

04.026

**Message
concernant l'adhésion de la Suisse à l'Institut pour la
démocratie et l'assistance électorale (International IDEA)**

du 26 mai 2004

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'arrêté fédéral concernant l'adhésion de la Suisse à l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA), en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

26 mai 2004

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Joseph Deiss

La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

La plupart des pays pauvres du Sud n'ont pas de tradition démocratique en matière de gestion des affaires publiques. Or, il ne saurait exister de développement durable sans de solides bases démocratiques. C'est pourquoi l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA) s'attache à promouvoir une démocratie durable dans bon nombre de pays et apporte son soutien à la consolidation des processus électoraux requis à cet effet.

A ce jour, la Suisse a soutenu les activités d'International IDEA en qualité d'observatrice. Par le présent message, le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales d'approuver l'adhésion de la Suisse à cette organisation internationale basée à Stockholm. L'acquisition du statut de membre d'International IDEA n'entraîne pas de charges supplémentaires pour la Confédération.

Le présent message décrit le profil et les objectifs d'International IDEA, et expose les motifs parlant en faveur d'une adhésion de la Suisse. L'annexe contient le texte intégral de l'accord du 27 février 1995 instituant l'Institut International IDEA.

Message

1 Situation initiale

Depuis près de dix ans, la Suisse soutient et suit de près le travail réalisé par l'*Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale* (International IDEA) en qualité d'observatrice. Il est aujourd'hui prévu qu'elle devienne membre à part entière de cette organisation de renommée internationale, spécialisée dans le domaine de la promotion de la démocratie. Une telle démarche n'entraînerait pas de coûts supplémentaires pour la Confédération. En revanche, son statut de membre permettrait à la Suisse de prendre activement part aux décisions concernant les activités et les orientations futures d'International IDEA et de mieux contrôler l'affectation des ressources qu'elle accorde à cette organisation.

2 International IDEA

2.1 Profil et objectifs

International IDEA est une organisation internationale dont le siège se trouve à Stockholm. Fondée en 1995, elle déploie ses activités dans le monde entier. Depuis fin 2003, International IDEA jouit du statut d'observateur auprès des Nations Unies.¹

International IDEA s'est donné pour mandat de promouvoir une démocratie durable et de consolider les processus électoraux requis à cet effet. Pour atteindre cet objectif, l'institut travaille avec des démocraties aussi bien émergentes que traditionnelles. Il aide des pays et régions donnés à développer et à renforcer leurs institutions démocratiques (cf. art. II de l'accord instituant International IDEA, en annexe). Ses efforts se concentrent surtout sur des pays du Sud qui se sont dotés récemment de structures démocratiques ou qui sont en voie de démocratisation.

L'Institut International IDEA crée, développe et transmet un savoir spécifique dans le domaine de la promotion de la démocratie. Forum international consacré à l'échange d'idées et d'expériences issues de la recherche et de la politique, cet Institut contribue à rassembler et à diffuser de manière ciblée les connaissances acquises sur les institutions démocratiques, les élections et l'observation électorale. Il s'attache à promouvoir la transparence, la responsabilité et l'efficience dans les processus électoraux et élabore des lignes directrices. Il soutient les pays désireux de se doter d'une loi sur les partis politiques ou d'une loi électorale et encourage la participation politique d'hommes et de femmes de toutes les couches de la population. Au terme d'une guerre ou d'un conflit, il aide en outre les pays concernés à renouer avec une politique de paix et de dialogue.

Les efforts déployés par International IDEA pour créer ou consolider des systèmes démocratiques relèvent de la volonté d'instaurer un processus de démocratisation durable, qui ne se résume pas à des élections et qui ne peut être imposé de l'extérieur, mais qui doit répondre à une volonté politique claire et être conduit par les acteurs nationaux. Selon International IDEA, il n'existe pas de forme universelle

¹ Résolution A/RES/58/83 de l'Assemblée générale de l'ONU du 9 décembre 2003.

de démocratie. Chaque société est appelée à façonner sa propre démocratie selon sa culture et son histoire. Certaines valeurs démocratiques sont néanmoins communément acceptées et constituent la base de toute démocratie: élections libres et justes, respect des droits humains, multipartisme et liberté de presse. Enfin, l'institut considère la démocratie comme un moyen indispensable pour instaurer une paix durable et assurer la stabilité et le développement dans le monde.

International IDEA s'est rapidement affirmé comme un centre d'excellence en matière de promotion de la démocratie par la qualité de ses actions et de ses publications. Au terme de la Guerre froide, il est venu répondre à une forte demande internationale d'expertise dans le domaine de la démocratisation. Il fait office de pont entre la recherche académique et la pratique politique.

