

La Conception des Systèmes Électoraux
Un manuel de International IDEA

La Conception des Systèmes Electoraux

Un manuel de International IDEA

Andrew Reynolds et Ben Reilly

en collaboration avec Kader Asmal, Sarah Birch, John Carey, Mona Makram Ebeid, Jørgen Elklit,
Michael Gallagher, Yash Ghai, Michael Krennerich, Arend Lijphart, René Antonio Mayorga,
Ned McMahon, Shaheen Mozaffar, Vijay Patidar, Mahesh Rangarajan, Nigel Roberts,
Wilma Rule, Nadezhda Shvedova, Sir Anthony Siaguru, et Jan Sundberg.

Adaptation française: Marie-José Protais

Série Manuels 1/97. Dans la série Manuels, International IDEA publie des analyses liées aux institutions et aux mécanismes démocratiques, concernant en particulier le processus électoral. Les manuels s'adressent en priorité aux responsables politiques, aux fonctionnaires de l'administration publique, aux conseillers en matière constitutionnelle, mais ils intéressent également tout public.

Cette édition française est une traduction de la version originale anglaise du manuel La Conception des Systèmes Électoraux, qui a été réalisé en 1997.

Les études de cas inclus dans ce manuel sont conçus comme des illustrations des différents systèmes électoraux existants et ne reflètent donc pas toujours la situation la plus récente des systèmes électoraux dans les pays concernés.

Le lecteur pourra trouver des informations utiles sur des problématiques proches de celles de la conception des systèmes électoraux dans les ouvrages publiés par International IDEA et les projets initiés par l'Institut depuis la publication de l'édition originale du livre en Anglais. Parmi ces productions, on peut citer le manuel «les Femmes au Parlement: au delà du Nombre», le projet ACE sur l'administration et le coût des élections et le projet de banque de données sur les taux de participation électorale dans le monde. Des informations détaillées sont accessibles sur le site www.idea.int

La publication de la version française de cet ouvrage a été réalisée grâce au soutien du Ministère des Affaires Étrangères des Pays Bas.

Les publications de International IDEA ne reflètent aucun intérêt spécifique, national ou politique. Les opinions exprimées dans cette publication ne représentent pas nécessairement les positions de International IDEA, des membres de son Conseil ou de son Conseil d'administration. Les noms de pays correspondent aux appellations officielles en vigueur au moment de la recherche. Les cartes reproduites dans ce manuel n'impliquent, de la part de l'Organisation, aucun jugement quant au statut légal des territoires, ni aucun acquiescement quant aux frontières, à l'emplacement ou à l'étendue d'un pays ou territoire. Ces cartes n'ont d'autre objectif que de faciliter la compréhension du texte. La version originale de ce texte est en anglais.

© International IDEA (Institut International pour la Démocratie et l'Assistance Électorale) 2002

Première édition (anglais), 1997

Deuxième édition (anglais), 1997

Edition française, 2002

International IDEA encourage la diffusion de ses travaux et, en règle générale, en autorise la reproduction et la traduction. Toute demande d'autorisation pour la reproduction ou la traduction, intégrale ou partielle, de cette publication doit être adressée à: Département des Publications, International IDEA, SE 103 34 Stockholm, Suède.

Conception graphique: Pegasus Produktion / Slow Fox Produktion AB

Conception de la couverture: Eduard Cehövin

Photos de couverture: © Charles O'Rear/CORBIS, © AFP/CORBIS,

Bulletin de vote, Le Cambodge

Imprimé par SRM Production Services Sdn. Bhd. Malaysia

ISBN 91-89098-79-x

Table des Matières

Abréviations	viii
1. VUE D'ENSEMBLE	1
Comment utiliser ce manuel	5
La nature des systèmes électoraux	7
L'importance des systèmes électoraux	7
Les objectifs des systèmes électoraux	9
2. LE MONDE DES SYSTÈMES ÉLECTORAUX	17
3. AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DES DIVERS SYSTÈMES	27
Systèmes majoritaires	27
Scrutin majoritaire uninominal	27
Scrutin majoritaire plurinominal	36
Vote alternatif	37
Scrutin majoritaire à deux tours	43
Systèmes semi-proportionnels ou semi-RP (SSP)	52
Vote unique non transférable	52
Scrutin mixte sans compensation	56
Systèmes de représentation proportionnelle	61
RP à scrutin de liste	62
Scrutin mixte avec compensation	75
Vote unique transférable	84
Corollaires de la représentation proportionnelle	89
Seuil de représentation	89
Apparement	89
Listes non bloquées, bloquées et panachage	90
Représentation des circonscriptions	91
4. REPRÉSENTATIONS PARTICULIÈRES	97
Représentation des femmes	97
Représentation des minorités	98
Représentation des communautés	99
5. ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLES, SÉNATORIALES ET MUNICIPALES	103
Élection présidentielle	103
Élection de la chambre haute	109
Élection des autorités locales	111

6. CONSIDÉRATIONS FINANCIÈRES ET ADMINISTRATIVES	115
7. CONSEILS À L'ENDROIT DES DES CONCEPTEURS ET RÉFORMATEURS DE SYSTÈMES ELECTORAUX	121
Annexes	
A. Les systèmes électoraux dans le monde	135
B. Glossaire	141
C. Bibliographie	147
D. Incidence du système électoral sur la conversion des suffrages en sièges	152
E. Auteurs et conseillers	155
F. A propos de International IDEA	161
Études de cas	
Afrique du Sud	68
Allemagne	77
Bolivie	80
Chili	94
Finlande	73
Inde	32
Irlande	86
Jordanie	54
Mali	46
Nouvelle-Zélande	129
Papouasie-Nouvelle-Guinée	41
Russie	58
Sri Lanka	107
Ukraine	49

Abréviations

aéd	Aucune élection directe
CP	Circonscription plurinomiale
CU	Circonscription uninominale
RP	Représentation proportionnelle
RPSL	Représentation proportionnelle à scrutin de liste
SDT	Scrutin majoritaire à deux tours
Semi-RP	Scrutin semi-proportionnel
SMAC	Scrutin mixte avec compensation
SMP	Scrutin majoritaire plurinominal
SMPP	Scrutin majoritaire plurinominal à listes de partis
SMSC	Scrutin mixte sans compensation <i>aussi appelé</i> Scrutin parallèle
SMU	Scrutin majoritaire uninominal
VA	Vote alternatif <i>aussi appelé</i> Vote préférentiel
VUNT	Vote unique non transférable
VUT	Vote unique transférable

1. VUE D'ENSEMBLE

1. Pour une démocratie, le choix d'un système électoral est une des décisions institutionnelles les plus importantes; elle est pourtant rarement consciente et délibérée. Ce choix est en effet souvent purement accidentel, résultat d'un concours de circonstances, d'une mode éphémère, voire d'un accident de l'Histoire, comme par exemple la conquête coloniale ou la présence d'un voisin puissant et influant. Pourtant il est reconnu que, dans la plupart des cas, le fait de choisir un système électoral plutôt qu'un autre a de profonds effets sur la vie politique. Une fois choisi, le système a tendance à rester en place, car les intérêts politiques s'organisent pour en tirer profit.

2. S'il est rare que le système électoral soit issu d'un choix délibéré, il est encore plus rare qu'il réponde aux conditions historiques et sociales du pays. Lorsqu'une nouvelle démocratie doit se choisir (ou se voir léguer) un système électoral pour élire son corps législatif, elle se trouve souvent devant un certain nombre de contraintes: Parfois les responsables ont une connaissance incomplète et n'ont pas accès aux informations qui leur permettraient de saisir l'ampleur et la portée de leur décision. D'autres, au contraire, animés d'un esprit partisan, en jouent pour promouvoir leurs propres intérêts. Dans un cas comme dans l'autre, de tels choix risquent de nuire à la santé politique du pays et comportent des conséquences désastreuses pour l'avenir démocratique de la nation.

3. L'analyse du contexte dans lequel le choix s'opère revêt donc autant d'importance que le choix lui-même. Il faut bien reconnaître qu'une telle décision est souvent prise dans un certain vide politique. La recherche d'un avantage partisan est presque toujours un des facteurs, et parfois le seul, qui justifie le choix final du système électoral, alors que ce dernier devrait répondre à des exigences d'un tout autre ordre. Les calculs politiques à court terme voilent les conséquences à long terme du système électoral choisi et les véritables intérêts

du système politique dans son ensemble. C'est pourquoi, tout en tenant compte des contingences pratiques, le présent manuel aborde le choix du système électoral de la façon la plus large et la plus complète possible.

4. Le présent manuel s'adresse en particulier aux responsables politiques et aux rédacteurs de constitutions des démocraties nouvelles, récentes ou en transition. Mais l'élaboration d'institutions politiques est une tâche délicate qui ne s'impose pas seulement aux nouvelles démocraties; elle intéresse aussi des démocraties établies qui tentent de s'adapter à de nouvelles réalités politiques. Cet ouvrage prétend aborder ces deux processus. Pour satisfaire un auditoire large, les auteurs ont dû à la fois simplifier le contenu académique du manuel sans négliger d'y aborder certaines questions plus complexes. Il paraîtra sans doute trop simple à certains et trop compliqué à d'autres. Les auteurs ont cherché un équilibre adéquat entre une présentation claire et une analyse exhaustive.

5. Bien que le contexte dans lequel les démocraties émergentes et établies font des choix constitutionnels varie considérablement, l'objectif à long terme des unes comme des autres est normalement le même: se doter d'institutions suffisamment solides pour promouvoir une démocratie à la fois stable et assez souple pour s'adapter au changement. Les unes comme les autres peuvent tirer parti de leurs expériences réciproques. La conception d'institutions démocratiques est un processus évolutif; ce manuel cherche à diffuser les leçons acquises à partir de nombreux exemples concrets de conceptions institutionnelles à travers le monde.

6. La période récente a vu se manifester une volonté de démocratie. A l'échelle mondiale, le mouvement pour une gouvernance démocratique des années 1980 et 1990 a donné un essor considérable à la recherche de modèles stables de gouvernement représentatif et à la réévaluation des systèmes électoraux. Ce processus a été favorisé par la conviction généralement répandue que le choix des institutions joue un rôle déterminant sur l'ensemble du régime politique. Il est devenu de plus en plus évident, par exemple, que le système électoral encourage la coopération et les alliances dans une société divisée. C'est maintenant un fait acquis que du fait de son rôle capital dans le vaste enjeu de la gouvernance, le système électoral est sans nul doute la plus influente des institutions politiques.

Comment utiliser ce manuel

7. Ce manuel présente une analyse détaillée des différents systèmes électoraux, de leur portée et de leur fonctionnement dans les pays démocratiques. Il offre des références qui permettent d'élargir le débat politique et d'éclairer l'opinion publique. Il fournit également aux concepteurs constitutionnels les outils pour fonder leur choix et éviter ainsi les dysfonctionnements et la déstabilisation que peuvent engendrer certains systèmes électoraux.

8. Ce manuel traite tout d'abord du rôle du système électoral (ce qu'il est et ce qu'il n'est pas) et de son importance pour la bonne marche et la stabilité du régime d'une nation. Les paragraphes 17 et suivants proposent huit critères permettant de déterminer le système électoral le mieux adapté à une société donnée. Une fois ce cadre analytique défini, les différents systèmes électoraux sont passés en revue dans les chapitres 2 et 3. L'évaluation des avantages et inconvénients de chacun des systèmes s'appuie sur un constat historique et sur l'analyse d'un expert d'un pays où ce système est en vigueur.

9. Il existe dans le monde des centaines de systèmes électoraux qui peuvent chacun emprunter les caractéristiques d'un autre. Afin de simplifier l'analyse, les systèmes électoraux sont classés ici en trois grandes catégories ou «familles»: les systèmes majoritaires, semiproportionnels et proportionnels, qui se divisent eux-mêmes en neuf sous-familles. Les systèmes majoritaires comprennent le scrutin majoritaire uninominal (SMU), le scrutin majoritaire plurinominal (SMP), le vote alternatif (VA) et le scrutin majoritaire à deux tours (SDT). Parmi les systèmes semiproportionnels (SSP) ou semi-RP, on trouve le scrutin mixte sans compensation (SMSC) et le vote unique non-transférable (VUNT). Enfin, les systèmes proportionnels regroupent la représentation proportionnelle à scrutin de liste (RPSL), le scrutin mixte avec compensation (SMAC) et le vote unique transférable (VUT) (voir la figure 1, page 18). Chacun des 211 systèmes électoraux parlementaires mentionnés à l'Annexe A entre dans l'une

de ces neuf sous-familles. Le schéma que l'on peut dresser s'appuie sur des conventions établies, mais il est le premier à englober tous les systèmes répertoriés servant, de nos jours, à élire les corps législatifs à travers le monde, hors tout jugement concernant leur degré de légitimité. L'objectif de cette présentation simple et concise est de faciliter les choix en offrant une analyse fine de l'éventail des options.

10. Le manuel aborde ensuite le thème des «représentations particulières» telles que la participation des femmes ou des minorités à l'action politique ou encore les problèmes des collèges de communautés. Quoique l'accent soit mis ici sur l'élection des assemblées législatives ou chambres basses, ce manuel évoque également l'élection des présidents de la république, des membres de la chambre haute dans les systèmes bicaméraux ou celui des conseils municipaux. Enfin, le dernier chapitre traite des questions administratives et financières relatives aux élections et propose aux rédacteurs de constitutions quelques conseils à partir de l'expérience de leurs homologues. On trouvera en annexe le tableau des systèmes électoraux de 211 États indépendants et territoires associés, un glossaire, une liste des acronymes utilisés, une bibliographie d'ouvrages à consulter et des tableaux chiffrés comparant les résultats d'un scrutin uninominal à ceux d'un scrutin proportionnel.

11. Après la description de chaque système électoral, des études de cas, quinze au total, viennent illustrer le concept théorique. Chacun des auteurs de ces études de cas, tous spécialistes du système politique du pays traité, a répondu aux questions suivantes: Quel est le système électoral actuel du pays et comment a-t-il été conçu? Comment fonctionne-t-il en pratique? Quels sont les aspects du système qui fonctionnent de façon efficace? Quelles critiques formule-t-on à son endroit? Quelles sont les raisons des changements éventuellement apportés? Le nouveau système répond-il à l'attente des citoyens?

12. Ce manuel n'a pas la prétention de répondre à toutes les questions relatives à la conception d'un système électoral, mais les renseignements réunis permettent d'éclairer les choix et les débats concernant les systèmes électoraux les plus appropriés à une situation nationale donnée. Il n'est pas de nature normative et se garde de prescrire un certain système électoral à une société constituée de 60% de musulmans et de 40% de chrétiens, comportant trois grands partis et qui a connu de violentes sécessions. Il suggère plutôt des paramètres à prendre en considération ainsi que les options disponibles et, ce faisant, fournit une structure rigoureuse pour la prise de décisions éclairées. Les exemples

et les études de cas apprendront au lecteur quelles solutions ont été apportées dans des situations similaires. Cependant, chaque société est unique dans son histoire politique: les facteurs sociopolitiques fondamentaux varient d'une société à l'autre, se combinent d'une certaine manière et évoluent dans le temps. Par conséquent, nous recommandons à ceux qui sont chargés d'élaborer ou de réformer des systèmes électoraux d'examiner les critères de choix (tels qu'énumérés aux paragraphes 17 et suivants), puis de déterminer les enjeux prioritaires pour leur pays. Ils pourront alors mieux considérer les options possibles et sopeser les conséquences de chacune. La recherche du système électoral optimal comprend donc une évaluation des choix disponibles par rapport aux critères retenus (tout en tenant compte du passé, du présent et des réalités politiques) afin d'aboutir au choix susceptible de répondre le mieux aux besoins du pays en question.

La nature des systèmes électoraux

13. Dans sa plus simple expression, le système électoral est la traduction des suffrages exprimés, lors d'une élection générale, en sièges remportés par les différents partis et candidats. Les variables clés en sont le mode de scrutin (système majoritaire ou proportionnel et formule mathématique utilisée pour calculer la répartition des sièges) ainsi que la magnitude des circonscriptions (c'est à dire le nombre de députés qui les représentent, et non pas le nombre d'électeurs qu'elles comprennent). Même si le présent manuel ne s'attarde pas sur les aspects administratifs des élections (tels que la répartition des bureaux de vote, la nomination des candidats, l'inscription des électeurs sur les listes électorales, les responsables des bureaux de vote, etc.), ces questions sont d'importance capitale. Les aspects positifs d'un système électoral donné pourraient être compromis par la négligence de ces différents aspects. Enfin, la conception d'un système électoral couvre aussi d'autres éléments importants, comme le découpage des circonscriptions, l'inscription des électeurs, la présentation du bulletin de vote, le dépouillement du scrutin, etc.

L'importance des systèmes électoraux

14. Les institutions politiques déterminent les règles du jeu dans l'exercice de la démocratie, et l'on entend souvent dire que, parmi ces règles du jeu, les systèmes électoraux sont les plus faciles à manipuler, pour le meilleur ou pour le pire. En effet, puisque les suffrages se traduisent en sièges à l'assemblée législative, le système électoral détermine de fait qui est élu et quel parti détient le

pouvoir. Le même nombre de votes peut, dans un certain système électoral, donner le pouvoir à un seul parti, tandis que, dans un autre, ce dernier devra entrer dans une coalition pour participer au pouvoir. Les deux exemples présentés en annexe D illustrent la variété de résultats auxquels le même pourcentage de votes peut conduire suivant le système électoral choisi.

15. Le système électoral a également d'autres effets. Il influence la nature même du régime et, en particulier, le nombre et la taille relative des partis politiques à l'assemblée législative. Il entraîne aussi, ou non, la cohésion interne et la discipline des partis: certains systèmes peuvent en effet encourager l'affrontement constant entre les diverses factions ou tendances politiques, tandis que d'autres vont exiger de gommer les dissensions pour sauvegarder le front commun. Les systèmes électoraux peuvent également influencer sur la conduite des campagnes électorales et le comportement des élus, et contribuer ainsi à façonner le climat politique général. Ils encouragent ou rendent difficiles la création d'alliances. Ils favorisent l'esprit d'ouverture des partis et des groupes parlementaires, ou bien les conduisent à se replier sur leur spécificité ethnique ou sur les intérêts de clocher les plus étroits. En outre, un système électoral qui ne serait pas «honnête» et ne laisserait à l'opposition aucun espoir de remporter les élections suivantes encourage les perdants à travailler hors du système et à avoir recours à des tactiques antidémocratiques menant à la confrontation, voire à la violence. En dernier lieu, l'exercice du droit de vote peut être soit facilité, soit rendu volontairement complexe suivant le système choisi. Cet élément est particulièrement important dans les sociétés où les électeurs inexpérimentés ou analphabètes sont nombreux (voir plus loin le chapitre consacré à l'administration et au coût des élections).

16. Il importe de noter qu'un système électoral donné ne fonctionne pas de la même façon dans deux pays différents. Bien que l'on puisse comparer certaines expériences de diverses régions du monde, les effets d'un certain système électoral dépendent dans une large mesure du contexte sociopolitique dans lequel le système est en vigueur. Les facteurs à prendre en compte concernent la structure de la société et des classes qui la composent sur le plan idéologique, religieux, ethnique, racial, régional, linguistique; l'âge même de la démocratie doit être pris en compte. Cette dernière est-elle établie de longue date, en transition ou nouvelle? Le régime de partis est-il stable, à l'état embryonnaire ou inexistant? Les partis sont-ils des structures «sérieuses», leurs membres sont-ils concentrés ou dispersés dans le pays? Les réponses à toutes ces questions sont importantes.

Les objectifs des systèmes électoraux

17. La conception d'un système électoral implique d'établir d'abord une liste des critères à remplir, des écueils à éviter et les grandes lignes définissant le type de parlement et de gouvernement recherché. La liste ci-dessous couvre la plupart des aspects, mais elle n'est pas exhaustive car elle ne tient évidemment pas compte d'objectifs casuels tout aussi justifiés. Certains des critères présentés ici pourront sembler redondants, voire même contradictoires, car c'est dans la nature même de l'exercice que de chercher des compromis entre plusieurs objectifs ou plusieurs volontés politiques concurrentes. Par exemple, on peut chercher à favoriser l'élection de candidats non inscrits tout en souhaitant renforcer les partis politiques, ou encore, on peut vouloir offrir le choix de candidats et de partis le plus large possible, tout en présentant un bulletin de vote qui reste simple et clair même pour les électeurs les moins avertis. Le secret d'un bon choix (ou d'une réforme réussie) est classer par ordre d'importance les critères à respecter, puis d'évaluer quel système ou quelle combinaison de systèmes électoraux répond le mieux aux objectifs fixés.

Assurer une assemblée représentative

18. La représentativité d'une assemblée doit revêtir trois formes: géographique, fonctionnelle et multiface. Premièrement, la représentativité est dite géographique lorsque les députés sont élus par circonscription, qu'il s'agisse d'une région, d'un département, d'une commune ou d'un arrondissement. En second lieu, la représentativité est dite fonctionnelle lorsque la composition de l'assemblée législative rend compte de la force relative des partis politiques dans le pays. Par exemple, si la moitié moins un des électeurs dans chaque circonscription donnent leur appui à un parti et que celui-ci n'obtient aucun siège, le système ne traduit pas adéquatement la volonté du peuple. Une assemblée doit refléter les divisions idéologiques de la société, en assurant la présence non seulement des divers partis politiques mais aussi celle de députés non inscrits.

19. Enfin, une assemblée ne peut être que multiface car elle est en quelque sorte le «miroir de la nation»: elle doit voir, ressentir, penser et agir comme l'ensemble du pays. Une assemblée législative doit regrouper en son sein jeunes et vieux, riches et pauvres, refléter les diverses tendances religieuses, les communautés linguistiques et les différents groupes ethniques de la société. Nous traiterons à part du problème de la représentation des femmes qui soulève des réflexions d'un autre ordre (voir ci-dessous le chapitre sur les «représentations particulières»).

Faciliter et accréditer les élections

20. Une élection est un acte positif en soi, mais elle perd son sens si cet acte soulève trop de difficultés ou si, une fois exprimé, le vote n'a aucun effet sur la façon dont la nation est gouvernée. «Faciliter» le vote, c'est rédiger des bulletins intelligibles, s'assurer que les bureaux soient accessibles, que les listes des candidats soient à jour, et que le caractère confidentiel du vote soit garanti à l'électeur.

21. Au-delà de ces considérations, il existe un enjeu plus important encore, celui de la portée du vote individuel sur le résultat final. L'électeur qui sait pertinemment que le candidat de son choix n'a aucune chance d'emporter le siège de sa circonscription ne perd-il pas de sa motivation? Dans certains systèmes électoraux, le nombre de votes «gaspillés» (c'est à dire qui ne servent à l'élection d'aucun candidat, mais qui pour autant ne sont ni blancs ni nuls) peuvent représenter une partie importante de l'ensemble des suffrages exprimés au niveau national.

22. Enfin, le crédit d'une élection dépend du pouvoir réel dont jouit le parlement. Les élections illusoires ou prédéterminées d'une assemblée législative qui, dans certains régimes autoritaires, n'a aucune influence sur la formation du gouvernement ni sur les choix politiques, importent beaucoup moins que celles qui mettent en place un parlement qui a en mains les décisions clés de la vie d'une nation. Cependant, même dans des systèmes parlementaires démocratiques, le choix d'un système électoral peut influencer sur la légitimité des institutions. Par exemple, de 1919 à 1946 le Sénat australien était élu par un système électoral non proportionnel (vote alternatif et scrutin plurinominal) qui produisait des résultats hétérogènes peu représentatifs. Cette situation sapait la légitimité du Sénat aux yeux des électeurs et des élus eux-mêmes et, au dire de certains observateurs, mettait en cause l'ensemble des institutions du gouvernement fédéral. A la suite des changements apportés en 1948, un système proportionnel plus équitable (le VUT) a été mis en place. Le Sénat regagna alors représentativité et crédibilité, et cette institution put, en fonction du respect qu'on lui accordait, jouer le rôle politique qui lui était dévolu.

Inciter à la conciliation

23. Les systèmes électoraux ne servent pas seulement à élire des assemblées législatives, ils contribuent aussi à gérer les conflits au sein de la société. Dans certaines circonstances, ils poussent les partis à rechercher des soutiens au-delà de leur base habituelle. Un parti politique qui repose essentiellement sur les

électeurs noirs peut, grâce à un certain système électoral, être incité à rechercher des voix parmi d'autres groupes. Ainsi, la plate-forme électorale du parti servira d'unification et d'intégration. Cette incitation contribue à effacer les lignes de fracture et d'exclusion entre ethnies, régions, groupes linguistiques ou idéologiques. On retrouvera dans ce manuel plusieurs exemples de systèmes électoraux qui ont joué un rôle dans l'apaisement des conflits.

24. Par ailleurs, un autre système électoral peut encourager les électeurs à aller au-delà de leur propre groupe et à soutenir un parti qui, traditionnellement, représente des intérêts différents. Un tel geste favorise l'union et la solidarité. Les modes de scrutin qui laissent à l'électeur la possibilité de voter pour plus d'un seul candidat ou offrent un système préférentiel, donnent l'élan qui permet de franchir les barrières préconçues des frontières sociales. Sous le système électoral jordanien de 1989 (voir chapitre suivant), un électeur musulman disposait de trois voix, dont deux pour des candidats islamiques et une troisième pour un chrétien indépendant. Dans les années 1960 et 1970, en Papouasie-Nouvelle-Guinée, une nation composée de nombreux groupes ethniques, les électeurs pouvaient classer les candidats d'une liste selon leurs préférences sur le bulletin de vote, ce qui permettait un éventail d'alliances et d'échanges de voix entre les candidats en compétition et entre les différents groupes communautaires. Lorsque le vote alternatif (ou préférentiel) fut abandonné, ces groupes perdirent toute raison de collaborer et les fissures entre les communautés se firent alors plus nettes.

Encourager un gouvernement stable et efficace

25. Les conditions de stabilité et d'efficacité d'un gouvernement sont déterminées par un grand nombre de facteurs, parmi lesquels le système électoral joue un rôle important. Pour en évaluer la portée, il faut se poser les questions suivantes: le système est-il généralement jugé comme équitable? Le gouvernement met-il en application sa politique et gouverne-t-il efficacement? Les partis et groupes d'opposition sont-ils victimes de mesures discriminatoires? D'un pays à l'autre, les conditions permettant d'évaluer le contexte sociopolitique ne sont pas les mêmes. En Grande-Bretagne, à deux reprises (en 1951 et 1974), le parti qui avait obtenu le plus grand nombre de suffrages au niveau national avait remporté moins de sièges que ses adversaires. Cette situation fut interprétée comme le dysfonctionnement exceptionnel d'un système fondamentalement fiable, le scrutin majoritaire uninominal (SMU), plutôt qu'une injustice flagrante à laquelle il fallait remédier. Inversement, en Mongolie, en 1992, le système majoritaire pluriominal (SMP) avait permis au parti au pouvoir, le parti popu-

laire révolutionnaire de Mongolie, de remporter 92% des sièges tout en n'obtenant que 57% des voix. Cette situation fut considérée comme injuste et antidémocratique et le système électoral fut modifié pour les élections de 1996.

26. Un gouvernement est en mesure de mettre sa politique en pratique s'il dispose d'une majorité parlementaire. Or, celle-ci dépend en grande partie du système électoral. En règle générale, dans les systèmes majoritaires se dégage un parlement où un des partis obtient plus de voix que l'ensemble des autres, alors que la représentation proportionnelle exige souvent la coalition de plusieurs partis pour gouverner. Toutefois, ceci n'est pas une règle absolue et le contraire peut parfaitement être vrai: tout dépend de la structure des partis et de la société en question.

27. En dernier lieu, le système doit, autant que possible, garantir l'égalité des chances entre les partis et les candidats et éviter toute discrimination envers quelque groupe politique que ce soit. La moindre mise en cause de cette neutralité est un indice de faiblesse de l'ordre politique et une menace d'instabilité.

Engager la responsabilité des élus

28. Un gouvernement représentatif doit rendre des comptes; cette condition fondamentale permet d'exercer un contrôle sur la politique de candidats qui, une fois élus, ont tôt fait d'oublier leurs promesses électorales. Un système politique démocratique rend le gouvernement et les élus redevables de leurs actes devant les électeurs de leur circonscription. Plus largement, les élections devraient pouvoir influencer sur la forme de gouvernement, soit en modifiant la coalition des partis au pouvoir, soit en obligeant un parti qui n'a pas su tenir ses promesses, à se retirer. Un système électoral bien conçu peut atteindre ces deux objectifs. La tenue régulière d'élections nationales n'est pas la seule occasion d'évaluer et, le cas échéant, de sanctionner les élus; mais ceci dépend de la proximité entre l'élu et ses électeurs, largement définie par la nature et la taille de la circonscription représentée, ainsi que de la possibilité pour les électeurs de voter pour un candidat plutôt que pour un parti. La confiance peut être retirée d'autres manières encore: dans certains États américains, par exemple, les membres du Congrès sont «rappelés» si un nombre suffisant d'électeurs l'exige. Certaines juridictions enfin font appel à des mécanismes de «démocratie directe» comme le référendum ou le vote d'initiative populaire.

Inciter les partis aux alliances transversales

29. Il est un fait évident que la consolidation des démocraties émergentes ou établies, c'est-à-dire la mesure dans laquelle elles peuvent relever tout défi à la stabilité de l'ordre politique, requiert la mise en place de partis forts et efficaces. C'est pourquoi il est souhaitable que le système électoral ne favorise pas la fragmentation des partis. Selon les experts, il convient de promouvoir les partis qui ont une ligne politique d'intérêt général et un programme explicite, plutôt que ceux qui défendent des intérêts ethnocentriques, racistes ou régionalistes. Les partis qui sont ouverts aux clivages transversaux sont plus à même de réduire toute menace de conflits sociaux et de refléter une opinion nationale large, que ceux qui défendent des attitudes sectaires ou essentiellement régionalistes.

Promouvoir une opposition parlementaire

30. Une gouvernance efficace s'appuie non seulement sur les partis qui sont «au pouvoir» mais presque autant sur ceux qui sont hors de la majorité. Le système électoral doit assurer la présence d'une opposition parlementaire cohérente qui considère la législation d'un œil critique, préserve les droits des minorités et représente les électeurs de leurs circonscriptions de façon efficace et effective. Les députés de l'opposition doivent être assez nombreux pour pouvoir jouer un rôle, pour que celui-ci soit reconnu comme étant le reflet du scrutin, et pour offrir une «alternative» réaliste au gouvernement en place. La vigueur de l'opposition parlementaire ne dépend pas uniquement du système électoral lui-même, mais si ce dernier rend l'opposition impuissante, la démocratie en sortira forcément affaiblie. Le système électoral doit empêcher le développement d'une attitude triomphaliste qui rendrait les dirigeants insensibles aux opinions, aux besoins et aux désirs des électeurs de l'opposition. Une telle situation laisserait à penser que les élections sont inutiles et les gouvernements incontrôlables.

Évaluer le coût et les moyens administratifs

31. Les élections ne s'inscrivent pas dans les pages d'un manuel, mais dans la vie de la société. De ce fait, le coût et les moyens administratifs du pays sont déterminants. Par exemple, il se peut qu'une nation ne puisse se permettre un scrutin à deux tours ni avoir les capacités de gérer la complexité d'un dépouillement de bulletins préférentiels. On abordera plus longuement ces aspects au chapitre 6. Tout en tenant compte des coûts et des exigences administratives, il faut se rappeler que la simplicité à court terme n'est pas garante d'efficacité à long terme. Un système électoral peut éviter des dépenses et être facile à gérer, mais s'il est incapable de tenir compte des besoins complexes d'une

nation, il peut entraîner des résultats désastreux. Une fois choisi, le «meilleur» système peut paraître au début passablement coûteux et complexe mais, à la longue, il peut garantir la stabilité de l'État et permettre de s'orienter vers une consolidation de la démocratie.

Conclusions

32. Ce chapitre a souligné que certains des objectifs recherchés peuvent parfois entrer en conflit, voire même s'exclure. La conception d'un système électoral exige qu'on établisse avec soin quels sont les objectifs les plus importants dans le contexte politique donné, avant de choisir le système qui semble le mieux adapté. Une méthode efficace pour garantir un examen rigoureux des paramètres à prendre en considération consiste à dresser une liste des situations de ruptures profondes qui pourraient conduire à un échec de la démocratie et qu'il faut éviter. Par exemple, un État d'Afrique centrale déchiré par des luttes ethniques peut vouloir éviter par-dessus tout que des minorités ethniques soient exclues du parlement. Il justifierait ainsi la légitimité du processus électoral et écarterait toute impression d'une quelconque discrimination. En revanche, pour une démocratie naissante d'Europe de l'Est, ces enjeux, sans être totalement ignorés, peuvent laisser la priorité au fonctionnement du gouvernement, évitant les blocages mais laissant aux électeurs la possibilité de démettre, s'ils le désirent, des dirigeants tombés dans le discrédit. Le classement des objectifs prioritaires est évidemment réservé aux acteurs qui, dans le pays, sont impliqués dans la réforme constitutionnelle.

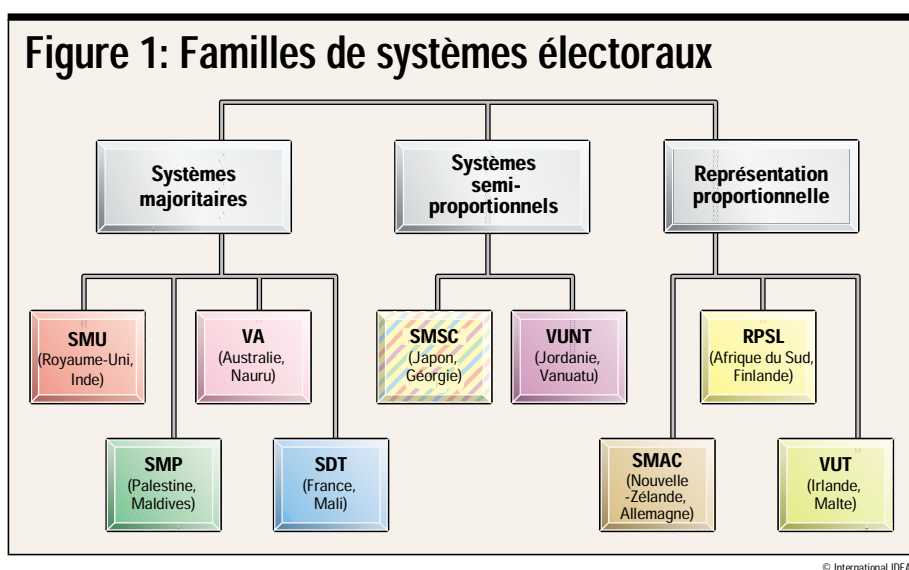
2. LE MONDE DES SYSTÈMES ÉLECTORAUX

33. Comme nous l'avons précisé au paragraphe 9 ci-dessus, les systèmes électoraux peuvent présenter d'innombrables variantes, mais chacun se rattache à l'un des neuf groupes principaux issus des trois grandes familles. Selon le classement le plus habituel, les systèmes électoraux sont répartis en fonction de la relation entre le nombre de suffrages recueillis et le nombre de sièges au parlement, ce que nous appelons la proportionnalité, à laquelle il faut ajouter le nombre de votes «gaspillés». Par exemple, lors des premières élections démocratiques de 1994 en Afrique du Sud, le recours à un système proportionnel classique a permis au Congrès national africain qui avait reçu 62,65% du vote populaire, de remporter 63% des sièges à l'Assemblée nationale. Ce système électoral s'est avéré très proportionnel puisque le nombre de votes «inutiles» (c'est-à-dire les votes pour des partis qui n'ont remporté aucun siège à l'Assemblée) n'a atteint que 0,8% du total. En revanche, l'année précédente, au Lesotho voisin, un système électoral majoritaire classique, le scrutin majoritaire uninominal, avait donné la totalité des 65 sièges au parti du congrès Basuto qui n'avait reçu que 75% des suffrages; les 25% d'électeurs qui avaient voté pour d'autres partis n'étaient pas représentés dans un parlement qui ne comptait aucune opposition. Un résultat identique s'est produit à Djibouti en 1992, où le scrutin majoritaire plurinominal a également dévolu au Rassemblement populaire pour le progrès la totalité des 65 sièges, avec 75% des voix.

34. Cependant, certains systèmes électoraux non proportionnels (comme le SMU) peuvent accidentellement produire des résultats relativement proportionnels. Tel fut le cas dans un autre pays de l'Afrique australe, le Malawi, en 1994. Au cours de ces élections, le parti dominant, le Front démocratique uni a remporté 48% des sièges avec 46% des suffrages, le Parti du congrès malawi,

32% des sièges avec 34% des suffrages, et l'Alliance pour la démocratie, 20% des sièges avec 19% des suffrages. Toutefois, en dépit de ces chiffres, on ne peut qualifier le système malawi de proportionnel, car près d'un quart des votes a été «gaspillé», c'est-à-dire non transformé en sièges.

