposer un processus de discussion sur les termes possibles d'une solution et recommander les mesures appropriées.

En plus du rôle du système électoral, je pense qu'il est aussi important de souligner le rôle des administrateurs électoraux, comme représentants de ce système. Il est vrai que ces administrateurs sont appelés de façon quotidienne à se mêler des conflits qui surgissent lors de la mise en place des opérations électorales : conflit entre les partis politiques (que ce soit pour la campagne électorale, l'accès aux moyens de communication) ou conflit entre les autorités nationales et les partis, conflit entre la société civile et les autorités, etc. L'appui international devrait prendre en compte la formation professionnelle de ces administrateurs mais y ajouter également une formation de médiateur (honnête) entre les forces et secteurs (comme disent les Haïtiens) hostiles ou opposés les uns aux autres.

5. Pierre Rosanvallon, *Le sacre du citoyen : histoire du suffrage universel en France*, Paris, Gallimard, 1992.

6. Patrice Gueniffey, *Le nombre et la raison : la Révolution française et les élections*, Paris, EHESS, 1993.

Renforcement de la société civile

Je le disais plus haut : le fait électoral est un fait social (et total). Si les autorités électorales ont le monopole de l'organisation des élections (dans le sens décrit plus haut), elles n'ont pas celui de la transparence. Dans la pratique, nous savons bien qu'elles sont le premier objet de l'observation électorale et les doutes comme les critiques sur la fiabilité du processus électoral vont d'abord à leur rencontre (j'écarte à nouveau le cas des pays où les disputes électorales sont inexistantes et où le rôle de l'institution électorale va de soi, sans bruit ni rumeur).

L'expérience du Mexique en 1994 où plus de 80 000 citoyens se sont portés volontaires pour observer les élections fédérales est à cet égard remarquable : non que le nombre ait été important (aux Philippines en 1985, le National Citizens' Movement for Free Elections (NAMFREL) avait mobilisé plus de 500 000 observateurs) mais à cause de l'organisation et de l'efficacité de nombreux groupes d'observateurs. Ce mouvement s'est prolongé dans le temps (on retrouve des observateurs en 1997, en 2000 puis en 2003) et s'est développé à travers le continent : du Pérou au Nicaragua, de Guyane en Haïti, les ONG qui se sont consacrées à l'observation électorale ont envoyé des représentants pour apporter leur expérience à leurs collègues étrangers.

Les observateurs nationaux ont certains avantages par rapport aux observateurs internationaux. Ils connaissent mieux les réalités du pays, ils ont besoin de moins de ressources et surtout ils restent sur place pour surveiller la période postélectorale. Par exemple, certaines organisations observent de près les jugements relatifs aux violations du droit électoral, d'autres veillent à ce que les candidats et les partis tiennent leurs promesses de campagne. Même si cela se révèle difficile, je pense qu'il est important d'obliger les partis et les candidats à plus de responsabilités et cette pratique est une éducation civique à la fois pour les surveillants et pour les surveillés.

Bien entendu, l'inconvénient des ONG nationales c'est qu'elles risquent d'adopter des attitudes partisans, avant, pendant ou après les élections. Les exemples ne manquent pas d'organisations de façades ou courroies de transmissions des grands partis politiques. Faire avancer les choses signifie prendre des risques et on ne les fera pas avancer en pratiquant la théorie du complot. Je reste convaincu que si les ONG disposent de ressources indépendantes, si elles ont une méthodologie inattaquable d'observation électorale (en transparence, en technique), elles peuvent contribuer de façon décisive à la prévention des violations de la loi électorale et permettre une plus grande transparence dans la conduite des élections. Il suffirait que les questionnaires d'enquêtes soient du domaine public ou que les méthodes d'évaluation de la conduite des élections soient discutées avant le déroulement de ces dernières. Ces pratiques simples peuvent rendre le travail des observateurs aussi neutre que possible et donner à leur jugement un poids important.