2.2 Membres

Peuvent devenir membres d'International IDEA les Etats et les organisations intergouvernementales. Les organisations non gouvernementales (ONG) ont la possibilité de devenir membres associés (cf. art. IV de l'accord).

Actuellement, 21 Etats sont membres d'International IDEA: l'Australie, la Barbade, la Belgique, le Botswana, le Chili, le Costa Rica, le Danemark, l'Allemagne, la Finlande, l'Inde, le Canada, l'Île Maurice, le Mexique, la Namibie, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal, la Suède, l'Espagne, l'Afrique du Sud et l'Uruguay. Quant à la Suisse et au Japon, ils ont le statut d'observateur. Le soutien financier et politique accordé à International IDEA provient avant tout des pays qualifiés de «like-minded»² dans la communauté des bailleurs de fonds de la coopération internationale.

Quatre organisations non gouvernementales ont le statut de membres associés: l'Institut interaméricain des droits de l'homme (IIDH), l'Institut international de la presse (IIP), l'Action mondiale des parlementaires (AMP) et Transparence internationale (TI). International IDEA collabore en outre avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la Commission internationale de juristes (CIJ), l'Union interparlementaire (UIP) et la Banque interaméricaine de développement (BID).

2.3 Organisation

Les principaux organes d'International IDEA sont le Conseil (*Council*), le Conseil d'administration (*Board of Directors*, abrégé: *Board*) et le Secrétaire général (cf. art. VI et suivants de l'accord).

² Ces pays partagent une conception de la coopération internationale fondée sur l'idée de partenariat entre pays donateurs et pays bénéficiaires et qui n'est pas subordonnée à la poursuite d'intérêts nationaux. Leurs activités au titre de la coopération internationale mettent en général l'accent sur la promotion de la paix, des droits humains et du développement social et économique durable. Ce groupe est essentiellement composé, en Occident, des pays scandinaves, des Pays-Bas et du Canada. Par ses objectifs et ses approches, la Suisse est très proche de ce groupe.

Composé d'un représentant de chaque membre et membre associé, le Conseil se réunit une fois par an et définit les grandes orientations de l'action de l'institut, suit l'évolution de ses activités, ratifie le rapport annuel vérifié, statue sur l'admission ou la suspension de membres et nomme les membres et le président du Conseil d'administration. En principe, les décisions du Conseil sont adoptées par consensus, un vote formel pouvant néanmoins avoir lieu sur décision de son président ou sur demande d'un membre. Chaque Etat membre assume la présidence du Conseil à tour de rôle, selon le principe de rotation, pour une durée d'un an. La présidence est actuellement assurée par les Pays-Bas.

Le Conseil d'administration dirige l'institut. Il est formé de neuf à quinze personnalités éminentes, nommées à titre personnel pour une période de trois ans renouvelable. Le Conseil d'administration élabore la politique générale de l'institut, nomme le Secrétaire général, approuve les programmes de travail et le budget annuels et recommande l'admission ou la suspension de membres. Actuellement, la présidence du Conseil d'administration d'International IDEA est assumée par Lena Hjelm-Wallen, ancienne ministre des affaires étrangères de la Suède.

Le Secrétaire général est chargé de la mise en œuvre de la politique de l'institut et de la conduite du Secrétariat. Il est élu pour une période de cinq ans renouvelable. Il dirige une équipe internationale, qui compte actuellement une soixantaine de personnes réparties entre le siège d'International IDEA à Stockholm et les antennes extérieures. La fonction de Secrétaire général d'International IDEA est actuellement remplie par la diplomate britannique Karen Fogg, qui avait auparavant assumé la fonction d'ambassadeur de l'UE en Turquie.

2.4 Financement

International IDEA finance l'essentiel de ses activités par les contributions volontaires que les Etats membres versent à titre de contributions générales (*core funding*) ou de contributions complémentaires destinées à financer des programmes ou des projets spécifiques (*complementary funding*). Il n'existe pas pour les membres d'obligation de fournir à l'institut des aides financières au-delà de leurs contributions volontaires (cf. art. V de l'accord).

Au cours des dernières années, le budget d'International IDEA a été revu progressivement à la hausse, passant de 3,5 millions de dollars en 1996 à près de 10 millions de dollars aujourd'hui. Environ $\frac{2}{3}$ du budget sont couverts par les contributions générales et $\frac{1}{3}$ par les contributions complémentaires. La part de la Suède dans le financement d'International IDEA est prépondérante puisqu'elle couvre à elle seule près de la moitié du budget de l'institut. Des contributions importantes sont également octroyées par les autres pays scandinaves, les Pays-Bas, le Canada et l'Allemagne.

