

10-11 October 2018 | József Antall Building | Brussels | ROOM JAN6Q2 | EUROPEAN PARLIAMENT

High Level Conference on the **FUTURE OF INTERNATIONAL ELECTION OBSERVATION**

NOTE D'INFORMATION

RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION UNION EUROPEENNE-UNION AFRICAINNE-ONU EN MATIÈRE DE PROCESSUS ÉLECTORAUX ET D'OBSERVATION ÉLECTORALE, AU MOYEN NOTAMMENT DE LA MÉTHODOLOGIE DES MISSIONS D'OBSERVATION ÉLECTORALE

L'Union africaine (UA) et l'Union européenne (UE) coopèrent étroitement depuis plusieurs années concernant la méthodologie d'observation électorale de cette dernière. La communication conjointe au Parlement européen et au Conseil pour un nouvel élan du partenariat Afrique-UE de mai 2017 a pour objectifs, entre autres, d'atteindre une «coopération accrue en matière d'observation électorale, en particulier avec l'UA. Ceci inclut le suivi des recommandations formulées dans le cadre de l'observation électorale, le renforcement du dialogue et l'échange d'informations, et les enseignements de bonnes pratiques des missions d'observation électorale déployées par les deux organisations ainsi que le soutien à l'architecture africaine de gouvernance.

La Secrétaire générale adjointe aux affaires politiques des Nations unies est au centre des questions électorales. La Division de l'assistance électorale de l'ONU entretient également des partenariats en matière électorale avec d'autres organisations régionales et intergouvernementales impliquées dans des élections et soutient le renforcement de leurs capacités. Le soutien de l'ONU aux élections prend le plus souvent la forme d'une assistance technique (généralement via le PNUD), ou bien d'un élément de missions du DOMP ou du DAP. L'ONU déploie rarement des missions d'observation électorale, car un mandat de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité est alors nécessaire.

La Déclaration de principes applicables à l'observation internationale des élections a été initiée au siège de l'ONU en 2005. L'Union et l'UA font partie de ses premiers signataires, et une réunion de suivi annuelle rassemble l'ONU, l'UA, l'UE et une cinquantaine d'autres organisations actives en matière électorale.

Les missions d'observation électorale (MOE) sont une preuve très visible de l'engagement de l'Union en faveur de la démocratisation et de la promotion du respect des droits de l'homme.

Depuis 2000, l'Union a envoyé 147 MOE dans le monde entier, dont environ la moitié en Afrique. Afin de garantir une approche cohérente de l'observation électorale, l'Union applique la même méthodologie d'évaluation des processus électoraux dans tous les pays où elle observe des élections. Étant donné que les processus électoraux sont liés à des questions plus larges telles que la démocratie, l'état de droit et les droits de l'homme, les MOE de l'Union doivent être présentes à long terme dans les pays hôtes. Une évaluation complète et précise des processus électoraux ne peut être établie que si une combinaison adéquate de compétences est déployée et si les observateurs passent suffisamment de temps sur le terrain. Le recours à des normes internationales pour les élections, établies par des instruments universels (et régionaux), offre des garanties nécessaires contre le risque d'une évaluation subjective ou partisane des processus électoraux.

La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance constitue un fondement normatif solide pour l'observation par l'Afrique de ses élections et une référence centrale en matière de protection des droits de l'homme et de construction de sociétés démocratiques et résilientes sur ce continent. L'Union africaine envoie des MOE dans presque toutes les élections en Afrique, généralement en étroite collaboration avec les communautés économiques régionales (CER)¹. Elle déploie en moyenne 15 missions chaque année, généralement à court terme, c'est-à-dire pour observer le processus le jour du scrutin. Depuis 2013, l'UA déploie toutefois aussi des missions à long terme dans environ trois à quatre pays chaque année. Cela a cristallisé la réputation de l'UA dans ce domaine et permis un meilleur partage d'expérience entre pairs entre les MOE de l'Union et celles de l'UA. L'unité pour la démocratie et l'assistance électorale, un élément du département des affaires politiques de l'UA, a pour mandat d'offrir une assistance électorale mais fait face à un manque de ressources qui freine la réalisation de ce mandat. L'approche de l'UA en matière de suivi des MOE n'est pas encore formalisée, mais l'unité pour la démocratie et l'assistance électorale est soucieuse de développer une méthodologie de suivi cohérente. L'Union européenne s'engage également pour réaliser un suivi des recommandations de ses MOE. Elle déploie des missions de suivi électoral depuis 2011 et renforce maintenant son action en faisant usage de tous les outils politiques et de coopération dont elle dispose pour assurer un suivi systématique des recommandations des MOE, depuis les dialogues politiques, les dialogues sur les droits de l'homme et l'assistance électorale jusqu'à un nombre croissant de missions de suivi et à un rapport régulier de l'état des lieux par les délégations de l'Union dans les pays où des MOE ont été envoyées. Les possibilités de coopération entre l'ONU, l'UA et l'Union dans ce domaine sont vastes.

Le Parlement européen est un acteur essentiel du soutien de l'Union à la démocratie. Toutes ses activités de soutien à la démocratie s'opèrent dans le cadre du groupe de soutien à la démocratie et de coordination des élections, qui offre des orientations politiques et sa supervision pour des sujets liés aux élections, ainsi qu'un soutien à la démocratie parlementaire y compris par la coopération avec le Parlement panafricain, par des actions liées aux droits de l'homme et par des initiatives de médiation, de facilitation et de dialogue, notamment un dialogue politique régulier avec les homologues du Parlement européen. Enfin, chaque MOE de l'Union bénéficie de la responsabilité politique d'un député au Parlement européen, dans le rôle de chef de mission.