Si l'on veut bien accepter les arguments développés ci-dessus, il apparaît que

l'appui international à l'observation nationale devrait se développer dans deux directions : le financement et la méthodologie. Le financement consolide l'indépendance relative de l'ONG (après tout, quand on dépend de plusieurs personnes pour le financement, on ne dépend plus de personne...), mais il lui permet aussi de planifier l'avenir. Un ordinateur ne sert pas que lors des élections.

La méthodologie sert un double objectif : assurer l'impartialité relative de l'organisation, mais aussi forcer l'organisation à... s'organiser, avec un plan de travail, un plan de déploiement, un plan financier. On connaît l'aspect sympathique de certaines ONG où l'improvisation est de règle. Le temps électoral est un temps strictement calculé, sectionné, organisé. Cette discipline ne peut que servir le travail des ONG à long terme.

Dernier argument qui n'est pas sans importance : le coût de l'observation nationale est nettement moins élevé que l'observation internationale. Bien sûr, ce n'est qu'un élément de la discussion car d'autres considérations peuvent être prises en compte. Un observateur international a de façon générale une autorité morale plus grande, etc. Mais rien n'empêche d'envisager un système de coordination entre les deux types d'observateurs.

Des effets induits aux effets *sui generis* : invitation aux débats

C'est un des points sur lesquels j'ai le plus de doute et vous pardonnerai ma prudence. Je partirai de la thèse maintenant un peu dépassée de Samuel Huntington sur les trois vagues de démocratisation⁷. Au cours de la deuxième, les pays s'engageant dans des pratiques démocratiques l'ont fait sur la base de systèmes électoraux hérités ou importés, cependant que ceux de la troisième vague ont, pour la plupart, fabriqué des systèmes propres, aptes à faire face à des contingences conflictuelles particulières. La question qui se pose est souvent celle du mode de transmission de cette pratique démocratique, pratique qu'on mesure le plus souvent à travers des pratiques électorales appropriées.

Dans le langage de l'ONU, il est rarement fait mention d'élections démocratiques, mais plutôt d'élections libres, justes et périodiques. Au-delà d'un problème sémantique, il y a une interrogation réelle : promouvoir la tenue d'élections ainsi caractérisées, n'est-ce pas promouvoir la démocratie ? Ces pratiques électorales ne sont-elles pas une partie importante dans la diffusion des *régimes* de type démocratique ? Ou encore, dans quelle mesure l'appui électoral à travers, par exemple, les cours de formation des administrateurs électoraux n'est-il pas un des canaux privilégiés de consolidation d'une certaine « communauté épistémologique », moteur des efforts de démocratisation ?

7. Samuel Huntington, *The Third Wave : Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, Okla, University of Oklahoma Press, 1991.

Il est entendu que peu de gouvernements ont explicitement souhaité l'appui électoral dans cette perspective. L'opposition le fait souvent (dernier exemple, le Pérou durant l'élection présidentielle de 2000). Il est aussi évident qu'une coopération, même gouvernementale, ne peut faire l'économie d'une telle problématique. ■

Commentaire par David Recondo

À la fin de la guerre froide et l'effondrement du bloc soviétique font apparaître la démocratie pluraliste comme le seul type de régime légitime et encouragent la diffusion d'une nouvelle conception de la sécurité internationale⁸. Les processus de démocratisation qui s'enchaînent, à partir des années 1980, en Amérique latine, en Asie puis en Europe de l'Est et en Afrique, contribuent en outre à créer un véritable marché pour les activités d'assistance internationale, en particulier dans le domaine électoral (observation, ingénierie institutionnelle, assistance technique, etc.). La « conditionnalité démocratique » imposée par les organisations régionales (Union européenne, Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, Organisation des États américains, etc.) à ceux qui veulent adhérer à ce processus ou recevoir de l'aide au développement induit également une demande croissante d'« expertise ». Enfin, dès la fin des années 1990, une nouvelle conception du développement se diffuse au sein des organismes spécialisés (Banque mondiale, Banque interaméricaine de développement, Programme des Nations unies pour le développement, etc.). L'échec relatif des politiques