2.5 Activités

International IDEA concentre ses activités sur des domaines spécifiques dans lesquels il possède des compétences reconnues: promotion de processus électoraux et d'institutions démocratiques durables et de qualité, promotion de la participation politique de toutes les catégories de citoyens aux plans local, régional et national,

soutien à la création et au développement de partis politiques et réalisation d'études comparatives sur les différents systèmes démocratiques existants.

International IDEA publie des ouvrages qui trouvent un large écho parmi les praticiens de la démocratisation. Il s'agit notamment de manuels (p.ex. *La conception des systèmes électoraux* – un manuel d'International IDEA; *Les femmes au parlement: au-delà du nombre*; *Democracy and Deep-Rooted Conflicts: Options for Negotiators; Reconciliation After Violent Conflict – A Handbook*), de lignes directrices, de règles de conduite (Code de conduite sur l'observation électorale), de rapports nationaux (p.ex. sur le Guatemala, le Nigéria, le Burkina Faso, le Népal et la Roumanie) ainsi que de recueils de données statistiques. Les spécialistes d'International IDEA effectuent aussi des missions dans les différents pays d'intervention en tant que conseillers ou médiateurs, ou encore en vue d'organiser des séminaires ou autres manifestations occasionnelles, officielles ou informelles.

Sur le plan opérationnel, les activités d'International IDEA obéissent à une structure thématique et géographique. Les programmes thématiques sont les suivants:

- participation et processus électoraux,
- participation, partis politiques et institutions,
- démocratie, dialogue et gestion des conflits.

Les programmes géographiques d'International IDEA se subdivisent entre:

- l'Afrique,
- l'Asie,
- l'Amérique latine et
- le Caucase.

Parmi les actions menées récemment par l'organisation, il convient de relever l'élaboration d'une nouvelle loi sur les partis politiques au Pérou, la participation à la création d'une nouvelle chambre parlementaire en Indonésie, la formation d'administrateurs électoraux locaux au Mozambique et la mise sur pied d'une commission électorale intérimaire en Afghanistan.

2.6 Réformes internes

Après une phase de lancement, au cours de laquelle International IDEA a connu un succès remarquable et s'est imposé comme un centre d'expertise respecté, il est apparu à ses membres qu'une consolidation de ses structures et un examen de ses stratégies étaient nécessaires. Une évaluation indépendante, appliquant les normes et les bonnes pratiques en vigueur dans la coopération internationale, a donc été menée en 2000. Elle a mis en relief les réussites de l'institut, mais aussi un certain nombre de points faibles.

Les réformes suivantes ont été lancées pour combler les lacunes mises en évidence par l'évaluation: élaboration d'un programme de travail triennal fondé sur des priorités thématiques et géographiques; nouvelle planification financière; clarification des rôles respectifs des différents organes statutaires; amélioration de la transparence de la gestion à l'égard du Conseil; renforcement des prérogatives de contrôle; amélioration de la communication et de l'échange d'informations avec les membres; intensi-

fication de la recherche de nouveaux membres aux fins d'une représentativité plus large et équilibrée.

La direction actuelle d'International IDEA maintient ce cap en poursuivant des objectifs clairs: assurer une affectation optimale des ressources disponibles, concentrer les activités en fonction de priorités thématiques et limiter le réseau extérieur de l'institut à quelques représentations régionales sélectionnées par lui. En sa qualité d'organisation spécialisée, International IDEA entend également renforcer sa position au sein de la communauté internationale – entre les pays du Nord et du Sud, entre les démocraties traditionnelles et émergentes, entre les pays donateurs, l'ONU et les ONG.

3 La Suisse et International IDEA

3.1 Rôle de la Suisse

La Suisse est liée à International IDEA par un accord-cadre de coopération et d'aide financière depuis sa création en 1995. Bien qu'elle ne soit pas membre de l'institut, la Suisse prend part à ses activités en qualité d'observatrice. De ce fait, elle a toujours été réservée dans ses prises de position lors des réunions du Conseil, où elle jouit certes du droit de parole mais non de vote. Les relations de la Confédération avec International IDEA relèvent de la compétence du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), la responsabilité incombant depuis 2000 à la Direction du développement et de la coopération (DDC). La Direction politique et La Chancellerie fédérale, qui est responsable de l'organisation des élections fédérales et constitue un centre de compétences en matière de droits politiques, s'intéressent également de près au travail réalisé par International IDEA dans divers domaines. Il s'agit notamment des travaux de recherche et des activités menées en relation avec la participation politique, le financement des partis politiques, la participation électorale en général – et plus particulièrement celle des jeunes –, la représentation des femmes dans les parlements, les systèmes électoraux et la gestion des scrutins. Le transfert de savoir-faire dans ces domaines est fondé sur l'idée de partenariat et de réciprocité.