35. Sur la base du principe de proportionnalité et en tenant compte d'autres facteurs tels que le nombre de députés à élire dans chaque circonscription et le nombre de voix dont disposent les électeurs, la structure des grandes familles électorales se présente selon l'organigramme de la figure 1.



Systèmes majoritaires

36. Les systèmes majoritaires prévoient généralement un élu par circonscription. Dans un scrutin majoritaire uninominal, parfois appelé système uninominal à majorité simple, le candidat ayant obtenu le plus grand nombre de voix est déclaré vainqueur, même s'il n'a pas recueilli la majorité absolue des voix (voir les paragraphes 47 à 50). Le scrutin majoritaire peut également être plurinominal, les électeurs ont alors autant de voix qu'il y a de sièges à pourvoir. Les candidats, dont le nombre correspond à celui des sièges à pourvoir et dans l'ordre des suffrages obtenus, sont élus sans tenir compte du pourcentage de ces suffrages (voir les paragraphes 51 à 55). Il existe deux autres systèmes majoritaires, le vote alternatif pratiqué en Australie et le scrutin à deux tours français: tous deux exigent la majorité absolue (c'est-à-dire plus de 50%) au premier

compte ou au premier tour; si aucun candidat ne l'atteint, un compte des second choix avec report ou un second tour à la majorité simple offre à l'électeur une deuxième opportunité de vote (voir les paragraphes 56 à 64).

Systèmes semiproportionnels (SSP) ou semi-RP

37. Les deux systèmes électoraux semiproportionnels les plus courants sont le vote unique non transférable (VUNT) et le scrutin mixte sans compensation (SMSC). Dans un système de VUNT, chaque électeur a droit à un seul vote, mais plusieurs sièges sont à pourvoir dans chaque circonscription; les candidats qui ont recueilli le plus grand nombre de voix sont élus. Par exemple, dans une circonscription électorale à quatre sièges, il suffit de remporter un peu plus de 20% des voix pour s'assurer la victoire. Cela permet d'élire des candidats des minorités et améliore la proportionnalité parlementaire (voir les paragraphes 66 à 69). Le scrutin mixte sans compensation (SMSC) mélange la représentation proportionnelle à scrutin de liste (RPSL) et le scrutin majoritaire («un seul élu»). Mais, contrairement au scrutin mixte avec compensation (SMAC) (voir le paragraphe 80), les résultats de chaque scrutin du SMSC sont calculés séparément, le scrutin de liste n'est pas là pour compenser le déséquilibre proportionnel du scrutin majoritaire. Plusieurs nouvelles démocraties d'Afrique et de l'ancienne Union soviétique ont adopté le scrutin mixte sans compensation (voir les paragraphes 70 à 72).

Représentation proportionnelle

38. L'objectif fondamental des systèmes de représentation proportionnelle (RP) est de réduire l'écart entre le pourcentage de votes obtenus par les partis au niveau national et le nombre de sièges remportés au parlement: par exemple, un parti important qui obtient 40% des suffrages, doit recevoir plus ou moins 40% des sièges, mais de la même manière un parti minoritaire qui recueille 10% des voix, doit remporter 10% des sièges au parlement. On considère souvent que la meilleure façon de respecter la proportionnalité est le scrutin de liste, méthode selon laquelle les partis politiques présentent des listes de candidats sur une base nationale ou régionale (voir les paragraphes 76 à 79). Cependant, la proportionnalité est tout autant respectée par deux autres systèmes bien connus. Le premier est le SMAC où la composante proportionnelle consiste à comptabiliser les voix des candidats non élus par le système majoritaire dans les circonscriptions et à les compenser (voir les paragraphes 80 à 81). Le second système est le vote unique transférable, qui permet aux électeurs de classer les candidats par ordre de préférence dans des circonscriptions plurinominales (voir les paragraphes 82 à 85).

39. Comme le montre le Tableau 1, 114 États indépendants et territoires autonomes (soit 54% des pays) qui tiennent des élections parlementaires directes ont recours au scrutin majoritaire. 75 pays (35%) utilisent des systèmes RP alors que les 22 autres (10%) emploient des systèmes semiproportionnels (SSP). Parmi ces derniers, tous, sauf deux, ont opté pour le scrutin mixte sans compensation. Lorsqu'on classe les systèmes en fonction de la population, la prédominance des systèmes majoritaires est encore plus prononcée puisque les parlements élus par SMU, SMP, VA ou SDT représentent 2,44 milliards d'habitants (soit 59% du total de la population mondiale), les systèmes électoraux à représentation proportionnelle concernent 1,2 milliard d'habitants et les systèmes semiproportionnels environ un demi milliard d'électeurs. On estime que les sept pays qui n'ont pas de parlement élu au suffrage direct regroupent 1,2 milliard d'habitants (dont 99% pour la Chine).

Tableau 1: Les systèmes électoraux dans le monde (mai 1997)*

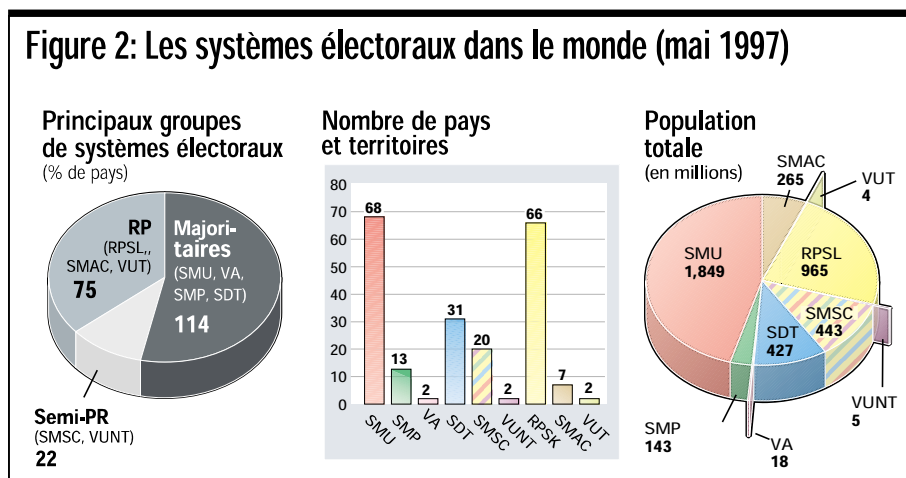
	Nombre d'États et territoires		Population totale (millions)		Démocraties établies		Population totale (millions)		Régimes libres		Régimes autoritaires	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
SMU	68	32	1,849	45	11	30	1,273	71	35	36	16	35
SMP	13	6	143	3	1	3	1	0.1	3	3	5	11
VA	2	1	18	0.4	1	3	18	1	2	2	0	–
SDT	31	15	427	10	1	3	58	3	7	7	11	24
SMSC	20	9	443	11	1	3	126	7	5	5	5	11
VUNT	2	1	5	0.1	0	–	–	–	1	1	0	–
RPSL	66	31	965	23	15	42	158	9	39	40	9	20
SMAC	7	3	265	6	4	11	162	9	4	4	0	–
VUT	2	1	4	0.1	2	6	4	0.2	2	2	0	–
Total:	211		4,119		36		1,800		98		46	

© International IDEA

* 36 démocraties sont considérées comme établies, selon Arend Lijphart dans *Democraties*, 2e édition (New Haven, Yale University Press). Il s'agit des pays de plus de 250 000 habitants qui sont considérés, en 1997, comme démocratiques depuis au moins 20 ans. La classification entre «régimes libres» et «régimes autoritaires» est reprise de *Freedom In the World 1995-1996* (New York, Freedom House, 1997).

40. Les systèmes à scrutin majoritaire uninominal, en vigueur dans 68 États et territoires sur 211, soit 32% du total, sont les plus répandus, immédiatement suivis par la représentation proportionnelle à scrutin de liste, dans 66 pays (31%). Mais la population qui vote sous un régime SMU est environ deux fois plus nombreuse que celle qui est soumise à la RPSL. Dans la population de 1 849 millions (Tableau 1, ligne 1), l'Inde représente 913 millions et les États-Unis, 263 millions, auxquels s'ajoutent des îles des Caraïbes et d'Océanie. Le

pays le plus peuplé où la RPSL est en vigueur est l'Indonésie avec 191 millions d'électeurs; mais d'une manière générale, ce système semble plutôt être celui des pays de taille moyenne d'Europe de l'Ouest, d'Amérique latine et d'Afrique. Viennent ensuite le scrutin majoritaire à deux tours (15%) et le scrutin mixte sans compensation (9%). Les SDT ont été choisis par un plus grand nombre de pays, mais les SMSC intéressent une population plus importante, notamment parce qu'ils incluent la Russie (148 millions d'habitants) et le Japon (125 millions).



© International IDEA

41. On retrouve le scrutin majoritaire plurinominal dans 13 pays et territoires (6% des pays), représentant une population de 143 millions (3%). En revanche, les pays ayant choisi les scrutins mixtes avec compensation ne sont que 7, mais ils comptent 265 millions d'électeurs (6%) (Allemagne, Venezuela, Nouvelle-Zélande, Mexique, Italie, Bolivie et Hongrie). Les systèmes électoraux à vote unique transférable, vote alternatif et vote unique non-transférable sont les moins utilisés, avec deux exemples chacun. 18 millions d'électeurs pour le VA (Australie et Nauru), 5 millions pour le VUNT (Jordanie et Vanuatu) et 4 millions pour le VUT (Irlande et Malte).

42. Si on analyse les systèmes électoraux en usage dans les démocraties établies (c'est-à-dire les États comptant au moins 250 000 habitants où des élections libres ont lieu depuis au moins 20 ans)¹ on constate que les systèmes de repré-

¹ Allemagne, Australie, Autriche, Bahamas, Barbade, Belgique, Botswana, Canada, Colombie, Costa Rica, Danemark, Espagne, États-Unis d'Amérique, Finlande, France, Grèce, Inde, Irlande, Islande, Israël, Italie, Jamaïque, Japon, Luxembourg, Malte, île Maurice, Norvège, Nouvelle Zélande, Papouasie Nouvelle Guinée, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Trinidad et Tobago, Venezuela

sentation proportionnelle y sont les plus nombreux (21 sur 36 États, soit 59%). Mais si l'on prend en compte la population, c'est le système majoritaire uninominal qui vient en tête avec 71% des habitants de la planète (notamment parce que c'est le système de l'Inde et des États-Unis). En usage dans 11% des démocraties établies, les SMAC sont très fortement représentés: ils affectent en fait 4 millions d'électeurs de plus que les systèmes RP à scrutin de liste pourtant choisis par un plus grand nombre d'États. Depuis que le Japon a adopté un scrutin mixte sans compensation, aucune démocratie établie n'a recours au VUNT, alors que les deux seuls pays qui emploient le VUT (l'Irlande et Malte) en font partie. En élargissant la perspective pour tenir compte de la vague de démocratisation des années 1980 et 1990, on constate que, dans la classification des pays selon le respect des droits politiques et des libertés civiles, Freedom House dénombre 98 États et territoires indépendants qu'il considère comme «libres» dans son rapport *Freedom in the World* (1995-1996). Parmi ces 98 pays, la distribution des systèmes électoraux suit à peu près la tendance universelle, les SMU et les RPSL y sont légèrement plus fréquents et un système électoral sur deux est un SDT ou un SMSC. Cependant, il ne faut en conclure qu'un système électoral particulier est plus populaire dans les pays «libres» que dans le monde entier. Il est vrai que parmi les 46 pays dont les régimes sont classés comme «autoritaires», on retrouve beaucoup moins de systèmes RP que dans la moyenne mondiale. En revanche 70% d'entre eux ont choisi des scrutins à deux tours ou majoritaires plurinominaux.

43. A l'échelle des continents, la distribution des systèmes électoraux est plus hétérogène. Comme le montrent le tableau 2, le scrutin majoritaire uninominal représente environ entre 30 et 45% des pays d'Afrique, d'Asie, du Moyen-Orient et des Amériques (où ils sont prédominants au Nord et dans les Caraïbes). Le SMU est moins répandu en Europe et dans l'ancienne Union soviétique, mais il domine dans les États et territoires d'Océanie. Les systèmes RPSL sont à peu près aussi fréquents en Afrique, en Amérique latine et dans les régimes postcommunistes d'Europe de l'Est, tandis que ce système domine en Europe de l'Ouest (61%). Si l'on ajoute le SMAC et le VUT à la RPSL, ces trois systèmes de représentation proportionnelle recouvrent les trois quarts de l'Europe de l'Ouest. En revanche, presque le tiers des pays de la Communauté des États indépendants (CEI) et de l'Europe de l'Est préconisent le modèle français du scrutin majoritaire à deux tours et un pays d'Asie sur trois emploie le scrutin majoritaire plurinominal.

Tableau 2: Distribution régionale des systèmes



	Afrique	Amériques	Asie	CEI /Europe de l'Est	Europe de l'Ouest	Moyen-Orient	Océanie	Total
SMU	18	19	10	1	4	3	13	68
SMP	2	2	5	0	0	3	1	13
VA	0	0	0	0	0	0	2	2
SDT	10	6	1	8	2	2	2	31
SMSC	7	2	3	7	1	0	0	20
VUNT	0	0	0	0	0	1	1	2
RPSL	17	16	3	10	17	1	2	66
SMAC	0	3	0	1	2	0	1	7
VUT	0	0	0	0	2	0	0	2
Total:	54	48	22	27	28	10	22	211

© International IDEA.

Bulletins de vote et choix

44. Pour illustrer d'une autre façon les différences entre les types de systèmes électoraux, on peut analyser les systèmes électoraux selon d'autres critères que la proportionnalité; par exemple selon le choix qualitatif offert à l'électeur sur le bulletin de vote.

45. Le bulletin de vote peut être soit catégorique, soit préférentiel; il peut permettre à l'électeur de voter soit pour des candidats, soit pour des partis, ou encore les deux à la fois. Les bulletins de vote catégoriques obligent l'électeur à voter pour un candidat ou un parti à l'exclusion de tout autre, alors que les bulletins de vote préférentiels offrent à l'électeur un choix plus complexe. Comme le montre la figure 3, certains systèmes électoraux réhaussent l'importance des candidats par rapport aux partis en demandant de les classer. Par exemple, les systèmes préférentiels tels que le vote alternatif et le vote unique transférable (voir les paragraphes 56 à 59 et 82 à 85) permettent à l'électeur de classer les candidats d'une même liste par ordre de préférence en attribuant un numéro à chacun d'entre eux. Dans un même ordre d'idées, le scrutin majoritaire plurinominal (paragraphes 51 à 52), le scrutin majoritaire à deux tours (paragraphes 60 à 64) et quelques systèmes de représentation proportionnelle à scrutin de liste (paragraphes 76 à 79 et 88) permettent à l'électeur de répartir ses votes entre des candidats de partis différents, soit par l'entremise d'un deuxième tour de scrutin (SDT), soit par l'attribution de votes multiples (scrutin majoritaire plurinominal), soit encore par le panachage entre des candidats de toutes les listes en lice (systèmes RP avec panachage). Enfin, certains systèmes

électorales offrent le choix entre un bulletin préférentiel et un bulletin catégorique. Depuis 1984, le bulletin de VUT pour le Sénat australien comprend une case «ticket du parti» qui, une fois cochée, signifie que l'électeur classe les candidats dans l'ordre préétabli par le parti pour lequel il vote et le bulletin est traité comme tel.

46. Quoique les bulletins de vote préférentiels offrent d'évidence un plus grand choix aux électeurs, les bulletins de vote catégoriques sont plus répandus: ils sont en effet utilisés dans plus des trois quarts des systèmes électoraux analysés dans le présent manuel. Les SMU, les VUNT et les systèmes RP à scrutin de liste non bloquée impliquent un choix catégorique de candidat(s), alors que le choix catégorique de parti intervient dans les systèmes RP à scrutin de liste bloquée et le scrutin majoritaire plurinominal de parti (paragraphe 53 à 55). Logiquement, les systèmes électoraux qui donnent à l'électeur deux bulletins de vote, tels que le SMAC (paragraphe 80 à 81) ou le SMSC (paragraphe 70 à 72), supposent la possibilité de répartir les voix entre deux partis. Dans ces deux cas, le vote sur chaque bulletin est clairement catégorique, alors que le résultat global du double scrutin correspond à un choix préférentiel.

Figure 3: Qualification des votes selon les différents modes de scrutin *

	Candidat	Parti	Candidat et parti
Catégorique	● SMU (Canada) ● VUNT (Jordanie) ● RPSL non bloquée (Finlande)	● SMPP (Singapour) ● RPSL bloquée (Namibie)	● SMSC (Japon) ● RPSL non bloquée (Danemark) ● SMAC (Allemagne)
	○ VA (Australie) ● SDT (France) ● SMP (Maldives) ● VUT (Irlande)		● SDT (Ukraine) ● RPSL – Panachage (Suisse)
Indifférent			● VUT (Sénat Australien)

© International IDEA

* Les exemples de pays cités entre parenthèses illustrent la logique de ce regroupement.

Sonderjyllands amts 2. kreds

Folketingsvalget 1994

A. Socialdemokratiet
Lis Greibe
Bent K. Andersen
Inger Bierbaum
Dorte Dinesen
Steen Jønsen
Poul Qvist Jørgensen
Karsten Meyer Olesen
B. Det Radikale Venstre
Jes P. Asmussen
Arne J. Carstensen
Birthe Clausen
Horst Grønwald
Kaj Smedemark
Niels Erik Tyge
Mikkel Wold
C. Det Konservative Folkeparti
Bente Witt
Bent Høve
Kaj Ikaas
Kirsten Lyck
Hans Chr. Madsen
Jens Rønholdt
Jakob Aakjær
D. Centrum-Demokraterne
Jan R. Arendt
Flemming Hübschmann
Bent Olsen
Carl J. Tønder
F. Socialistisk Folkeparti
Jørn Ulrik Larsen
Helge C. Jacobsen
Karin Petersen
Kent Glumso

Bulletin de vote (catégorique) de RPSL non bloqué utilisé au Danemark.



BALLOT PAPER

HOUSE OF REPRESENTATIVES

WESTERN AUSTRALIA

ELECTORAL DIVISION OF

BRAND

Number the boxes from 1 to 10 in the order of your choice.

☐	BEAZLEY, Kim AUSTRALIAN LABOR PARTY
☐	GENT, Alan INDEPENDENT
☐	McCARTHY, Brian INDEPENDENT
☐	GOODALE, Bob THE GREENS (WA)
☐	McKERCHER, Mai AUSTRALIAN DEMOCRATS
☐	ANDERSON, Leone L. INDEPENDENT
☐	GALLETLY, Clive Philip Arthur INDEPENDENT
☐	REBE, Phil AUSTRALIANS AGAINST FURTHER IMMIGRATION
☐	WALTON, Malcolm NATIONAL PARTY
☐	HEARNE, Penny LIBERAL

Remember...number every box to make your vote count

Australian Electoral Commission **AEC**

Bulletin de vote (préférentiel) du VA utilisé en Australie.

3. AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DES DIVERS SYSTÈMES

Systèmes majoritaires

Scrutin majoritaire uninominal (SMU)

47. Le scrutin majoritaire uninominal est le système électoral qu'ont choisi le Royaume-Uni et les pays qui ont été historiquement sous influence britannique comme, par exemple, le Canada, l'Inde, les États-Unis d'Amérique ainsi que la Nouvelle-Zélande avant qu'elle n'abandonne le SMU en 1993 au profit de la représentation proportionnelle SMAC. C'est dans ces contextes que le fonctionnement de ce système a été le plus souvent analysé. Le SMU est utilisé par une douzaine de pays des Caraïbes et de l'Amérique centrale, dix États asiatiques (y compris le Pakistan, le Bangladesh, le Népal et la Malaisie) et plusieurs îles du Pacifique sud. En Afrique, 18 pays, principalement des anciennes colonies britanniques, utilisent le scrutin majoritaire uninominal. Au total, sur les 211 pays présentés à l'Annexe A, 68 pays, soit un peu moins du tiers, utilisent le SMU.

48. Comme ceci a déjà été précisé, dans le scrutin majoritaire uninominal, le vainqueur est tout simplement le candidat qui recueille le plus grand nombre de voix dans sa circonscription; théoriquement, un candidat pourrait gagner avec deux voix, si chacun de ses opposants n'en obtenait qu'une. Les variantes de ce système sont le scrutin majoritaire plurinominal, le scrutin majoritaire à deux tours ou le vote unique non transférable, systèmes qui seront examinés plus loin. Une autre adaptation, également classée dans cette catégorie, a été utilisée au Népal au début des années 1990. Il s'agissait, dans ce cas précis, de tenir compte du faible taux d'alphabétisme des électeurs: les candidats se pré-

sentaient sous le symbole de leur parti et non pas sous leur nom; les électeurs cochaient donc un parti sur un bulletin uninominal. Chaque candidat pouvait se présenter dans plusieurs circonscriptions électorales. S'il était élu dans plus d'une circonscription, le candidat choisissait celle qu'il voulait représenter, puis on procédait à des élections partielles pour combler les autres sièges laissés vacants.

49. *Avantages.* Le SMU, comme les autres systèmes électoraux majoritaires, se distingue par sa simplicité et par le fait que les représentants sont rattachés à un territoire géographique particulier. Nous avons relevé neuf aspects positifs:

a. Il offre aux électeurs un choix clair entre deux partis principaux. Le SMU a tendance à favoriser le développement de deux partis forts, un parti de «gauche» et un parti de «droite» alternativement au pouvoir, au détriment des partis tiers minoritaires. D'ailleurs, ces derniers s'effritent souvent peu à peu, voire disparaissent, avant d'atteindre le seuil de popularité qui leur permettrait d'obtenir un nombre de sièges au parlement correspondant au pourcentage de voix que l'électorat leur accorde au niveau national.

b. Il entraîne un gouvernement homogène. Les «sièges en prime» qui reviennent au parti qui a une majorité relative lui confèrent habituellement la majorité absolue (par exemple, là où un parti reçoit 45% des suffrages et obtient 55% des sièges). C'est pourquoi, avec le SMU, il est très exceptionnellement nécessaire d'avoir recours à une coalition pour former le gouvernement. Ceci permet d'éviter de longues tractations avec les partis minoritaires pour trouver une majorité gouvernementale.

c. Il contribue à la cohérence de l'opposition parlementaire. En théorie, face au gouvernement homogène d'un seul parti, le second parti obtient suffisamment de sièges pour jouer un rôle de contrôle et offrir une alternative viable au gouvernement au pouvoir.

d. Il avantage les grands partis politiques. Dans le cas de sociétés composées de plusieurs groupes ethniques ou régionaux, le SMU encourage les partis politiques à élargir leur base, à regrouper plusieurs composantes de la société. En particulier, lorsque les deux grands partis n'ont en face d'eux qu'une pléiade de petits regroupements. Ces deux partis peuvent alors présenter un éventail de candidats très divers. En Malaisie, par exemple, le SMU permet à la vaste coalition au pouvoir de présenter des candidats chinois dans les secteurs malais et vice versa.

e. Il exclut les partis extrémistes de la représentation parlementaire. A moins que l'électorat d'un parti extrémiste minoritaire ne soit concentré géographiquement, il est peu probable qu'il remporte aucun siège grâce au scrutin majoritaire uninominal. Le SMU se distingue ainsi des systèmes purement proportionnels (RP), où une fraction de un pour cent du vote national peut assurer une représentation parlementaire.

f. Il maintient un lien entre les électeurs et leurs députés. La représentativité géographique au parlement est considérée le plus souvent comme étant le premier avantage du SMU: chaque député représente une circonscription précise, un quartier, une ville ou une région, et pas seulement son parti. Plusieurs promoteurs du SMU font valoir que la représentativité d'un élu dépend du fait que les électeurs de sa région savent qui il est et qu'ils peuvent, en connaissance de cause, le réélire ou l'expulser. Certains analystes ont même avancé que cette «proximité» est particulièrement importante dans les sociétés agraires et dans les pays en développement.

g. Il permet aux électeurs de choisir des individus plutôt que des partis. Cet avantage se rattache au précédent, en ce sens que les électeurs peuvent évaluer la performance personnelle d'un candidat plutôt que d'accepter une liste de candidats imposée par un parti, comme c'est le cas dans la RP à scrutin de liste.

h. Il permet à certaines personnalités non inscrites de se faire élire. Cela peut aider au développement d'un système de partis, là où le régime s'organise autour des liens de parenté, de clans ou d'amitié, plus que sur une ligne politique précise.

i. Enfin, les défenseurs du SMU soulignent en particulier qu'il est simple à utiliser et à comprendre. Pour voter, il suffit de choisir un bulletin portant un seul nom ou un seul symbole ou éventuellement cocher un nom sur une très courte liste de noms/symboles, ce qui facilite considérablement le dépouillement.

50. *Désavantages.* En revanche, le SMU, accusé principal de tous les systèmes majoritaires, fait l'objet des critiques suivantes:

a. Il exclut les partis minoritaires de la représentation. Il n'est donc pas «équitable», en ce sens qu'un parti qui reçoit 10% des suffrages devrait remporter environ 10% des sièges au parlement. Lors des élections britanniques de 1983, l'Alliance libérale sociale démocrate, avec 25% des voix, n'a obtenu que 3%

des sièges; en 1981, en Nouvelle-Zélande, le parti Social Credit a recueilli 21% des suffrages mais ne s'est vu octroyer que 2% des sièges; en 1989, le Front national du Botswana n'a eu que 9% des sièges pour 27% des voix. Avec le SMU, ce type de résultats est habituel.

b. Il exclut les minorités de toute représentation «équitable». Dans un SMU, les partis présentent le candidat susceptible d'être le mieux perçu dans la circonscription électorale afin de ne pas s'aliéner la majorité des électeurs. Il est donc rare, par exemple, de voir un candidat noir représenter un grand parti national dans une circonscription électorale à majorité blanche en Grande-Bretagne ou aux États-Unis. De part le monde, les minorités ethniques ont tendance à être exclues des parlements élus au SMU. Lorsque le comportement des électeurs reproduit les divisions raciales, cette exclusion des groupes minoritaires de la représentation parlementaire peut déstabiliser le système politique dans son ensemble.

c. Il exclut les femmes du parlement. La formule qui favorise le «candidat susceptible d'être le mieux accepté» affecte également les chances d'élection des femmes, car elles ont plus de difficulté à être sélectionnées comme candidates par les partis politiques traditionnellement dirigés par des hommes. A l'échelle mondiale, on constate que les élues sont moins nombreuses dans les systèmes majoritaires que dans des systèmes RP. L'Union interparlementaire, dans son étude intitulée «Les femmes dans les parlements: 1945-1995», a constaté que les femmes représentent en moyenne 11% des députés dans les démocraties établies qui utilisent le SMU, mais que cette proportion passe à 20% dans les pays qui utilisent un des systèmes de représentation proportionnelle. Cette tendance se manifeste dans les nouvelles démocraties, tout particulièrement en Afrique (voir les paragraphes 98 et 99).

d. Il favorise la création de partis fondés sur un clan, une ethnie ou un régionalisme. Dans certaines situations, un SMU peut amener les partis à centrer leur campagne et leur plate-forme politique sur des conceptions agressivement racistes, claniques ou régionalistes. Lors des élections multipartites au Malawi, en 1994, plusieurs facteurs, dont les séquelles de la colonisation, l'influence des missionnaires et le nationalisme «chewa» de Hastings Banda, ont engendré un conflit régionaliste qui a renforcé le racisme latent et ce des deux côtés des barrières. Le Sud a élu le Front démocratique uni de Bakili Muluzi, le Centre a voté pour le parti du congrès du Malawi de Hastings Banda et le Nord a appuyé l'Alliance pour la Démocratie dirigée par Chakufwa Chihana. Rien n'a

incité ces partis à faire campagne pour trouver un soutien ailleurs que dans leur région d'origine ou hors de leur clan culturel.

e. Il amplifie le phénomène des «fiefs électoraux», sorte de domaines traditionnellement réservés de certains partis. Dans une certaine mesure, le SMU favorise le développement de blocs régionaux ou provinciaux où un seul parti, avec une majorité relative des suffrages, remporte la totalité ou la quasi-totalité des sièges au parlement. Outre que cette situation exclut les minorités régionales, elle renforce l'idée que, en politique, la victoire d'un candidat dépend plus de qui il est et d'où il vient que de ses convictions. Telle est, par exemple, l'opinion émise par les opposants au SMU au Canada.

f. Il «gaspille» de nombreux votes qui ne contribuent à l'élection d'aucun candidat. Ce gaspillage, en particulier dans les «fiefs électoraux» décrits au paragraphe précédent, conduit les partisans des partis minoritaires à désespérer de ne jamais faire élire un seul candidat. Ce sentiment peut s'avérer particulièrement dangereux dans les nouvelles démocraties où la désaffection politique laisse le champ à la mobilisation de groupes extrémistes réfutant la légitimité du régime politique.

g. Il n'est pas sensible aux changements de l'opinion publique. La concentration géographique des électeurs d'un parti peut permettre à ce dernier de conserver son contrôle exclusif même s'il perd une part importante de son soutien populaire. Dans certaines démocraties qui utilisent le SMU, une baisse du vote national de 60 à 40% en faveur d'un parti peut faire descendre le nombre de sièges de 80% à 60%; mais ceci n'affecte aucunement la position dominante de ce parti. A moins que les sièges ne soient chaudement disputés au sein de toutes les circonscriptions, ce système est peu influencé par les changements d'opinion.

h. Enfin, le SMU ouvre la porte aux manipulations du découpage. En effet, tout système reposant sur des circonscriptions uninominales est susceptible d'être manipulé en «truquant» ces dernières. Ce truquage a été particulièrement évident au Kenya en 1993 lorsque les plus grandes circonscriptions électorales allaient jusqu'à compter 23 fois plus d'électeurs que les plus petites: ainsi, l'Union nationale africaine réussit à conserver une imposante majorité parlementaire avec 30% seulement des suffrages.

INDE:

Scrutin majoritaire uninominal dans un grand pays

Mahesh Rangarajan et Vijay Patidar

L'Inde demeure de loin la plus grande démocratie du monde avec ses 600 millions d'électeurs. Le système parlementaire et le scrutin majoritaire uninominal (SMU) ont été hérités de la colonisation britannique qui a pris fin en 1947. Les Britanniques ont introduit l'autonomie par étapes en Inde, mais ce ne fut qu'à la fin du régime colonial, avec l'adoption de la Constitution indienne en 1950 par l'Assemblée constituante, que le suffrage universel fut institué. Cette Assemblée constituante, qui regroupait un certain nombre de juristes, d'avocats, de spécialistes de droit constitutionnel et de sciences politiques, a travaillé pendant près de trois ans; elle a longuement débattu du système électoral avant d'arrêter son choix sur le SMU. Divers systèmes de représentation proportionnelle ont retenu l'attention et la faveur de certains analystes, en raison du caractère extrêmement diversifié et multiethnique de la société indienne. Finalement le SMU fut choisi, précisément pour éviter la fragmentation de l'Assemblée législative et permettre la formation d'un gouvernement stable. La stabilité était considérée comme essentielle dans un pays en développement où le taux de pauvreté et d'analphabétisme était très élevé.

La Constitution indienne prévoit que tout citoyen de 18 ans qui n'a pas été privé de ses droits civils dispose du droit de vote. Les électeurs élisent le Lok Sabha, ou chambre basse, comptant 544 députés représentant des circonscriptions uninominales. Chacun des 25 États de l'Inde a adopté un système semblable. Pour sa part, la chambre haute du parlement, le Rajya Sabha ou Conseil des États, tout comme la chambre haute de chaque État, est élue indirectement par les députés des assemblées législatives des États. Le Président et le Vice-président (qui ne sont pas membres du gouvernement) sont également élus par les membres du parlement fédéral et des assemblées législatives des États.

Les élections générales ont lieu une fois tous les cinq ans, mais le Président peut dissoudre le Lok Sabha avant la fin de son mandat, soit à la demande du Premier ministre, comme ce fut le cas en 1971, soit s'il est convaincu qu'il est impossible de former un gouvernement stable, comme ce fut le cas en 1991. Le Premier ministre reste au pouvoir aussi longtemps qu'il ou elle bénéficie d'une majorité au Lok Sabha. Tous les gouvernements issus du Parti du Congrès qui se sont succédés au pouvoir jusqu'en 1977 ont complété leur mandat sans interruption. Depuis 1977, les gouvernements sont moins stables et un certain nombre de premiers ministres ont dû démissionner avant la fin de leur mandat à cause de divisions au sein de leur parti ou d'un vote de défiance.

Bien que le processus électoral soit considéré comme respectueux des libertés et de la justice et que la Commission électorale soit indépendante et dotée de larges pouvoirs, il n'en subsiste pas moins de sérieux problèmes. C'est le cas, par exemple, dans certaines régions rurales du nord de l'Inde, où les grands propriétaires fonciers ne permettent pas aux paysans pauvres de voter. Les bureaux de vote sont régulièrement saccagés par des bandes de malfaiteurs à gages; les électeurs sont racolés et transportés gratuitement vers les bureaux de vote, et les budgets de campagne sont largement dépassés par les candidats. Des déclarations fanatiques et inflammatoires en période électorale ont déjà entraîné des violences: les Hindous représentent 85% de la population, mais l'Inde compte également plus de 120 millions de musulmans. La fragmentation du régime de partis s'est accompagnée d'une augmentation de la popularité des partis extrémistes.

Le système électoral a eu pour effet principal de permettre, jusqu'en 1977 du moins, l'élection de gouvernements majoritaires jouissant du soutien d'une minorité des électeurs. Le SMU a permis au Parti du Congrès de recueillir des majorités stables au Lok Sabha, face à une opposition généralement divisée. Mais depuis 1977, alors que les partis de l'opposition se sont regroupés en coalitions et qu'ils ont commencé à présenter des candidats communs contre les représentants du Congrès (comme aux élections générales de 1977 et 1989), la majorité du Parti du Congrès national indien s'est évaporée. En outre, par la nature même du système, il suffit de petits changements dans la distribution des suffrages pour entraîner parfois d'importants changements dans la formation du parlement. Le tableau suivant montre l'importance de la perte de sièges par le Parti du Congrès au parlement par rapport à la petite diminution des suffrages exprimés.

Performance du parti du Congrès national indien aux élections générales

Année des élections générales	Pourcentage des suffrages obtenus	Diminution des suffrages exprimés (en pourcentage)	Nombre de sièges obtenus	Perte de sièges (en pourcentage)
1971 (victoire)	43.7	—	352	—
1977 (défaite)	34.52	35.39%	154	56.25%
1980 (victoire)	42.7	—	353	—
1984 (victoire)	48.10	—	405	—
1989 (défaite)	39.53	19.49%	197	51.36%
1991 (victoire)	36.50	-	232	—
1996 (défaite)	28.80	21.10%	140	39.66%

6-MUMBAI SOUTH CENTRAL I.P./96-Genl. Electoral Roll Part No. Serial No. of Elector Nº 0811199 Signature / Thumb Impression.	
अजिजभाई Azizbhai عزیز بھائی Nº 0811199 अन्सारी महम्मदशहज्ज जरीवाल Ansari Mohammad Shamim Zariwala انصاری محمد شمس زاریوالہ	     
नायक गोविंद सुब्राय Naique Govinda Subrai نائیک گوبیند سوبرای महेंद्र सदाशिव सलवे Mahendra Sadaashiv Salve مہیندر سداشیव سالवे	     
चन्द्र किशोर गुप्ता Chandra Kishor Gupta چندر کیشور گپتا डॉ. जम्खानवाला इशक अबेदीन Dr. Jamkhanwala Ishaq Abedin ڈاکٹر جمخانوالی اشاق ابدین	मोहन विष्णु रावले Mohan Vishnu Rawale موہن ویشنو راولے रजनीत भोषीक Ranjit Bhowmick راجیت بھوشیک
तेन्दुलकर भुषण सुरेश Tendulkar Bhushan Suresh تندولکر بھوشن سuresh डॉ. दत्ता सामंत Dr. Datta Samant ڈاکٹر दत्ता सामंत	डॉ. शपोरजी सी. सुर्ती Dr. Shapoorjee C. Surty ڈاکٹر شاپورجی سی سورتی साहिवाल जोष अब्बास Sahiwal Zoeb Abbas سہیل والا زویب عباس

Bulletin de vote utilisé pour le scrutin majoritaire uninominal indien.