8. Selon cette nouvelle conception, la démocratie est une garantie de paix et de stabilité au niveau international (les démocraties auraient moins tendance à se faire la guerre que les régimes autoritaires). Pour une critique de cette hypothèse de la « paix démocratique », cf. Charles W. Kegley, Margaret G. Hermann, « In Pursuit of a Peaceful International System », dans Peter J. Schraeder (ed.), *Exporting Democracy: Rhetoric vs. Reality*, Boulder, Co., Lynne Rienner Publishers, 2002.

d'ajustement structurel ou du moins leur incapacité à créer les conditions d'une récupération économique durable, amène en effet les pays donateurs à revaloriser les paramètres institutionnels et politiques du développement⁹. Il se produit alors une sorte de « virage néo-institutionnaliste »¹⁰ qui fait de la démocratie le meilleur moyen d'assurer le développement économique, contrairement à ce que postulait la théorie développementaliste classique¹¹.

C'est dans ce contexte général qu'il convient de resituer les activités d'assistance électorale menées par l'ONU¹². Dès 1988, l'Organisation inaugure une série de Conférences internationales des démocraties nouvelles ou rétablies¹³. Lors de ces réunions, un « lien indissoluble entre la paix, la démocratie et le développement »¹⁴ est affirmé, si bien qu'en 1994, après la Conférence de Managua, l'Assemblée générale émet une première résolution relative à l'« appui du système des Nations unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles ou rétablies »¹⁵. Quelques années plus tard, en juin 2000, lors de la conférence de Varsovie intitulée « Vers une communauté de démocraties », et réunissant les représentants de 107 pays, le Secrétaire général de l'ONU, Koffi Annan, déclare : « La validité des principes démocratiques est désormais universellement reconnue [et] l'un des plus grands défis que l'humanité devra relever au XXI^e siècle sera de rendre la démocratie aussi universelle dans la pratique. Les nations où la démocratie est déjà bien établie devront être vigilantes pour préserver cet acquis; elles devront aussi, ensemble, aider les pays où la démocratie fait ses premiers pas »¹⁶.

En 1991, face à l'afflux de requêtes en provenance des États membres, l'Assemblée générale avait demandé au Secrétaire général de désigner un haut fonctionnaire qui serait spécialement chargé de traiter les demandes d'assistance électorale. Cette fonction fut finalement attribuée au Secrétaire adjoint aux affaires politiques et, dès avril 1992, une Division des affaires électorales fut créée pour le

9. Voir, notamment, J. Mark Payne, Daniel Zovatto, Fernando Carrillo Flórez, Andrés Allamand Zavala, *Democracies in Development. Politics and Reform in Latin America*, Washington, D.C., BID-IDEA, 2002.

10. Angel Saldomando, « Quelques interrogations sur la gouvernance », dans Jean-Louis Bianco et al., *Les non-dits de la bonne gouvernance. Pour un débat politique sur la pauvreté et la gouvernance*, Paris, Karthala, 2001, p. 95-117.

11. Bertrand Badie, *Le développement politique*, Paris, Économica, 1994.

12. L'ONU fournit de l'assistance électorale dès sa création, dans le cadre des processus de décolonisation. C'est seulement à partir de 1989-1990, avec la mission d'observation au Nicaragua, qu'elle intervient dans les États souverains qui en font la demande.

13. Cinq conférences ont été organisées jusqu'à ce jour : à Manille, aux Philippines (3-6 juin 1988) ; à Managua, au Nicaragua (4-8 juillet 1994) ; à Bucarest, en Roumanie (2-4 septembre 1997) ; à Cotonou, au Bénin (4-6 décembre 2000) et à Oulan Bator, en Mongolie (10-12 septembre 2003).

14. *Déclaration de la Seconde Conférence internationale des démocraties nouvelles ou rétablies*, Managua, 6 juillet 1994, p. 1.