Le soutien financier accordé par la Suisse à International IDEA a augmenté progressivement depuis 1995. Les premiers temps, la Direction politique du DFAE lui versait une contribution générale de 200 000 francs par an. Dès 1997, la DDC a soutenu ses activités par des contributions complémentaires pour financer des projets spécifiques menés notamment dans le domaine de la bonne gestion des affaires publiques, un domaine où les objectifs poursuivis par International IDEA et par la coopération suisse se rejoignent. La contribution versée par la Suisse à International IDEA s'est élevée à 840 000 francs en 2000, et à 850 000 francs en 2001. Pour les années 2002 à 2004, la DDC lui accorde en tout un soutien à hauteur de 3 050 000 francs, les contributions étant toutefois versées sur une base annuelle. Parmi les pays «like minded», la Suisse, en se plaçant juste derrière la Suède, est l'un des principaux donateurs d'International IDEA.

3.2 Intérêt de la Suisse

3.2.1 Intérêt général

L'objectif fondamental d'International IDEA, qui consiste à promouvoir une démocratie durable dans le monde, coïncide avec l'un des objectifs que la Constitution³, attribuée à la politique extérieure en vue d'assurer l'indépendance et la prospérité de la Suisse (art. 54, al. 2). La communauté internationale a reconnu que la démocratisation des sociétés constitue un facteur déterminant de la prévention des conflits et du développement social et économique durable et équitable. Conscient de cela, le Conseil fédéral entend renforcer les efforts visant à promouvoir les droits humains, la démocratie et l'Etat de droit dans ses activités bilatérales et multilatérales. Il se propose notamment de soutenir les réformes institutionnelles, de renforcer les structures et les processus démocratiques et de promouvoir l'organisation d'élections et la participation de la société civile à la vie politique⁴. Or, il s'agit là d'activités qui correspondent exactement à celles qui découlent du mandat d'International IDEA. En tant que seule organisation internationale spécialisée dans la promotion de la démocratie, International IDEA constitue pour la Confédération un précieux partenaire dans les activités que cette dernière entreprend elle-même pour atteindre un objectif prioritaire de sa politique extérieure.

La Suisse tire profit de sa collaboration avec International IDEA d'un double point de vue. D'une part, en le soutenant financièrement, elle contribue au déploiement d'activités qui favorisent la réalisation de ses propres objectifs. D'autre part, elle utilise les informations, instruments conceptuels, réseaux, expériences et forums d'échange offerts par l'institut pour ses propres activités, notamment dans les domaines de la bonne gestion des affaires publiques et de la prévention des conflits.

3.2.2 Intérêt particulier de l'adhésion

Le 19 mars 1999, le Conseil national acceptait le postulat Vollmer du 17 décembre 1998⁵, qui invitait le Conseil fédéral à entreprendre les démarches nécessaires à une adhésion. Cette possibilité a été prise en considération dès le début de la coopération de la Suisse avec International IDEA en 1995. Cependant, du fait que l'institut doit être considéré comme une organisation internationale au sens de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 2, de la Constitution, le DFAE a préféré s'en tenir au statut d'observateur et suivre de près l'évolution d'International IDEA, tout en élaborant les modalités de sa coopération avec lui. Constatant que cet institut s'est clairement imposé, au cours des dernières années, comme une organisation internationale majeure dans la promotion de la démocratie, le Conseil fédéral estime qu'une adhésion est actuellement un pas logique et nécessaire. Elle répond à sa volonté d'attribuer à l'avenir un rôle clé aux activités multilatérales, de renforcer la présence de la Suisse dans les enceintes internationales et d'utiliser davantage les canaux multilatéraux pour atteindre ses objectifs.⁶

³ RS 101

⁴ Cf. Rapport sur la politique extérieure 2000 (FF 2001 276), ch. 3.2.1, 3.2.2.2, 3.2.4.

⁵ 98.3625.

⁶ Rapport sur la politique extérieure 2000 (FF 2001 237), ch. 3.3.1.; Défis 2003–2007, rapport de l'Etat-major de prospective de l'administration fédérale, p. 84.