L'Union offre un soutien financier à la Commission de l'Union africaine pour le déploiement de ses MOE. Entre 2015 et 2018 s'est ajouté à cela un programme d'assistance technique qui a, entre autres, soutenu la formation d'observateurs et d'experts de l'UA, aidé à consolider la

¹ SADC, CEDEAO, CAO, CEEAC, CEN-SAD, IGAD et UMA

méthodologie de l'UA concernant l'observation électorale à long terme et développé des outils informatiques pour la gestion des missions électorales.

La coopération entre les MOE de l'UA et de l'UE est généralement excellente et ces dernières années ont vu augmenter le niveau d'échange d'informations et le nombre d'actions en coopération. Le déploiement de MOE à long terme par l'UA a facilité l'échange d'informations entre les MOE des deux Unions et le développement de relations de coopération aux niveaux technique et politique.

Une réunion des chefs des MOE est généralement organisée peu avant le jour du scrutin pour permettre un échange de vues et confirmer, par exemple, que les horaires des conférences de presse ne se chevauchent pas. Lorsque les deux organisations déploient des MOE à long terme, des réunions sont également organisées entre les experts et entre les observateurs, et chacune des missions est occasionnellement invitée à assister ou à participer aux séances d'information des observateurs de l'autre organisation. Des réunions post-électorales ont également été organisées pour discuter des recommandations respectives des MOE.

Lorsque la situation sur le terrain est telle que des messages conjoints sont nécessaires, les MOE de l'Union, de l'UA et d'autres organisations ont émis des communiqués de presse conjoints à des moments clés du processus électoral. Par exemple, au Kenya en 2017, à la veille des élections générales, neuf missions d'observation électorale² (dont celles de l'UA et de l'Union) ont appelé publiquement les dirigeants politiques et leurs soutiens à garantir des élections pacifiques et le respect de l'état de droit. Des contacts informels et moins publics sont également importants pour le maintien de positions communes. Cela peut constituer un véritable travail de prévention des conflits.

D'autres bonnes pratiques ont été mises en place selon les circonstances, parmi lesquelles: des apparitions médiatiques conjointes des chefs de mission ou chefs observateurs (selon le cas) des MOE, la présence aux réunions d'information de la mission (à court ou long terme) homologues, des contacts entre chefs, entre experts ou entre observateurs et la discussion des recommandations préliminaires préalablement à la finalisation des rapports.

Outre sa position d'acteur prépondérant dans le domaine de l'observation électorale, l'Union est également l'un des principaux pourvoyeurs d'assistance électorale au moyen de soutiens techniques et matériels pour les processus électoraux. L'observation et l'assistance électorales sont complémentaires dans leur soutien à la démocratie. Entre 2014 et 2017, l'Union a mis en place des projets d'assistance électorale pour un montant de plus de 180 millions d'euros dans 39 pays, principalement en Afrique. Une assistance supplémentaire est fournie pour le développement d'élections démocratiques représentatives et transparentes.

En 2006, l'Union et le PNUD ont intensifié et formalisé leur coopération dans le domaine de l'assistance électorale et ont établi un groupe de travail conjoint pour l'assistance électorale. Les lignes directrices relatives à l'organisation de l'assistance et de l'observation électorales, qui encadrent le travail du groupe de travail conjoint, ont été renouvelées en 2016. Elles permettent de former des missions conjointes entre la Commission et le PNUD lorsque l'Union compte financer des projets d'assistance électorale du PNUD. Cette approche permet que les

² Union africaine (UA), Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA), le Commonwealth, Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), Union européenne (UE), Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL), National Democratic Institute (NDI) et The Carter Center (TCC)

recommandations des MOE soient prises en compte dès le début de la conception des projets. La coopération entre l'Union et l'ONU est également rendue plus aisée par l'accord financier et administratif établi en 2003 et mis à jour en 2014.

Une coopération renforcée entre l'ONU, l'UA et l'Union en matière électorale pourrait avoir différents formats, par exemple une augmentation de la coordination et de l'échange d'informations avant, durant et après les missions électorales et préélectorales, des discussions concernant les recommandations des missions sur le terrain, ou la coopération durant les visites de retour et pour le suivi des recommandations, entre autres possibilités. Une coordination trilatérale en marge des réunions de suivi de la Déclaration de principes applicables à l'observation internationale des élections peut également être envisagée.

Enjeux - points de discussion:

-) Quelles sont les forces et les faiblesses des formes actuelles de coopération, de dialogue et d'échange d'informations entre l'UE, l'UA et l'ONU en matière d'observation électorale et de processus électoraux (par exemple, l'assistance et le dialogue politique)?
-) Les méthodologies actuelles d'observation électorale (de l'Union et de l'UA) sont-elles à même de répondre aux besoins du pays hôte et de l'institution organisatrice?
-) Comment l'Union, l'ONU et l'UA peuvent-elles s'assurer de la cohérence de leurs messages au cours des processus électoraux et de leurs actions post-électorales?
-) Les recommandations des MOE de l'Union et de l'UA (ainsi que d'autres organisations) sont-elles bien prises en compte par le pays hôte et ceux qui travaillent avec celui-ci afin d'améliorer et de consolider le processus électoral et la démocratie? Sinon, l'Union, l'UA et l'ONU devraient-elles collaborer plus étroitement pour promouvoir des réformes ou des améliorations après les élections? Si oui, de quelles manières concrètes cette coopération peut-elle être renforcée?
-) Quels outils institutionnels de l'Union, de l'UA et de l'ONU peuvent être utilisés pour que les recommandations des MOE restent à l'ordre du jour?
-) Les forums de dialogue et les modalités d'échange d'informations existants sont-ils suffisants pour atteindre nos objectifs communs?