15. Résolution A/49/30, 7 décembre 1994.

16. Discours prononcé par Koffi Annan, Secrétaire général de l'ONU, à Varsovie, le 27 juin 2000. Cette conférence a été organisée par les États-Unis, la Pologne, l'Inde, la Corée du Sud, le Chili, le Mali et la République tchèque.

seconder dans cette tâche. Dès lors, l'ONU reçut plus de deux cents demandes d'intervention et fournit de l'assistance technique dans une centaine d'États membres. Composée d'une dizaine de fonctionnaires, la Division a pour rôle d'examiner les demandes d'assistance et de fournir des recommandations au Secrétaire adjoint sur la réponse à leur apporter. Lorsque celui-ci l'estime nécessaire, les membres de la Division effectuent des missions d'évaluation des besoins dans les États qui demandent de l'assistance. La Division est censée collaborer avec les autres agences et instances de l'ONU lorsque leurs activités ont une composante électorale (PNUD, Département des affaires économiques et sociales, Département des opérations de maintien de la paix, etc.). Lorsque des missions d'observation électorale sont organisées, la Division se charge généralement de coordonner et d'apporter un soutien logistique aux observateurs internationaux. Enfin, elle gère un fichier d'experts électoraux susceptibles d'être recrutés ponctuellement dans des missions d'assistance.

Le texte de Nguyen Huu Dong apporte un éclairage particulier sur la question de l'« exportation » de la démocratie. Il reflète le point de vue d'un praticien, qui s'est formé à l'assistance électorale sur le terrain. La perspective est donc opérationnelle plus que théorique. Mais elle ne se réduit pas pour autant à des considérations d'ordre technique. Au contraire, Nguyen Huu Dong aborde les questions fondamentales de la diffusion de modèles politiques, de la décision d'intervention ou non de la communauté internationale dans les affaires internes des États et des effets – voulus ou induits – de l'assistance électorale, mais à travers le prisme de la décision et de l'action. Il s'agit-là d'un complément aux réflexions théoriques d'autant plus salutaire qu'il nous permet de relativiser les considérations souvent trop hâtives et généralisantes que l'on a pu avoir sur l'« expertise démocratique ».

Nous pointerons donc simplement quelques éléments de ce témoignage qui nous semblent particulièrement stimulants. Tout d'abord, le caractère multidimensionnel de l'assistance électorale : la technologie et la logistique ne servent à rien si la dimension sociale, politique et même symbolique est négligée. Opération « intégrale » s'il en est, l'assistance électorale doit aborder de front ces différents éléments du processus électoral. Ensuite, l'auteur insiste à plusieurs reprises sur le fait que les meilleures institutions électorales sont celles que les acteurs « nationaux » fabriquent eux-mêmes, sur place. Rejetant les modèles préconçus, Nguyen Huu Dong revendique une approche au cas par cas, où chaque situation exige une solution particulière. Cela semble d'autant plus crucial, qu'il considère que l'assistance électorale peut – et doit – contribuer à la prévention et à la gestion des conflits. Le processus de « fabrication » et donc de négociation des règles du jeu électoral est au moins aussi important – si ce n'est plus – que le résultat final. L'ONU chercherait ainsi à « faciliter » les négociations, plutôt qu'à imposer un quelconque arrangement aussi idéal puisse-t-il paraître au vu des expériences antérieures.

Mais l'intérêt des propos de Nguyen Huu Dong vient également d'un troisième élément : ce que l'on pourrait appeler les « bénéfiques collatéraux » de l'assistance électorale. Non seulement elle peut contribuer à éviter et à réguler les conflits mais, en outre, elle participe à la formation d'administrateurs, au renforcement d'une société civile organisée et à la diffusion d'un certain « goût du dialogue entre adversaires ». Autant d'effets induits qui dépassent le simple enjeu électoral. Au-delà des élections, l'assistance aurait ainsi des effets bénéfiques sur la consolidation de l'État, la pratique de la citoyenneté et la structuration d'un espace public transcendant les clivages ethniques, religieux ou factionnels.