Les résultats des élections au Lok Sabha n'ont jamais respecté la représentation proportionnelle. Étant donné que pour être vainqueur il suffit d'avoir plus de voix que les autres puisque la majorité absolue des suffrages exprimés n'est pas nécessaire, il est facile d'éparpiller les votes de son adversaire en avançant la candidature de personnes de la même caste, de la même religion ou de la même région. Toutefois, en dépit de la division qui caractérise la démocratie multiethnique indienne, le système électoral n'est jamais remis en cause. En effet, la Constitution indienne réserve 22% de tous les sièges aux populations défavorisées comme les castes reconnues (79 sièges réservés) et les tribus reconnues (41 sièges réservés). Dans ces circonscriptions, seul un membre de la caste ou de la tribu inscrite peut se présenter, quoique tous les électeurs aient droit de vote. Cette pratique a permis d'assurer une représentation parlementaire qui reflète leur proportion dans la population. Une modification de la Constitution qui réserverait 33% des sièges aux femmes est actuellement à l'étude.

L'attachement de la population au respect rigoureux des règles électorales s'est manifesté en 1977. Lorsque une cour a rejeté l'élection du Premier ministre Indira Gandhi bien que son parti, le Congrès national indien, ait remporté deux tiers des sièges à l'Assemblée législative en 1971, Indira Gandhi a réagi en suspendant les droits constitutionnels fondamentaux pour deux ans (de 1975 à 1977), créant un interlude autoritaire dans l'histoire démocratique jusqu'alors ininterrompue de l'Inde. Lors des élections démocratiques de 1977, son gouvernement a subi une défaite à la mesure du mécontentement du peuple face aux récentes pratiques antidémocratiques. Les élections de 1977 ont également ouvert la porte à une période d'instabilité politique dans le pays. Depuis 1977, les gouvernements du parti du Congrès national indien n'ont réussi à compléter leur mandat qu'à trois reprises, celui d'Indira Gandhi (1980 à 1984), celui de Rajiv Gandhi (1984 à 1989) et celui de PV Narasimha Rao (1991 à 1996).

Le système électoral n'a pas encore réussi à prouver qu'il existait une solution de remplacement au Parti du Congrès qui soit viable à l'échelle nationale. Les partis d'opposition, à l'exclusion des Communistes, ont accédé au pouvoir en 1977 en formant une coalition qui portait le nom de parti Janata. La coalition fut dissoute deux ans plus tard. En décembre 1989, son successeur, le parti Janata Dal accéda au pouvoir avec le soutien des Communistes et du parti du renouveau religieux hindou, Bharatiya Janata (BJP); cette fois, le gouvernement a duré dix mois. Aux élections générales de 1996, aucun parti n'a réussi à former un gouvernement stable; le BJP avait alors remporté 161 sièges et le Congrès 140.

Deux événements sans précédent sont ressortis des élections de 1996. Premièrement, pour la première fois dans l'histoire, le Président de la Fédération indienne a demandé au parti principal de l'opposition, le BJP, un parti politique pro-

hindou d'extrême droite, de former le gouvernement. C'est alors que la plupart des autres partis politiques se sont entendus pour empêcher l'accession du BJP au pouvoir, de sorte que ce dernier n'a même pas réussi à obtenir une majorité simple au Lok Sabha. Sous l'égide du Front uni, et en dépit d'idéologies opposées, 13 partis se sont coalisés contre le BJP pour former le gouvernement. En d'autres termes, aucun des deux plus grands partis du pays n'a pu former de gouvernement. Les élections générales de 1996, tenues au SMU, le système même qui avait engendré la stabilité jusqu'en 1977, ont donc confirmé que l'Inde était entrée dans une ère d'instabilité politique et d'incertitude.



Système majoritaire plurinominal (SMP)

51. Le scrutin majoritaire plurinominal (SMP) fonctionne comme un scrutin majoritaire uninominal, mais dans des circonscriptions avec plusieurs candidats à élire. Chaque électeur a droit à un nombre de voix qui correspond au nombre de sièges à pourvoir; normalement, les électeurs sont libres de voter pour des candidats individuels, peu importe leur appartenance politique. Dans la plupart des systèmes à scrutin majoritaire plurinominal, les électeurs peuvent utiliser une ou toutes leurs voix. En 1997, l'Autorité palestinienne, les Bermudes, les Îles Fidji, le Laos, les Îles Vierges américaines, la Thaïlande, les Maldives, le Koweït, les Philippines et l'Île Maurice utilisaient le scrutin majoritaire plurinominal. Ce système a également servi en Jordanie en 1989 et en Mongolie en 1992, mais, aux vues des résultats obtenus, les deux pays l'ont remplacé. Quelques sièges à la Chambre des communes britannique, particulièrement les sièges universitaires, ont été comblés au scrutin majoritaire plurinominal jusqu'en 1945.

52. On reconnaît généralement au scrutin majoritaire plurinominal trois avantages: il permet tout d'abord à l'électeur de voter pour des candidats individuels; par ailleurs, ces derniers représentent des circonscriptions relativement limitées; et enfin, le rôle des partis reste important, en particulier pour ceux qui montrent le plus de cohérence et de sens de l'organisation. Cependant, lorsque les électeurs accordent toutes leurs voix aux candidats d'un même parti, comme c'est souvent le cas, ce système a tendance à multiplier les désavantages du SMU, particulièrement en matière de proportionnalité. Par exemple, à l'Île Maurice, le parti d'opposition au parlement sortant a remporté tous les sièges du nouveau parlement en ne recueillant que 64% en 1982, puis 65% des suffrages en 1995. Cette tendance entrave sérieusement le fonctionnement d'un système parlementaire fondé sur des relations efficaces entre gouvernement et opposition. Pour ces raisons précisément, les Philippines songent à abandonner le scrutin majoritaire plurinominal en faveur d'un système RP à scrutin de liste.

Scrutin majoritaire plurinominal à listes de partis (SMPP)

53. Pour l'élection d'un certain nombre de leurs députés (à Singapour, en Tunisie, en Équateur et au Sénégal, et pour la totalité d'entre eux à Djibouti et au Liban), six pays utilisent un système électoral qui combine le SMU et le scrutin majoritaire plurinominal. Nous l'appelons ici le scrutin majoritaire plurinominal à listes de partis (SMPP). Comme pour le SMU, les électeurs détiennent normalement une seule voix mais, dans chaque circonscription a plusieurs représentants, c'est à dire que les électeurs choisissent des listes de candi-

dates présentés par les partis et non des candidats individuels. Le parti qui reçoit le plus grand nombre de voix dans cette circonscription remporte tous les sièges. Comme dans le cas du SMU, la majorité absolue n'est pas requise.

54. Dans certains pays, le SMPP sert à assurer une représentation ethnique équilibrée, puisqu'il permet aux partis d'inscrire des candidats de différentes origines ethniques sur leurs listes. Au Liban, ceci est même obligatoire. A Singapour, un certain nombre de députés sont élus par SMU dans des circonscriptions uninominales, mais la plupart d'entre eux représente des circonscriptions plurinominales de trois à six membres, appelées «circonscriptions à représentation de groupe». Ces groupes, qui peuvent être soit des listes de partis, soit des ententes entre individus, doivent absolument compter au moins un membre de la communauté malaise ou indienne, ou d'une autre minorité. Les électeurs, qui n'ont qu'une seule voix, votent pour un «groupe». Singapour utilise également la formule du «meilleur perdant» pour réserver certains sièges à l'opposition – comme le fait l'Équateur, où le parti qui arrive au deuxième rang et recueille au moins la moitié des voix du parti vainqueur, a droit à un siège compensatoire.

55. Du point de vue des avantages, le scrutin majoritaire plurinominal de parti est facile à utiliser, il favorise les partis organisés et permet une représentation hétérogène qui favorise les minorités. Cependant, le SMPP produit des résultats «supermajoritaires», en ce sens qu'un parti n'a besoin que d'une majorité des suffrages pour accaparer la quasi totalité des sièges. Lors des élections de 1991 à Singapour, par exemple, 61% des voix permis au parti d'Action populaire (PAP) de remporter 95% des sièges au parlement.

Vote alternatif (VA)

56. Le vote alternatif (VA) ou vote préférentiel est un système électoral peu commun. De nos jours, il n'est utilisé qu'en Australie et, sous une forme particulière, au Nauru. Il a également servi aux élections générales en Papouasie-Nouvelle-Guinée entre 1964 et 1975 (voir l'étude de cas p. 41) et c'est le système électoral en vigueur aux Îles Fidji depuis 1996. Comme on peut le constater, ce système a été, est et restera vraisemblablement concentrée en Océanie. Ce cas illustre la distribution régionale des systèmes électoraux qui a été évoqué précédemment.

57. Comme dans le cas du scrutin majoritaire uninominal, les élections selon le système du vote alternatif (VA) ont normalement lieu dans des circonscriptions

uninominales. Cependant, le VA offre aux électeurs un éventail d'options beaucoup plus large que le SM: au lieu de choisir un seul candidat, les électeurs, dans les systèmes VA, classent les candidats par ordre de préférence en numérotant 1, 2, 3, et ainsi de suite chacun des noms proposés. Le système permet ainsi aux électeurs de s'exprimer par rapport à tous les candidats, et non pas d'en choisir un seul. Pour cette raison, on appelle parfois le VA «vote préférentiel» dans les pays qui l'utilisent. Le VA se distingue également du scrutin majoritaire uninominal dans la façon de compter les voix. Comme dans le SMU ou le scrutin majoritaire à deux tours, un candidat qui a remporté la majorité absolue de voix (50% plus une) est élu immédiatement. Cependant, si aucun candidat n'a atteint la majorité absolue, le candidat qui a obtenu le moins de premiers choix est éliminé. On garde les autres choix des bulletins où il était numéro 1 et on les redistribue aux candidats restant en lice, selon les classements exprimés. On applique ce mécanisme ainsi de suite jusqu'à ce qu'un candidat obtienne la majorité absolue et soit déclaré élu. Pour cette raison, le VA est normalement classé parmi les systèmes majoritaires, puisque, pour remporter un siège, un candidat doit obtenir la majorité absolue des suffrages.

58. Un des avantages du transfert des suffrages est qu'il permet de cumuler les votes de plusieurs candidats qui ont fait alliance, de sorte que des intérêts diversifiés mais voisins peuvent se combiner pour être représentés. Le VA permet également aux partisans de candidats qui ont peu de chance de se faire élire d'exprimer quel est celui qu'ils préfèrent parmi les autres candidats en lice en indiquant un deuxième choix. Pour cette raison, le VA est considéré parfois comme le meilleur système électoral pour les sociétés hétérogènes, puisqu'il incite les candidats à solliciter non seulement le premier vote auprès de leur propre base électorale, mais également le «deuxième choix» des autres. Pour convaincre ces dernières, les candidats doivent alors présenter une plate-forme ouverte, non extrémiste et non sectaire. Dans l'environnement social relativement stable de l'Australie, l'argument en faveur du VA concerne également le fait que ce système engage les grands partis à conclure, avant les élections, des ententes avec les partis minoritaires, afin d'obtenir les deuxièmes choix de leurs électors respectifs; ce processus est appelé «échange de choix». En outre, le fait d'être élu à la majorité absolue renforce tant la représentativité que la légitimité des élus.

59. Néanmoins, le VA présente certains désavantages. Premièrement, pour être efficace, il exige de la population un certain degré d'alphabétisation et des notions de calcul; de même, dans la mesure où il requiert des circonscriptions

uninominales, il peut souvent produire des résultats moins proportionnels que les systèmes RP. Deuxièmement, on peut se demander si le vote alternatif favorise réellement des comportements plus conciliants dans les sociétés très divisées, lorsque les groupes ethniques sont concentrés dans des régions géographiques précises.

Enfin, comme cela a été indiqué précédemment à propos du Sénat australien entre 1919 et 1946, le VA ne fonctionne également pas bien dans des circonscriptions plurinominales plus étendues. Toutefois le Nauru, qui utilise une version modifiée du VA dans des circonscriptions électorales à deux sièges, offre un exemple contraire. Le système du Nauru n'élimine pas les derniers de la liste, mais les différents choix reçoivent des «fractions de voix» correspondant au classement; le premier choix vaut un; le deuxième, un demi; le troisième, un tiers et ainsi de suite. Si aucun candidat n'obtient la majorité absolue sur la base des premiers choix, les autres choix sont alors comptés et le candidat ayant obtenu le total le plus élevé est déclaré vainqueur.

Enfin, l'expérience du VA en Papouasie-Nouvelle-Guinée et en Australie montre qu'il semble favoriser des politiques modérées, qu'il permet de concilier des intérêts divers et que, dans un milieu social propice, il offre une excellente occasion d'apprendre la coopération et la conciliation.

PAPOUASIE-NOUVELLE-GUINÉE:

Primes électorales pour inciter les compromis interethniques

Ben Reilly

La Papouasie-Nouvelle-Guinée, pays du Pacifique sud, a utilisé deux différents systèmes électoraux: le vote alternatif (VA) ou préférentiel de 1964 à 1975 – alors qu'elle était sous tutelle australienne – et le scrutin majoritaire uninominal (SMU) depuis qu'elle a obtenu son indépendance en 1975. Son expérience est intéressante pour deux raisons: premièrement, la Papouasie-Nouvelle-Guinée est un des rares pays en développement qui enregistre une succession ininterrompue d'élections et de nombreux changements de gouvernement sans violence. Deuxièmement, le changement de système électoral a engendré une série de conséquences imprévues qui illustre comment deux systèmes apparemment voisins peuvent avoir des conséquences différentes.

La Papouasie-Nouvelle-Guinée avait hérité du système VA de l'Australie; elle l'a utilisé à trois reprises, en 1964, 1968 et 1972. Contrairement à l'Australie, la Papouasie-Nouvelle-Guinée est un État très fragmenté du point de vue ethnique. Or, la leçon qui est ressortie après trois élections fut que le VA favorisait les compromis entre les groupes ethniques et incitait à une attitude modérée dans cette société hétérogène et fortement divisée. Ceci est dû à la nature préférentielle du système, qui demande aux électeurs non seulement de choisir leur candidat préféré, mais également d'exprimer leurs deuxièmes choix. Parce que la société de la Papouasie-Nouvelle-Guinée est structurée autour du clan, la plupart des électeurs accordaient invariablement leur préférence (numéro 1) au candidat de leur propre clan ou de leur «village». Or, dans de nombreuses circonscriptions où aucun candidat n'avait obtenu un nombre suffisant de numéros 1 pour être élu, les candidats avaient dû compter sur les votes numéro 2 des autres groupes. Afin d'attirer cet électorat, les candidats avaient fait campagne à l'extérieur de leur communauté d'origine pour gagner les «deuxièmes choix» de certains autres groupes. Ils avaient alors dû montrer leur intérêt pour les questions communes et ne pas se limiter aux doléances de leur seule communauté d'origine. Il s'était avéré évident que les candidats qui avaient cherché à former des alliances et à coopérer avaient eu plus de succès que les candidats qui s'étaient concentrés sur leur seule base électorale. Ce constat avait incité les candidats à éviter les affrontements habituels entre clans et à avoir recours à la diplomatie. En conclusion, on a pu noter que, étant donné que le VA exige la majorité absolue pour être élu, la victoire est très souvent revenue non pas à ceux qui

avaient le plus gros «bloc» de partisans, mais plutôt à ceux qui avaient su construire un réseau de soutien au sein de plusieurs groupes.

Au moment de son indépendance en 1975, considérant que le scrutin majoritaire uninominal serait un système plus simple et qu'il donnerait des résultats plus ou moins identiques à ceux du VA, la Papouasie-Nouvelle-Guinée a changé son mode de scrutin. Mais le SMU a engendré des résultats très différents de ce qui avait été escompté. Parce que les candidats n'ont plus besoin de la majorité absolue des suffrages exprimés, il leur suffit de remporter une voix de plus que leur rival le plus proche, aussi le candidat victorieux a souvent été celui du clan le plus nombreux. En outre, coopérer avec les autres communautés est devenu superflu. Les candidats qui auparavant faisaient campagne pour obtenir des votes numéro 2, ont désormais un intérêt tout autre: celui d'empêcher les partisans de leurs rivaux de voter, même au prix de la violence. Lorsque plusieurs clans se disputent le même siège, les candidats ont appris qu'ils peuvent gagner avec un appui relativement limité. Aux élections de 1992, presque la moitié des députés au parlement de la Papouasie-Nouvelle-Guinée ont été élus avec moins de 20% des suffrages. Un candidat a même été élu avec seulement 6,3% des suffrages. Désormais, les candidats ne se présentent que dans le but de «diviser» le vote au sein du clan dominant. Cette situation a conduit certains hommes politiques et bon nombre d'observateurs à proposer le retour au VA dans ce pays.

Le cas de la Papouasie-Nouvelle-Guinée souligne la nécessité d'adapter le système électoral à la structure de la société. Même avec le SMU, la Papouasie-Nouvelle-Guinée a conservé un régime de partis très fluide, fondé sur la notoriété individuelle de leurs candidats plutôt que sur une ligne politique précise et, jusqu'ici, tous les gouvernements ont été issus de coalitions fragiles qui se sont défaites soit sur un vote parlementaire, soit à l'occasion de nouvelles élections. Le système de représentation uninominale a entraîné le changement des hommes politiques d'une élection à l'autre, en même temps que les propos des députés se refermaient sur les questions d'intérêt local de leur électorat.



Scrutin majoritaire à deux tours (SDT)

60. Le dernier type de système majoritaire utilisé pour des élections parlementaires est le scrutin majoritaire à deux tours (SDT). Les deux tours de scrutin se tiennent à une ou deux semaines d'intervalle. Le premier tour se déroule de la même façon qu'une élection à SMU normale. Mais n'est déclaré immédiatement victorieux que le candidat qui obtient la majorité absolue. Dans ce cas, il n'y a pas de deuxième tour. Si, au contraire, aucun candidat n'obtient la majorité absolue, on procède alors à un deuxième tour de scrutin où, cette fois, la victoire ne requiert que la majorité simple.

61. Les détails procéduraux du deuxième tour varient selon l'État. La méthode la plus répandue est celle qui est appliquée en Ukraine; elle consiste à départager au deuxième tour les deux candidats qui se sont classés en tête au premier tour (voir l'étude de cas p. 49). Puisqu'il n'y a que deux candidats au deuxième tour, l'un des deux candidats obtient de fait la majorité absolue des suffrages pour sortir vainqueur. La France, qui est le pays le plus communément associé au mode de scrutin à deux tours, emploie une variante de ce système pour ses élections législatives. Ainsi, pour se présenter au deuxième tour, tout candidat doit avoir obtenu au moins 12,5% des suffrages au premier tour. Est alors élu celui qui a reçu le plus grand nombre de voix, seule la majorité simple est donc nécessaire. Contrairement au système ukrainien, le calcul arithmétique permet, en théorie, jusqu'à cinq ou six candidats de se confronter au deuxième tour, bien qu'en pratique les «triangulaires» sont rares et la majorité des second tours ont eu lieu entre deux candidats. On donne donc à cette variante le titre de scrutin à deux tours à majorité simple.

62. Les scrutins majoritaires à deux tours servent à élire plus de 30 parlements nationaux dans le monde et un nombre encore plus élevé de présidents. Comme la France, de nombreux États qui utilisent un SDT sont d'anciennes colonies françaises ou des pays qui ont subi une influence française. Il n'est pas surprenant de voir Monaco suivre l'exemple de la France. En Afrique francophone subsaharienne, le système est utilisé par la République centrafricaine, le Mali, le Togo, le Tchad, le Gabon, l'Île Maurice et le Congo; au Moyen-Orient, par l'Égypte. Ailleurs, Cuba, Haïti, l'Iran, le Kiribati ainsi que les Îles Comores et la Macédoine emploient également le scrutin à deux tours et, parmi les États de l'ex-Union soviétique, le Bélarus, le Kirghizistan, la Moldova, le Tadjikistan, l'Ukraine et l'Ouzbékistan. L'Albanie et la Lituanie combinent ce système et la RPSL, alors que la Hongrie utilise le SDT pour départager les candidats dans les circonscriptions électorales soumises au scrutin majoritaire de son système mixte majoritaire et proportionnel.

63. Il peut paraître surprenant que le scrutin majoritaire à deux tours soit au troisième rang des systèmes les plus utilisés parmi les 211 pays répertoriés dans ce manuel, en dépit de la lourdeur administrative de deux scrutins consécutifs, du coût supplémentaire que cela entraîne, ainsi que de la période de flottement et du risque d'instabilité entre le début du processus électoral et la déclaration des résultats. Le scrutin majoritaire à deux tours est également une double astreinte pour l'électeur, et la baisse souvent constatée du taux de participation entre le premier et le second tour en est l'illustration. Ajoutons que, d'une manière générale, le SDT présente les mêmes avantages que le SMU, sans toutefois avoir sa simplicité, et peut parfois aboutir à des résultats inévitables.

64. Le système offre, cependant, un certain nombre d'avantages. En tout premier lieu, il permet aux électeurs d'exprimer un second choix, voire de modifier leur position entre le premier et le deuxième tour. Ainsi, il présente certaines des caractéristiques d'un système préférentiel comme le vote alternatif qui permet de classer les candidats en ordre de préférence, tout en offrant aux électeurs la possibilité de changer d'avis. Deuxièmement, il favorise l'entente entre les partis ou les candidats sur les noms de ceux qui sont en tête de scrutin après le premier tour (par le biais du système des «désistements» ou des «accords de désistement réciproque ou automatique»). Il permet également aux partis et à l'électorat de réagir à des événements politiques qui peuvent éventuellement se présenter entre le premier et le deuxième tour de scrutin. De plus, le SDT réduit le problème de «dispersion des votes», une situation fréquente avec le SMU, dans laquelle on peut voir deux grands partis de tendance voisine se partager les voix, laissant ainsi la victoire au candidat d'un parti opposé pourtant moins populaire. Finalement, en épargnant aux électeurs le classement des candidats par ordre de préférence, le SDT est fort probablement mieux adapté aux pays où l'analphabétisme est répandu que les systèmes comme le vote alternatif ou le vote unique transférable.

MALI:

Un scrutin majoritaire à deux tours en Afrique

Shaheen Mozaffar

L'ancienne colonie française du Mali, en Afrique de l'Ouest, a effectué avec succès le passage à un régime politique multipartite en 1991, après trois décennies de régime autoritaire. Parmi les nouvelles institutions démocratiques mises en place au moment de la transition, figure une Assemblée nationale de 129 sièges, dont 116 sont élus par les électeurs du territoire et 13 autres par les Maliens de l'étranger. Les 116 sièges locaux sont répartis, par tranche de 60 000 habitants, en 55 circonscriptions qui correspondent aux 49 divisions administratives (cercles) du pays et aux six communes de Bamako, la capitale. Pour tenir compte des différences de densité de population, la représentation de circonscriptions varie entre un et six sièges.

Les partis politiques doivent soumettre des listes bloquées de partis comprenant le nombre de candidats équivalent au nombre de sièges disponibles. Les candidats indépendants sont acceptés. Les électeurs s'expriment sur des bulletins de vote catégoriels, ce qui leur permet de voter soit pour un candidat indépendant soit pour une liste de parti. Dans ce SDT à majorité absolue, si un candidat indépendant ou une liste de parti n'obtient pas la majorité absolue au premier tour, seuls les deux candidats arrivés en tête demeurent en lice au deuxième tour, où l'un de ces derniers obtiendra donc la majorité absolue. Dans les circonscriptions plurinominales, les deux partis arrivés en tête après le premier scrutin participent au deuxième tour, celui qui obtient la majorité des voix remporte tous les sièges de la circonscription. Les élections présidentielles suivent un processus similaire. Aux élections municipales, on a recours à la représentation proportionnelle selon la méthode des plus forts restes (formule de Hare, voir glossaire).

Comme dans de nombreux pays d'Afrique francophone, c'est une Conférence nationale, composée de trois représentants de chaque parti politique officiellement inscrit, qui a débattu et délibéré sur les nouvelles institutions démocratiques du Mali. Le système électoral issu de ce processus est un compromis entre, d'une part, les cinq principaux partis qui voulaient préserver leur pouvoir et, d'autre part, es autres. Deux objectifs contradictoires étaient visés: une large représentation politique et un gouvernement majoritaire stable. C'est pourquoi une première proposition de scrutin uninominal à deux tours (SDT) a été rejetée, afin d'éviter l'influence des notables locaux et d'augmenter le contrôle des partis sur leurs candidats. La proposition de RP avancée par les plus petits partis a été elle aussi écartée, à cause de l'instabilité politique qu'un tel système aurait pu entraîner. Elle a été cependant

retenue pour les élections municipales afin de satisfaire les petits partis dont l'électorat est davantage local ou régional que national. En revanche, on a estimé que le scrutin à deux tours à majorité absolue aux élections législatives faciliterait les coalitions entre les petits et les grands partis au deuxième tour. Enfin, le choix de la formule SDT à majorité absolue pour les élections présidentielles répondait au souhait répandu dans la plupart des pays d'Afrique de voir le chef de l'État élu à la majorité absolue des suffrages.

Le nouveau système malien a permis aux élections de 1992 de se dérouler démocratiquement. Au premier tour, 23 partis étaient officiellement inscrits, trois avaient une base politique nationale solide: l'Alliance pour la Démocratie au Mali (ADEMA), le Congrès national d'Initiative démocratique (CNID) et l'Union soudanaise-Rassemblement démocratique africain (USRDA); deux autres partis avaient une base nationale plus étroite mais susceptible de s'étoffer: le Rassemblement pour la démocratie et le progrès (RDP) et le Parti progressiste soudanais. Les autres partis en présence n'avaient qu'une représentation strictement régionale voire locale et ne pouvaient espérer participer au gouvernement national qu'au sein d'une coalition. La compétition s'est librement exercée dans la mesure où il n'y a eu un seul tour que dans 11 circonscriptions sur 44, avec 15 sièges octroyés aux cinq grands partis. Sur dix partis en ballottage au premier tour, six étaient en position favorable dans une circonscription au moins, et la liste en position favorable a été défaite dans sept circonscriptions sur 44. Chacun des cinq partis principaux a perdu un siège au deuxième tour après avoir été en ballottage favorable au premier tour.

Phénomène typique qui se produit dans les nouvelles démocraties après une période prolongée de régime autoritaire, on a vu l'arrivée soudaine d'un grand nombre de petits partis avec un électorat limité. Comme prévu, la formule majoritaire à deux tours a entraîné une distribution peu proportionnelle des sièges par rapport aux voix, un multipartisme modéré au niveau des élections (la grande majorité des voix se répartissant entre 3,3 grandes tendances) et un multipartisme assez limité au parlement (2,2 partis présents).

Le système électoral malien a contribué à instaurer un certain équilibre entre la représentation et la gouvernance. Il a également créé une opposition parlementaire relativement viable. En outre, l'usage de listes de partis bloquées dans des circonscriptions plurinominales a encouragé la création d'alliances sur des bases ethniques ou régionales entre des groupes qui, sinon, auraient été divisés sur le plan social et faibles sur le plan politique. Toutefois, plusieurs problèmes persistent. Premièrement, l'usage même de listes de partis affaiblit le lien entre les circonscriptions et leurs élus. Confrontés à de fortes pressions de la part de leur électorat, de nombreux députés ont partagé leur circonscription de façon informelle et se sont réparti des portions de territoires. Deuxièmement, l'Assemblée nationale possède une

capacité limitée de contrôle sur le pouvoir exécutif, son pouvoir institutionnel demeure faible par rapport au pouvoir exécutif de la présidence. Enfin, ce problème est amplifié par le pourcentage disproportionné (66%) de sièges remportés par l'ADEMA, le parti revenu au pouvoir grâce au système électoral et au découpage des circonscriptions, plus particulièrement dans les zones rurales.

Ces difficultés ont amené l'opposition à revendiquer une réforme électorale et, après des négociations avec l'ADEMA, trois points ont fait l'objet d'une entente avant les élections législatives d'avril 1997: le recours à la RP pour combler certains sièges de l'Assemblée nationale (proposition que le pouvoir judiciaire a jugée inconstitutionnelle par la suite); puis une augmentation du nombre de sièges à l'Assemblée nationale de 116 à 147 sièges, soit 27%, grâce à la réduction du nombre de circonscriptions uninominales en faveur de circonscriptions plurinominales, ce qui devait conférer, en théorie du moins, un certain avantage électoral aux partis de l'opposition; enfin, la création d'une Commission électorale largement représentative. Cependant, cette Commission, créée dans la hâte, n'avait pas été préparée à gérer une tâche aussi complexe que la gestion de ces élections. Les problèmes logistiques et administratifs qui ont découlé ont amené l'opposition à exiger l'annulation des élections législatives de 1997. L'ADEMA a accepté cette demande, même si les premiers résultats semblaient confirmer sa victoire.

Le fait que les réformes électorales aient été négociées et que ce conflit politique ait été résolu sans violence atteste des avancées de la nouvelle démocratie malienne. Il montre également que les réformes des nouvelles institutions démocratiques n'avaient pas été prédéterminées, mais résultaient de négociations dont les conséquences politiques n'avaient pas toujours été mesurées. Il reste à savoir jusqu'à quel point les dernières réformes électorales effectuées au Mali exerceront l'effet recherché lorsqu'elles seront appliquées.



UKRAINE:

Les dangers du principe de la majorité pour une démocratie émergente

Sarah Birch

Les premières élections de l'État indépendant d'Ukraine se sont tenues au scrutin majoritaire à deux tours. L'effondrement du système soviétique au début des années 1990 a entraîné la création de nombreux partis politiques soucieux d'asseoir leur légitimité démocratique pour engager l'Ukraine dans une réforme politique et économique. Cependant, les différences de structure ethnique et économique selon les régions géographiques de l'Ukraine et une tradition de division territoriale ont conduit à la formation de partis aux assises locales diverses et variées, ou plutôt de groupuscules qui s'étaient formés sur une base non seulement régionale mais aussi ethnique ou socioprofessionnelle. Lorsque la campagne électorale s'est ouverte en 1994, la plupart des partis étaient mal organisés et n'avaient qu'une vague idée du nombre de leurs partisans. Cette négligence peut s'expliquer par le fait que, même si les Ukrainiens dans leur ensemble attendaient beaucoup de la démocratisation, ceux-ci s'étaient désintéressés du militantisme politique sous le régime communiste de parti unique.

Devant la faiblesse des partis politiques au début d'une campagne aussi ouverte, le système électoral devenait déterminant dans le processus de démocratisation du nouveau régime. La loi électorale en vigueur pour le scrutin de 1994 indiquait que chaque circonscription devait élire un député à la majorité absolue au premier tour et à la majorité simple en cas de deuxième tour. Plusieurs commentateurs voyaient alors dans le scrutin majoritaire à deux tours le meilleur moyen de limiter le nombre de partis à l'Assemblée législative sans négliger pour autant les petits partis, comme l'aurait fait un scrutin majoritaire uninominal (SMU). Le scrutin majoritaire à deux tours devait également encourager les accords tactiques au second tour et maximiser ainsi la représentation de toutes les opinions.

Toutefois, les résultats des élections ont révélé certaines failles dans cette logique. Premièrement, le morcellement hétérogène de l'électorat a permis l'élection de plusieurs députés régionalistes préoccupés de la défense d'intérêts locaux, voire ethniques, souvent associés à des intérêts purement économiques. Lorsque l'Assemblée législative s'est réunie, pas moins de 14 partis étaient représentés, un nombre beaucoup plus important que celui qui avait été escompté par les promoteurs du système électoral majoritaire. Cependant, comme on pouvait s'y attendre, la tendance des systèmes majoritaires à favoriser les grands partis a permis, par exemple, au Parti communiste réformé de remporter 23% des sièges avec seulement 13% des suffra-

ges. Cette sur-représentation n'a pas joué en faveur des petits partis nouvellement formés qui pour la plupart, au contraire, n'ont pas obtenu le nombre de sièges correspondant aux votes recueillis. Deuxièmement, ces élections n'ont pas consolidé le multipartisme; beaucoup de partis ont surestimé leur électorat et cru que leurs performances allaient les dispenser de passer des accords pour le second tour. Troisièmement, le système uninominal a permis à des notables locaux de remporter le siège à pourvoir dans de nombreuses circonscriptions, sans avoir été préalablement investi par un parti. En conséquence, l'Assemblée, dont une moitié réunissait des représentants d'un grand nombre de partis, voyait sa seconde moitié composée de députés indépendants qui n'étaient rattachés à aucune structure. La structure parlementaire extrêmement fragmentée et fluide qui a résulté de cette situation a entraîné des conséquences imprévisibles: la représentativité s'est diluée et l'opinion publique a progressivement perdu le peu de confiance qu'elle avait en l'institution parlementaire.

Deux dispositions particulières de la loi électorale ukrainienne ont en outre posé problème: la participation au scrutin devait dépasser 50% pour que l'élection soit déclarée valide dans une circonscription donnée et, pour être élu, un candidat devait obtenir la majorité absolue des voix. Dans une circonscription sur quatre environ, cette double condition n'a pas été remplie. Les élections ont dû y être invalidées, soit en raison de la faible participation électorale, soit parce qu'en guise de protestation, de nombreux électeurs avaient voté contre les deux candidats restant, ne permettant à aucun d'entre eux d'atteindre la barre des 50%. Les sièges vacants ont cependant été confiés pour deux ans aux candidats arrivés en tête. À l'issue de cette période, le nombre des membres de l'Assemblée législative a été soudainement réduit, entraînant un changement de majorité et la sous-représentation de plusieurs régions du pays. Tout ceci a conduit à accroître davantage la désaffection de l'opinion publique.

Après une telle expérience, un consensus se forgea en faveur d'un système électoral plus proportionnel, donnant moins de chance aux candidats indépendants, assurant un régime de partis stable et permettant un fonctionnement plus raisonnable de l'Assemblée. La nouvelle loi électorale, adoptée pour les élections de 1998, est un scrutin mixte sans compensation, dans lequel la moitié des députés est élue au scrutin majoritaire uninominal et l'autre moitié, sur des listes de partis nationales, le seuil requis pour obtenir un siège ayant été fixé à 3%. Ces changements devaient augmenter l'efficacité du processus, structurer le corps législatif et consolider le régime de partis.

La conclusion la plus importante qui se dégage de l'expérience ukrainienne est que, si les systèmes proportionnels engendrent souvent une prolifération de partis dans les démocraties bien établies, les systèmes majoritaires peuvent aboutir à une

situation similaire lorsque les partis sont faiblement implantés et géographiquement concentrés, ce qui est le cas dans beaucoup de démocraties émergentes. En outre, ils ne contribuent pas à consolider un régime de partis parce que l'insuffisante institutionnalisation de ces derniers favorise l'élection de candidats indépendants, ce qui tend à déstabiliser le fonctionnement du pouvoir législatif. Enfin, les scrutins majoritaires donnent un avantage certain aux groupes organisés qui sont souvent les héritiers du régime autoritaire précédent.



Systèmes semiproportionnels ou semi-RP

65. Dans les systèmes semiproportionnels (SSP) ou semi-RP la relation entre les suffrages exprimés et le nombre de sièges se situe entre celle des systèmes RP et celle des systèmes majoritaires. Il existe deux types principaux de systèmes semiproportionnels: le vote unique non transférable et le scrutin mixte sans compensation.

Vote unique non transférable (VUNT)

66. Dans le système du vote unique non transférable (VUNT), chaque électeur a une voix dans chaque circonscription électorale, et plusieurs sièges sont à pourvoir. Sont élus les candidats arrivés en tête, à concurrence du nombre de postes à pourvoir dans la circonscription. Cela signifie que, dans une circonscription électorale à quatre sièges, par exemple, un candidat qui recueille un peu plus de 20% des voix est assuré d'une victoire. Et un grand parti qui obtient 75% des voix, uniformément réparties entre ses trois candidats, a de grandes chances de remporter trois des quatre sièges. En 1997, le VUNT régissait les élections parlementaires de Jordanie, du Vanuatu et de Taiwan (pour 125 des 161 sièges). Toutefois l'exemple du Japon, entre 1948 et 1993, est le plus souvent cité.

67. Le VUNT facilite davantage la représentation des partis minoritaires par rapport aux systèmes majoritaires décrits précédemment. Ce système est d'autant plus proportionnel que le nombre de sièges à pourvoir dans la circonscription est élevé. En Jordanie, le VUNT a permis à un certain nombre de personnalités monarchistes indépendantes de se faire élire, ce qui fut considéré comme positif dans un régime de parti à l'état embryonnaire. En même temps, le système encourage les partis à s'organiser et à donner des instructions de vote à leurs membres de façon à maximiser leurs chances de victoire. Même si le VUNT permet aux électeurs d'exprimer leur préférence à l'intérieur de la liste d'un parti, on considère que ce système encourage moins les factions internes dans les partis que les systèmes RP. Pendant 45 ans, le VUNT a assuré au Japon un «parti dominant» puissant. Il ne faut pas oublier enfin que l'usage du VUNT est simple et le scrutin facile à dépouiller.