La qualité de membre d'International IDEA n'impose à la Suisse aucune obligation que celle-ci n'ait déjà acceptée en tant qu'observatrice. En particulier, elle n'entraîne pas d'obligation sur le plan des contributions, qui sont octroyées exclusivement sur une base volontaire. D'autre part, les dispositions statutaires et la finalité de l'Institut s'accordent pleinement avec les objectifs poursuivis par la Suisse dans sa politique de paix et sa politique de développement, et coïncident avec l'orientation générale imprimée à sa politique extérieure. La bonne gestion des affaires publiques, ainsi que la prévention et la résolution des crises comptent parmi les cinq priorités thématiques de la coopération suisse au développement.⁷ Les activités menées par International IDEA dans le cadre de la promotion de la paix et de la gestion des conflits présentent également un intérêt indéniable pour la Suisse. Il s'agit notamment des questions relatives à la constitutionnalité, à la répartition du pouvoir, à la décentralisation, aux processus électoraux après un conflit violent et à la gestion du passé dans des sociétés marquées par des conflits armés.

L'adhésion à International IDEA permettra à la Suisse de joindre un groupe de pays dont elle partage les valeurs et les méthodes dans le domaine de la coopération internationale et dont elle deviendra ainsi un partenaire à part entière. L'avantage le plus considérable d'une adhésion est qu'elle permet à la Suisse de participer activement au sein du Conseil d'International IDEA et de bénéficier du droit de vote. Cette faculté de participer sur pied d'égalité à la conduite et au contrôle de l'institut est très importante, en particulier si la Suisse envisage de renforcer à l'avenir sa coopération avec International IDEA en vue d'une meilleure exploitation des synergies.

4 Conséquences

4.1 Conséquences financières

4.1.1 Pour la Confédération

L'adhésion ne comporte pas de charges supplémentaires pour la Confédération, puisque les statuts d'International IDEA ne fixent pas d'obligation au-delà des contributions volontaires et ne contiennent aucune disposition concernant le partage du fardeau financier entre les membres. La décision d'augmenter les contributions de la Suisse n'interviendra que si le DFAE juge important de soutenir davantage l'institut pour réaliser ses priorités de politique extérieure. Les contributions de soutien versées par la Suisse sont en outre proportionnées – et de ce fait comparables – à celles des autres Etats membres.

Les contributions volontaires versées par la Suisse à International IDEA sont prélevées sur le crédit de programme destiné à assurer la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement. Sous la rubrique des contributions générales accordées aux organisations internationales, un montant annuel de 1,2 million de francs est prévu à ce titre jusqu'en 2007.

⁷ Cf. Stratégie 2010 de la Direction du développement et de la coopération (DDC).

4.1.2 Pour les cantons

L'adhésion n'entraînera aucune conséquence financière pour les cantons.

4.2 Effets sur l'état du personnel

4.2.1 Au niveau de la Confédération

L'adhésion n'implique pas de création de postes supplémentaires.

4.2.2 Au niveau des cantons

L'adhésion n'a pas d'effets sur l'état du personnel dans les cantons.

5 Programme de la législature

Le présent projet est contenu dans le rapport sur le Programme de la législature 2003–2007.

6 Rapports avec le droit européen

L'adhésion n'a pas d'incidences sur les rapports du droit suisse avec le droit européen.

7 Constitutionnalité

Le projet d'arrêté fédéral a pour base légale l'art. 54 de la Constitution, qui stipule que les affaires étrangères relèvent de la Confédération. La compétence de l'Assemblée fédérale repose sur l'art. 166, al. 2, de la Constitution.

En l'occurrence, il s'agit d'une adhésion à une organisation internationale au sens de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 2, de la Constitution: l'Institut International IDEA a été institué en vertu d'un accord international, tous les Etats et les organisations intergouvernementales peuvent en devenir membres (les organisations non gouvernementales ne peuvent y adhérer qu'en qualité de membres associés), et l'institut est doté d'organes indépendants et d'une personnalité juridique propre. Il ressort donc aussi bien de la pratique que de la doctrine qu'International IDEA réunit toutes les conditions d'une organisation internationale. Par son adhésion à l'accord instituant International IDEA, la Suisse devient automatiquement membre de l'institut (cf. art. IV et XVI-II de l'accord). Le projet d'adhésion à International IDEA est donc sujet, aux termes de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 2 de la Constitution, au référendum prévu pour la conclusion de traités internationaux.