Certains points méritent néanmoins un jugement plus critique. Les propos de Nguyen Huu Dong sont bien ceux d'un praticien qui fournit une vision nécessairement subjective, voire partielle de sa pratique. Il semble avoir limé les « aspérités » d'une assistance électorale onusienne, dont il est difficile de croire qu'elle soit exempte de toute contradiction. Cinq questions restent en suspens : le caractère neutre, voire apolitique de l'intervention onusienne dans le domaine électoral ; les contradictions et les rivalités entre organismes au sein même de l'Organisation ; le biais procédural implicite dans cette assistance ; la capacité des élections « assistées » à résoudre des conflits violents et, enfin, les effets « secondaires » de l'assistance électorale.

Les propos de Nguyen Huu Dong donnent l'impression que la Division des affaires électorales n'intervient pas directement dans la mise en place des systèmes électoraux et qu'elle agit toujours en aval, une fois que les acteurs locaux ont choisi les règles du jeu (mode de scrutin, découpage électoral, etc.). En effet, l'essentiel de l'activité d'assistance électorale de l'ONU semble exclusivement centré sur l'organisation et l'administration des élections (élaboration des listes, acquisition et utilisation du matériel, éducation civique, formation des administrateurs locaux, etc.). L'assistance technique serait fournie dans le cadre institutionnel fixé au préalable par les principaux acteurs politiques du pays concerné, sans que les experts de l'ONU aient la moindre influence sur le choix même des règles du jeu. Cette interprétation s'applique sans doute à la majorité des missions d'assistance qui se déroulent à partir de la seconde moitié des années 1990 : la plupart des États membres ayant dépassé le stade des premières élections, l'assistance demandée vise au développement des capacités locales et de l'expérience acquise, plutôt qu'à l'organisation directe du scrutin. Il s'agit, en somme, de renforcer, par une assistance technique ciblée et ponctuelle, les moyens et les savoir-faire dont disposent déjà les États demandeurs et leurs institutions électorales¹⁷. Mais il convient néanmoins de ne pas généraliser cette interprétation à l'ensemble des missions d'assistance

77. Linos-Alexandre Sicilianos, *L'ONU et la démocratisation de l'État. Systèmes régionaux et ordre juridique universel*, Paris, Pedone, 2000.

menées par l'ONU. Il faut notamment différencier les types de mandat qui régissent son intervention. Lorsqu'il s'agit d'opérations de maintien de la paix de grande envergure, comme celle qui ont lieu au Cambodge, en 1992-1993, au Kosovo ou bien au Timor oriental, en 1999, l'ONU se charge d'organiser et de contrôler l'ensemble du processus électoral. Même si le choix du mode de scrutin et l'élaboration de la réglementation électorale font l'objet d'une négociation entre les forces politiques nationales et que des commissions électorales composées de nationaux sont mises sur pied, l'influence exercée par les fonctionnaires et les experts internationaux est bien plus importante que ne le laisse entendre Nguyen Huu Dong. De plus, l'impartialité de l'ONU est forcément mise à mal, lorsqu'elle doit évaluer le déroulement d'un processus électoral qu'elle a elle-même organisé. Or ce « cumul des mandats » (observation, assistance technique – y compris dans l'élaboration des lois électorales –, administration électorale, etc.) est fréquent dans les missions de maintien de la paix.

De même, il conviendrait de distinguer les différents acteurs qui interviennent dans l'assistance électorale onusienne. Les propos de Nguyen Huu Dong donnent l'impression d'une coordination harmonieuse du travail entre les différentes instances de l'ONU. Or, comme toute autre organisation administrative, celle-ci n'est pas une entité homogène, dont l'ensemble des éléments partageraient un même référentiel et coordonneraient, sans empiètements mutuels, leurs interventions. Ce que dit l'auteur peut valoir pour la DAE, encore qu'il existe sans doute, au sein même de cette unité, des différences d'appréciation sensibles entre les personnes qui y travaillent. En d'autres termes, il serait abusif de considérer la vision de Nguyen Huu Dong comme le reflet de la « philosophie générale » de la DAE, encore moins de celle de l'ensemble de l'ONU. Il est même simplificateur de parler de l'assistance électorale onusienne au singulier. Plusieurs instances du système des Nations unies interviennent dans le domaine de l'assistance électorale. Il en est ainsi du PNUD qui fournissait de l'assistance technique électorale avant même que la DAE ne soit créée, mais aussi du Département des affaires économiques et sociales et du United Nations Office for Project Services (UNOPS), qui a joué un rôle central dans l'organisation des élections cambodgiennes en 1992-1993. Certes, depuis 1992, la DAE est censée centraliser les demandes d'assistance électorale et coordonner les actions des différentes instances de l'ONU qui interviennent dans ce domaine. Mais chaque organisme étant jaloux de ses prérogatives, la rivalité l'emporte le plus souvent. En outre, les approches et les méthodes de ces instances sont très différentes et varient en fonction des personnes qui les dirigent. Le tableau se complique encore un peu plus lorsqu'on s'aperçoit que, dans certaines missions, l'ONU coordonne l'intervention d'experts appartenant à d'autres organismes et dont on est en droit de douter qu'ils partagent tous le pragmatisme de Nguyen Huu Dong. Celui-ci évoque l'International Institute for