68. Cependant, le VUNT, en tant que système semiproportionnel, ne peut pas garantir des résultats globalement proportionnels et représentatifs. Les petits partis qui recueillent environ 10% au niveau national et dont les voix sont dispersées, peuvent ne remporter aucun siège, alors que les plus gros partis peu-

vent remporter un pourcentage non négligeable de sièges, supérieur au pourcentage de suffrages recueillis, ce qui peut transformer une majorité simple de voix au niveau national en majorité absolue au parlement. En 1980, le parti libéral démocrate japonais a remporté 55% des sièges avec 48% des voix. Comme il a été mentionné précédemment, plus le nombre de sièges à pourvoir dans une circonscription plurinomiale est élevé (donc plus cette dernière est étendue ou peuplée), plus les résultats sont proportionnels. Toutefois, une magnitude élevée a tendance à affaiblir la relation entre l'électeur et son député. Or les partisans de circonscriptions géographiquement définies sont très attachés à la notion de proximité. Les circonscriptions plurinomiales à neuf députés en Jordanie et à sept au Vanuatu sont les plus grandes qui soient considérées comme gérables.

69. Etant donné que le VUNT ne donne aux électeurs qu'une seule voix, le système offre peu de raisons aux partis d'élargir leur plate-forme politique pour attirer d'autres électeurs. Ils n'ont besoin que du soutien de leurs fidèles partisans pour remporter des sièges, sans devoir se soucier des «autres groupes». En outre, le fait que plusieurs candidats du même parti puissent être en compétition pour les mêmes voix a tendance à accentuer le désaccord et la division au sein des partis et à augmenter la politique de «marchandage» qui conduit les politiciens à acheter les voix des électeurs. Finalement, le VUNT oblige les partis à des considérations stratégiques complexes entre les nominations et la gestion des suffrages: présenter trop de candidats peut être aussi néfaste qu'en présenter trop peu et les partis qui présentent plusieurs candidats savent qu'ils doivent indiquer à leurs électeurs combien il est important de répartir leurs voix entre tous ces candidats.

JORDANIE:

Le choix d'un système électoral dans le monde arabe

Andrew Reynolds et Jørgen Elklit

Le choix d'un système électoral a donné lieu à l'un des débats les plus vifs et controversés que la Jordanie ait connu depuis l'établissement du régime politique multipartite par le Roi Hussein. Les élections générales de novembre 1989 se sont déroulées dans un contexte où les partis politiques avaient été interdits depuis le début des années 1960. Les candidats des Frères musulmans et les monarchistes indépendants étaient cependant facilement identifiables. Pour ces élections, les premières depuis près de trente ans permettant une compétition multipartite, la Jordanie a eu recours au scrutin majoritaire plurinominal, un mode de scrutin utilisé sur le territoire par les Britanniques après la Deuxième Guerre mondiale pour élire les 80 députés de l'Assemblée législative. Parmi ces sièges, huit étaient réservés aux chrétiens et trois aux Circassiens et aux Tchétchènes.

Le pays a été divisé en 20 circonscriptions, disposant de deux à neuf sièges chacune, mais cette répartition présentait une disparité considérable d'une circonscription à l'autre. Par exemple, la 5e circonscription d'Al-Assima et celle de Maan, disposaient de cinq sièges chacune, mais Al-Assima comptait deux fois plus d'électeurs inscrits.

Dans un scrutin majoritaire plurinominal, les électeurs disposent d'autant de voix qu'il y a de députés à élire dans la circonscription, mais tous les électeurs ne font pas usage de toutes leurs voix. Certains supputent que lors de l'élection de 1989, les électeurs ont d'abord voté pour un ou deux parents ou alliés et ont ensuite attribué les voix restantes aux candidats des Frères musulmans, le parti islamique prééminent. Bien qu'en l'absence de partis politiques organisés toute analyse politique prend un caractère spéculatif, l'Université de Jordanie a estimé que les candidats des Frères musulmans avaient remporté environ 30% des sièges tout en obtenant moins de 20% des voix, les indépendants islamistes, 16% des sièges avec une proportion des suffrages encore inférieure, tandis que les monarchistes n'obtenaient que 40% des sièges avec près de 60% du total des suffrages. Ces résultats ont amené le Roi Hussein à conclure que le scrutin majoritaire plurinominal favorisait le mouvement politique le mieux organisé et le plus cohérent du régime multipartite embryonnaire, à savoir les Frères musulmans, et ce au détriment des candidats indépendants qui soutenaient le Roi.

Pour cette raison, un nouveau système électoral a été adopté, par ordonnance royale, pour les élections générales de 1993. Le Roi Hussein a également légalisé

les partis politiques, ce qui a permis l'émergence du Front islamique d'action. Le Roi Hussein a estimé, probablement avec raison, que la plupart des électeurs jordaniens resteraient fidèles en priorité à leurs parents et à leurs alliés et ensuite seulement tiendraient compte des options politiques des candidats. Le Roi a donc maintenu les circonscriptions plurinominales, mais a changé la loi de telle sorte que les électeurs ne pouvaient plus choisir qu'un seul candidat dans leur circonscription. Ainsi, sans que le choix de ce système ait été déterminé a priori, la Jordanie a adopté le vote unique non transférable (VUNT). Dans le contexte jordanien, le VUNT correspond à «une personne, une voix», même si dans d'autres pays cette appellation sert principalement à décrire le principe fondamental d'égalité des électeurs plutôt qu'un type particulier de système électoral.

Le taux de participation aux élections de 1993 a légèrement augmenté par rapport aux précédentes, il est néanmoins demeuré inférieur à 50% de la population en âge de voter. La réduction du nombre de suffrages par électeur a forcé ces derniers à déterminer leur priorité entre une ligne politique ou des considérations d'ordre personnel. La Chambre des représentants jordanienne, issue des élections de 1993, composée à la fois de membres de partis et de candidats non inscrits, a été beaucoup plus équilibrée et représentative qu'auparavant; Le Front islamique d'action a remporté 20% des sièges avec environ 17% des voix, les monarchistes non inscrits ont remporté 60% des sièges avec 58% des voix, tandis que les petits regroupements comme les Islamistes indépendants, la gauche, les nationalistes et le Mouvement Fatah qui avaient réuni un petit pourcentage de voix, ont pu remporter quelques sièges. Le passage du SMP au VUNT a répondu à l'attente de la population, à savoir une représentation plus proportionnelle au nombre de voix, résultat que l'on pouvait aussi observer dans d'autres pays qui utilisent ou ont utilisé le VUNT, comme par exemple Taiwan ou encore le Japon entre 1948 et 1993.

Cependant, le changement de la loi électorale réduisant le nombre de suffrages des électeurs, face à une présence très importante de candidats du Front islamique d'action, a engendré une frustration dans certains milieux. Durant la campagne électorale de 1997, de nombreuses voix ont réclamé le rétablissement du scrutin majoritaire plurinominal de 1989 ou l'adoption d'un nouveau système électoral proportionnel. Le Roi Hussein et son cabinet ont écarté ces éventualités et aujourd'hui, la Jordanie demeure, avec le Vanuatu, l'un des deux seuls pays où le VUNT sera en vigueur lors du passage au nouveau millénaire.



Scrutin mixte sans compensation (SMSC)

70. Les scrutins mixtes sans compensation (SMSC) combinent la représentation proportionnelle à scrutin de liste (RPSL) et le système des circonscriptions majoritaires («winner-take-all»). Cependant, contrairement aux SMAC (voir le paragraphe 80), la représentation proportionnelle à scrutin de liste ne compense pas l'absence de proportionnalité au sein des circonscriptions majoritaires. Actuellement, 20 pays emploient le SMC qui fut la formule en vogue pour la conception des systèmes électoraux dans les années 1990, probablement parce que ce système semble cumuler, à première vue, les avantages de la RPSL et ceux du scrutin uninominal. Le Cameroun, la Croatie, le Guatemala, la Guinée, le Japon, la Corée du Sud, le Niger, la Russie, les Seychelles et la Somalie utilisent un scrutin majoritaire uninominal (SMU) avec une composante RPSL, alors que l'Albanie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie et la Lituanie emploient le scrutin majoritaire à deux tours (SDT) dans les circonscriptions uninominales de leur système. Andorre utilise le scrutin majoritaire plurinominal (SMP) pour élire la moitié de ses députés, alors que la Tunisie, l'Équateur et le Sénégal ont choisi le scrutin majoritaire plurinominal à listes de partis (SMPP) pour élire une partie de leurs députés. Taiwan se distingue par l'utilisation combinée du VUNT et de la RP.

Tableau 3: Scrutins mixtes sans compensation (1997)

	Nombre de Sièges RP	Nombre de Sièges majoritaires	Type de système majoritaire	Total des sièges à pourvoir
Albanie	25 (18%)	115 (82%)	SDT	140
Andorre	14 (50%)	14 (50%)	SMP	28
Arménie	40 (21%)	150 (79%)	SMU	190
Azerbaïdjan	25 (20%)	100 (80%)	SDT	125
Cameroun	159 (88%)	21 (12%)	SMU	180
Corée du Sud	62 (21%)	237 (79%)	SMU	299
Croatie	92 (72%)	35 (28%)	SMU	127
Équateur	12 (16%)	65 (84%)	SMPP	77
Géorgie	150 (64%)	84 (36%)	SDT	234
Guatemala	16 (20%)	64 (80%)	SMU	80
Guinée	76 (67%)	38 (33%)	SMU	114
Japon	200 (40%)	300 (60%)	SMU	500
Lituanie	70 (50%)	71 (50%)	SMU	141
Niger	75 (90%)	8 (10%)	SMU	83
Russie	225 (50%)	225 (50%)	SMU	450
Sénégal	70 (58%)	50 (42%)	SMPP	120
Seychelles	11 (33%)	22 (67%)	SMU	33
Somalie	113 (92%)	10 (8%)	SMU	123
Taiwan	36 (22%)	125 (78%)	VUNT	161
Tunisie	19 (12%)	144 (88%)	SMPP	163

© International IDEA

71. L'équilibre entre le nombre de sièges proportionnels et le nombre de sièges majoritaires varie sensiblement selon les pays (voir le tableau 3). La Tunisie, avec 88% des députés élus au scrutin majoritaire plurinominal de parti et 19 députés issus de la RPSL, est un exemple extrême. A l'autre extrême se trouve la Somalie avec 113 députés élus au système proportionnel et 10 seulement au scrutin majoritaire uninominal. Entre ces deux cas, seules Andorre et la Russie ont choisi une répartition absolument paritaire, mais l'équilibre est en général mieux respecté, comme par exemple, au Japon où 60% des députés sont élus dans des circonscriptions uninominales et 40% par RPSL.

72. En termes de «proportionnalité», les résultats du scrutin mixte sans compensation se situent entre ceux des systèmes purement majoritaires et ceux des systèmes RP. Dans la plupart des cas, et ce parce qu'il y a deux bulletins de vote, le SMSC offre à l'électeur la possibilité de choisir un représentant de sa circonscription et le candidat désigné par un parti au niveau national. Ce système comporte un deuxième avantage lorsque le nombre de sièges RP n'est pas trop limité: il permet aux petits partis minoritaires qui n'ont aucune chance aux élections majoritaires d'obtenir un nombre de sièges proportionnel aux suffrages obtenus. Enfin, en théorie, ce système hybride fragmente un peu moins le régime de partis qu'une simple RP. Certains estiment qu'il a tendance à créer deux classes de députés: ceux qui sont responsables envers les électeurs de leurs circonscriptions et ceux qui sont les obligés du parti politique qui les ont nommés. On peut ajouter à cela le fait que la proportionnalité n'est pas globalement assurée, car certains partis peuvent être exclus en dépit d'un nombre important de suffrages. Enfin, le SMSC est un système relativement complexe, dont la nature et le fonctionnement peuvent créer une certaine confusion parmi les électeurs.

RUSSIE:

Un scrutin mixte sans compensation en mutation

Wilma Rule et Nadezhda Shvedova

Le mode de scrutin pour les élections législatives décrété par le Président Boris Eltsine en septembre/octobre 1993, de même que celui pour les élections présidentielles furent intégrés à la première Constitution de la Russie post-soviétique, ratifiée de justesse par les électeurs en décembre 1993. L'Assemblée fédérale, organe législatif du régime russe, est bicamérale. La Douma (assemblée du peuple) est élue tous les quatre ans. Le Conseil de la Fédération (chambre haute) regroupe un représentant du pouvoir exécutif et un représentant du pouvoir législatif de chacune des 89 régions de la Russie, tous deux choisis selon les propres règlements de ces dernières.

Le système électoral russe est un exemple classique du scrutin mixte sans compensation (SMSC). Pour l'élection des députés à la Douma, on utilise à la fois la représentation proportionnelle à listes de partis (RPSL) et le scrutin majoritaire uninominal (SMU), mais il n'y a aucun ajustement des représentants de listes de partis pour compenser les disparités entre les sièges remportés et les voix recueillies, comme c'est le cas en Allemagne ou en Nouvelle-Zélande. Au total, 450 députés sont élus, la moitié par RP et l'autre moitié par scrutin majoritaire simple dans des circonscriptions uninominales. La RP s'applique dans une circonscription unique, puisque les suffrages attribués aux partis politiques sont cumulés à l'échelle du pays tout entier. Néanmoins, les partis se font concurrence sur une base régionale par l'intermédiaire de listes bloquées, conformément à la loi adoptée en juin 1995 par l'Assemblée fédérale. Un candidat inscrit sur la liste d'un parti national qui compte 12 membres peut également se présenter au scrutin uninominal dans une circonscription d'une des régions. Par conséquent, un parti politique qui remporte la victoire au scrutin RP peut obtenir un siège additionnel en prime. Dès que le seuil d'au moins 5% des voix RP est atteint, les sièges sont distribués selon la méthode des plus forts restes. En théorie, cette formule devrait bénéficier aux plus petits partis. Tel n'a pourtant pas été le cas en Russie.

Aux élections législatives de 1995, seulement quatre partis politiques ont dépassé le seuil des 5% de suffrages requis pour bénéficier des sièges attribués par le biais des listes RP. Au total, ces quatre partis n'avaient cumulé que 50,5% des voix à l'échelle nationale, mais ils ont reçu plus du double des sièges qui leur auraient été attribués par un système strictement proportionnel. Le parti des Femmes de Russie, un des 18 partis n'ayant pas réussi à remporter un siège de listes, n'a recueilli que 2,3% de voix de moins que le parti Yobloco, qui, lui, s'est vu accorder 31 sièges de listes. Une autre anomalie a été constatée: dans certaines circonscriptions uninomi-

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ для выборов Президента Российской Федерации

16 июня 1996 года

РАЗЪЯСНЕНИЕ ПОРЯДКА ЗАПОЛНЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО БЮЛЛЕТЕНЯ

Поставить любой знак в пустом квадрате справа от фамилии только одного кандидата на должность Президента Российской Федерации, за которого бы голосовать, либо в квадрате, расположенном справа от строки "Против всех кандидатов".

БРЫНЦАЛОВ Владимир Алексеевич	23 ноября 1946 года рождения. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, депутат. Проживает в поселке Савинском Валайского района Московской области. Состоит в Общероссийской общественной организации "Русская социалистическая партия".	☐
ВЛАСОВ Юрий Петрович	5 декабря 1935 года рождения. Писатель. Проживает в городе Москве. Состоит в межрегиональной общественной организации "Народная националистическая партия".	☐
ГОРБАЧЁВ Михаил Сергеевич	2 марта 1931 года рождения. Международный фонд социально-экономических и политологических исследований, президент. Проживает в городе Москве.	☐
ЕЛЬЦИН Борис Николаевич	1 февраля 1931 года рождения. Президент Российской Федерации. Проживает в городе Москве.	☐
ЖИРИНОВСКИЙ Владимир Вольфович	25 апреля 1946 года рождения. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, депутат, руководитель фракции "Либерально-демократическая партия России". Проживает в городе Москве. Выдвинут избирательным объединением "Либерально-демократическая партия России (ЛДПР)". Состоит в Либерально-демократической партии России (ЛДПР).	☐
ЗЮГАНОВ Геннадий Андреевич	26 июня 1944 года рождения. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, депутат, руководитель фракции "Коммунистическая партия Российской Федерации". Проживает в городе Москве.	☐
ЛЕБЕДЬ Александр Иванович	20 апреля 1950 года рождения. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, депутат. Проживает в городе Москве.	☐
ТУЛЕЕВ Азам-Гельды Молдагазиевич	13 мая 1944 года рождения. Законодательное Собрание Кемеровской области, председатель. Проживает в городе Кемерово.	☐
ФЁДОРОВ Святослав Николаевич	8 августа 1927 года рождения. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, депутат. Проживает в городе Москве. Состоит в Партии самоуправления трудящихся.	☐
ШАККУМ Мартин Люцианович	21 сентября 1951 года рождения. Международный фонд экономических и социальных реформ, первый вице-президент. Проживает в городе Красногорске Московской области.	☐
ЯВЛИНСКИЙ Григорий Алексеевич	10 апреля 1932 года рождения. Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, депутат, руководитель фракции "ЯБЛОКО". Проживает в городе Москве. Выдвинут избирательным объединением "ЯБЛОКО". Состоит в объединении "ЯБЛОКО".	☐
Против всех кандидатов		☐

Bulletin de vote pour les élections présidentielles (scrutin à deux tours) en Russie.

nales où de nombreux partis, sur les 43 en lice, avaient présenté des candidats, un candidat a été élu avec moins de 20% des suffrages. Dans ce cas là, la proportion des votes «gaspillés» est très élevée.

Le nouveau système électoral russe était le résultat de compromis entre les parlementaires et le Président russe, ainsi que de l'héritage du passé soviétique. Au début, Boris Eltsine avait décrété que le tiers de la Douma serait élu par RPSL et que les sièges restants seraient attribués aux représentants des circonscriptions uninominales, comme cela avait été le cas auparavant en Union soviétique. Cependant, un certain nombre de groupes pro-démocratiques du parlement précédent considéraient que la RPSL les favorisait davantage, étant donné que ceux-ci étaient concentrés dans la région moscovite. Il semble que Eltsine fut sensible à l'argument selon lequel le scrutin uninominal favorisait le Parti communiste. Ce serait la raison pour laquelle il adopta, en octobre 1993, un système combinant, à parts égales, le scrutin à majorité simple et la représentation proportionnelle. Un accord fut ensuite scellé concernant l'élection du président et du Conseil de la Fédération. En 1995, les élections des membres de ce Conseil furent décentralisées; elles se tiennent désormais conformément aux lois électorales de chaque région.

Le seuil des 5%, fixé dans le but de limiter la prolifération des partis, n'a pas eu l'effet escompté en Russie et a donné lieu à une répartition biaisée au sein de la deuxième Douma élue en 1995. Un certain nombre de groupes ont proposé de réduire le seuil à 4% comme en Suède ou même à 0,67% comme aux Pays-Bas, voire à l'éliminer complètement comme en Islande. Il a également été proposé d'adopter un système entièrement compensatoire, sur le modèle du SMAC allemand. Les sièges attribués aux partis refléteraient alors le vote des électeurs dans chaque région, permettant ainsi d'augmenter la proportionnalité au niveau national et de renforcer le régime de partis dans son ensemble.

En 1991, les candidats à la présidence devaient réunir 100 000 signatures, avec un maximum de 7 000 par région, pour pouvoir se présenter. En 1995, ce nombre fut augmenté à un million de signatures. Le système électoral présidentiel stipule qu'en l'absence d'une majorité absolue au premier tour, les deux candidats arrivés en tête doivent s'affronter dans un deuxième tour où l'un des candidats doit remporter au moins 50% des voix pour être élu. Le mandat est de quatre ans et n'est renouvelable qu'une fois. Les élections présidentielles n'ont jamais lieu la même année que les élections parlementaires. Un des problèmes entraîné par le scrutin à deux tours à majorité absolue pour les élections présidentielles est qu'il n'encourage pas les ententes entre partis, contrairement aux scrutins majoritaires à un tour dans lesquels les partis se retrouvent souvent réunis en deux blocs. Si, au contraire les élections présidentielles se tenaient en même temps que celles de la Douma, la division entre les partis pourrait être atténuée et la représentativité du président et celle de la Douma améliorée.

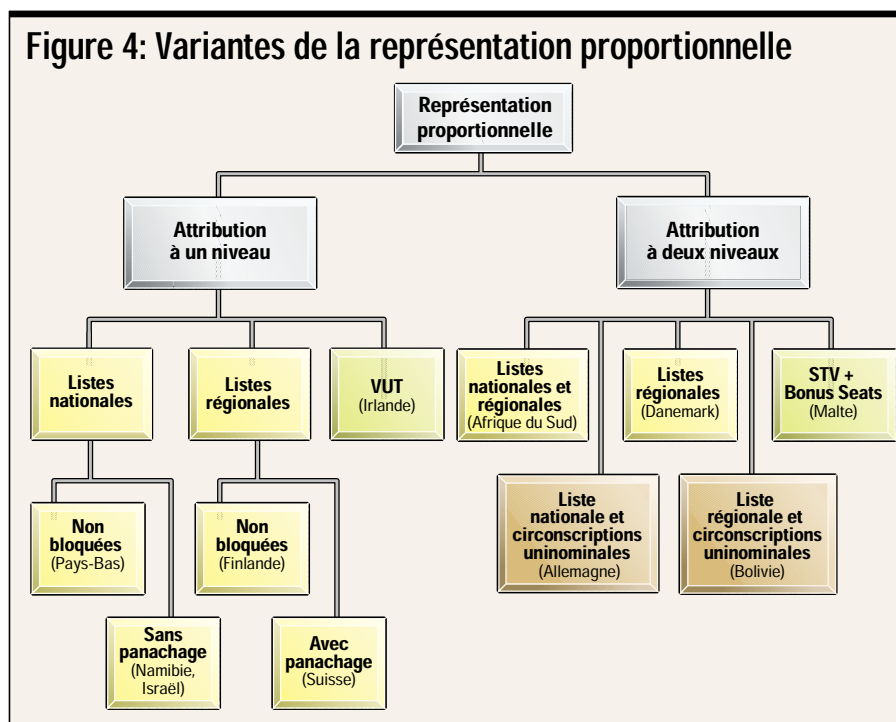
Systèmes de représentation proportionnelle

73. Les systèmes de représentation proportionnelle (RP) sont fréquemment choisis par les démocraties émergentes ou rétablies. Presque une démocratie sur deux, soit plus d'une vingtaine, a recours à une variante de RP (voir le tableau 1). Ces systèmes sont prédominants en Amérique latine et en Europe de l'Ouest et sont présents dans un pays africain sur trois. Il convient de souligner à cet égard que la principale raison d'être de la RP est la recherche d'une adéquation entre le total national des suffrages accordés à un parti et le nombre de sièges qu'il occupe au parlement. La distribution des sièges au parlement est effectivement déterminée par un scrutin national dans un certain nombre de pays (l'Allemagne, la Namibie, Israël, les Pays-Bas, le Danemark, l'Afrique du Sud et la Nouvelle-Zélande), sans que la représentation des circonscriptions plurinominales régionales soit supprimée.

74. Dans un système RP, la formule utilisée pour calculer la répartition des restes peut avoir un effet marginal sur les résultats de l'élection: On peut utiliser soit la méthode de la plus forte moyenne ou celle des plus forts restes (voir le glossaire à l'annexe B). Cependant, deux facteurs sont plus déterminants: la magnitude des circonscriptions (voir les paragraphes 93 à 96) et le pourcentage minimum de voix requis pour être élu (paragraphes 86 et 87). Plus le nombre de représentants au sein d'une circonscription est élevé et, dans le même temps, plus le seuil est faible, plus le système électoral sera proportionnel et plus les petits partis minoritaires auront de chances d'être élus. En Israël, le seuil est de 1,5%, alors qu'en Allemagne, il est de 5%. Aux Îles Seychelles, un seuil de 10% est imposé pour les 23 sièges RP. En Afrique du Sud en 1994, en l'absence d'un seuil légal de représentation, le parti africain démocrate-chrétien a remporté deux des 400 sièges, avec 0,45% seulement des suffrages nationaux. D'autres facteurs interviennent comme la définition des limites des circonscriptions électorales, la procédure par laquelle les partis constituent leurs listes, la complexité du bulletin de vote (par exemple, l'éventail des choix offerts à l'électeur entre partis ou entre candidats et partis), les ententes formelles ou informelles pour la «mise en commun des votes», et enfin le cadre réglementant les appariements (paragraphe 88).

75. La figure 4 répartit les systèmes RP selon qu'il existe un ou deux niveaux d'attribution des sièges ou que leurs listes sont bloquées ou non bloquées, avec ou sans panachage. Les pays qui choisissent un seul niveau d'attribution proposent des listes nationales, comme la Namibie ou les Pays-Bas, ou des listes

Figure 4: Variantes de la représentation proportionnelle



© International IDEA

régionales, comme la Finlande ou la Suisse. Les systèmes à un seul niveau utilisent presque toujours le VUT (voir l'étude sur l'Irlande p. 86). L'attribution à deux niveaux se fait à partir de listes nationales et de listes régionales (Afrique du Sud), de listes régionales uniquement (Danemark), d'une combinaison entre RPSL nationale et scrutin uninominal par circonscription (Allemagne et Nouvelle-Zélande), ou encore d'une combinaison entre listes régionales et scrutin uninominal par circonscription (Bolivie). Au milieu des années 1980, Malte a transformé son système VUT en un système à deux niveaux en accordant un certain nombre de sièges compensatoires additionnels à un parti qui réunit la majorité des voix mais reçoit un nombre de sièges inférieur à celui de ses rivaux.

Représentation proportionnelle à scrutin de liste (RPSL)

76. La plupart des 75 systèmes RP répertoriés dans ce manuel utilise la représentation proportionnelle à scrutin de liste sous une forme ou une autre. Le SMAC ou le VUT n'ont été retenus que dans neuf cas. Sous sa forme la plus simple, la RP à scrutin de liste implique que chaque parti présente une liste de candidats. Les électeurs votent pour un parti qui se voit attribuer des sièges en

proportion de sa part dans le suffrage national. Les candidats sont élus en fonction de leur position sur la liste.

77. *Avantages.* A plusieurs égards, les arguments les plus convaincants en faveur de la RP tiennent au fait que ce système évite les anomalies des systèmes majoritaires et qu'il favorise une meilleure représentativité (voir paragraphes 18 et 19). Comme en attestent un certain nombre d'exemples de pays en développement cités dans ce manuel, dans les nouvelles démocraties, et en particulier dans celles qui sont marquées par de profondes fractures sociales, la représentation de tous les groupes au parlement est une condition quasi essentielle pour la consolidation du régime démocratique. Une mauvaise représentation des minorités comme de la majorité dans ces systèmes naissants peut avoir des conséquences catastrophiques (voir l'étude sur l'Afrique du Sud p. 68).

78. Les avantages reconnus aux systèmes RP sont nombreux:

a. Ils traduisent fidèlement les suffrages exprimés en sièges, évitant ainsi certaines distortions déstabilisatrices et «injustes» engendrées par des systèmes électoraux majoritaires. Les «sièges compensatoires» accordés aux plus gros partis sont réduits et les petits partis ont accès au parlement sans avoir besoin d'un pourcentage substantiel de suffrages.

b. Peu de votes sont gaspillés. Comme ceci a été démontré antérieurement, lorsque les seuils sont peu élevés, presque tous les suffrages exprimés lors d'élections RP servent à élire le candidat choisi. Ainsi, il est plus aisé de convaincre les électeurs de l'utilité du vote, puisqu'ils savent que leur vote aura une incidence, si minime soit-elle, sur les résultats des élections.

c. Les petits partis ont accès à la représentation. A moins que le seuil ne soit démesurément élevé ou que la magnitude de la circonscription soit anormalement basse, tout parti politique qui obtient un certain pourcentage de suffrages devrait être représenté à l'assemblée législative. Ceci évite une marginalisation qui peut parfois mettre en péril la stabilité dans une société divisée et compromettre la légitimité des décisions prises.

d. Ils incitent les partis à présenter des listes de candidats reflétant la diversité sociale. L'objectif d'un système RPSL est de recueillir un maximum de suffrages, peu importe l'origine des voix. Chaque voix, même dans une région où le parti est faible, compte pour le quotient minimal et, par conséquent, pour

l'obtention d'un siège. Sans exagérer son influence, le RPSL a contribué à créer un environnement favorable en Afrique du Sud, en incitant au panachage multiracial et multiethnique des listes électorales.

e. Ils facilitent la représentation des minorités culturelles. Lorsque, comme c'est souvent le cas, les comportements de l'électorat reflètent les divisions culturelles ou sociales de la société, la RPSL contribue à faciliter la cohabitation de la majorité et des minorités au parlement. Cela s'explique par le fait que les partis peuvent panacher leurs listes pour répondre aux exigences d'un large éventail d'électeurs. Par exemple, l'Assemblée nationale élue en Afrique du Sud en 1994 comptait 52% de Noirs (11% de Zoulous et des représentants des Xhosas, Sothos, Vendas, Tswanas, Pedis, Swazis, Shangaans et Ndébélés), 32% de Blancs (dont un tiers d'Anglophones et deux tiers d'Afrikaners), 7% de métis et 8% d'Indiens. Le parlement namibien présente le même type de diversité et compte des représentants des Ovambos, des Damaras, des Hereros, des Namas, des Basters et des Blancs (anglophones et germanophones).

f. Ils favorisent la présence des femmes. Les systèmes électoraux RP sont plus susceptibles de permettre leur élection que les systèmes majoritaires. En effet, les partis peuvent utiliser les listes pour promouvoir l'intégration de femmes en politique et pour permettre aux électeurs d'élire un certain nombre d'entre elles tout en tenant compte d'autres considérations. Comme cela a été souligné antérieurement, dans les circonscriptions uninominales, la plupart des partis mettent en avant le candidat susceptible de plaire au plus grand nombre et cette personne est rarement une femme. Quoique le lien entre le scrutin proportionnel et la représentation des femmes soit plus probant dans les démocraties occidentales, on perçoit les premiers effets de ce lien dans les nouvelles démocraties africaines (Afrique du Sud, Mozambique) ou latino-américaines (Argentine, Brésil et Costa Rica).

g. Ils limitent le risque de voir se développer des «fiefs électoraux». Le fait de réserver quelques sièges aux partis minoritaires évite qu'un seul parti monopolise tous les sièges d'une province ou d'une circonscription donnée.

h. Les gouvernements issus de scrutins proportionnels sont plus efficaces. C'est du moins ce qui est avancé pour les démocraties établies. L'expérience de l'Europe de l'Ouest semble démontrer que la RP favorise la longévité des gouvernements qui en sont issus ainsi que la participation électorale et la performance économique. Il semblerait en effet que l'alternance entre deux partis

BOLETA ELECTORAL PARA REPRESENTANTES ANTE LA ASAMBLEA NACIONAL
CONSEJO SUPREMO ELECTORAL
REPUBLICA DE NICARAGUA

REGION 3

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
UNO UNO UNIÓN NACIONAL Opositora	PSOC PSOC PARTIDO SOCIAL CONSERVADOR	PLUN PLUN PARTIDO LIBERAL DE UNIDAD NACIONAL	PHT PHT PARTIDO REVOLUCIONARIO DE LAS TRIBALLADURAS	FSLN FSLN FRENTE SANDINISTA DE LIBERACIÓN NACIONAL	MAP-ML MAP-ML PARTIDO MARXISTA LENINISTA	PSC PSC PARTIDO SOCIAL CRISTIANO	PUCA PUCA PARTIDO UNIÓN AGROPECUARIO	PCDN PCDN PARTIDO COMUNISTA DEMOCRÁTICO DE NICARAGUA	MUN MUN MOVIMIENTO AL UNIDAD REVOLUCIONARIA
PROPIETARIOS	PROPIETARIOS	PROPIETARIOS	PROPIETARIOS	PROPIETARIOS	PROPIETARIOS	PROPIETARIOS	PROPIETARIOS	PROPIETARIOS	PROPIETARIOS
SUPLENTE	SUPLENTE	SUPLENTE	SUPLENTE	SUPLENTE	SUPLENTE	SUPLENTE	SUPLENTE	SUPLENTE	SUPLENTE

MULTISERVO

Bulletin de vote utilisé pour le scrutin RP à liste bloquée au Nicaragua.

idéologiquement opposés qui peut se produire dans les SMU entrave la planification économique à long terme, alors que les gouvernements de coalition issus des systèmes RP ont tendance à engendrer plus de stabilité et de cohérence quant à la politique de développement à long terme.

i. Le partage du pouvoir entre les partis ou les groupes d'intérêt est plus manifeste. Dans la plupart des démocraties émergentes ou rétablies, le partage du pouvoir entre la majorité numérique de la population qui détient le pouvoir politique et la petite minorité qui détient le pouvoir économique est une réalité incontournable. Lorsque la majorité numérique domine entièrement le parlement, les négociations entre les blocs de pouvoir sont moins visibles, moins transparentes et donc moins contrôlables. Il est évident que, en Afrique notamment, lorsque tous les intérêts sont représentés au parlement les décisions ont tendance à être plus transparentes aux yeux de l'opinion publique et un plus grand nombre d'acteurs de la société se sent partie prenante.

79. Inconvénients. La plupart des critiques de la RP tournent autour de deux thèmes principaux: elle oblige très souvent à une coalition pour former le gouvernement, avec tous les inconvénients que cela entraîne et, dans la plupart des cas, elle supprime les liens géographiques entre le député et son électorat. Les critiques les plus fréquentes sont ainsi formulées:

a. La coalition gouvernementale à laquelle la RP conduit souvent peut faire face à une impasse et être incapable de mettre en œuvre une politique cohérente au moment où les besoins sont les plus pressants. Les risques sont particulièrement graves juste après la transition, lorsque les nouveaux gouvernements ont d'importants défis à relever. Une prise de décisions rapide et cohérente peut être entravée par des divergences au sein d'un gouvernement d'unité nationale ou d'une coalition gouvernementale.

b. La fragmentation du régime de partis peut être déstabilisatrice. Le système RP reflète et accentue cette fragmentation. En particulier, lors des négociations en vue de la formation d'une coalition de gouvernement, les petits partis ont souvent un rôle déterminant et peuvent tenir les plus grands en otages. Ceci est perçu comme le point le plus faible de la RP. En Israël, par exemple, les partis religieux extrémistes jouent souvent un rôle décisif dans la formation des gouvernements. L'Italie a connu cinquante ans d'instabilité causée en grande partie par la rupture des coalitions gouvernementales.

c. La RP est une plate-forme pour les partis extrémistes. On a souvent reproché à ce système de faciliter la présence des partis extrémistes de gauche

ou de droite sur la scène parlementaire. Ainsi, par exemple, la RP, qui avait permis aux groupes extrémistes de s'implanter, est accusée d'avoir entraîné la chute de la République de Weimar.

d. On peut trouver au sein de certaines coalitions issues de la RP des lignes politiques générales divergentes et des bases électorales opposées. Ces «coalitions d'opportunité» sont parfois opposées aux «coalitions de programme commun» que d'autres systèmes favorisent, comme le vote alternatif où l'élection des candidats dépend des seconds votes des partisans d'autres partis.

e. Dans un système de RP, il peut être très difficile de renverser certains partis de taille moyenne immanquablement associés aux gouvernements de coalition, même si leurs performances électorales ondulent. Aux Pays-Bas, l'Appel chrétien démocrate (CDA) est resté le partenaire principal des gouvernements de coalition pendant 17 ans, et ce en dépit d'une perte constante de suffrages.

f. Les liens entre les députés et les électeurs sont très lâches. Le système RPSL où la circonscription est le territoire national, comme c'est le cas en Namibie ou en Israël, est souvent accusé d'émailler les relations entre la population et le parlement. Les électeurs sont incapables de déterminer l'identité de ceux qui les représentent, personne ne semble responsable de leur région, de leur ville ou de leur arrondissement. De ce fait ils ne sont pas en mesure de rejeter un(e) élu(e) qui se serait mal acquitté(e) de ses fonctions. Ce facteur a été particulièrement critiqué dans certains pays en voie de développement à vocation rurale, où l'identification des électeurs à leur région de résidence est parfois plus déterminante que leur identification à un parti politique.

g. Dans le même ordre d'idées, le système RP à listes nationales bloquées est critiqué parce que les appareils des partis politiques, contrôlés par des «caciques», détiennent le pouvoir. La position d'un candidat sur la liste de partis et, par conséquent sa chance d'être élu, dépend des bonnes grâces de la direction du parti, pour qui la relation avec l'électorat est d'importance secondaire.

h. En outre, l'adoption d'un système RP présume l'existence de partis structurés reconnus, puisque les électeurs doivent voter pour eux et non pour des individus ou des groupes d'individus. Aussi est-il particulièrement difficile d'implanter la RPSL dans un pays où le système de partis demeure instable et volatile.

i. Enfin, le fait que les systèmes RP soient peu familiers aux populations des anciennes colonies britanniques ou françaises reste une barrière difficile à surmonter. La complexité de certains modes de scrutins proportionnels est difficile à saisir pour les électeurs ou pour l'administration chargée de la gérer.