Democracy and Electoral Assistance (IDEA)¹⁸ comme pour s'en distinguer ; on pourrait également évoquer l'International Foundation for Election Systems (IFES)¹⁹ ou bien le National Democratic Institute (NDI) et l'International Republican Institute (IRI), tous deux financés par le National Endowment for Democracy (NED)²⁰. Or ces experts, même s'ils n'appartiennent pas directement à la DAE, ni même à l'ONU, sont souvent recrutés dans des missions dont cette dernière assure la coordination. Tel est le cas, par exemple de la mission d'assistance technique en cours en Afghanistan depuis 2003. La « communauté épistémologique » des experts en élections démocratiques est finalement relativement petite et l'on retrouve souvent les mêmes personnes dans la plupart des missions d'assistance électorale.

18. Organisation intergouvernementale créée en 1995 à Stockholm. En 2004, elle compte vingt et un États membres (dont l'Australie, le Canada, la Belgique, l'Allemagne, l'Espagne, les pays scandinaves, la Namibie, l'Inde et le Mexique). Ni les États-Unis ni la France n'en font partie. Sa mission est d'aider à « développer et consolider les institutions et la culture démocratiques dans le monde entier ». Même si ses domaines d'activité touchent l'assistance dans le domaine de l'administration électorale et de la gouvernance démocratique, la recherche et l'analyse sur les systèmes électoraux, l'observation électorale et les mécanismes de résolutions des conflits, c'est plutôt dans le domaine de la recherche et de la publication de manuels sur les systèmes électoraux et leurs avantages comparés que l'IDEA s'est distingué (<http://www.idea.int/>).

19. ONG internationale créée en 1987 et spécialisée dans l'expertise électorale, en particulier du point de vue technique, administratif et logistique. L'IFES a développé diverses activités allant de l'assistance technique en matière de planification et d'administration des élections, à l'observation électorale, en passant par l'éducation civique, la formation des responsables de bureaux de vote et l'acquisition d'équipements pour les élections (urnes, isolements, bulletins de vote, encres indélébiles, cartes d'électeurs, matériel informatique). Elle fournit également de l'expertise dans le domaine de l'état de droit (établissement ou consolidation d'institutions judiciaires et de médias indépendants), la gouvernance démocratique (mécanismes de transparence et de « responsabilisation » des autorités) et le « renforcement » de la société civile (éducation civique, formation au management et à la communication des membres d'ONG). Elle dispose également d'un centre d'information et de documentation avec plus de 6 500 références sur les élections et la démocratie (F. Clifton White Resource Center) et publie de nombreux ouvrages spécialisés, dont la revue *Elections today*. L'IFES travaille régulièrement pour l'Agence d'aide au développement du gouvernement des États-Unis (USAid), le département d'État, les agences de coopération bilatérale ou les institutions électORALES d'autres pays ; elle fournit également ses services aux organisations multilatérales, comme l'ONU et l'OECD (<http://www.ifes.org/>).

20. Organisme au statut privé – créé en 1983 à l'instigation du président Ronald Reagan –, dont le budget est attribué directement par le Congrès. Outre le NDI et l'IRI, le NED finance la branche internationale de la Fédération américaine des syndicats AFL-CIO (pendant longtemps un conduit privilégié pour la CIA) et le Center for International Private Enterprise (créé par la Chambre de commerce américaine). Il attribue chaque année une centaine de bourses à des ONG dont l'objet est de promouvoir la démocratisation de leur pays respectif. Il attribue également des postes de « chercheurs associés » (*visiting fellows*) à des personnes – journalistes, défenseurs des droits de l'homme, etc. – qui souhaitent réaliser des recherches en relation avec la promotion de la démocratie (ils sont invités à passer plusieurs mois au siège du NED, à Washington). Il a également mis en place toute une dynamique de réflexion et de publications sur le thème de la démocratie et de la démocratisation, avec un Forum international pour les études sur la démocratie, au sein duquel sont organisés des séminaires, colloques ou conférences. Le NED dispose également d'un centre de documentation important et publie, depuis 1990, le *Journal of Democracy*, dont le comité de rédaction est composé d'intellectuels aussi prestigieux que Larry Diamond, Francis Fukuyama, Samuel P. Huntington, Arend Lijphart, Guillermo O'Donnell, Juan J. Linz ou Laurence Whitehead, entre autres. Le NDI et le IRI travaillent souvent ensemble, dans les pays en « voie de démocratisation », en soutenant financièrement des ONG et parfois des partis politiques, et en leur fournissant de l'assistance technique dans des domaines particuliers (communication politique, travail législatif, expertise juridique) (<http://www.ned.org/>). Pour une analyse sociologique plus poussée de l'histoire et de la dimension idéologique du NED, voir Nicolas Guilhot, « Les professionnels de la démocratie. Logiques militantes et logiques savantes dans le nouvel internationalisme américain », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 139, septembre 2001, p. 53-65.

Le troisième élément est la vision strictement procédurale de la démocratie qui est sous-jacente aux missions d'assistance électoral. Même si Nguyen Huu Dong tente de se démarquer d'une certaine « ingénierie démocratique » qui a été fortement critiquée pour son formalisme excessif, il ne nous explique pas vraiment comment la diversité des cultures et des pratiques politiques sont prises en compte au cours de l'assistance électoral. Le postulat selon lequel les élections sont partout et à tout moment le mode de régulation politique le plus efficace laisse peu de place à une reconnaissance d'autres formes d'institutions et pratiques sociales qui régissent le politique dans toutes les sociétés. Cette critique a été soulevée, en particulier, à propos des sociétés émergent d'un conflit violent, comme en Haïti ou bien au Cambodge, où certaines institutions, de nature communautaire notamment, pourraient servir de fondement à la reconstruction d'un espace public que la guerre a totalement détruit²¹. Mais le problème n'est pas seulement que la réalisation d'élections « libres et honnêtes » risque d'oblitérer d'autres modes d'organisation de la *polis* ; il réside également dans le fait qu'elles peuvent tout à fait coexister avec des formes autoritaires d'exercice du pouvoir d'État. Le danger a d'ailleurs été pointé par le Secrétaire général de l'ONU à Varsovie, en 2000, lorsqu'il a mis en garde contre ce qu'il appelle la « démocratie feuille de vigne » : des régimes élus démocratiquement mais qui ne garantissent pas les libertés fondamentales²².

C'est à ce niveau que se pose aussi la question des effets de l'organisation d'élections dans des sociétés qui émergent à peine d'un conflit armé. Les propos de Nguyen Huu Dong rejoignent sur ce point une conception qui semble s'affirmer au sein des organismes internationaux : les processus électoraux sont perçus comme un instrument efficace de résolution des conflits. Il arrive, dans bien des cas, que des élections soient organisées alors que la plupart des combattants n'ont pas encore été désarmés et que les conditions minimales de sécurité physique ne sont pas garanties. Tel fut le cas de l'Angola en 1992 et du Cambodge en 1993. Les élections organisées sous l'égide de l'ONU aboutirent à une reprise des affrontements : quasi immédiate en Angola où le chef de l'UNITA et candidat perdant, Jonas Savimbi, n'accepta pas les résultats ; légèrement retardée au Cambodge, où la coalition issue des élections de 1993 implosa en 1997. Les cas actuels de l'Afghanistan et de l'Irak subissent la même logique. Tout porte à croire que les États-Unis, pressés de sortir d'un conflit et d'une opération de « maintien de la paix » trop coûteux, cherchent à organiser des élections techniquement « parfaites », afin de