AFRIQUE DU SUD:

Élaboration d'un système électoral et gestion des conflits en Afrique

Andrew Reynolds

Les élections législatives et les élections provinciales qui se sont tenues en Afrique du Sud en 1994 ont marqué le point culminant d'une période de bouleversements pour l'ensemble de l'Afrique australe et le passage d'un régime autoritaire à la démocratie multipartite. A minuit précise, le 27 avril 1994, le dernier et peut-être le plus détesté des drapeaux coloniaux d'Afrique a été amené, marquant ainsi la fin de 300 ans de colonialisme et de quatre décennies d'apartheid. Ces premières élections multipartites démocratiques ont vu surgir des mouvements politiques jusqu'alors clandestins en raison de la politique raciale «diviser pour régner» du régime de Pretoria. Le Congrès national africain (ANC) de Nelson Mandela était prêt à assumer le pouvoir; le Congrès panafricain (PAC) d'Azania allait s'attaquer à lui; et le Parti de la Liberté Inkatha (IFP) de Mangosotho Buthelezi prétendait étendre son hégémonie sur le nord de la province de KwaZulu-Natal. Ces nouveaux partis rejoignaient le Parti national (NP) de De Klerk, le Parti démocrate libéral (DP) et le nouveau parti du Front de la Liberté (FF) issu «de la droite blanche» de l'ancien régime, dans la lutte pour obtenir les suffrages de 35 millions de Sud-Africains, dont un grand venait juste de se voir accorder le droit de vote.

Le mode de représentation proportionnelle à scrutin de liste (RPSL) fut retenu. La moitié de l'Assemblée nationale (200 députés) a été élue sur neuf listes provinciales et l'autre moitié sur une liste nationale. De fait, le décompte des suffrages et leur conversion en sièges se sont fait à l'échelle nationale, les 400 députés ont été élus sur la base d'une circonscription électorale couvrant l'ensemble du territoire et aucun seuil de représentation n'a été imposé.

La formule de Droop (voir le Glossaire à l'Annexe B) a été utilisée pour l'attribution des sièges et les sièges excédentaires ont été répartis selon une variante de la méthode des plus forts restes. Les premières ébauches de la loi électorale avaient fixé le seuil de représentation parlementaire à 5% du vote national, mais pour satisfaire à la demande des petits partis, l'ANC et le NP ont consenti, au début de 1994, à abandonner tout seuil «obligatoire». Cependant, dans le premier cabinet d'unité nationale, seuls les partis comptant au moins 20 députés, soit 5% des membres de l'Assemblée, ont reçu des portefeuilles ministériels.

Le fait que le mouvement de libération de Mandela aurait très vraisemblablement remporté les élections quel qu'eût été le système électoral adopté ne diminue en rien l'importance qu'a revêtu le choix du système RPSL fait par l'Afrique du Sud pour ses



BALLOT PAPER

SAMPLE ONLY

Place your mark on the party you choose.
 Die tsebetsele ujoa mabapi sa u- u- kqibheng.
 Hema tsebetsele ujoa mabapi sa u- u- kqibheng.
 Hema tsebetsele ujoa mabapi sa u- u- kqibheng.
 Hema tsebetsele ujoa mabapi sa u- u- kqibheng.
 Hema tsebetsele ujoa mabapi sa u- u- kqibheng.

Place a mark on the party you choose.
 Die tsebetsele ujoa mabapi sa u- u- kqibheng.
 Hema tsebetsele ujoa mabapi sa u- u- kqibheng.
 Hema tsebetsele ujoa mabapi sa u- u- kqibheng.
 Hema tsebetsele ujoa mabapi sa u- u- kqibheng.
 Hema tsebetsele ujoa mabapi sa u- u- kqibheng.

PAN AFRICANIST CONGRESS OF AZANIA		PAC		
SPORTS ORGANISATION FOR COLLECTIVE CONTRIBUTIONS AND EQUAL RIGHTS		SOCCER		
THE KEEP IT STRAIGHT AND SIMPLE PARTY		KISS		
VEYHEDSPRONT - FREEDOM FRONT		VF+		
WOMEN'S RIGHTS PEACE PARTY		WRPP		
WORKERS' LIST PARTY		WLP		
XHORO PROGRESSIVE PARTY		XPP		
AFRICA MUSUM PARTY		AMP		
AFRICAN CHRISTIAN DEMOCRATIC PARTY		ACDP		
AFRICAN DEMOCRATIC MOVEMENT		ADM		
AFRICAN MODERATES CONGRESS PARTY		AMCP		
AFRICAN NATIONAL CONGRESS		ANC		
DEMOCRATIC PARTY - DEMOKRATIESE PARTY		DP		
DIKWANKWETLA PARTY OF SOUTH AFRICA		DPSA		
FEDERAL PARTY		FP		
LUSO - SOUTH AFRICAN PARTY		LUSAP		
MINORITY FRONT		MF		
NATIONAL PARTY - NASIONALE PARTY		NP		

Presented by the Voter Education Programme of the Independent Electoral Commission.

Bulletin de vote utilisé pour la RP à scrutin de liste bloquée en Afrique du Sud.

premières élections multiraciales. Plusieurs observateurs soutiennent que le système RP, l'un des mécanismes de partage du pouvoir de la nouvelle constitution, a été un facteur déterminant favorisant l'émergence d'un climat de non-exclusion et de réconciliation qui a jugulé toute violence politique, faisant de l'Afrique du Sud un symbole d'espérance et de stabilité pour le reste d'une Afrique bien troublée.

Pourtant, à la veille de la libération de Nelson Mandela en 1989, rien ne laissait croire que l'Afrique du Sud adopterait la RP. Le parlement «réservé aux Blancs» avait toujours été élu au SMU. L'ANC, assez fort pour imposer sa volonté, aurait été significativement avantagé par le maintien de ce mode de scrutin. Étant donné que cinq circonscriptions seulement sur 700 étaient à majorité blanche et grâce aux anomalies du SMU, l'ANC, en recueillant 50% à 60% du vote populaire, pouvait s'attendre à remporter haut la main entre 70% et 80% des sièges au parlement. Cependant, l'ANC choisit une tout autre voie parce que ses dirigeants avaient senti que les disparités inhérentes au système électoral «à un seul vainqueur» («winner-takes-all») déstabiliseraient à long terme les intérêts tant de la majorité que de la minorité. La RPSL permettait également d'éviter les controverses concernant le découpage des circonscriptions électorales. D'ailleurs, ce système cadrerait bien avec l'esprit de partage du pouvoir exécutif que l'ANC et les nationalistes considéraient comme le principe fondamental de la constitution provisoire. Aujourd'hui, aucun des principaux partis politiques ne remet en cause le système proportionnel en dépit de quelques divergences quant au mode de scrutin.

Il est probable que malgré la concentration de leurs forces dans certaines zones géographiques, le Front de la Liberté (neuf sièges à l'Assemblée nationale), le parti démocrate (sept sièges), le Congrès panafricain (cinq sièges) et le parti africain démocrate-chrétien (deux sièges) n'auraient remporté aucun siège avec le SMU. L'ensemble de ces partis ne représente que 6% de la nouvelle Assemblée, mais leur importance au sein des structures de l'État dépasse de beaucoup leur force numérique.

Une analyse détaillée des résultats indique, de façon un peu surprenante, que la RPSL n'a pas avantagé outre mesure le Parti national (NP) et le Parti de la Liberté Inkatha (IFP), tous deux de taille moyenne, quant au nombre de sièges qu'ils auraient sans doute remportés sous le SMU. La raison principale réside dans la nature même de la campagne électorale qui prit l'allure d'un «référendum national» où les anciens et les modernes s'affrontaient: l'ANC contre l'IFP dans la province de KwaZulu-Natal et l'ANC contre le NP dans le reste du pays. De plus, l'homogénéité de l'implantation ethnique dans les circonscriptions et la concentration géographique de leur électorat à travers le pays faisait que le NP et l'IFP n'auraient de fait remporté que quelques sièges de plus avec un scrutin par circonscription. En revanche, ce SMU aurait vraisemblablement permis à l'ANC d'avoir une présence parlementaire

supérieure au vote populaire de 62% qu'il a recueilli. Ceci lui aurait assuré la majorité des deux tiers requise pour l'adoption de la nouvelle Constitution et lui aurait évité d'avoir besoin du soutien d'autres partis.

Le recours à un bulletin de vote pour l'Assemblée nationale et d'un second pour le parlement provincial s'est avéré une innovation importante dans la conception du système électoral. Quelques mois avant les élections, l'ANC préconisait l'utilisation d'un seul bulletin de vote qui aurait servi en même temps aux élections nationales et provinciales. Ceci aurait évidemment avantage les partis de grande envergure jouissant d'une base nationale. Elle fut cependant écartée sous la pression conjointe de certaines grandes entreprises, du parti démocrate et de conseillers internationaux. Les résultats ont indiqué que bon nombre d'électeurs ont attribué leur vote provincial et leur vote national, à des partis différents. Il apparaît que les principaux bénéficiaires du double bulletin furent deux petits partis, le Parti démocrate et le Front de la Liberté. Aux élections provinciales, ces deux partis ont rassemblé, à eux seuls, plus de 200 000 voix supplémentaires par rapport à leurs résultats nationaux, ce qui a en partie expliqué la perte de 490 000 voix subie par le Parti national entre les élections nationales et les élections provinciales.

Le choix du système électoral a eu également une influence sur la composition du parlement, surtout en matière de représentation des groupes ethniques et des femmes. L'Assemblée nationale sud-africaine, investie en mai 1994, a retrouvé à peine plus de 80 des anciens députés du parlement précédent «réservé aux Blancs». Là s'est arrêtée la ressemblance entre les deux assemblées. Contrairement à ce qui s'était passé pendant l'époque trouble, les Noirs et les Blancs, les Communistes et les Conservateurs, les Zoulous et les Xhosas, les musulmans et les chrétiens, sont désormais assis les uns à côté des autres. L'utilisation de la RPSL a contribué de façon déterminante à la diversification de la nouvelle Assemblée nationale. Les listes nationales, non panachables, ont poussé les partis à présenter des listes de candidats issus de groupes ethniques divers afin d'attirer le plus grand nombre d'électeurs possible. L'Afrique du Sud possède désormais une Assemblée nationale qui est composée de 52% de Noirs (Xhosas, Zoulous, Sothoss, Vendas, Tswanas, Pediss, Swazis, Shangaans et Ndébélés), 32% de Blancs (de langue anglaise ou afrikaans), 8% d'Indiens et 7% de Métis, pour un électorat composé alors de 73% de Noirs, 15% de Blancs, 9% de Métis et 3% d'Indiens. Les femmes représentent 25% du total des députés du parlement. Selon une opinion très répandue en Afrique du Sud, si le SMU avait été utilisé, le Parlement aurait compté moins de femmes, moins d'Indiens et moins de Blancs, mais davantage de Noirs du sexe masculin.

Enfin, le SMU aurait sans doute entraîné une plus grande polarisation de la représentation à l'Assemblée nationale; les Blancs (de différents partis) auraient représenté les circonscriptions à majorité blanche, les Xhosas auraient représenté les

Xhosas, les élus zoulous, les Zoulous, etc. Certes, le scrutin pose toujours le problème de la représentativité des députés et de leur contrôle par une circonscription, mais les citoyens peuvent cependant avoir accès à des députés de toutes les tendances, en cas de besoin.

Toutefois, le débat se poursuit en Afrique du Sud sur les façons d'accroître le contrôle démocratique et la représentativité des députés. Il est généralement reconnu que les premières élections multiraciales ont été en quelque sorte un référendum sur le choix des partis qui auraient à rédiger la nouvelle Constitution. Les élections à venir souligneront davantage l'impérieuse nécessité de renforcer la représentativité à l'Assemblée législative. De nombreux acteurs politiques s'accordent à penser qu'une réforme du système électoral sera nécessaire pour répondre à cette nouvelle exigence démocratique. Sans compliquer outre mesure le scrutin, les électeurs pourraient se voir offrir un double choix de partis et de candidats qui n'altérerait pas la représentation proportionnelle. On pourrait, par exemple, élire ses députés dans des circonscriptions plurinominales plus petites afin de nouer des liens de proximité entre électeurs et élus. Actuellement, les listes régionales couvrent des régions si vastes qu'aucun problème local ne peut être résolu. On pourrait aussi adopter le SMAC, avec une moitié de députés choisis dans des circonscriptions uninominales et une autre moitié sur des listes de représentation proportionnelle par compensation. Enfin, pour que le désordre et les tensions qui se sont produits lors des élections de 1994 ne se reproduisent pas, il convient d'établir des listes électorales permettant aux autorités de délimiter les circonscriptions et d'éviter que de nombreux électeurs ne passent de l'une à l'autre et que les résultats des élections n'en soient affectés.



FINLANDE:

Représentation proportionnelle des partis et choix des candidats

Jan Sundberg

En Finlande, le même système électoral est en place depuis 1906. Les premières élections proportionnelles libres se sont tenues en 1907, accordant le droit de vote en même temps aux hommes et aux femmes. En 1917, la Finlande a obtenu son indépendance en se séparant de la Russie et la Constitution fondant la nouvelle république est entrée en vigueur en 1919; plus tard, une forme de parlementarisme semiprésidentiel, s'est développée. Femmes et hommes étaient éligibles à l'âge de 24 ans en 1906, à 21 ans en 1944, puis à 20 ans en 1969 et à 18 ans depuis 1972. Une des caractéristiques des élections finlandaises est le nombre élevé de votes par correspondance. Aux élections de 1995, ils ont représenté 43,4% des votes déclarés valides.

Le Parlement finlandais comprend 200 députés élus dans 15 circonscriptions électorales. Dans toutes les circonscriptions, sauf dans les îles suédophones d'Åland, les sièges sont répartis entre les partis (ou alliances électorales) selon la méthode d'Hondt de système proportionnel à scrutin de listes. Jusqu'en 1954, les électeurs devaient choisir une liste de candidats (comportant au maximum deux candidats et un suppléant), mais désormais il est possible de voter pour un candidat individuel seulement. Cette modification a transformé le système électoral finlandais en un scrutin de listes relativement rare, qui oblige à voter pour des candidats individuels.

L'élection des candidats figurant sur une liste de partis n'est pas prédéterminée, mais dépend entièrement du nombre de voix individuelles cumulées par chaque candidat. L'électeur inscrit sur son bulletin de vote les numéros assignés à chaque candidat en les classant par ordre de préférence. Par conséquent, l'élection n'est pas seulement une compétition entre les partis. Elle devient également une compétition entre les candidats proposés par les partis. L'électeur ne peut donc pas voter en bloc pour un parti, mais doit également faire un choix parmi les candidats que son parti propose, sans toutefois pouvoir les classer mais ne les classe pas par ordre de préférence, ou encore parmi les candidats non inscrits.

Exception faite des îles Åland qui constituent une circonscription électorale uninominale, les 14 autres circonscriptions sont toutes plurinominales. La population détermine la magnitude de la circonscription, ce qui favorise les régions rurales du nord et de l'est. La proportionnalité des résultats électoraux est globalement assez fidèle, quoiqu'elle varie d'une circonscription à l'autre; ainsi, d'une manière générale, les résultats des circonscriptions urbaines sont plus proportionnels que ceux des régions rurales.

On sait que la méthode d'Hondt d'attribution des sièges favorise les grands partis, c'est pourquoi les petits partis finlandais se regroupent normalement à deux ou trois ou davantage. Comme les alliances se négocient au niveau de chaque circonscription électorale, un même parti peut être membre d'une alliance différente dans chacune des 14 circonscriptions électorales; pour cette raison, ce système d'alliance connaît un succès mitigé. Depuis 1969, un candidat ne peut se présenter que dans une seule circonscription. Tel n'était pas le cas auparavant et les chefs charismatiques des petits partis pouvaient tenter leur chance dans toutes les circonscriptions. Si les petits partis ne se regroupaient pas en alliances électorales, la relation entre les votes et les sièges serait, jusqu'à un certain point, moins proportionnelle. Une réduction du nombre de circonscriptions électorales devait entrer en vigueur pour les prochaines élections parlementaires de 1999.



Scrutin mixte avec compensation (SMAC)

80. Le mode de scrutin mixte avec compensation (SMAC), utilisé en Allemagne, en Nouvelle-Zélande, en Bolivie, en Italie, au Mexique, au Venezuela et en Hongrie, tente de combiner les aspects positifs des systèmes majoritaires et de la RP. Une partie du parlement (environ la moitié dans le cas de l'Allemagne, de la Bolivie et du Venezuela) est élue au scrutin majoritaire, normalement à partir de circonscriptions uninominales, et les autres sont élus par RPSL. Cette structure pourrait paraître identique au scrutin mixte sans compensation décrit antérieurement, mais elle s'en distingue par le fait que le SMAC se sert du scrutin de liste proportionnel pour compenser le manque de proportionnalité du scrutin de circonscription. Par exemple, si un parti remporte 10% des votes nationaux mais aucun siège de circonscription, il recevra, grâce à la représentation proportionnelle à scrutin de liste, un nombre de sièges correspondant approximativement à 10% des sièges au parlement. Dans six des sept pays qui utilisent le SMAC, le scrutin de circonscriptions est un SMU, alors qu'en Hongrie il s'agit du système à deux tours décrit dans les paragraphes précédents. L'Italie utilise une méthode très complexe pour redistribuer un quart des sièges du Parlement à partir des votes «gaspillés» dans les circonscriptions uninominales. Le Venezuela compte 102 sièges SMU, 87 sièges RPSL et 15 sièges RP compensatoires. Le Mexique réserve 200 sièges RPSL pour compenser les résultats généralement très peu proportionnels des 300 sièges SMU; une loi complémentaire limite à 315 sièges la représentation d'un seul parti au Parlement, chiffre qui est réduit à 300 sièges si ce parti a recueilli moins de 60% des suffrages.

Tableau 4: SMAC (1997)

	Nombre de sièges RP	Nombre de sièges majoritaires	Système majoritaires	Nombre total de sièges
Allemagne	328 (50%)	328 (50%)	SMU	656
Bolivie	62 (48%)	68 (52%)	SMU	130
Hongrie	210 (54%)	176 (46%)	SDT	386
Italie	155 (25%)	475 (75%)	SMU	630
Mexique	200 (40%)	300 (60%)	SMU	500
Nouv. Zélande	55 (42%)	65 (58%)	SMU	120
Venezuela	102 (50%)	102 (50%)	SMU	204

© International IDEA.

81. Tout en conservant les avantages de la proportionnalité des systèmes RP, le SMAC assure également une représentation géographique plus équitable. Les électeurs possèdent également deux votes, un pour le parti et un pour leur député local. Cependant, le SMAC pose un problème: le fait que le vote pour un député local soit beaucoup moins déterminant que le vote proportionnel pour un parti dans l'attribution des sièges au parlement est un élément que les électeurs ont parfois du mal à comprendre. En outre, comme dans le scrutin mixte sans compensation, le SMAC peut contribuer à créer deux classes de députés. Il faut également rappeler que, sur le plan de la conversion des suffrages en sièges, le SMAC est un système tout aussi proportionnel qu'une pure RPSL et qu'il comporte, de ce fait, les avantages et désavantages des RP. Cependant, l'une des raisons pour lesquelles le SMAC est parfois moins bien considéré qu'une RPSL est qu'il peut donner lieu à des manœuvres de diversion, appelées par euphémisme «votes stratégiques». En Nouvelle-Zélande en 1996, dans la circonscription de Wellington Central, les stratèges du Parti national ont incité les électeurs à ne pas voter pour le candidat du parti dans le secteur, parce qu'ils avaient calculé que, selon la formule d'attribution du SMAC, son élection n'accorderait à leur parti aucun siège additionnel au parlement, mais qu'il ne ferait que remplacer simplement un député de la liste élu à la proportionnelle. Pour eux, il était donc préférable de laisser élire un candidat d'un autre parti proche de l'idéologie et du programme du Parti national, plutôt que de «gaspiller» des soutiens superflus à leur propre candidat.

ALLEMAGNE:

Le premier né des scrutins mixtes avec compensation

Michael Krennerich

Après avoir utilisé le scrutin majoritaire à deux tours (SDT) sous l'Empire allemand et le système de représentation proportionnelle pure sous la République de Weimar, un nouveau système électoral a été adopté par le Conseil parlementaire en 1949. Inscrit dans la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne (c'est-à-dire la Constitution de l'Allemagne de l'Ouest), ce système fut le résultat de négociations entre les différentes forces démocratiques du pays. Comme la Loi fondamentale, le système en question devait être provisoire. En pratique, il n'a pas été révisé depuis 1949.

Le système électoral allemand est un système particulier (Personalisierte Verhältniswahl) classé, selon la catégorisation utilisée en Nouvelle-Zélande et adoptée par ce manuel, parmi les scrutins mixtes avec compensation (SMAC). Ce qui le caractérise, c'est sa façon d'allier le vote individuel au scrutin uninominal au principe de la représentation proportionnelle.

Actuellement, le Parlement allemand (Bundestag) compte 656 sièges auxquels viennent s'ajouter des sièges de compensation (voir ci-dessous). Chaque électeur détient deux voix. La première (Erststimme) permet un vote personnel pour un candidat particulier (présenté par un parti) dans l'une des 328 circonscriptions uninominales. La seconde (Zweitstimme) est un vote pour une liste fédérale de parti (Landesliste). Les candidats peuvent se présenter dans les circonscriptions uninominales aussi bien que sur une liste de parti. Dans les circonscriptions uninominales, les candidats qui obtiennent la majorité relative sont élus (Direktmandate). Le nombre total de seconds votes détermine combien de représentants seront envoyés par chaque parti au Bundestag.

Toutes les deuxièmes voix (Zweitstimme) accordées aux partis sont additionnées au niveau fédéral. Seuls les partis totalisant plus de 5% des suffrages au niveau fédéral ou dont trois députés ont été élus dans une circonscription uninominale sont retenus pour l'attribution nationale des sièges du scrutin de liste (RPSL). Le nombre de représentants de chaque parti qui a franchi le seuil légal est calculé selon la méthode de Hare (voir Glossaire, annexe B). Les sièges sont alors distribués au sein des 16 États fédéraux (Länder).

Le nombre de sièges remportés directement par un parti dans les circonscriptions uninominales d'un État fédéral particulier est ensuite soustrait du nombre total des sièges alloués à la liste de ce parti. Les sièges restants sont attribués à la liste de

parti bloquée. Si un parti devait remporter plus de sièges uninominaux dans un État donné que le nombre de sièges auxquels il a droit en fonction des deuxièmes voix, ce surplus de sièges (Überhangmandate) est conservé par le parti. Dans de tels cas, le nombre total de sièges au Bundestag serait d'autant accru pour la durée de la législature.

Le système allemand n'est pas, contrairement à ce que l'on pense parfois, un système semiproportionnel mais bien un système RP, dont la seule particularité est que le seuil de 5% fixé au niveau fédéral a pour effet d'écarter de très petits partis de la représentation parlementaire. Grâce à la représentation proportionnelle, un éventail assez large de forces sociales et politiques sont représentées au Bundestag. De plus, le système électoral répond, dans une certaine mesure, aux changements sociaux et politiques. En dépit du seuil, les nouveaux partis politiques disposant d'un soutien appréciable ont accès au parlement. En plus de l'Union chrétienne (sociale) démocrate (CDU/CSU), du Parti social-démocrate (SPD) et du Parti libéral démocrate (FDP) qui sont au Bundestag depuis 1949, le nouveau Parti des Verts (Grüne) a remporté des sièges en 1983 et 1987. Après avoir glissé sous le seuil minimal en 1990, les Verts ont formé une coalition avec Alliance 90 pour revenir au parlement en 1994. Après la réunification de l'Allemagne, certains petits partis de l'Allemagne de l'Est ont pu obtenir des sièges au parlement. Lors des premières élections de l'Allemagne réunifiée en 1990, l'Alliance 90-Verts d'Allemagne de l'Est et le Parti du socialisme démocratique (PDS) se sont unis pour franchir le seuil de 5% qui, pour la circonstance, avait été imposé séparément sur les territoires de l'ancienne Allemagne de l'Est et de l'ancienne Allemagne de l'Ouest. Quatre ans plus tard, le PDS a profité de la «clause alternative» pour remporter quatre sièges alors que trois Direktmandate seulement étaient requis.

Le vote pour un candidat individuel dans des circonscriptions uninominales a pour but de renforcer la proximité entre les électeurs et leurs représentants. En pratique, cependant, cet aspect ne devrait pas être surestimé. En Allemagne, les élections uninominales reposent plus sur l'investiture du candidat par le parti que sur la réputation du candidat dans la circonscription. L'intention initiale de proximité entre électeurs et représentants n'a jamais été tout à fait concrétisée par le SMU, en dépit des efforts déployés par certains députés pour resserrer les liens avec leur électorat. On peut toutefois avancer que la part uninominale du scrutin face à la RP aide au moins à maintenir entre l'électorat et les élus une passerelle que le scrutin de liste bloquée aurait supprimé.

De plus, le fait que les électeurs disposent de deux voix leur permet de faire une répartition stratégique entre les partenaires d'une coalition déclarée ou potentielle. De fait, cette répartition des voix est fréquente chez les partisans des petits partis. Étant donné que leur candidat a rarement la chance de gagner une seule circon-

scription uninominale, ils donnent souvent leur premier vote au candidat de la coalition le mieux placé. Et, en face, les partisans des partis majoritaires «prétent» souvent leur seconde voix à un petit parti entrant dans la même coalition afin de lui permettre de franchir le seuil légal. Ainsi, les électeurs qui choisissent le vote stratégique votent en fait en faveur d'une coalition.

Ces résultats rigoureusement proportionnels évitent toute majorité fabriquée par laquelle un parti bénéficierait d'une majorité absolue de sièges au parlement avec une minorité du suffrage populaire. Au cours des cinq dernières décennies, l'Allemagne n'a jamais connu de majorité «fabriquée». Les gouvernements ont été généralement issus de coalitions et toute transformation dans la configuration de la coalition gouvernementale a résulté en un changement de gouvernement. Les gouvernements de coalition allemands sont généralement stables et perçus comme légitimes par l'électorat. La plupart des Allemands semblent être plus favorables à cette formule qu'au gouvernement d'un seul parti parce qu'elle implique une coopération. La fonction indispensable de contrôle est exercée par une opposition, dont la présence est assurée. Il est important de souligner qu'en Allemagne, la relation entre le gouvernement et l'opposition repose sur le consensus et la coopération plutôt que sur le conflit et l'hostilité. Mais ceci est plus imputable à l'histoire et à la culture politique qu'au système électoral lui-même.

Il ne semble pas que le SMAC présente beaucoup d'inconvénients en Allemagne. Sa longévité lui confère une évidente légitimité institutionnelle; le principe fondamental de la combinaison entre la circonscription uninominale et le scrutin proportionnel de liste n'a pas été mis en cause depuis 1949. Seules quelques modifications mineures ont été apportées au système lui-même, comme par exemple l'addition d'un deuxième suffrage. Jusqu'en 1953, l'électeur disposait d'une seule et même voix pour la circonscription et pour le scrutin RP national.

Néanmoins, et ce depuis 1949, quelques tentatives de réformes plus importantes ont été avancées, notamment la proposition d'un SMU dans les années 1960. Il s'agissait à la fois de manœuvres politiciennes de la part des partis les plus puissants qui cherchaient à conforter leur position et d'un courant de pensée qui favorisait le modèle britannique. Toutes ces initiatives sont cependant restées vaines. Plus récemment, le système électoral s'est vu critiqué relativement à la distribution des surplus de sièges qui ne compenserait pas suffisamment les partis les plus désavantagés au parlement.



BOLIVIE:

Réforme électorale en Amérique latine

René Antonio Mayorga

L'expérience démocratique en Bolivie est caractérisée par la recherche de solutions au problème typique des régimes présidentiels d'Amérique latine, lesquels se retrouvent régulièrement bloqués dans une impasse entre l'exécutif présidentiel et le législatif dont est issu un gouvernement minoritaire. La plupart des systèmes présidentiels d'Amérique latine doivent faire face au problème fondamental inhérent au système multipartite avec représentation proportionnelle. Cette situation a été qualifiée de «difficile équation du présidentialisme». Elle est d'ailleurs à l'origine de nombreuses crises politiques qui ont affecté la consolidation démocratique.

En Bolivie le problème a été partiellement résolu par un changement institutionnel, dans lequel le couple «président et gouvernement minoritaire» est passé à celui de «président parlementaire et gouvernement majoritaire». Comme son nom l'indique, ce système hybride particulier est à la fois parlementaire et présidentiel. Il est présidentiel parce que le président a un mandat d'une durée définie et qu'il n'est pas comptable devant le Congrès. Mais il est aussi «parlementaire» parce que le président est choisi par le Congrès après des négociations post-électorales, ce qui assure le soutien de la majorité législative et donc une certaine entente entre les pouvoirs exécutif et législatif. Le cœur du système repose sur une dynamique commune en régime parlementaire: la coalition.

Comme partout ailleurs, les partis boliviens font campagne pour obtenir le meilleur pourcentage de voix, mais ils savent que le scrutin populaire n'est pas la dernière étape d'arbitrage. Ils concentrent donc plutôt leurs efforts sur les négociations post-électorales d'où sera issue la coalition qui détiendra effectivement la majorité au Congrès et le pouvoir exécutif. Le scénario dominant est celui d'une coalition coordonnée au Congrès et au gouvernement, ce qui assure la stabilité du pouvoir exécutif et la congruence entre les pouvoirs exécutif et législatif.

Depuis le rétablissement des élections démocratiques en 1979, le régime de partis bolivien, qui était très fragmenté, s'est restructuré autour de six partis, dont aucun ne s'est avéré capable de réunir une majorité gouvernementale ou d'alternance. L'article 90 de la Constitution qui régit le système électoral décrit la méthode normale pour choisir le président. Or, cet article ne fait aucune mention de l'éventualité des alliances, mais il exige que les présidents soient choisis par le Congrès lorsque aucun candidat n'a obtenu une majorité du vote populaire. C'est cette clause qui a ouvert la porte à la procédure de négociations afin de former une coalition entre les partis politiques.

Une dimension clé du «présidentialisme parlementaire» bolivien est le système électoral RPSL. En fait, tout au long des années 80 et au début des années 90, le système

électoral a contribué à renforcer les rivalités entre les partis et la recherche d'alliances. Le système présentait cependant plusieurs faiblesses dont une propension à la fraude et à la manipulation. Une des questions cruciales pour la stabilité démocratique et la légitimité était donc la mise en place de règles du jeu cohérentes. Mais les réformes électorales boliviennes de 1986, 1991 et 1994 n'ont répondu qu'à des calculs à court terme et à des pressions politiques, plutôt qu'à la recherche d'un mécanisme réfléchi. En outre, les chefs de parti manquaient d'expérience et se montrèrent incapables de formuler une stratégie de réforme rationnelle. En conséquence, les élections de 1985, 1989 et 1993 ont expérimenté diverses méthodes de RP. La formule d'Hondt, introduite en 1956, fut remplacée en 1986 par celle d'un double quotient de participation et d'attribution des sièges qui a bloqué l'accès des petits partis au Congrès. En revanche, en 1989, la méthode de Sainte-Laguë qui a été appliquée aux élections présidentielles et parlementaires de 1993 a favorisé la représentation des très petits partis.

Néanmoins, et paradoxalement, la première initiative qui a introduit une amélioration du régime est moins imputable au changement de méthode de RP qu'à la création d'une commission électorale autonome centralisée, avec un système de validation des bulletins dans les bureaux de vote, supprimant le mécanisme des commissions électorales régionales où les résultats étaient souvent trafiqués. Cependant, c'est la réforme constitutionnelle du mois d'août 1994, annonçant une deuxième vague de changements, qui a été plus déterminante. Cette réforme a adopté, avec quelques modifications, un scrutin mixte avec compensation (SMAC), selon le modèle allemand et néo-zélandais. Au début, cette révision mal préparée avait conduit à l'adoption «contradictoire» d'un scrutin majoritaire uninominal (SMU) et d'un système RP mixte au niveau du scrutin, mais pas au niveau des résultats.

Ainsi, en août 1996, le Congrès a dû modifier l'application de l'article 60 de la Constitution pour supprimer certains défauts évidents. Il remit en place la méthode d'Hondt de RP et créa un seuil de 3% pour l'attribution des sièges de la Chambre des députés. Dorénavant, 68 des 130 députés, tels que fixés par la Constitution, seront élus au scrutin majoritaire uninominal, alors que les autres le seront à la représentation proportionnelle de listes de partis, dans neuf circonscriptions plurinominales régionales. Contrairement à l'Allemagne et au Venezuela, il n'y a aucune provision de sièges additionnels. Les sièges sont assignés directement aux candidats vainqueurs dans les circonscriptions uninominales, même si leur parti ne gagne que dans une seule circonscription électorale et n'obtient aucun sièges par la RP. Comme en Allemagne, cependant, la distribution globale des sièges s'effectue selon la formule RP appliquée de façon compensatoire, avec un seuil de représentation au niveau national fixé à 3%. Si un parti remporte 10 sièges par la RPSL globale et cinq sièges dans les circonscriptions uninominales, il n'a droit qu'à 10 sièges au Parlement.

Le phénomène le plus surprenant de la réforme électorale en Bolivie a été l'utilisa-

tion de procédures et de mécanismes démocratiques pour l'adoption de cette réforme. Des commissions multipartites ont discuté les propositions et étaient tenues de présenter un compromis sur lequel il y aurait consensus, condition sine qua non pour la soumission au Congrès. Aucun référendum n'a eu lieu parce que la Constitution bolivienne ne prévoit pas ce mécanisme de légitimation. De 1989 à 1992, les partis ont débattu deux propositions clés qui ont été tour à tour rejetées. D'une part, l'Action démocratique nationale et le Mouvement de la gauche révolutionnaire avaient prôné des élections présidentielles à la majorité simple, après lesquelles le Congrès n'aurait eu qu'à confirmer le nom du candidat vainqueur. D'autre part, le Mouvement nationaliste révolutionnaire (MNR) avait proposé un scrutin à deux tours (SDT à majorité absolue) d'inspiration française. Les deux propositions reposaient sur la prémisse que l'élection du président, négociée au Congrès par les partis, ne respectait pas la volonté du peuple et donnait lieu à un marchandage à huis clos; le peuple votait, disaient-ils, mais il ne choisissait pas le président.

Un consensus a finalement été obtenu autour de la proposition du MNR consistant, d'une part, à adopter le scrutin mixte avec compensation (SMAC) pour l'Assemblée législative, à réduire d'autre part le nombre de candidats à la présidence de trois à deux afin d'assurer une majorité absolue au vainqueur des élections du parlement et enfin, à instituer un mandat de cinq ans pour tous les élus, président, vice-président et députés. L'abandon de l'ancien système électoral en faveur du SMAC à finalité proportionnelle a été incité par le mécontentement général suscité par la fraude électorale lors des élections générales de 1989. Cependant, les causes spécifiques des réformes ont répondu à une triple préoccupation: la désaffection populaire envers le système de représentation politique parce que les listes bloquées de partis nuisent à la proximité entre les députés et les électeurs, le désenchantement des citoyens face au manque de sensibilité politique et à l'irresponsabilité des partis au pouvoir et, enfin, la volonté de réduire l'aliénation grandissante entre les partis et la société en ramenant la représentation par circonscription.

Lors des élections présidentielles et parlementaires de juin 1997, on attendait de cette réforme électorale qu'elle réduise le nombre de partis. Pendant la campagne on remarquait déjà une forte tendance aux alliances électorales qui devaient, après les résultats, favoriser la formation d'une coalition pour former le gouvernement. Quoique les électeurs ont tendance à considérer les «députés de circonscription» plus représentatifs et plus responsabilisés, il est probable, à cause de l'élément présidentiel, que ce vote de circonscription ne prédominera pas par rapport au vote de parti. Toutefois, il ne faut pas écarter le risque de voir les députés des circonscriptions uninominales soutenir des politiques régionalistes et corporatistes. Ceci affaiblirait la dépendance des élus vis-à-vis de la direction des partis et pourrait avoir un effet néfaste sur la discipline de vote au sein du Congrès.

Vote unique transférable (VUT)

82. Les spécialistes de sciences politiques ont souvent considéré le vote unique transférable (VUT) comme l'un des systèmes électoraux les plus séduisants. Pourtant il n'est actuellement appliqué que dans deux cas d'élections parlementaires nationales: celles d'Irlande depuis 1921 et celles de Malte depuis 1947. Mentionnons qu'il a été utilisé en Estonie en 1990 et qu'il sert également en Australie pour les élections à la Chambre de l'Assemblée tasmanienne, à l'Assemblée législative du territoire de la capitale australienne et au Sénat fédéral, ainsi qu'en Irlande du Nord pour les élections locales. Les principes du système furent élaborés au dix-neuvième siècle simultanément par Thomas Hare en Grande-Bretagne et Carl Andræ au Danemark. Le VUT s'appuie sur des circonscriptions plurinominales; les électeurs classent les candidats par ordre de préférence sur leur bulletin de vote, de la même façon que dans le vote alternatif ou préférentiel. Dans la plupart des cas, cette indication de préférence est facultative, les électeurs sont libres de classer ou non tous les candidats; et s'ils le désirent, ils peuvent n'en faire ressortir qu'un seul.

83. Le dépouillement commence par le relevé des premiers choix, puis on calcule le «quotient» de voix requis pour l'élection d'un seul candidat, selon une formule simple:

$$\text{Quotient} = \frac{\text{suffrages}}{\text{sièges} + 1} + 1$$

Tout candidat qui reçoit au moins autant de premiers choix que le quotient requis est immédiatement élu. Si personne n'atteint le quotient, le candidat ayant recueilli le moins de numéros 1 est éliminé et les choix subséquents de ses bulletins numéro 1 sont redistribués aux candidats qui demeurent en course. En même temps, le surplus de voix des candidats déjà élus (c'est-à-dire le nombre de voix qui dépasse le quotient) repasse aux numéros 2 inscrits sur les mêmes bulletins de vote. Afin d'être équitable, tous les bulletins de vote d'un candidat sont redistribués, mais chacun de ceux-ci ne reçoit qu'une fraction de voix, de sorte que le total des suffrages redistribués est égal au surplus du candidat (sauf en Irlande, où on utilise un échantillon pondéré). Par exemple, si un candidat a obtenu 100 voix et que son surplus s'élève à 10 voix, chaque bulletin de vote redistribué aura une valeur de 1/10e de voix. Ce processus continue jusqu'à ce que tous les sièges de la circonscription aient été attribués.

84. Le VUT est d'évidence le plus élaboré de tous les systèmes électoraux, car il offre un choix entre les partis et entre les candidats au sein des partis. Le résultat final respecte la représentation proportionnelle et, du fait que, dans la plupart des pays qui utilisent actuellement le VUT, les circonscriptions pluri-nominales sont relativement petites, le lien de proximité entre les électeurs et leurs représentants est maintenu. Ensuite, le VUT encourage les ententes entre partis grâce au système de d'échange réciproque des préférences et les électeurs peuvent orienter la composition des coalitions post-électorales, comme on a pu le constater en Irlande. Enfin, le VUT offre également de meilleures chances d'élection que la RPSL aux candidats indépendants jouissant d'une certaine notoriété parce que les électeurs choisissent entre les candidats plutôt qu'entre les partis (quoiqu'une liste de parti puisse être ajoutée en option à un VUT, ce qui est le cas pour le Sénat australien).

85. Cependant, le système peut être critiqué sur certains points: tout d'abord, le vote préférentiel est peu connu des électeurs de la plupart des pays. Il suppose également que les électeurs sachent compter et qu'ils aient un niveau minimum d'alphabétisation, sans oublier que la complexité du dépouillement peut être un inconvénient. Ensuite, le VUT conduit à un parlement qui présente les mêmes défauts que tous ceux qui sont élus par des méthodes RP. Dans certains cas, il laisse trop de pouvoir aux petits partis minoritaires. Enfin, contrairement à la RPSL, le système comporte un risque de fragmentation interne des partis parce qu'au moment de l'élection, les candidats d'un même parti sont en concurrence aussi bien entre eux qu'avec les candidats de l'opposition à ce parti.

Cependant il faut reconnaître que la pratique ne justifie pas la plupart de ces critiques théoriques. Les élections VUT en Irlande, à Malte et en Tasmanie ont toutes produit des gouvernements relativement stables, légitimes et issus d'un ou de deux partis majoritaires.

IRLANDE:

L'archétype du vote unique transférable

Michael Gallagher

Depuis son indépendance en 1922, la République d'Irlande utilise un système de représentation proportionnelle similaire au vote unique transférable (VUT). Lorsque le nouvel État irlandais a voulu choisir son système électoral, les responsables politiques favorisaient la représentation proportionnelle (RP) sous une version ou une autre, parce qu'ils la considéraient comme le système le plus équitable. L'autorité britannique sortante, soucieuse de protéger la représentation des protestants qui constituaient environ 5% de la population, le préférait également au scrutin majoritaire uninominal (SMU). Le VUT a été inscrit dans la Constitution de 1937 et, par conséquent, ne peut être modifié que par référendum. Les députés sont élus dans des circonscriptions électorales qui élisent entre trois et cinq représentants.

Le système est resté très proportionnel; tous les partis, grands et petits, ont toujours été représentés relativement fidèlement en fonction de leur taille, avec un léger avantage pour les plus grands partis. Par exemple, le Fianna Fáil, le premier parti présent à chaque élection depuis plus de 60 ans, a remporté 45% des voix aux élections d'après-guerre et 48% des sièges, alors que le Parti travailliste, troisième parti, remportait alors 12% des voix et 11% des sièges.

Comme dans la plupart des autres pays, les députés sont le plus souvent issus des professions libérales ou des cadres, très peu d'entre eux viennent de la classe ouvrière. Les femmes sont également sous-représentées, bien qu'en 1997 leur nombre s'est accru et a atteint 14% pour la première fois dans l'histoire de l'État irlandais. Du point de vue ethnique, la République d'Irlande est peu ou pas divisée et la question de la représentation de minorités ethniques ne se pose donc pas. En outre, contrairement à ce que l'on attendait, les protestants n'ont pas poursuivi une politique de ségrégation et ils se sont intégrés dans les principaux partis.

Le vote en soi est sans détours: les électeurs indiquent simplement quel est leur candidat préféré en inscrivant le chiffre 1 face au nom de ce dernier sur le bulletin de vote; ils peuvent également inscrire leurs choix subséquents (deuxième, troisième, et ainsi de suite) de la même façon. Les numéros 1 des deux tiers des électeurs sont élus et on évalue à 20% en moyenne les votes «gaspillés», c'est-à-dire ceux qui n'influent pas sur le résultat final.

La Chambre que le peuple choisit au VUT, la Dáil, exerce un pouvoir important au sein du régime irlandais. Pour accéder au pouvoir, le gouvernement doit obtenir le soutien de la majorité des députés de la Dáil et il est destitué dès qu'il perd cette majorité.

L'Irlande n'a pas connu de problèmes d'instabilité gouvernementale ni de crise politique. Pendant de nombreuses années, le gouvernement au pouvoir a été issu du plus grand parti, le Fianna Fáil. Le règne de ce dernier n'a été interrompu qu'à l'occasion d'une coalition entre les deux autres partis principaux. Plus récemment, le déclin de popularité du Fianna Fáil et l'émergence d'un certain nombre de petits partis ont changé la situation. Désormais le gouvernement de coalition est devenu la norme. Depuis 1989, chacun des cinq grands partis, c'est-à-dire tous ceux qui remportent plus de 2% des voix aux élections, a passé au moins deux ans au gouvernement et les gouvernements, une fois formés, durent au moins trois ans en moyenne. Les procédures de la Dáil sont fondées sur le modèle de Westminster, ce qui permet aux gouvernements de légiférer sans que l'opposition puisse exercer de réelle influence.

La responsabilité du gouvernement est assez facilement mise en cause. À chacune des élections tenues entre 1973 et 1997, le gouvernement sortant n'a jamais réussi à se faire réélire. Les électeurs se sentent représentés: le nombre de députés par rapport à la population est élevé (un pour 20 000 habitants) et la taille des circonscriptions est limitée (afin qu'elles ne comportent pas plus de cinq représentants). Les députés sont donc normalement bien connus de leurs électeurs et ils sont des représentants actifs de leur circonscription. Il n'existe aucune disposition pour la destitution des députés.

On reproche parfois au VUT de fragmenter les partis. Cependant, en Irlande, cette compétition qui est réelle entre les candidats d'un même parti au moment des élections n'a pas empêché ces derniers de demeurer relativement unis. Au parlement, il est très rare que les députés enfreignent la discipline de vote du parti. La culture politique de l'Irlande est fortement influencée par celle de la Grande-Bretagne et le respect de la décision de la majorité, issue du scrutin uninominal et qui caractérise les systèmes inspirés par Westminster, y demeure très fort en dépit du système électoral.

L'absence de clivages ethniques ou d'une quelconque division profonde dans la société irlandaise ne permet pas de vérifier comment les partis cherchent à obtenir le soutien d'électeurs qui n'appartiennent pas à leur propre base traditionnelle. Notons ici au passage qu'en Irlande du Nord où les divisions ethniques, nationales et religieuses entre protestants et catholiques sont fortes et où l'on utilise également le VUT pour plusieurs élections, les principaux partis ne recueillent que le soutien de leur propre communauté et ne s'efforcent pas de solliciter des voix dans l'autre communauté. Les partis qui ont tenté de s'adresser à un électorat des deux côtés à la fois n'ont jamais eu beaucoup de succès.

Le VUT n'a jamais été remis en cause en Irlande parce qu'il est perçu comme un système équitable dont les résultats sont représentatifs et parce qu'il donne aux

électeurs le droit de choisir entre les partis et entre les candidats à l'intérieur des partis. Il est vrai que la plupart des électeurs suivent les consignes de leur parti, mais rien ne les y oblige. Nombreux sont ceux qui votent sur une base géographique, c'est-à-dire pour les candidats originaires de leur région quelque soit leur parti. Deux référendums ont eu lieu, tous deux à l'instigation du parti Fianna Fáil alors au pouvoir, proposant de remplacer le VUT par le SMU britannique. Par deux fois, l'électorat a choisi de garder le VUT, à une étroite majorité en 1959, mais sans équivoque en 1968.

Néanmoins, on continue à reprocher au VUT d'attiser la compétition entre les candidats, surtout au sein même des partis. Les députés du premier parti, le Fianna Fáil, sont plus souvent battus par des membres de leur propre parti que par des candidats de partis opposés. Ainsi, certains députés se plaignent de devoir leur réélection au temps qu'ils ont passé à s'occuper de doléances individuelles ou de conflits de chapelle, plutôt qu'à l'intérêt qu'ils ont consacré aux questions politiques ou législatives et ce au détriment de l'intérêt national. Certaines personnes font également valoir qu'un système électoral où les liens de proximité entre les députés et leurs électeurs seraient moins étroits, ce qui éliminerait l'obligation vis-à-vis de la circonscription, permettrait d'attirer des personnalités plus compétentes vers la politique.



Corollaires de la représentation proportionnelle

Seuil d'éligibilité

86. Tous les systèmes électoraux ont un seuil d'éligibilité, c'est-à-dire le niveau minimal de soutien dont un parti doit bénéficier pour qu'il puisse être représenté. Ce seuil est soit une disposition législative (seuil formel) soit un résultat arithmétique (seuil de facto). En effet, dans la plupart des cas, c'est le ratio entre le nombre de sièges à pourvoir et le nombre de partis ou de candidats en lice qui détermine le seuil de facto. En revanche, en Allemagne, en Nouvelle-Zélande et en Russie, par exemple, la loi électorale qui détermine les modalités de la RP fixe un seuil formel de 5%. Les partis qui n'ont pas obtenu 5% des voix n'ont pas droit à l'attribution de sièges de RPSL. Cette condition, créée en Allemagne pour limiter l'élection de groupes extrémistes, a pour objet d'exclure les très petits partis de la représentation. Cependant, tant en Allemagne qu'en Nouvelle-Zélande, une «passerelle» permet à ces petits partis d'obtenir des sièges par l'intermédiaire du scrutin de liste. Dans le cas de la Nouvelle-Zélande, un parti (et dans le cas de l'Allemagne trois d'entre eux) qui gagne au moins un siège au scrutin de circonscription n'est pas astreint au seuil de 5%. Lors des élections de 1995 en Russie, aucune «passerelle» n'avait été prévue et presque la moitié des votes du scrutin de liste ont été «gaspillés».

87. Ailleurs, le seuil légal varie de 0,67 % aux Pays-Bas à 10% aux îles Seychelles. Les partis qui n'atteignent pas ce pourcentage sont exclus du décompte. On a pu constater parfois un certain déséquilibre entre les votes et les sièges, créé par l'existence d'un seuil formel parce que les votes pour les partis exclus de la représentation pour non-passage du seuil sont «gaspillés». Ainsi, par exemple, en Pologne en 1993, plus de 34% des voix ont été attribuées à des partis qui n'ont pas réussi à atteindre le seuil, pourtant assez bas, de 5%. Toutefois, la plupart du temps, le seuil n'a qu'un effet limité sur les résultats et certains experts considèrent même cette condition comme une complication inutile, voire arbitraire, qu'il vaut mieux éviter.

Apparementement

88. Fixer le seuil relativement élevé est une manière efficace d'éliminer les petits partis, si tel est le but visé. Mais le plus souvent, cette discrimination intentionnelle n'est pas souhaitable, particulièrement dans les cas où plusieurs petits partis se divisent la même base électorale et se retrouvent par conséquent tous sous le seuil, alors qu'un regroupement leur aurait permis d'entrer au parlement. Pour contourner ce problème, plusieurs pays qui utilisent le RPSL per-

mettent aux petits partis participer aux élections en reconnaissant le droit d'apparementement. Cela signifie que chaque parti reste une entité séparée avec son propre bulletin de vote, mais que les voix de tous les partis membres d'un apparementement sont additionnées, et si ce total atteint le seuil, ces derniers entrent dans le partage des sièges. Ce mécanisme intervient dans un certain nombre de systèmes RPSL européens, latino-américains (où il porte le nom de «lema») et en Israël.

Listes bloquées et non bloquées, panachage

89. Il existe plusieurs façons de voter dans un système de RPSL. La distinction la plus importante concerne la capacité des électeurs à voter ou non pour un candidat en même temps que pour un parti suivant que les listes sont bloquées ou non et que le panachage est autorisé.

90. La plupart des systèmes RPSL ne prévoient que des listes bloquées, c'est-à-dire des listes où le classement des candidats sur la liste, déterminé par le parti, ne peut être modifié par les électeurs. Dans ce cas de figure, ces derniers ne peuvent pas exprimer leur préférence pour un candidat en particulier. Le système RPSL utilisé lors des premières élections démocratiques en Afrique du Sud en 1994 a constitué un bon exemple de listes bloquées. Sur le bulletin de vote figuraient le nom et le symbole du parti ainsi qu'une photo du chef du parti, mais les noms des candidats n'étaient même pas mentionnés sur le bulletin de vote. Les électeurs n'avaient tout simplement qu'à choisir leur parti et les candidats étaient élus selon la place qu'ils occupaient sur la liste. Certes, ce mécanisme bloqué présente l'avantage de permettre aux partis l'inscription de candidats qui pourraient difficilement se faire élire directement (par exemple des représentants de minorités ethniques ou linguistiques, ou encore des femmes). Cependant, il comporte également un aspect négatif du fait que les électeurs n'ont pas le pouvoir de décider quel sera le membre du parti qui les représentera. Les listes bloquées ne permettent pas non plus d'ajustement si un événement survient en cours de campagne. Ainsi, en Allemagne de l'Est, quatre jours seulement avant les élections précédant l'unification de 1990, un candidat avait été identifié comme un des informateurs de la police secrète. Or, il était tête de liste. Il fut immédiatement expulsé du parti, toutefois, les listes étant bloquées, les électeurs n'ont eu d'autre choix que de voter pour lui s'ils voulaient voter pour le parti auquel il avait appartenu.

91. Pour éviter cet inconvénient, plusieurs systèmes RPSL européens ont recours aux listes non bloquées, sur lesquelles les électeurs peuvent indiquer

non seulement le parti de leur choix mais également leur candidat préféré au sein du parti. Le plus souvent, le vote simultané pour un candidat et pour un parti est facultatif. Etant donné que les électeurs votent massivement pour un parti plutôt que pour un candidat, l'option individuelle du bulletin de vote a un effet négligeable. Ce choix peut cependant devenir primordial dans les cas (c'est celui de la Finlande) où les électeurs doivent classer les candidats. L'ordre dans lequel ils sont élus est alors déterminé par le nombre de votes individuels reçus par chacun. Quoique cette option semble respecter davantage la liberté de choix des électeurs, elle entraîne également des conséquences parfois néfastes. En effet, cette compétition entre les candidats d'un même parti peut causer des conflits internes et entraîner la fragmentation du parti. De même, les avantages du panachage entre diverses tendances au sein d'une même liste peuvent être annulés. Au Sri Lanka, par exemple, la tentative des principaux partis cinghalais d'inscrire des candidats de la minorité tamoul en position éligible s'est avérée infructueuse parce que de très nombreux électeurs les ont délibérément déclassés en faveur de candidats cinghalais placés plus bas sur les listes.

92. D'autres mécanismes utilisés dans quelques pays augmentent encore la flexibilité des listes non bloquées. Au Luxembourg et en Suisse, les électeurs disposent d'autant de voix qu'il y a de sièges à pourvoir et ils peuvent les répartir entre des candidats de listes différentes. La possibilité de voter pour des candidats de listes opposées (panachage) ou d'accorder plus d'une voix à un même candidat (vote cumulatif) offrent deux moyens additionnels de contrôle à l'électeur.

Représentation des circonscriptions

93. Lorsqu'il s'agit, pour un système électoral, de traduire proportionnellement les suffrages exprimés en sièges au parlement, les spécialistes s'accordent pour reconnaître que la représentation des circonscriptions, c'est-à-dire le nombre de députés élus dans chaque circonscription électorale, est indiscutablement le facteur déterminant. Ainsi, dans un système uninominal tel que le SMU, le VA ou le SDT, chaque circonscription n'est représentée que par un seul député. En revanche, une circonscription plurinomiale, comme son nom l'indique, en a plusieurs. Or, dans un système de RP, le nombre de députés à élire dans chaque circonscription électorale détermine, jusqu'à un certain point, le degré de proportionnalité des résultats.

94. Plus les circonscriptions électorales sont vastes et plus il y a de postes à pourvoir, plus la représentation est proportionnelle, parce qu'alors, tous les partis, même très petits, ont une chance d'être représentés au parlement. Par exemple, dans une circonscription électorale qui n'élit que trois députés, un parti doit recevoir au moins $25\% + 1$ des suffrages pour être sûr de remporter un siège. Avec 10% des voix, il ne remportera aucun siège et les votes en sa faveur seront «gaspillés». Dans une circonscription électorale comptant neuf sièges, en revanche, $10\% + 1$ des suffrages garantit au moins un siège. Non seulement, une plus grande circonscription assure donc des résultats plus proportionnels, mais elle offre également une meilleure chance aux petits partis. Cependant cette solution présente un risque: dans une circonscription trop étendue, avec un nombre de sièges évidemment plus élevé, les liens entre élus et électeurs tendent à s'étioler. Cela peut avoir des conséquences négatives dans des sociétés où les questions locales jouent un rôle politique primordial ou lorsque les électeurs sont habitués à une grande proximité et attendent de leur député qu'il les «représente» à l'Assemblée législative.

95. Pour cette raison, la question de la dimension idéale des circonscriptions électorales fait l'objet d'un débat très vif. La plupart des experts posent comme principe que, pour bien fonctionner, une circonscription doit avoir entre trois et sept sièges. Par ailleurs ils affirment qu'un nombre impair (trois, cinq ou sept) est préférable aux nombres pairs, particulièrement dans le bipartisme. Mais ceci n'est qu'un conseil théorique. Parfois, un nombre plus élevé peut être aussi souhaitable que nécessaire pour assurer une représentation proportionnelle satisfaisante. Dans de nombreux pays, les circonscriptions électorales sont calquées sur des divisions administratives existantes qui peuvent être des États ou des provinces qui s'étendent sur des territoires très variables. Dans ce cas de figure, les circonscriptions où le nombre de sièges est le plus élevé et celles où il est le plus bas présentent, en règle générale, des résultats extrêmement différents.

La circonscription électorale peut recouvrir la totalité du territoire national, dans ce cas le quotient nécessaire pour être élu est très bas et même les petits partis peuvent être représentés. Aux Pays-Bas, par exemple, le pays tout entier vote sur des listes nationales de 150 députés. Les résultats des élections sont donc parfaitement proportionnels et les partis recueillant moins de 1% des voix peuvent remporter un siège. Cependant, la proximité a pratiquement disparu. A l'inverse, un système de RPSL avec des circonscriptions à deux sièges, comme c'est le cas au Chili, produit des résultats très peu proportionnels (voir l'étude de cas p. 94). En dépit de la formule proportionnelle, seuls deux partis

peuvent accéder à la représentation dans chaque circonscription électorale. Les avantages du système RP en termes de représentation et de légitimité sont donc annulés.

96. Ces deux cas extrêmes soulignent l'importance cruciale de la dimension de la circonscription dans tout système de représentation proportionnelle, comme d'ailleurs, et ceci est facile à démontrer, dans tout autre mode de scrutin. Le vote unique non transférable, par exemple, produit des résultats parfaitement proportionnels, et ce malgré l'absence de formule proportionnelle, précisément parce qu'il est utilisé dans des circonscriptions plurinominales. En revanche, le vote unique transférable, lorsqu'il est appliqué dans des circonscriptions uninominales, devient un vote alternatif qui conserve certains de ses avantages mais pas sa proportionnalité. Ajoutons que dans les systèmes majoritaires, à mesure que la taille des circonscriptions augmente, la proportionnalité a tendance à décroître. En résumé, lors de la conception d'un système électoral, c'est la dimension des circonscriptions qui est, pour toutes ces raisons, le facteur clé qui déterminera le fonctionnement pratique du système, le degré de proximité entre électeurs et élus, ainsi que la proportionnalité entre les suffrages et les sièges.

CHILI:

Une représentation proportionnelle à l'allure bien majoritaire

John Carey

Le Congrès chilien est composé de deux chambres, la Chambre des députés, la chambre basse où les députés siègent pendant quatre ans, et le Sénat, la Chambre haute où les membres ont un mandat de huit ans. Les 120 députés de la Chambre basse sont élus directement par le biais d'un système RP à liste non bloquée, mais le système chilien possède une caractéristique particulière, à savoir que toutes les circonscriptions électorales n'ont que deux sièges, ce qui rend la représentation plus qu'ardue pour les petits partis.

Les partis, ou les coalitions de partis, présentent une liste de deux candidats et les électeurs indiquent leur préférence pour une liste et pour un candidat. Tout d'abord, les voix des deux candidats de chaque liste sont additionnées. Le premier siège est attribué au candidat arrivé en tête sur la liste ayant obtenu le plus grand nombre de voix. On divise ensuite le nombre total des voix de cette liste par deux. Si ce chiffre est plus élevé que le total des voix de toute autre liste, le deuxième candidat de la même liste que le premier élu obtient le deuxième siège. Sinon, le deuxième siège est attribué au candidat ayant le plus grand nombre de voix sur la liste du parti qui s'est classé deuxième.

Ce système RP à deux députés fut conçu en 1989 par le régime militaire sortant du Général Augusto Pinochet. L'intention manifeste était de favoriser l'émergence de vastes coalitions regroupant plusieurs partis et de décourager la représentation des petits partis, particulièrement les communistes, qui s'étaient développés au Chili jusqu'en 1973 sous un système RP plus ouvert avec de vastes circonscriptions pluri-nominales. Sur ce plan, le nouveau système répond parfaitement aux attentes. Les partis ne peuvent être représentés au Congrès que s'ils font partie de l'une des deux listes les plus populaires dans une circonscription électorale donnée. Les partis d'extrême gauche qui, de par leur propre décision ou de par le refus des autres, n'ont pas rejoint la coalition Concertación du centre-gauche se sont littéralement désagrégés. Ils n'ont gagné aucun siège et ont vu leurs voix descendre de 11 à 6% entre les deux élections qui se sont tenues depuis le rétablissement de la démocratie.

Ce système électoral encourage la formation de coalitions non seulement pour la compétition électorale mais également pour la formation du gouvernement. Cette influence est si marquée que le multipartisme traditionnel du Chili est désormais devenu un bipartisme de facto. Quoique les partis demeurent des organisations distinctes et que les candidats portent l'étiquette de leur parti sur les bulletins de

vote, cette dernière a été en fait supplantée par l'étiquette de la coalition que le parti a rejoint. Les chefs de coalition négocient conjointement la nomination des candidats et peuvent imposer la discipline de vote à tous les membres de la coalition. En conséquence, le Congrès chilien est dorénavant structuré autour de deux coalitions plus stables qu'à l'époque du multipartisme souple.

Le système électoral chilien a un deuxième effet important: étant donné la répartition de l'électorat au Chili, la coalition de droite, la Unión Para Progreso (UPP), est systématiquement représentée au parlement. Le système est organisé de telle manière que, dans chaque circonscription électorale, les deux listes de coalition arrivées en tête obtiennent la même représentation, à moins que la liste de tête ne reçoive plus du double de voix que la deuxième. Ceci procède également d'un choix délibéré des concepteurs du système. Les résultats du plébiscite de 1988 et des élections antérieures avaient appris au régime militaire que ses partisans étaient en minorité dans presque chaque région du pays avec un soutien qui se situait partout entre 30% et 40%, face à une coalition majoritaire, la Concertación, que dorénavant ses partisans avaient décidé de maintenir. Le système électoral chilien, unique en son genre, a donc été conçu pour favoriser la sur-représentation du parti qui arrive en deuxième place; effectivement, aux élections de 1989 et 1993, l'UPP a remporté un nombre de sièges qui dépasse de 6% à 7% celui auquel le nombre de ses suffrages devrait lui donner droit.

La Concertación a exprimé son désir d'accroître le nombre le nombre de représentants de chaque circonscription électorale afin de rendre le système plus proportionnel. Cependant, l'UPP et les sénateurs nommés qui détiennent ensemble la majorité au Sénat, se sont fermement opposés à tout changement. En 1997, alors que débutait le troisième mandat des députés élus grâce à ce système, les intérêts électoraux de tous les partis à qui il avait profité ont commencé à écarter toute possibilité de réforme.



4. REPRÉSENTATIONS PARTICULIÈRES

97. Plusieurs mécanismes sont susceptibles de favoriser la représentation des femmes, des groupes minoritaires et des communautés. Les systèmes RP à circonscriptions plurinominales et les systèmes proportionnels ou semiproportionnels avec des circonscriptions comptant au moins sept députés figurent parmi les systèmes qui permettent une meilleure représentation de ces groupes. Certains d'entre eux, jusque-là «sous-représentés» ou absents de la représentation, peuvent bénéficier de l'abaissement, voire de l'élimination, du seuil requis dans les systèmes de représentation proportionnelle. Certains des pays utilisant le scrutin de liste exigent la présence d'un nombre proportionnel de femmes sur chaque liste. Au sein de systèmes majoritaires, un certain nombre de sièges peut être réservé à des groupes minoritaires ou à des communautés, comme le montrent les exemples suivants.

Représentation des femmes

98. Il existe diverses façons d'assurer la représentation des femmes au parlement. La loi peut exiger soit la parité soit des quotas. La parité, fondée sur la philosophie d'une humanité composée de deux sexes aux droits égaux, requiert un équilibre absolu entre les hommes et les femmes. Les quotas suscitent diverses réserves: les tenants de la parité les considèrent comme des compensations inacceptables («si la femme doit être prise en considération elle ne peut en aucune manière être un quart, ni un tiers d'homme!»), alors que d'autres estiment que ces mesures sont prises pour apaiser les femmes et finalement mieux ignorer leurs revendications. Les quotas ne peuvent, en tout état de cause, être que des mesures transitoires sur la voie de la parité. Et la parité exigée n'est qu'un palliatif d'une situation d'exclusion séculaire. Idéalement, elle devrait être un résultat automatique d'une situation démocratique où aucune discrimination sexuelle n'aurait lieu.

Dans un premier cas, c'est le nombre d'élues qui est pris en compte. Telle est la loi en Italie où les femmes doivent représenter 50% des candidats au scrutin proportionnel. D'autres pays ont fixé non pas la parité, mais un quota minimum d'élues, comme l'Argentine et le Brésil où les quotas respectifs sont de 30% et de 20%. En Inde, le Lok Sabha compte adopter une mesure similaire.

Dans le deuxième cas, ce sont les candidatures qui sont prises en considération: la loi électorale peut exiger que chaque parti présente soit un nombre paritaire d'hommes et de femmes, soit un certain quota de femmes. Tel est le cas de systèmes à représentation proportionnelle en Belgique et en Namibie. Une clause additionnelle peut stipuler que les femmes doivent être placées dans des positions éligibles (exemple de l'Argentine) et non pas en fin de liste. Il est moins aisé d'assurer la présence des femmes dans les scrutins majoritaires uninominaux, toutefois, au Népal, 5% des candidats des circonscriptions, au niveau national, doivent être des femmes.

Dans un troisième cas, ce sont les partis politiques qui peuvent d'eux-mêmes adopter la parité ou des quotas non officiels sur leurs propres listes. Cette approche est d'évidence la plus répandue pour promouvoir la participation des femmes à la vie politique. Elle a été mise en application avec plus ou moins de succès à travers le monde: par l'ANC en Afrique du Sud, le PJ et l'UCR en Argentine, le CONDEPA en Bolivie, le PRD au Mexique, les partis travaillistes en Australie et au Royaume-Uni, ainsi que dans tous les pays scandinaves. Aux élections de 1997, la sélection systématique de femmes par le parti travailliste britannique a doublé leur nombre en le faisant passer à 119 à la Chambre des Communes, alors qu'elles n'étaient que 60 aux élections précédentes.

99. A Taiwan, et dans plusieurs autres pays, un certain nombre de sièges sont réservés aux femmes. Si ce mécanisme permet aux femmes de siéger dans une assemblée, il suscite par ailleurs un certain nombre d'objections. Siéger à l'assemblée législative n'est pas la garantie d'une pleine participation aux prises de décision. Dans certains pays, les femmes parlementaires, et en particulier celles qui remplissent ce type de sièges réservés, se voient de fait niées tout pouvoir de décision.

Représentation des minorités

100. Des groupes minoritaires ont également parfois des sièges réservés à l'assemblée législative. Ceci est le cas dans des pays aussi divers que la Jordanie (pour les chrétiens et les Circassiens), l'Inde (pour les tribus et les castes recon-

nues), le Pakistan (pour les minorités non musulmanes), la Nouvelle-Zélande (pour les Maoris), la Colombie (pour les «communautés noires»), la Croatie (pour les minorités hongroise, italienne, tchèque, slovaque, ruthénienne, ukrainienne, allemande et autrichienne), la Slovénie (pour les Hongrois et les Italiens), Taiwan (pour la communauté aborigène), les Îles Samoa occidentales (pour les minorités non indigènes), le Niger (pour les Touareg) et l'Autorité palestinienne (pour les chrétiens et les Samaritains). Bien que, en règle générale, les candidats à ces sièges réservés soient élus de la même façon que les autres députés, dans certains pays la communauté minoritaire constitue un collège particulier défini par la loi électorale. Personne ne nie la valeur intrinsèque de la représentation des petites communautés d'intérêt particulier. Cependant, certains estiment qu'il est préférable que ces dernières s'expriment naturellement dans des structures les moins contraignantes possibles. Réserver un contingent de sièges peut engendrer un certain ressentiment dans la population majoritaire et éveiller la méfiance entre les groupes culturels.

101. Au lieu de recourir aux sièges réservés pour favoriser la représentation des groupes minoritaires, il est également possible d'augmenter le nombre de représentants dans les circonscriptions où ils sont nombreux. Cette méthode a été adoptée par Royaume-Uni, où l'Écosse et le pays de Galles comptent plus de députés à la Chambre des communes qu'il ne leur serait alloué si la population était l'unique critère. La même situation prévaut dans les régions montagneuses du Népal. Le système du «meilleur battu», utilisé en Mauritanie, permet aux candidats qui n'ont pas obtenu assez de suffrages pour être élus mais représentent un groupe ethnique particulier de se voir attribuer des sièges afin d'équilibrer l'ensemble de la représentation ethnique. On peut obtenir le même résultat en manipulant le découpage des circonscriptions électorales. Dans le passé, aux États-Unis, la loi électorale a permis à des gouvernements de découper des circonscriptions étranges mais judicieuses dans le but de créer des fiefs noirs, latino ou asiatico américains, ceci portait le nom de «gerrymanders positifs». Les auteurs de ces manipulations peuvent arguer de leur intention bienveillante, il n'en reste pas moins qu'elles provoquent presque toujours de vives controverses.

Représentation des communautés

102. Quelques sociétés ethniquement hétérogènes ont étendu le concept des sièges réservés. La conception communautaire ne définit pas seulement la répartition des sièges, mais tout le système de représentation parlementaire lui-même. Il s'ensuit, le plus fréquemment, que chaque communauté a sa propre

liste et n'élit au parlement que les représentants de son «propre collège». Parfois, cependant, comme à Fidji, entre 1970 et 1982, les électeurs doivent élire, en même temps, des candidats de leur communauté et des candidats «nationaux».

103. La plupart de ces modalités a été abandonnée lorsqu'il est devenu clair qu'un système cloisonné, tout en assurant la représentation de chaque collège, avait un effet pervers et prévenait toute tentative de conciliation entre les groupes, dans la mesure où un tel système ne les incitait pas à collaborer. La définition de l'appartenance à un groupe particulier et l'établissement du collège électoral constituent également des processus complexes parsemées d'embûches. En Inde, la séparation des collèges en vigueur sous l'ancien régime colonial (par exemple entre les musulmans, les chrétiens, les sikhs...) a été abolie lors de l'accession du pays à l'indépendance. Seules les tribus et les castes reconnues ont encore des sièges réservés. D'autres systèmes similaires qui avaient recours aux collèges communautaires, utilisés à diverses reprises par le Pakistan, Chypre et le Zimbabwe, ont été également abandonnés.

104. L'exemple contemporain le plus connu de système à liste communautaire dans une démocratie est probablement celui du collège maori de Nouvelle-Zélande. Les Maoris peuvent choisir de s'inscrire sur la liste nationale des électeurs ou sur la liste réservée aux Maoris qui comprend cinq députés. Selon les résultats des premières élections à scrutin de liste de 1996, le système communautaire semble tomber en désuétude, car deux fois plus de députés maoris ont été élus sur des listes nationales que sur la liste communautaire. En dépit de contestations répétées, les îles Fidji continuent à élire leur parlement avec trois collèges séparés, les Fidjiens autochtones, les Indiens, et les autres, regroupés sous le nom d'électeurs «généraux». Mais il semble que ce pays soit actuellement prêt à abandonner ce système et à se tourner vers la compétition électorale ouverte, ce qui devrait accélérer le développement d'un régime multiethnique.

5. ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLES, SÉNATORIALES ET MUNICIPALES

Élection présidentielle

Scrutin majoritaire uninominal

105. La façon la plus simple d'élire le Président de la République consiste à déclarer vainqueur celui qui remporte la majorité des voix. C'est le cas des élections présidentielles du Mexique, du Kenya, des Philippines, de la Zambie, de la Corée du Sud, du Malawi, de l'Islande et du Zimbabwe. De toute évidence, ce système est simple, économique et efficace. Mais lorsque de nombreux candidats s'affrontent et que la lutte est très serrée, la victoire de l'un d'entre eux peut avoir lieu à une très faible majorité, c'est-à-dire avec une très vaste majorité contre lui. Il en fut ainsi en 1993 au Venezuela lorsque Rafael Caldera fut élu à la présidence avec 30,5% du vote populaire. Ou même aux Philippines en mai 1992, où Fidel Ramos, dans une lutte qui l'opposait à six autres candidats, remporta la victoire avec 24% seulement des suffrages exprimés. Les élections présidentielles au scrutin majoritaire peuvent exacerber la situation créée par toute élection uninominale dans une société divisée. C'est ce qui s'est passé en Angola, où le leader de l'UNITA, Jonas Savimbi, qui avait reçu 40% des voix aux élections présidentielles majoritaires de 1992, tandis que José dos Santos du MPLA en obtenait 49%, reprit aussitôt la guerre civile, n'ayant, selon lui, aucun intérêt à jouer le jeu de l'opposition démocratique.

Systèmes à scrutin majoritaire à deux tours

106. Comme dans les élections parlementaires, pour éviter toute victoire électorale par une faible marge, la solution est de choisir un scrutin à deux tours, le second tour n'ayant lieu que si aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue au premier. Si l'on ne conserve au second tour que les deux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix au premier, l'élection a alors lieu à la majorité absolue; sinon le scrutin est dit à deux tours à majorité simple, ainsi que cela a été décrit plus haut (voir paragraphe 64). La France, la plupart des pays d'Amérique latine et bon nombre de pays d'Afrique francophone, comme le Mali ou la Côte d'Ivoire, utilisent le scrutin majoritaire à deux tours pour leur élection présidentielle. Mais la liste des pays utilisant le scrutin à deux tours ne s'arrête pas là; on trouve aussi la Sierra Leone, la Namibie, Madagascar, le Congo et la République centrafricaine et, en Europe, la Finlande, l'Autriche, la Bulgarie, le Portugal, la Russie et l'Ukraine.