21. Béatrice Pouligny, « Promoting Democratic Institutions in Post-Conflict Societies: Giving Diversity a Chance », *International Peacekeeping*, 7 (3), automne 2000, p. 17-35.

22. Discours prononcé par Kofi Annan, *op. cit.* Les dangers croissants d'une coexistence entre des élections libres et la violation systématique des droits civils fondamentaux est brillamment analysée par Fareed Zakaria dans *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*, New York, W. W. Norton, 2003.

justifier un départ anticipé. Certes, il convient de ne pas rejeter d'office l'idée selon laquelle, dans certaines circonstances et selon certaines modalités particulières, des processus électoraux dont les règles auraient été longuement négociées, peuvent contribuer – à moyen ou long terme – à la résolution d'un conflit armé (comme au Salvador notamment). Mais une réflexion et une argumentation plus poussées s'imposent, exemples à l'appui. Il s'agit notamment d'évaluer les conditions nécessaires pour que des élections post-conflit ne provoquent pas une exacerbation de la violence et contribuent, au contraire, à favoriser la réconciliation (mesures de désarmement, programmes de soutien à la réinsertion professionnelle des anciens combattants, (r)établissement de l'État de droit, programmes d'aide au développement, etc.)²³.

Enfin, un dernier aspect du témoignage de Nguyen Huu Dong mérite réflexion. L'appréciation que l'auteur émet sur ce que l'on pourrait appeler les « bénéfiques collatéraux » de l'assistance électorale (formation de cadres administratifs, renforcement d'une société civile organisée, diffusion d'un certain « goût du dialogue entre adversaires », structuration d'un espace public transcendant les clivages ethniques, religieux ou factionnels, etc.) contraste fortement avec la modestie de ses objectifs initiaux (consolider la transparence, la crédibilité et l'efficacité des processus électoraux). Le paradoxe n'est pas des moindres et demande à être élucidé : alors que l'ONU est initialement présentée comme simple « garante » des règles sur lesquelles se sont accordés les acteurs politiques nationaux et « facilitatrice » des élections dans leur dimension essentiellement technique, son action est créditée de résultats qui dépassent de loin la simple procédure électorale pour aboutir à du véritable *state building*, voire à du *nation building*. L'idée est fort intéressante et restitue le caractère éminemment politique – au sens noble du terme – de l'assistance électorale. Il est néanmoins difficile de croire que dans des contextes d'extrême pauvreté, de guerre civile ou, tout simplement, d'absence d'un État capable d'assurer la sécurité des individus, l'organisation d'élections « libres et honnêtes », et techniquement parfaites (ou presque), puisse produire des résultats aussi favorables. Les situations de conflit récurrentes comme celle d'Haïti prouvent que les élections ne peuvent résoudre à elles seules une crise dont les causes sont multiples et qui exige une solution intégrale, bien au-delà de la simple procédure électorale. ■

David Recondo est chargé de recherches au CERI-FNSP. Il travaille sur le changement politique en Amérique latine et, notamment, sur les modes de participation et d'exercice de la citoyenneté. Il est l'auteur de « Mexique : multiculturalisme et démocratisation dans l'Oaxaca », *Problèmes d'Amérique latine* (41, avril-juin 2001) et de *Dilemas de la democracia en México. Los actores sociales ante la representación política* (Mexico, D.F., CEMCA-IFE, 2002). E-mail : recondo@ceri-sciences-po.org

23. B. Badie, *La diplomatie des droits de l'homme. Entre éthique et volonté de puissance*, Paris, Fayard, 2002, p. 175-188.