107. Diverses modifications peuvent être apportées à l'application pure et simple de chacune des deux formes de scrutin à deux tours. Au Costa Rica, il suffit de 40% des voix pour être élu au premier tour de scrutin. En revanche, en Sierra Leone, il faut qu'un candidat ait réuni 55% des suffrages pour qu'il n'y ait pas de second tour. En Argentine, la proportion est fixée à 45%, mais 40% suffisent si la marge entre le vainqueur et le candidat arrivé deuxième est d'au moins 10%. La formule utilisée en Uruguay jusqu'à l'adoption en 1996 d'une formule à deux tours normale était encore différente: chaque parti membre d'une coalition électorale (lema) pouvait présenter son propre candidat. Les voix des candidats de tous les partis membres d'une lema étaient additionnées. La lema ayant recueilli le plus grand nombre de voix remportait le siège, lequel était occupé par le candidat arrivé en tête au sein de cette lema.

Élargissement du soutien populaire

108. Le scrutin présidentiel majoritaire à deux tours est considéré comme un bon moyen d'amplifier le soutien du candidat élu à la présidence, au sommet de la pyramide de l'État. Il déjoue par exemple le piège d'un président qui, tout en s'appuyant sur une minorité d'électeurs, voudrait exercer un pouvoir fort. Un certain nombre de pays imposent, pour leurs élections présidentielles, un taux minimal de participation électorale. En l'occurrence, celui-ci est fixé à 50% en Russie et dans plusieurs républiques de l'ancienne Union soviétique. Il s'agit d'un mécanisme supplémentaire pour asseoir la légitimité populaire du président. En 1996, l'existence d'un tel seuil aurait permis d'éviter, dans deux pays différents, l'élection du président avec le soutien d'un cinquième seule-

ment de la population ayant le droit de vote. Il s'agit de celle du Président Clinton aux États-Unis, élu avec 23% des voix, et du Président Chiluba en Zambie, élu avec 20% seulement des suffrages. Aucun de ces résultats n'aurait été possible avec un scrutin à deux tours ou un seuil minimum similaire à celui imposé dans certains pays. Toutefois, d'une part, le coût et l'administration d'élections présidentielles à deux tours sont importants et, d'autre part, la baisse de la participation électorale entre le premier et le second tour du scrutin peut être parfois sévère et donc préjudiciable.

109. L'expérience du SDT a posé des problèmes en Amérique latine. À l'exception des pays où les partis ont pu former des alliances préélectorales stratégiques afin que leur candidat à la présidence puisse être élu dès le premier tour (comme au Brésil en 1994 et au Chili en 1989 et 1994), le SDT a souvent conduit à former des gouvernements minoritaires dont la capacité de gouverner s'est trouvée réduite. Ce système, en effet, a accentué les problèmes du multipartisme et provoqué des crises de gouvernance. Par exemple, lors des élections de 1990 au Pérou, Alberto Fujimori a obtenu 56% des voix au deuxième tour de scrutin, mais son parti n'a remporté que 14 des 60 sièges au Sénat et 33 des 180 sièges à la Chambre des députés. Au Brésil, Fernando Collor de Melo a été élu, en 1989, au second tour de scrutin, avec un peu moins de la moitié des voix, tandis qu'aux élections législatives qui ont suivi son parti n'a remporté que 3 des 75 sièges au Sénat et 40 des 503 sièges de la Chambre des députés. En Équateur, on a toujours élu des gouvernements minoritaires depuis que le SDT a été introduit aux élections présidentielles de 1978.

Scrutin préférentiel

110. Une façon de pallier aux désavantages du SDT est de fusionner les deux tours en un seul scrutin. Ceci peut se faire de diverses manières. La plus simple consiste à adopter le système préférentiel, comme, par exemple, celui utilisé aux élections présidentielles du Sri Lanka (voir l'étude de cas, page 107). Non seulement les électeurs sri lankais votent pour un candidat, mais ils ont également la possibilité (s'ils le désirent) d'en désigner un deuxième et un troisième, en apposant les chiffres 1, 2 et 3 à côté des noms, selon leur ordre préférence, comme cela a été décrit précédemment pour le vote alternatif et le vote unique transférable. Si un candidat obtient la majorité absolue des numéros un, il est déclaré élu. Si aucun candidat n'obtient de majorité absolue, seuls les deux premiers restent en lice et les deuxième et troisième choix des bulletins où les numéros 1 ont été éliminés sont reportés aux candidats retenus, selon le classement porté sur les bulletins. Le candidat arrivé en tête après cette opération

est élu. Ce procédé permet d'obtenir en un seul tour le même résultat qu'un double scrutin, à un coût administratif et financier deux fois moindre.

111. Le système sri lankais présente les inconvénients de tous les systèmes de scrutin préférentiel, à savoir: la nécessité pour les électeurs d'être alphabétisés et l'obligation de préjuger quels seront les deux premiers candidats afin de ne pas gaspiller sa deuxième voix. Le vote alternatif utilisé pour l'élection du Président irlandais écarte ce désavantage. Les électeurs irlandais classent non seulement les trois premiers candidats, comme au Sri Lanka, mais tous ceux qui sont en lice s'ils le désirent. Le dépouillement est également différent. Au lieu d'éliminer tous les candidats sauf deux, le vote alternatif n'élimine que le candidat arrivé le dernier et ses voix sont transférées selon l'ordre de préférence des bulletins. On répète l'opération jusqu'à ce qu'un des candidats ait recueilli une majorité absolue ou jusqu'à épuisement du décompte. Contrairement au système sri lankais, le VA irlandais permet, en principe, à un candidat mal placé en numéro un, mais qui aurait une majorité de voix numéro 2 ou 3, de bénéficier de reports suffisants pour être élu. C'est grâce à un tel report de choix que Mary Robinson a été élue à la présidence de l'Irlande en 1990.

112. En dépit de leurs différences, les systèmes sri lankais et irlandais ont un objectif commun: celui d'assurer que tout candidat élu a le soutien de la majorité de l'électorat. Dans les deux formules, l'expression des préférences secondaires permet d'éviter un second tour et les mêmes avantages se retrouvent sur le plan financier, administratif, logistique ou en matière de sécurité publique.

SRI LANKA: S'adapter à la diversité

Ben Reilly

Comme d'autres anciennes colonies britanniques, le Sri Lanka a hérité d'un modèle de gouvernement parlementaire inspiré de celui de Westminster, avec l'instauration du suffrage universel en 1931 et des élections générales en 1947. Cependant, au fil du temps, il est devenu évident que le SMU ne respectait pas suffisamment les intérêts des minorités. En 1978, il a été décidé de transformer le système parlementaire sri lankais en un système présidentiel comparable à celui de la France. Une commission parlementaire fut créée pour préparer la révision constitutionnelle qui s'imposait.

Le Sri Lanka est une nation marquée par une longue histoire de conflits ethniques acharnés entre la majorité cinghalaise et les communautés minoritaires tamouls. Les auteurs de la révision constitutionnelle ont cherché à ce que le nouveau poste de président du pouvoir exécutif soit représentatif de tous les groupes de la société sri lankaise et qu'il soit capable de favoriser une politique consensuelle. En tant que représentant de toutes les tendances politiques de la nation, il devait concilier des intérêts divergents. A cette fin, la formule électorale et, en particulier, l'intégration des minorités ethniques dans le processus de sélection a retenu une attention prioritaire.

Le mode de scrutin pour les élections présidentielles était crucial pour l'avenir de la fonction. Il fallait en particulier s'assurer que le candidat vainqueur reçoive le soutien d'une majorité substantielle de l'électorat. Or, depuis cinquante ans, un seul parti politique, une seule fois, avait obtenu la majorité absolue à une élection nationale. La plupart des gouvernements avaient été élus avec une marge bien inférieure. Le régime sri lankais était divisé entre deux puissants partis cinghalais et un certain nombre de petits partis minoritaires.

Comme la Constitution de 1978 devait s'inspirer du modèle philosophique de la Ve République française, c'est-à-dire une présidence avec un pouvoir étendu accompagnée d'une assemblée élue, les premières ébauches ont proposé une élection présidentielle majoritaire à deux tours (SDT). Cependant, l'augmentation du coût financier et la difficulté de garantir la sécurité pendant deux semaines, entre les deux tours de scrutin, présentaient des inconvénients majeurs, d'autant plus qu'une violente guerre civile sévissait alors au Sri Lanka.

Ces considérations ont conduit à élaborer une solution novatrice: les deux tours de scrutin seraient combinés grâce au système de classement par le vote préférentiel. Dans ce système, toujours en vigueur, les électeurs peuvent exprimer jusqu'à trois

choix. Si aucun candidat n'obtient une majorité absolue de numéros 1, on retient les deux candidats arrivés en tête et on élimine tous les autres, les seconds choix sont ensuite distribués aux deux candidats restés en liste et le premier qui aura atteint la majorité absolue grâce aux reports de suffrages est élu. Ce système obtient en un seul tour les mêmes résultats que le scrutin majoritaire à deux tours.

Outre qu'il assure l'élection du président à la majorité absolue des votes numéro 1 ou des reports, le système encourage les candidats à aller chercher des votes numéro 2 à l'extérieur de leur parti ou de leur groupe ethnique. Le Sri Lanka a déjà tenu trois élections présidentielles selon cette procédure, en 1982, 1988 et 1994. Contre toute attente, à chacune de ces élections, le candidat élu a obtenu la majorité absolue des votes numéro 1. Le calcul des deuxièmes préférences n'a donc pas été nécessaire. Cependant, l'éventualité qu'elles puissent un jour décider du résultat semble avoir influencé les stratégies de campagne présidentielle des partis sri lankais qui prêtent plus d'attention qu'auparavant aux groupes minoritaires.

චන්ද්‍රාවලියේ 1994 சனாதிபதித் தேர்தல் 1994 Presidential Election 1994	චන්ද්‍රිකා චන්ඩානායක කුමාරතුංග சந்திரிகா பண்டாரநாயக குமாரதுங்க Chandrika Bandaranaike Kumaratunga		
— ௨ம் வரிசைப் ஆக வந்தது Counterfoil	ගලපත්ති ආච්චිගේ නිහාල් கலப்பத்தி ஆரச்சிபே திஹால் Galappaththi Arachchige Nihal		
අංකය } CM இல. } No. }	ගාමිණී දිසානායක காமணி திசாநாயக Gamini Dissanayake		
	ඒ. ඔ. ඊ. රණසිංහ ஏ. ஜி. ரணசிங்க A. J. Ranasinghe		
	හරිශ්චන්ද්‍ර විජේතුංග ஹரிசந்திர விஜயதுங்க Hartschandra Wijayatunga		
චන්ද්‍රාවලියේ අංකය இலக்கானவரின் இல. No. of Voter	හඩ්සන් සමරසිංහ ஹட்டன் சமரசிங்க Hudson Samarasinghe		
S-044001-a, b, 94-0004 3/2000a CM1	S-044001-a, b, 94-0004 3/2000a CM1		

Bulletin de vote préférentiel utilisé pour l'élection présidentielle au Sri Lanka.

Répartition géographique des voix

113. La «répartition géographique» est un autre préalable utilisé pour élargir l'électorat des candidats à la présidence. Par exemple, aux élections présidentielles nigérianes de 1993, les candidats devaient non seulement remporter la majorité des voix, mais aussi réunir au moins le tiers des suffrages dans au moins les deux tiers des 31 provinces. Au Kenya, un candidat n'est élu que s'il obtient au moins 25% des voix dans au moins cinq des huit provinces. Ainsi, une opposition divisée a permis à Daniel Arap Moi d'accéder à la présidence en 1992, avec 35% des suffrages seulement.

114. L'exigence de répartition géographique présente l'avantage d'obliger les candidats à chercher un soutien au delà de leur base régionale ou ethnique. Pour autant que les critères de répartition n'atteignent pas un niveau exorbitant, cette exigence est très efficace. En effet, des critères trop sévères risquent de bloquer toute élection et de créer un vide politique prolongé, facteur d'instabilité. Si aucun candidat ne satisfait à toutes les exigences lors d'une première tentative, il est peu probable que quiconque ne les remplisse dans un second tour.

Élection de la Chambre Haute

115. Quelques parlements ne sont composés que d'une seule assemblée, mais dans la plupart des cas, et en particulier dans les pays de taille importante, le parlement est bicaméral, c'est-à-dire qu'il se compose de deux chambres. Ces deuxièmes chambres (qu'on appelle le plus souvent «chambre haute» ou «sénat») peuvent avoir des caractéristiques fort différentes d'un pays à l'autre. Toutefois, deux caractéristiques se dégagent. La deuxième chambre a généralement moins de pouvoir que la première : rares sont les exemples où les chambres se partagent paritairement le pouvoir. Ceci s'explique par le fait que le rôle de cette seconde chambre est de contrôler plutôt que de légiférer. Pour cette raison, elle est généralement de taille plus réduite. En second lieu, la chambre haute est souvent conçue pour répondre à un type particulier de représentation et à des regroupements différents de ceux de la chambre basse.

116. La représentation au sein de la chambre haute repose souvent sur le découpage administratif. Dans un système fédéral, il est commun que la deuxième chambre représente les unités constitutives de la fédération. Ainsi, les États américains et australiens, les Länder en Allemagne et les provinces de l'Afrique du Sud sont représentés en tant que tels à la chambre haute. Cette

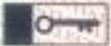
188 **BALLOT PAPER** No. 000000

ELECTORAL COMMISSION OF KENYA
PRESIDENTIAL ELECTION, 1992

PRESIDENTIAL ELECTION, 1992
In the **NORTH MUGIRANGO BORABU** Constituency

COUNTERFOIL
No. 000000

Constituency **NORTH MUGIRANGO BORABU**
Constituency No. **188**

Candidate's Name	Party Symbol	Voter's Mark
GEORGE ANYONA MOSETI		
DR. ANDERSON CHIBULE WA TSUMA		
DAVID MUKARU NG'ANG'A		
AJUMA OGINGA ODINGA		
KENNETH STANLEY NJINDO MATIBA		
DANIEL TOROITICH ARAP MOI		
MWAI KIBAKI		
JOHN HARON MWAU		

Elector's Serial No. in register

INSTRUCTIONS TO VOTER

1. Mark the paper by placing the mark X in the right-hand column above opposite the name of the candidate you wish to elect.
2. Do NOT place a mark opposite more than one candidate.
3. Make no other mark opposite more than one candidate.
4. Fold the paper through the centre, from left to right, so as to conceal your vote.

Bulletin de vote de scrutin majoritaire uninominal (SMU) utilisé pour l'élection présidentielle au Kenya.

représentation équivalente entre des entités de tailles différentes favorise les plus petites. Dans d'autres cas, la deuxième chambre est choisie par les composantes culturelles, religieuses, linguistiques ou ethniques. Enfin, parfois, cette chambre haute a pour fonction de représenter la société civile. Au Malawi, par exemple, la constitution prévoit que 32 des 80 sénateurs sont choisis, par ceux de leurs pairs qui ont été élus, sur des listes de candidats nommés par les «groupements d'intérêt social». On entend par cette expression, les organisations de femmes ou de handicapés, les associations de services sanitaires et éducatifs, les syndicats industriels ou agricoles, patronaux ou ouvriers, des personnalités locales ou religieuses. Au Royaume-Uni, la Chambre des Lords est souvent l'objet de sarcasmes, mais ceux qui la défendent soutiennent que certains de ses membres ont acquis, au fil du temps, une expertise considérable dans des domaines précis, fort utile pour réguler la législation élaborée par les politiciens généralistes de la Chambre des Communes.

117. Suivant les cas, la chambre haute peut être élue, entièrement ou en partie, directement ou indirectement. Elle peut également être nommée. Les régimes qui ont choisi d'élire leur chambre haute soulignent le rôle distinct des deux chambres en différenciant les deux modes d'élections. En Australie, par exemple, la chambre basse est élue au système majoritaire alternatif (VA), tandis que la chambre haute, qui représente les divers États, est élue au système proportionnel (VUT). Ainsi, les groupes d'intérêt minoritaires, qui ne sont pas normalement en mesure d'élire des représentants à la chambre basse, peuvent être représentés à la chambre haute, grâce au mode de représentation des États.

Élection des Autorités Locales

118. Chacun des systèmes d'élection des organes législatifs décrits précédemment peut évidemment s'appliquer au niveau local ou municipal. Cependant, il convient de tenir compte de considérations particulières qui découlent du rôle et des responsabilités des autorités locales dans le système politique. En premier lieu, étant donné que ces dernières sont a priori chargées des questions de la vie quotidienne, la représentation géographique est prioritaire. Dans les grandes villes, les circonscriptions uninominales permettent à la population d'un quartier de s'exprimer sur les affaires locales. Comme elles sont de petite taille, elles sont souvent homogènes, ce qui peut apparaître comme un atout. Toutefois, au contraire, c'est la diversité qui peut être recherchée. Dans ce cas de figure, le découpage de circonscription le plus adéquat est celui des «quar-

tiers d'orange»: Au lieu de découper les circonscriptions selon les délimitations des quartiers, le territoire peut être divisé en segments concentriques partant du centre de la ville et s'écartant jusqu'aux banlieues. Ainsi, chaque circonscription inclut à la fois des électeurs du centre ville et de la banlieue, ce qui permet un équilibre qui peut être souhaitable entre les classes économiques et les groupes ethniques.

119. Certains régimes estiment au contraire que la RP est le meilleur système au niveau local, car la municipalité leur apparaît offrir le contexte idoine pour constituer une liste unique reflétant proportionnellement toutes les tendances présentes dans la circonscription. Une des exigences du système électoral local est d'assurer une place aux indépendants et aux représentants d'associations locales qui n'obéissent à aucune idéologie partisane. Il est également vrai que le système électoral municipal peut n'avoir été choisi que pour compenser celui des élections parlementaires. Par exemple, en France, et dans certains pays en voie de démocratisation tels que le Congo ou le Mali, où la tradition et l'influence culturelle françaises restent marquées, si l'élection à l'assemblée législative se fait au scrutin majoritaire à deux tours, le souci d'intégrer toutes les sensibilités et de refléter tous les intérêts locaux, régionaux ou ethniques a conduit à choisir la RP pour élire les autorités municipales.

6. CONSIDÉRATIONS FINANCIÈRES ET ADMINISTRATIVES¹

120. Le choix d'un système électoral a un certain nombre d'implications administratives. Son bon déroulement repose, en dernier ressort, sur la capacité logistique du pays à organiser une consultation populaire et sur les moyens financiers dont il dispose. Bien qu'il soit souhaitable de tenir compte de ces contraintes, ce serait une erreur que de choisir un système électoral uniquement sur le double critère de la simplicité et du moindre coût. Un tel choix pourrait s'avérer, à long terme, une fausse économie, car un système électoral boiteux peut avoir des effets pervers sur l'ensemble du régime politique d'un pays et sur sa stabilité démocratique. Ceci étant, il est important de recenser les principales mesures administratives à prendre en considération avant une élection.

121. *Découpage électoral*: Tout système fondé sur des circonscriptions uninominales (CU) implique le long et coûteux processus de délimitation de celles-ci. Les unités relativement peu étendues doivent avoir des tailles et une population comparables, être d'un seul tenant, représenter un ensemble cohérent et une certaine «communauté d'intérêts». Ce découpage n'est pas définitif et doit être revu en fonction des mouvements de population. Les systèmes SMU, VA et SDT sont ceux qui créent le plus grand nombre de difficultés, tandis que les

¹. Pour un examen plus approfondi des implications financières et administratives des systèmes électoraux, consultez le projet «Administration et coût des élections» ainsi que son CD-ROM «Encyclopédie sur les élections» sponsorisés par l'Organisation des Nations Unies, International IDEA et l'International Foundation for Electoral Systems (IFES) <http://www.aceproject.org>

systèmes à scrutin majoritaire plurinominal, VUNT, SMSC, SMAC et VUT exigent un découpage plus rapide du fait que les circonscriptions sont beaucoup plus étendues, donc moins nombreuses. Les systèmes les moins coûteux et les moins complexes à gérer sont les scrutins proportionnels de liste, soit parce qu'il n'y a qu'une seule circonscription électorale nationale qui ne donne donc pas lieu à découpage, soit parce que les vastes circonscriptions plurinominales coïncident avec les États ou les provinces existantes. Les élections de transition en Sierra Leone en 1996 ont dû être tenues au scrutin proportionnel de liste national. En effet, la guerre civile et les déplacements de population qu'elle avait entraînés auraient empêché les autorités électorales, même si elles l'avaient désiré, de réunir les données nécessaires pour effectuer un quelconque découpage de circonscriptions uninominales.

122. *Listes électorales.* L'inscription des électeurs est le processus le plus complexe, le plus controversé et souvent le moins achevé de la gestion électorale. Les élections de 1996 en Zambie en témoignent: moins de la moitié de la population ayant le droit de vote fut inscrite, en dépit d'une campagne de sensibilisation et d'inscription fort bien organisée par une société privée compétente en la matière. Tout système reposant sur des circonscriptions uninominales exige que tous les électeurs soient inscrits dans leur circonscription. Ainsi, les scrutins mixtes avec et sans compensation (SMAC et SMSC) tout comme le SMU, le VA et le SDT sont ceux où l'inscription des électeurs est la plus longue et la plus coûteuse. Les circonscriptions plurinominales des systèmes SMP, VUNT et VUT, moins nombreuses, accélèrent la démarche. Enfin, sur ce plan aussi, les systèmes à scrutin proportionnel de liste (RPSL) engendrent moins de complications. Le fait qu'il soit plus simple de dresser des listes électorales pour un scrutin de liste régional n'a pas été étranger à l'adoption de ce système tant pour les élections de transition de 1993 au Cambodge, sur l'initiative des Nations Unies, que pour les premières élections démocratiques d'Afrique du Sud en 1994. Il convient de mentionner toutefois que l'élaboration des listes électorales est un processus si coûteux que les économies d'un système par rapport à un autre restent marginales.

123. *Le bulletin de vote.* Les bulletins de vote ne doivent pas être rébarbatifs afin de ne pas décourager la participation des électeurs et de réduire le nombre de bulletins nuls. Pour ce faire, les partis et les candidats se servent souvent de couleurs, de symboles ou de photos. Quelques exemples de bulletins de vote sélectionnés ont été reproduits dans ce manuel. Les bulletins de vote du SMU et du VA sont souvent les plus faciles à imprimer, car ils contiennent un

nombre limité de noms, voire un seul. Il en est de même pour les bulletins du SDT, mais ici, la plupart du temps, de nouveaux bulletins sont requis pour le deuxième tour de scrutin, ce qui double le coût de production. De même, les SMSC et SMAC exigent en règle générale l'impression d'au moins deux bulletins de vote pour un seul scrutin. Les bulletins de vote VUNT, SMP et VUT sont plus compliqués que les bulletins SMU parce qu'ils présentent un plus grand nombre de candidats et donc plus de symboles ou de photos (si celles-ci sont utilisées). En dernier lieu, les bulletins de vote RPSL peuvent aller du plus simple au plus complexe. Ils seront fort simples s'il s'agit d'un système à liste bloquée ou très compliqués dans le cas, par exemple, du système suisse qui prévoit le panachage.

124. *Sensibilisation des électeurs.* Il est évident que, d'un pays à l'autre, la nécessité de sensibiliser les électeurs est plus ou moins impérieuse et le contenu de cette sensibilisation variera grandement d'un pays à l'autre. Cependant, l'acte de vote (comment remplir un bulletin de vote) est celui qui exige une formation très différente d'un système à l'autre. Ainsi, le principe du vote préférentiel tels que le VA ou le VUT apparaît très complexe la première fois qu'on l'utilise, en particulier lorsque le classement de tous les candidats est obligatoire, comme c'est le cas en Australie. Les nouveaux électeurs ont besoin d'être guidés. Il en est de même pour les scrutins mixtes avec compensation: bon nombre d'Allemands qui utilisent le SMAC depuis plus de 50 ans se méprennent encore sur la nature des deux votes. En effet, les citoyens allemands ont tendance à considérer leurs deux votes comme équivalents alors que le second vote «RP national» est celui qui détermine le pouvoir du parti au parlement (voir paragraphe 81). En revanche, le principe du vote unique impératif dans le SMU et le VUNT est facile à saisir. Les six autres systèmes énumérés au tableau 5 se situent entre ces deux extrêmes.

125. *Nombre et calendrier des élections.* Les systèmes électoraux SMU, VA, SMP, VUNT, RPSL et VUT ne requièrent généralement qu'une journée de scrutin. En revanche, les votes et les dépouillements des SMSC et SMAC, combinant au moins deux systèmes électoraux très différents, ont des implications logistiques sur le déroulement du scrutin et sur la formation de ceux qui en sont responsables. Les scrutins majoritaires à deux tours sont évidemment les plus coûteux et les plus lourds, puisqu'ils requièrent, par définition, de renouveler tout le processus à une ou deux semaines d'intervalle.

126. **Dépouillement.** Les résultats des SMU, VUNT et scrutins RP à liste bloquée simple sont les plus faciles à dépouiller: il suffit d'additionner la totalité des suffrages recueillis par chaque parti ou chaque candidat. Le scrutin majoritaire plurinominal oblige les observateurs à faire plusieurs comptes de voix sur un seul bulletin de vote, tandis que le SMSC et le SMAC requièrent à peu près toujours le dépouillement de deux bulletins de vote. Dans les systèmes préférentiels VA et VUT, les chiffres indiquant l'ordre de préférence des candidats compliquent considérablement le dépouillement. C'est le cas en particulier du VUT qui oblige à recalculer à chaque fois les suffrages excédentaires à transférer et à reprendre les bulletins plusieurs fois.

Tableau 5: Incidences de systèmes électoraux sur les coûts et la charge administrative

	Taille des circonscriptions			Listes électorales			Bulletins de vote			Formation au vote			Nombre de scrutins			Dépouillement			TOTAL		
	F	M	É	F	M	É	F	M	É	F	M	É	F	M	É	F	M	É	F	M	É
RPSL	😊			😊			😊			😊			😊			😊			4	2	0
SMU			😊			😊	😊			😊			😊			😊			4	0	2
VUNT		😊			😊		😊			😊			😊			😊			2	4	0
SMP		😊			😊		😊			😊			😊				😊		1	5	0
VA			😊			😊	😊				😊		😊				😊		2	1	3
VUT		😊			😊		😊				😊		😊					😊	1	3	2
SMSC		😊				😊	😊			😊				😊			😊		0	4	2
SMAC		😊				😊	😊				😊			😊			😊		0	3	3
SDT			😊			😊		😊			😊			😊			😊		0	2	4

* : F = Incidence FAIBLE sur les coûts et l'administration, M = Incidence MODÉRÉE, É = Incidence ÉLEVÉE.

© International IDEA.

127. Une élection nationale constitue, pour l'administration d'un pays qui l'organise, une lourde contrainte qui dépend de l'histoire, du contexte, de l'expérience de cette administration et des ressources dont elle dispose. Le tableau 5 fournit des indications relatives au coût potentiel des différents systèmes électoraux. Si l'on accorde la même valeur à chacun des six facteurs retenus sur le tableau, bien que ceci soit évidemment artificiel, il en ressort que les systèmes RPSL, et en particulier les systèmes à liste nationale bloquée, sont les moins coûteux à gérer et les moins exigeants sur le plan des ressources administratives. Viennent ensuite le SMU et le VUNT, suivis des SMP, VA, VUT, SMSC et SMAC. Selon notre calcul, le scrutin majoritaire à deux tours est celui qui est le plus lourd à gérer.

7. CONSEILS À L'ENDROIT DES CONCEPTEURS ET RÉFORMATEURS DE SYSTÈMES ÉLECTORAUX

128. Une première leçon se dégage de l'étude comparée des systèmes électoraux: l'éventail des possibilités est très large et chaque système a ses avantages et ses inconvénients. D'une part, les rédacteurs des textes légaux ou les membres des commissions constitutionnelles ont tendance à s'en tenir au système électoral qu'ils connaissent le mieux, plutôt que d'explorer d'autres options qui pourraient s'avérer plus appropriées. Or, dans les démocraties émergentes qui ont préalablement été soumises à un pouvoir colonial, c'est souvent le système de ce dernier qui est adopté. Le but principal de ce manuel est précisément de fournir des informations qui permettent de prendre une décision éclairée. D'autre part, notre propos n'est pas de suggérer des réformes nécessairement radicales des systèmes électoraux établis. De fait, selon l'étude comparative des diverses réformes électorales effectuées à ce jour, il semble préférable d'introduire des modifications prudentes et graduelles, en conservant les éléments du système en place qui fonctionnent de façon satisfaisante, plutôt que de se précipiter sur un système entièrement nouveau, et donc peu familier.

129. L'expérience des autres peut être très enrichissante pour élargir l'horizon des possibles. Par exemple, un pays utilisant le SMU qui désirerait passer à un système plus proportionnel, tout en maintenant des liens géographiques avec ses électeurs, pourrait se pencher sur l'expérience de la Nouvelle-Zélande qui

a adopté un SMAC en 1993. Un pays présentant des caractères communs aux îles du Pacifique qui voudrait garder les circonscriptions uninominales tout en favorisant les alliances entre groupes devrait examiner de près l'expérience du VA en Océanie. Un état déchiré par de profondes divisions internes et qui serait désireux d'adopter un régime démocratique aurait avantage à étudier le cas des élections RPSL de l'Afrique du Sud en 1994 et du partage du pouvoir «multi-ethnique» au sein du gouvernement qui en est issu. Ou encore, une nation qui aspirerait simplement à réduire le coût financier et l'instabilité politique engendrés par un scrutin majoritaire à deux tours pourrait s'inspirer du scrutin préférentiel adopté par le Sri Lanka ou l'Irlande. Dans tous les pays cités ici en référence, le changement de système électoral a entraîné de profonds changements dans la vie politique.

130. Après ces quelques réflexions, il nous est apparu utile de réunir un certain nombre de conseils à l'attention des responsables politiques et des juristes chargés de concevoir un nouveau code électoral ou de réformer un système électoral existant et qui souhaiteraient connaître nos recommandations.

Simplicité

131. Les systèmes électoraux les plus efficaces et les plus durables sont ceux que les électeurs et les responsables politiques comprennent le mieux. Les systèmes compliqués conduisent souvent à des malentendus ou à des imprévus. Ils suscitent une certaine méfiance parmi les électeurs à l'égard des résultats.

Innovations

132. Un grand nombre de systèmes électoraux ont inventé des mesures originales qui se sont avérées efficaces pour pallier certains problèmes particuliers. L'échange d'expériences est à cet égard mutuellement bénéfique.

Adaptation aux circonstances, au lieu et au moment

133. Les systèmes électoraux ne fonctionnent pas dans le vide. Leur succès est en grande partie le fruit d'une heureuse combinaison entre les institutions politiques et les traditions culturelles. Le premier souci de tout concepteur d'un système électoral est de s'interroger sur le contexte politique et social dans lequel il va travailler. Il ne faut pas oublier de répondre à une deuxième question corollaire: le système électoral en préparation doit-il être une mesure transitoire ou s'agit-il au contraire d'une institution amenée à perdurer?

Capacités de l'électorat

134. Si la simplicité d'un système est un avantage, il est dangereux en revanche de sous-estimer la capacité des électeurs à comprendre et tirer avantage d'une grande variété de systèmes électoraux. Par exemple, des systèmes préférentiels complexes ont été appliqués avec succès dans des pays en voie de développement de la région Asie-Pacifique (par exemple en Papouasie-Nouvelle-Guinée et au Sri Lanka). On a constaté plusieurs fois combien il était important de distinguer l'analphabétisme fonctionnel de l'ignorance politique. Les électeurs des pays les plus pauvres ont souvent une conscience politique élaborée et souhaitent pouvoir exprimer la complexité de leurs choix.

Éviter toute marginalisation

135. Le système électoral doit permettre, tant dans les sociétés fracturées que dans celles qui sont plus homogènes, de dégager un parlement qui n'exclut aucun groupe représentatif. Dans ce domaine il vaut mieux pécher par excès. Les parlements qui ont éliminé certaines tendances idéologiques ou religieuses ou certains groupes ethniques, linguistiques ou régionaux, en particulier dans les pays en voie de développement, ont souvent couru à la catastrophe, contrairement au but recherché.

Stratégie

136. La manière dont un système électoral est choisi est d'une importance capitale, car elle en déterminera la légitimité. Une démarche qui inclut la plupart, sinon la totalité, des groupes politiques ou qui est soumise au choix populaire sera évidemment mieux acceptée qu'un système imposé, car ce dernier risque d'être accusé de servir des intérêts personnels. Il serait naïf de prétendre que toute considération partisane doit être écartée lors du choix d'un système électoral. Il n'en reste pas moins qu'une institution qui aura reçu un large soutien de la part des divers partis politiques et de l'opinion publique sera plus légitime, mieux respectée et donc plus efficace. Pour passer d'un SMU à un SMAC, la réforme du système électoral néo-zélandais a été soumise à une série de plébiscites qui ont assuré la légitimité du résultat final. En revanche, la décision du gouvernement socialiste français, en 1986, de passer du SDT à un système RP fut très largement accusée de servir des intérêts partisans étroits. Elle fut d'ailleurs révoquée dès le premier changement de majorité gouvernementale en 1988.

Acceptation et légitimité de la réforme

137. Aucun des groupes désireux de s'engager dans le processus de lutte pour le pouvoir ne doit avoir l'impression que le système ne leur laisse aucune chance d'être élu. Il est très important que les perdants des élections ne traduisent pas leur déception par le rejet du système lui-même, ni que leur défaite leur donne une excuse pour fragiliser les efforts de consolidation nationale. Au Nicaragua en 1990, les sandinistes ont perdu le pouvoir mais ils ont accepté leur défaite en grande partie parce qu'ils reconnaissaient la légitimité du système électoral. En Afrique du Sud, une sanglante guerre civile a pu être arrêtée, tout comme au Mozambique, grâce à des mesures institutionnelles auxquelles toutes les parties ont donné leur assentiment.

Efficacité du vote

138. Les électeurs doivent avoir l'impression que leur vote influence le choix des autorités qui les gouvernent et des politiques de ces dernières. Ils doivent avoir la possibilité d'exprimer leurs opinions d'une façon ou d'une autre: en faveur de partis, d'individus d'un même parti ou d'individus de partis différents. Ils doivent pouvoir exprimer des préférences divergentes suivant qu'ils votent pour le Président de la République, pour l'assemblée, pour le sénat, ou pour les autorités régionales ou communales. Enfin, les électeurs ont besoin de sentir qu'ils n'élisent pas seulement une assemblée législative, mais que leur vote détermine aussi la composition du gouvernement.

Consolidation des partis politiques

139. La responsabilisation individuelle des électeurs doit être contrebalancée par la nécessité de favoriser le développement de partis stables, selon une ligne politique cohérente. Offrir à l'électeur un choix très circonstancié sur un bulletin de vote revient à permettre l'établissement d'un parlement si fragmenté qu'aucune ligne politique ne peut s'en dégager. En effet, la présence de partis politiques vraiment représentatifs et cohérents constitue l'un des principaux facteurs de l'efficacité et de la durabilité d'une démocratie.

Stabilité contre intérêt à court terme

140. Lorsque les acteurs politiques négocient un nouveau système électoral, ceux-ci ont souvent tendance à proposer les solutions qu'ils croient susceptibles d'avantager leur parti aux élections suivantes. Cette stratégie est cependant des plus inopportunes, surtout dans un pays en développement, car la prédominance écrasante d'un parti politique ou l'extorsion d'un succès immédiat peut provoquer une crise politique et des conflits sociaux à plus long terme. Par

exemple, lors des négociations qui ont précédé les élections provisoires de 1994 en Afrique du Sud, le Congrès national africain (ANC) avait tout avantage à maintenir le SMU, car, en tant que parti majoritaire, il pouvait espérer remporter plus de sièges, voire même la quasi totalité de ceux-ci. En optant pour la représentation proportionnelle, l'ANC a obtenu moins de sièges, mais a cependant démontré qu'il favorisait la stabilité à long terme sur un avantage électoral à court terme.

141. En outre, les systèmes électoraux doivent être assez souples pour pouvoir réagir à l'apparition d'une nouvelle donne entre les forces politiques et à un changement de situation. Même dans les démocraties établies, l'électorat des grands partis est fluide et mouvant. Dans les nouvelles démocraties où la politique exige presque toujours de l'audace, un parti politique qui a bénéficié de certains soutiens lors d'une élection peut fort bien ne pas les retrouver à la suivante.

Aucun système électoral n'est la panacée

142. S'il est vrai que le système électoral est souvent l'instrument le plus efficace pour changer la nature de la compétition politique, il ne faut cependant pas en conclure que le système électoral est la panacée contre tous les maux politiques d'un pays. L'effet combiné d'autres variables, parmi lesquels la culture politique de la nation, joue un rôle déterminant, conditionnant, plus qu'aucun autre facteur institutionnel, l'avenir de la démocratie. Ajoutons enfin que les effets positifs d'un système électoral bien conçu peuvent facilement être effacés par une suspension injustifiée de la constitution, par des conflits armés internes ou par une menace extérieure contre la souveraineté de l'État.

Limites du système électoral

143. En dépit des contraintes considérables auxquelles est soumise la démocratie à travers le monde, il existe encore suffisamment d'espace pour l'élaboration de stratégies politiques qui peuvent faire avancer ou reculer la démocratisation. Bien que le système électoral ne soit pas la panacée à tous les maux, il joue un rôle important dans la consolidation de la stabilité d'un régime politique. Un système électoral habilement élaboré ne saurait extirper les antagonismes profonds, mais l'établissement d'institutions politiques appropriées peut apaiser les conflits et favoriser l'émergence d'un État responsable. En d'autres termes, même si la plupart des changements apportés par un certain système électoral sont secondaires, ce sont souvent ces effets marginaux qui déterminent la trajectoire politique d'un pays, soit dans le sens de la consolidation de la démocratie, soit dans le sens de sa déliquescence.

Préparer l'opinion publique à l'idée de la réforme

144. Une réforme électorale peut sembler une bonne idée aux experts qui comprennent les déficiences du système en vigueur, mais, sauf à présenter le projet de façon adroite à l'opinion publique, celle-ci peut fort bien le rejeter en accusant les hommes politiques de vouloir changer les règles du jeu à leur avantage. En effet, la situation est dangereuse lorsque le changement est interprété comme une manœuvre frauduleuse pour gagner des sièges (comme ce fut le cas en France en 1986, au Chili en 1989 et en Jordanie en 1993) ou encore, lorsque les réformes se répètent si fréquemment que l'électorat ne sait plus où il en est (comme d'aucuns considèrent que c'est le cas en Bolivie).

Savoir couper les liens avec le passé

145. Les systèmes électoraux hérités de l'époque coloniale servent en général assez mal les besoins de la plupart des nouvelles démocraties. Ils sont souvent maintenus sans que l'on s'interroge s'ils sont adaptés aux nouvelles réalités politiques. Ainsi, presque toutes les anciennes colonies britanniques d'Asie, d'Afrique et du Pacifique ont adopté des SMU. Dans plusieurs de ces nouvelles démocraties, surtout celles qui sont déchirées par des conflits ethniques, ce système s'avère inadapté et inapproprié. De même, plusieurs anciennes colonies françaises de l'Afrique occidentale qui ont retenu le modèle français SDT ont connu des effets de polarisation nuisibles comme ce fut le cas le Mali en 1992. Autre exemple : Plusieurs anciens régimes communistes maintiennent un quorum et l'exigence de majorités héritées de l'époque soviétique (voir l'étude de cas sur l'Ukraine, p. 49). La superposition de la carte distribuée avec le présent manuel à celle des empires coloniaux en 1900 est à cet égard étonnante. De nombreuses anciennes colonies britanniques utilisent encore le SMU tandis que les nations sous influence française ont maintenu le SDT et que les anciennes colonies belges ou néerlandaises ont souvent choisi une des versions de la RPSL en vigueur sur le continent européen.

Effets de la réforme sur les conflits de société

146. Au début de ce manuel, nous avons indiqué que le système électoral permettait non seulement de choisir les représentants parlementaires ou le Président de la République mais aussi d'apaiser ou de gérer les conflits au sein de la société. Certains systèmes électoraux, dans certaines circonstances, incitent en effet les partis à s'adresser à l'électorat dans son ensemble, au-delà de leur base originelle. On ne peut que constater, et ce avec regret, le fait que de nombreux systèmes électoraux de part le monde contribuent trop souvent à exacerber les fissures existantes entre les divers groupes sociaux. Par exemple,

en soutenant l'idée que les élections sont des compétitions «à somme nulle (zero-sum game)», on adopte une attitude de rejet hostile à toute personne extérieure au groupe. L'essentiel à attendre d'une institution politique nouvelle c'est que, à défaut de contribuer à l'élimination des conflits au sein d'une société, elle évite du moins de les aggraver.

Recenser toutes les conséquences éventuelles

147. Les systèmes électoraux sont trop souvent conçus dans le seul but d'éviter à tout prix les erreurs du passé, surtout du passé récent. Il faut se garder de réagir avec excès et de choisir la solution la plus éloignée du système précédent. Il convient en effet de se poser des questions auxquelles on pense rarement sur le moment et qui risquent de devenir pertinentes plus tard: Qu'arrive-t-il si aucun parti ne sort vainqueur? Se pourrait-il qu'un parti remporte tous les sièges? Que faire s'il y a plus d'élus que de sièges à attribuer? Que faire des candidats ex aequo? Comment éviter que, dans certaines circonscriptions, un électeur n'ait pas intérêt à voter pour son parti ni pour son candidat?

OFFICIAL
MARK

00000

YOU HAVE 2 VOTES

PARTY VOTE

Explanation

This vote decides the share of seats which each of the parties listed below will have in Parliament. Vote by putting a tick in the circle immediately after the party you choose.

Vote for only one party.

☒

	LABOUR PARTY	☐
	ALLIANCE	☐
	McGILLIVUDDY SERIOUS	☐
	ACT NEW ZEALAND	☐
	NATURAL LAW PARTY	☐
	NZ NATIONAL PARTY	☐
	NEW ZEALAND FIRST PARTY	☐
	NZ CONSERVATIVE PARTY	☐
	ADVANCE NZ	☐
	ANIMALS FIRST	☐
	AOTEAROA LEGALISE CANNABIS PARTY	☐
	ASIA PACIFIC UNITED PARTY	☐
	CHRISTIAN COALITION	☐
	ETHNIC MINORITY PARTY	☐
	GREEN SOCIETY	☐
	MĀORI MĀORI MOVEMENT	☐
	NZ SUPERANNUANTS AND YOUTH ACTION	☐
	PROGRESSIVE GREENS	☐
	TE TAWHĀRAUI	☐
	THE LIBERTARIANZ	☐
	UNITED NEW ZEALAND PARTY	☐

ELECTORATE VOTE

Explanation

This vote decides the candidate who will be elected Member of Parliament for the TAUPŌ ELECTORATE. Vote by putting a tick in the circle immediately before the candidate you choose.

Vote for only one candidate

☒

	BURTON, Mark LABOUR PARTY	☐
	CADMAN, Sheryl ALLIANCE	☐
	DICK, David McGILLIVUDDY SERIOUS	☐
	DIXON, Adrian ACT NEW ZEALAND	☐
	FLYNN, Jon NATURAL LAW PARTY	☐
	MCCARTHY, John NZ NATIONAL PARTY	☐
	PETERS, John NEW ZEALAND FIRST PARTY	☐
	VINEY, Peter NZ CONSERVATIVE PARTY	☐
		☐
		☐
		☐
		☐
		☐
		☐
		☐
		☐
		☐
		☐
		☐
		☐
		☐

Final Directions

1. If you spoil this ballot paper, return it to the officer who issued it and apply for a new ballot paper.
2. After voting, fold this ballot paper so that its contents cannot be seen and place it in the ballot box.
3. You must not take this ballot paper out of the polling booth.

Bulletin de vote utilisé pour le scrutin mixte avec compensation (SMAC) en Nouvelle-Zélande.

NOUVELLE-ZÉLANDE:

Une démocratie solidement ancrée au modèle des Communes britanniques est passée à la RP

Nigel Roberts

La Nouvelle-Zélande a récemment changé de système électoral. En 1993, le pays est allé aux urnes pour se départir du scrutin majoritaire uninominal (SMU) qui était le sien depuis plus d'un siècle et le remplacer par la représentation proportionnelle. Cette réforme comporte deux éléments frappants.

Le premier, c'est que, vingt ans auparavant, tout le monde aurait parié que, de tous les pays, la Nouvelle-Zélande serait le dernier à changer de système électoral. Le second, c'est que cette réforme offre un excellent exemple de passage d'un système électoral à un autre. Ce n'est qu'à la suite d'un long examen, de débats et de consultations publiques que la décision finale fut prise. La plupart des experts en droit constitutionnel s'entendent sur l'importance d'introduire toute réforme électorale importante avec prudence. La Nouvelle-Zélande n'a pas pris à la légère sa décision de passer à la RP.

La Nouvelle-Zélande a joui pendant longtemps d'un statut privilégié parmi les démocraties du monde, celui d'un des plus purs exemples de gouvernement conçu sur le modèle britannique, avec un pouvoir exécutif presque illimité issu d'un système électoral qui, sous divers aspects, était «plus britannique que le système britannique lui-même». Pendant de nombreuses années, les élections ont dégagé un parlement conforme au modèle des Communes avec un gouvernement issu du seul parti majoritaire et un régime de partis relativement stable. Toutefois, une certaine contestation a commencé à se manifester lors des élections parlementaires de 1978 et 1981. Par deux fois, le parti travailliste d'opposition avait obtenu plus de voix dans l'ensemble du pays que le parti national au pouvoir, mais c'est ce dernier qui, ayant remporté la majorité des sièges au parlement, avait formé le gouvernement. De plus, lors de ces deux élections, le Crédit social, alors troisième parti politique néo-zélandais, avait obtenu une part substantielle des suffrages (16% en 1978 et plus de 20% en 1981), mais, et ceci n'est pas étonnant avec un SMU, il n'avait remporté qu'un siège la première fois et deux la seconde, sur les 90 que compte la Chambre des représentants.

Lors de son accession au pouvoir en 1984, le parti travailliste institua la Commission royale de réforme électorale et lui confia le mandat suivant: «examiner l'opportunité de l'élection de la totalité des députés du parlement ou d'un certain nombre d'entre eux ou d'un certain pourcentage, selon un nouveau scrutin, comme

par exemple le vote alternatif ou la représentation proportionnelle».

La Commission royale de réforme électorale a siégé pendant la majeure partie de 1985 et 1986 avant de présenter un rapport détaillé dans lequel elle évaluait le SMU et chacun des autres systèmes électoraux selon dix critères définis: le traitement équitable de tous les partis politiques, la représentation des minorités et des divers groupes d'intérêt, la représentation de la minorité ethnique autochtone maori, l'intégration politique de tous les citoyens, la représentation adéquate des électeurs, la participation active aux élections, l'efficacité du gouvernement, celle du parlement, celle des partis, ainsi que la légitimité de chaque système. La Commission a clairement indiqué qu'elle ne s'attendait pas à ce «qu'aucun système électoral remplisse toutes les conditions idéales qu'elle avait fixées» et a rappelé qu'elle ne conférerait pas à tous les critères le même poids.

La Commission royale a proposé l'adoption d'un système de représentation proportionnelle semblable à celui qui est utilisé en Allemagne: le scrutin mixte avec compensation (SMAC). Les électeurs y disposent de deux voix, l'une pour un parti politique et l'autre pour un candidat local élu par SMU dans des circonscriptions uninominales. Comme en Allemagne, mais contrairement à ce qui se passe au Japon et en Russie, le vote de parti est d'importance capitale dans le système néo-zélandais, parce qu'il détermine le nombre total de sièges auxquels les partis ont droit à la Chambre des représentants. Par exemple, si un parti politique obtient 25% des suffrages de parti aux élections, il aura droit à 25% des sièges, c'est-à-dire 30 sur 120. Si le parti gagne 23 sièges de circonscriptions, il recevra sept autres sièges. Ces sept sièges seront attribués aux sept premiers candidats sur la liste du parti. Si le parti qui a obtenu 25% des voix n'a que deux députés élus par une circonscription ce sont 28 sièges additionnels qu'il pourra remplir avec les candidats de sa liste.

Étant donné que la Nouvelle-Zélande avait utilisé le SMU pendant plus d'un siècle, la Commission a rejeté la formule proportionnelle du vote unique transférable (VUT) parce que le SMAC avait l'avantage «de retenir des circonscriptions uninominales» et que les résultats d'élections tenues au SMAC seraient «vraisemblablement plus proportionnels» que ceux obtenus par VUT. La Commission a également recommandé qu'un référendum sur l'adoption du SMAC soit organisé. En dépit de l'opposition d'un comité parlementaire ad hoc aux recommandations de la Commission, mais grâce à de fortes pressions politiques, deux référendums ont été organisés sur la réforme électorale. Au cours d'un premier référendum à caractère consultatif, en septembre 1992, les électeurs se sont exprimés clairement en faveur de la réforme et du choix du SMAC. Un second référendum, délibératif cette fois, a été tenu 14 mois plus tard. Il proposait un choix précis entre le SMU et le SMAC. Le SMAC a été retenu par 59,3% du vote référendaire.

Pour s'assurer que les campagnes référendaires sur la réforme respecteraient

«impartialité politique... équilibre et neutralité», le ministre de la Justice est allé jusqu'à mettre sur pied deux comités de contrôle indépendants du pouvoir politique et de l'administration, le premier en 1992 et le second en 1993. La direction des deux comités a été confiée au premier ombudsman national à qui un budget substantiel a été alloué pour l'information et la sensibilisation des électeurs à propos de la démarche référendaire ainsi que des avantages et des inconvénients des différentes options qui s'offraient à eux.

Les dernières élections tenues au SMU en Nouvelle-Zélande ont eu lieu le 6 novembre 1993, le jour même où les électeurs ont adopté le SMAC comme nouveau système électoral. Un peu moins de trois ans plus tard, le 12 octobre 1996, la Nouvelle-Zélande a tenu ses premières élections au SMAC. Les résultats de celles-ci ont indiqué que ce système avait, dans son ensemble, répondu aux attentes des membres de la Commission royale qui en avait proposé l'adoption.

Six partis sont représentés au parlement, chacun selon la part des suffrages obtenus dans l'ensemble du pays. Le système est très proportionnel. Quinze Maoris occupent un siège à la Chambre des représentants et la représentation parlementaire des Maoris correspond à leur nombre dans le pays. Il en est de même pour les habitants des îles du Pacifique. Ces premières élections proportionnelles ont d'ailleurs permis l'élection du premier député asiatique. De plus, la proportion globale de femmes au parlement est passée de 21% en 1993 à 29% en 1996.

Il est manifeste que les électeurs ont parfaitement compris l'usage qu'ils pouvaient tirer du nouveau système électoral. Lors de la campagne, un sondage a indiqué que 38% des électeurs avaient l'intention de voter pour des tendances différentes sur leur bulletin de parti et sur leur bulletin uninominal. Par comparaison, seulement 15 % des électeurs allemands font ce genre de distinction. Ajoutons, enfin, que la participation aux élections néo-zélandaises de 1996 a été plus élevée que lors des deux élections précédentes.

En 1986, le rapport de la Commission royale de réforme électorale avait souligné «qu'un système électoral devait aider le gouvernement ... à prendre ses responsabilités et les décisions qui s'imposent, dans un climat de continuité et de stabilité tout au long de son mandat et lors du passage d'un gouvernement à l'autre.» Seul le temps dira si le nouveau système électoral de la Nouvelle-Zélande satisfait à ces critères. Le délai de deux mois qui s'est écoulé entre la tenue des élections générales de 1996 et la prise de fonction du nouveau gouvernement a suscité certaines critiques. Le nouveau gouvernement a en effet été formé à partir d'une coalition de deux partis, le parti National et New Zealand First, qui, à eux deux, jouissent d'une très faible majorité à la Chambre des représentants (61 sièges sur 120). Néanmoins, les électeurs néo-zélandais ne se sont pas étonnés de cet état de choses. En effet, en 1992, le Comité référendaire avait indiqué que le SMAC, devait vraisemblable-

ment permettre à «des partis minoritaires d'être représentés au parlement» et que, de ce fait, «des coalitions et des alliances entre plusieurs partis seraient nécessaires à la formation du gouvernement». L'année suivante, le Comité réitéra son avertissement: «le SMAC entraînera probablement la nécessité d'un gouvernement de coalition, puisque ce système permet de dégager un parlement où se retrouvent toutes les tendances dans les mêmes proportions que dans l'opinion publique. La présence de plusieurs partis dans ce parlement diminue la chance de voir un seul d'entre eux obtenir la majorité des sièges.» C'est précisément ce qui s'est produit en 1996.



LES SYSTÈMES ÉLECTORAUX DANS LE MONDE

211 États indépendants et territoires associés (1997)

Pays	Système électoral en vigueur en 1997 *	Catégorie *	Nombre de sièges au parlement **
Afghanistan	SMU	Maj. Simple	205
Afrique du Sud	RPSL	RP	400
Albanie	SMSC-SDT	Semi-RP	140
Algérie	RPSL	RP	430
Allemagne	SMAC	RP	656
Andorre	SMSC-SMP	Semi-RP	28
Angola	RPSL	RP	220
Antigua et Barbuda	SMU	Maj. Simple	17
Antilles néerlandaises (Pays-Bas)	RPSL	RP	27
Arabie Saoudite	aéd	–	–
Argentine	RPSL	RP	259
Arménie	SMSC-SMU	Semi-RP	189
Aruba (Pays-Bas)	SMU	Maj. Simple	21
Australie	VA	Maj. Absolue	148
Autorité palestinienne	SMP	Maj. Simple	88
Autriche	RPSL	RP	183
Azerbaïdjan	SMSC-SDT	Semi-RP	125
Bahamas	SMU	Maj. Simple	49
Bahreïn ¹	SMU-SMSC	Maj. Simple	30
Bangladesh	SMU	Maj. Simple	300
Barbade	SMU	Maj. Simple	28
Bélarus	SDT	Maj. Absolue	260
Belgique	RPSL	RP	150
Belize	SMU	Maj. Simple	29
Bénin	RPSL	RP	83
Bermudes	SMP	Maj. Simple	40
Bhoutan	SMU	Maj. Simple	150
Birmanie ²	SMU	Maj. Simple	485
Bolivie	SMAC	RP	130
Bosnie et Herzégovine	RPSL	RP	240
Botswana	SMU	Maj. Simple	47
Bésil	RPSL	RP	513
Brunei	aéd	–	–
Bulgarie	RPSL	RP	240
Burkina Faso	RPSL	RP	111
Burundi	RPSL	RP	81
Cambodge	RPSL	RP	120
Cameroun	SMSC-SMU	Semi-RP	180
Canada	SMU	Maj. Simple	295
Chili	RPSL	RP	120
Chine	aéd	–	–
Chypre	RPSL	RP	80
Colombie	RPSL	RP	168
Congo	SDT	Maj. Absolue	125
Corée (Nord)	SMU	Maj. Simple	687
Corée (Sud)	SMSC-SMU	Semi-RP	299
Costa Rica	RPSL	RP	57
Côte d'Ivoire	SMU-SMSC	Maj. Simple	175
Croatie	SMSC-SMU	Semi-RP	124

* Légende: SMU = Scrutin majoritaire uninominal, SMP = Scrutin majoritaire plurinominal, SLMP = Scrutin de liste majoritaire plurinominal, VA = Vote alternatif, SDT = Scrutin à deux tours, VUNT = Vote unique non transférable, RPSL = Représentation proportionnelle à scrutin de liste, SMAC = Scrutin mixte avec compensation, SMSC = Scrutin mixte sans compensation, VUT = Vote unique transférable, a.é.d = aucune élection directe, Maj. Simple = Majorité simple, Maj. Absolue = Majorité absolue.

Note : Aucun jugement de valeur n'est fait quant à l'état de la démocratie. Les systèmes rapportés sont ceux de la loi électorale en vigueur dans chaque pays ou territoire en mai 1997 ou ceux qui ont été appliqués lors de la dernière élection qui y a eu lieu.

** Représentants élus directement.

LES SYSTÈMES ÉLECTORAUX DANS LE MONDE

211 États indépendants et territoires associés (1997)

Pays	Système électoral en vigueur en 1997 *	Catégorie *	Nombre de sièges au parlement **
Cuba	SDT	Maj. Absolue	589
Danemark	RPSL	RP	179
Djibouti	SLMP	Maj. Simple	65
Dominique	SMU	Maj. Simple	31
Égypte	SDT	Maj. Absolue	444
El Salvador	RPSL	RP	84
Émirats arabes unis	aéd	—	—
Équateur	SMSC-SLMP	Semi-RP	77
Erythrée	RPSL	RP	130
Espagne	RPSL	RP	350
Estonie	RPSL	RP	101
États-Unis d'Amérique	SMU	Maj. Simple	435
Éthiopie	SMU	Maj. Simple	547
Fidji	SMP-SMU	Maj. Simple	70
Finlande	RPSL	RP	200
France	SDT	Maj. Absolue	577
Gabon	SDT	Maj. Absolue	120
Gambie	SMU	Maj. Simple	36
Géorgie	SMSC-SDT	Semi-RP	235
Ghana	SMU	Maj. Simple	200
Grèce	RPSL	RP	300
Grenade	SMU	Maj. Simple	15
Guadeloupe (France)	SDT	Maj. Absolue	42
Guam (États-Unis)	SMU	Maj. Simple	21
Guatemala	SMSC-SMU	Semi-RP	80
Guernesey (Royaume-Uni)	SMU	Maj. Simple	33
Guinée	SMSC-SMU	Semi-RP	114
Guinée équatoriale	RPSL	RP	80
Guinée-Bissau	RPSL	RP	100
Guyane	RPSL	RP	53
Guyane française (France)	SDT	Maj. Absolue	19
Haïti	SDT	Maj. Absolue	83
Honduras	RPSL	RP	128
Hongrie	SMAC	RP	386
Île de Man (Royaume-Uni)	SMU	Maj. Simple	24
Îles Caïman	SMU	Maj. Simple	19
Îles Comores	SDT	Maj. Absolue	42
Îles Cook (Nouvelle-Zélande)	SMU	Maj. Simple	25
Îles du Cap-Vert	RPSL	RP	79
Îles Mariannes Nord (États-Unis)	SMU	Maj. Simple	18
Îles Marshall	SMU	Maj. Simple	33
Îles Salomon	SMU	Maj. Simple	47
Îles Vierges améric. (É.-U.)	SMP	Maj. Simple	15
Îles Vierges britan. (R.-U.)	SMU	Maj. Simple	9
Inde	SMU	Maj. Simple	543
Indonésie	RPSL	RP	425
Iran	SDT	Maj. Absolue	270
Irak	SDT	Maj. Absolue	250
Irlande	VUT	RP	166

* Légende: SMU = Scrutin majoritaire uninominal, SMP = Scrutin majoritaire plurinominal, SLMP = Scrutin de liste majoritaire plurinominal, VA = Vote alternatif, SDT = Scrutin à deux tours, VUNT = Vote unique non transférable, RPSL = Représentation proportionnelle à scrutin de liste, SMAC = Scrutin mixte avec compensation, SMSC = Scrutin mixte sans compensation, VUT = Vote unique transférable, a.e.d = aucune élection directe, Maj. Simple = Majorité simple, Maj. Absolue = Majorité absolue.

Note : Aucun jugement de valeur n'est fait quant à l'état de la démocratie. Les systèmes rapportés sont ceux de la loi électorale en vigueur dans chaque pays ou territoire en mai 1997 ou ceux qui ont été appliqués lors de la dernière élection qui y a eu lieu.

** Représentants élus directement.

LES SYSTÈMES ÉLECTORAUX DANS LE MONDE

211 États indépendants et territoires associés (1997)

Pays	Système électoral en vigueur en 1997 *	Catégorie *	Nombre de sièges au parlement **
Islande	RPSL	RP	63
Israël	RPSL	RP	120
Italie	SMAC	RP	630
Jamaïque	SMU	Maj. Simple	60
Japon	SMSC-SMU	Semi-RP	500
Jersey (Royaume-Uni)	SMU	Maj. Simple	53
Jordanie	VUNT	Semi-RP	80
Kazakhstan	SMU	Maj. Simple	67
Kenya	SMU	Maj. Simple	188
Kirghizistan	SDT	Maj. Absolue	35
Kiribati	SDT	Maj. Absolue	39
Koweït	SMP	Maj. Simple	50
Laos	SMP	Maj. Simple	85
Lesotho	SMU	Maj. Simple	65
Lettonie	RPSL	RP	100
Liban	SLMP	Maj. Simple	128
Libéria	RPSL	RP	64
Libye	aéd	-	-
Liechtenstein	RPSL	RP	25
Lituanie	SMSC-SDT	Semi-RP	141
Luxembourg	RPSL	RP	60
Macédoine	SDT	Maj. Absolue	120
Madagascar	RPSL	RP	138
Malaisie	SMU	Maj. Simple	192
Malawi	SMU	Maj. Simple	177
Maldives	SMP	Maj. Simple	40
Mali	SDT	Maj. Absolue	147
Malte	VUT	RP	65
Maroc	SMU	Maj. Simple	222
Martinique (France)	SDT	Maj. Absolue	45
Maurice	SMP	Maj. Simple	70
Mauritanie	SDT	Maj. Absolue	79
Mayotte (France)	SDT-SMU	Maj. Absolue	17
Mexique	SMAC	RP	500
Micronésie	SMU	Maj. Simple	14
Moldavie	SDT	Maj. Absolue	104
Monaco	SDT	Maj. Absolue	18
Mongolie	SMU	Maj. Simple	76
Montserrat	SMU	Maj. Simple	7
Mozambique	RPSL	RP	250
Namibie	RPSL	RP	72
Nauru	VA	Maj. Absolue	18
Népal	SMU	Maj. Simple	205
Nicaragua	RPSL	RP	92
Niger	SMSC-SMU	Semi-RP	83
Nigeria	SMU	Maj. Simple	593
Niue (Nouvelle-Zélande)	SMU-SMSC	Maj. Simple	20
Norvège	RPSL	RP	165
Nouvelle-Calédonie (France)	RPSL	RP	54

* Légende: SMU = Scrutin majoritaire uninominal, SMP = Scrutin majoritaire plurinominal, SLMP= Scrutin de liste majoritaire plurinominal, VA = Vote alternatif, SDT = Scrutin à deux tours, VUNT = Vote unique non transférable, RPSL = Représentation proportionnelle à scrutin de liste, SMAC = Scrutin mixte avec compensation, SMSC = Scrutin mixte sans compensation, VUT= Vote unique transférable, a.é.d = aucune élection directe, Maj. Simple = Majorité simple, Maj. Absolue = Majorité absolue.

Note : Aucun jugement de valeur n'est fait quant à l'état de la démocratie. Les systèmes rapportés sont ceux de la loi électorale en vigueur dans chaque pays ou territoire en mai 1997 ou ceux qui ont été appliqués lors de la dernière élection qui y a eu lieu.

** Représentants élus directement.

LES SYSTÈMES ÉLECTORAUX DANS LE MONDE

211 États indépendants et territoires associés (1997)

Pays	Système électoral en vigueur en 1997 *	Catégorie *	Nombre de sièges au parlement **
Nouvelle-Zélande	SMAC	RP	120
Oman	aéd	–	–
Ouganda	SMU	Maj. Simple	214
Ouzbékistan	SDT	Maj. Absolue	250
Pakistan	SMU	Maj. Simple	217
Palau	SMU	Maj. Simple	30
Panama	RPSL	RP	72
Papouasie-Nouvelle-Guinée	SMU	Maj. Simple	109
Paraguay	RPSL	RP	80
Pays-Bas	RPSL	RP	150
Pérou	RPSL	RP	180
Philippines	SMP	Maj. Simple	204
Pologne	RPSL	RP	460
Polynésie française (France)	RPSL	RP	41
Porto Rico (Etats-Unis)	SMU	Maj. Simple	53
Portugal	RPSL	PR	230
Qatar	aéd	–	–
République centrafricaine	SDT	Maj. Absolue	85
République Dominicaine	RPSL	RP	120
République tchèque	RPSL	RP	200
Réunion (France)	SDT	Maj. Absolue	44
Roumanie	RPSL	RP	328
Royaume-Uni	SMU	Maj. simple	659
Ruanda	SMU	Maj. Simple	70
Russie	SMSC-SMU	Semi-RP	450
Sainte-Lucie	SMU	Maj. Simple	17
Saint-Kitts-et-Nevis	SMU	Maj. Simple	11
Saint-Marin	RPSL	RP	60
Saint-Pierre et Miquelon (France)	SDT-SMU	Maj. Absolue	19
Saint-Vincent-et-Grenadines	SMU	Maj. Simple	15
Samoa américaines (Etats-Unis)	SMU	Maj. Simple	20
Samoa occidentales	SMU-SMSC	Maj. Simple	47
Sao Tomé-et-Principe	RPSL	RP	55
Sénégal	SMSC-SLMP	Semi-RP	120
Seychelles	SMSC-SMU	Semi-RP	33
Sierra Leone	RPSL	RP	68
Singapour	SLMP-SMU	Maj. Simple	83
Slovaquie	RPSL	RP	150
Slovénie	RPSL	RP	90
Somalie	SMSC-SMU	Semi-RP	123
Soudan	SMU	Maj. Simple	275
Sri Lanka	RPSL	RP	225
Suède	RPSL	RP	349
Suisse	RPSL	RP	200
Surinam	RPSL	RP	51
Swaziland	SMU	Maj. Simple	55
Syrie	SMU	Maj. Simple	250
Tadjikistan	SDT	Maj. Absolue	181
Taiwan	SMSC-VUNT	Semi-RP	164

* Légende: SMU = Scrutin majoritaire uninominal, SMP = Scrutin majoritaire plurinominal, SLMP= Scrutin de liste majoritaire plurinominal, VA = Vote alternatif, SDT = Scrutin à deux tours, VUNT = Vote unique non transférable, RPSL = Représentation proportionnelle à scrutin de liste, SMAC = Scrutin mixte avec compensation, SMSC = Scrutin mixte sans compensation, VUT= Vote unique transférable, a.é.d = aucune élection directe, Maj. Simple = Majorité simple, Maj. Absolue = Majorité absolue.

Note : Aucun jugement de valeur n'est fait quant à l'état de la démocratie. Les systèmes rapportés sont ceux de la loi électorale en vigueur dans chaque pays ou territoire en mai 1997 ou ceux qui ont été appliqués lors de la dernière élection qui y a eu lieu.

** Représentants élus directement.

LES SYSTÈMES ÉLECTORAUX DANS LE MONDE

211 États indépendants et territoires associés (1997)

Pays	Système électoral en vigueur en 1997 *	Catégorie *	Nombre de sièges au parlement **
Tanzanie	SMU	Maj. Simple	232
Tchad	SDT	Maj. Absolue	125
Thaïlande	SMP	Maj. Simple	391
Togo	SDT	Maj. Absolue	81
Tonga	SMU	Maj. Simple	9
Trinité et Tobago	SMU	Maj. Simple	36
Tunisie	SMSC-SLMP	Semi-RP	163
Turkménistan	SDT	Maj. Absolue	50
Turks et Caicos	SMU	Maj. Simple	13
Turquie	RPSL	RP	550
Tuvalu	SMU	Maj. Simple	12
Ukraine	SDT	Maj. Absolue	450
Uruguay	RPSL	RP	99
Vanuatu	VUNT	Semi-RP	50
Venezuela	SMAC	RP	204
Viêt-nam	SDT	Maj. Absolue	393
Wallis et Futuna (France)	RPSL	RP	20
Yémen	SMU	Maj. Simple	301
Yougoslavie	RPSL	RP	138
Zaïre/ Rép. dém. du Congo (RDC)	SMU	Maj. Simple	210
Zambie	SMU	Maj. Simple	150
Zimbabwe	SMU	Maj. Simple	120

* Légende: SMU = Scrutin majoritaire uninominal, SMP = Scrutin majoritaire plurinominal, SLMP= Scrutin de liste majoritaire plurinominal, VA = Vote alternatif, SDT = Scrutin à deux tours, VUNT = Vote unique non transférable, RPSL = Représentation proportionnelle à scrutin de liste, SMAC = Scrutin mixte avec compensation, SMSC = Scrutin mixte sans compensation, VUT= Vote unique transférable, a.é.d = aucune élection directe, Maj. Simple = Majorité simple, Maj. Absolue = Majorité absolue.

Note : Aucun jugement de valeur n'est fait quant à l'état de la démocratie. Les systèmes rapportés sont ceux de la loi électorale en vigueur dans chaque pays ou territoire en mai 1997 ou ceux qui ont été appliqués lors de la dernière élection qui y a eu lieu.

** Représentants élus directement.

Glossaire

ANNEXE B

- Apparemment** – Alliance électorale qui permet à des partis différents, dans un scrutin proportionnel de liste, d'additionner leurs voix pour obtenir un ou plusieurs sièges.
- Attribution des sièges au double scrutin** – Attribution des sièges à la fois selon les résultats des circonscriptions uninominales et selon le pourcentage des voix reçues par la liste nationale ou les listes régionales et la liste nationale.
- Ballottage** – Situation d'un candidat qui n'a pas obtenu la majorité absolue au premier tour d'un scrutin à deux tours, mais remplit les conditions pour se présenter au second tour, qui précisément porte également le nom de scrutin de ballottage.
- Bulletin de vote simple ou catégorique** – Bulletin de vote sur lequel l'électeur ne peut voter que pour un seul candidat ou un seul parti, ou encore un seul parti et un seul candidat à la fois.
- Bulletin préférentiel** – Bulletin de vote sur lequel l'électeur peut classer les candidats par ordre de préférence (comme dans les VA ou les VUNT), ou répartir ses voix entre deux ou plusieurs partis ou candidats (comme dans le scrutin majoritaire pluri nominal ou le scrutin de liste avec panachage).
- Chambre basse** – Première assemblée, généralement considérée comme la plus importante, d'un parlement bicaméral.
- Chambre haute** – Seconde assemblée d'un parlement bicaméral. Son pouvoir est généralement moins important que celui de la chambre basse.
- Circonscription électorale** – Division territoriale d'un pays servant de cadre pour les opérations électorales. Selon les pays, on les appelle arrondissement, canton, cercle, comté, département ou district.
- Circonscription plurinomiale (CP)** – Circonscription représentée par plusieurs élus.
- Circonscription uninominale (CU)** – Circonscription dans laquelle les électeurs n'élisent qu'un seul représentant.
- Clivage transversal** – Répartition des électeurs qui transcende les groupes ethniques, les religions ou les classes sociales.
- Collège électoral de communauté** – Liste des électeurs inscrits en fonction de leur race ou de leur groupe ethnique. Elle détermine à la fois qui a droit de vote et qui est éligible pour représenter ce collège dans le scrutin national.
- Consolidation de la démocratie** – Processus par lequel les institutions politiques et les procédures démocratiques d'une nation acquièrent une légitimité et sont respectées par les acteurs de la scène politique et par la population dans son ensemble.
- Découpage des circonscriptions** – Délimitation d'unités territoriales servant de bases à l'élection d'un ou de plusieurs élus qui les représentent au parlement. Lorsque le nombre d'électeurs varie sensiblement d'une circonscription à l'autre, on parle de découpage arbitraire.
- Distribution ou Contingence de distribution** – Condition selon laquelle l'élection d'un candidat dépend non seulement du nombre de suffrages obtenus au niveau natio-

- nal, mais également de la répartition d'un certain minimum de ces suffrages dans un certain nombre de régions différentes.
- Formule électorale** – Opération effectuée après le dépouillement par laquelle les suffrages exprimés sont convertis en sièges.
- Formule (ou méthode) d'Hondt** – Façon de calculer la répartition des sièges, dans le cas d'un scrutin proportionnel de liste, à l'aide de la plus forte moyenne. Les diviseurs utilisés sont 1, 2, 3, 4, et ainsi de suite.
- Formule (ou quotient) d'Imperiali** – Façon de calculer la répartition des sièges selon la méthode des plus forts restes dans les scrutins proportionnels. Le quotient électoral est le résultat de la division du nombre total de suffrages par le nombre de sièges majoré de deux.
- Formule (ou quotient) de Droop ou de Hagenbach-Bischoff** – Façon de calculer la répartition des sièges selon la méthode des plus forts restes dans les scrutins proportionnels de liste (SPL) et dans les scrutins à vote unique non transférable (VUNT). La formule utilisée est la suivante: le nombre total de suffrages est divisé par le nombre de sièges majoré de un, puis on ajoute un au quotient obtenu.
- Formule (ou quotient) de Hare** – Façon de calculer la répartition des sièges dans les scrutins proportionnels de liste à l'aide de la méthode des plus forts restes. Le nombre total de suffrages est divisé par le nombre de sièges.
- Formule (ou méthode) de Sainte-Laguë** – Façon de calculer la répartition des sièges dans les scrutins proportionnels de liste à l'aide de la méthode de la plus forte moyenne. Les diviseurs utilisés sont 1, 3, 5, 7, et ainsi de suite.
- Gerrymander** – (de "Gerry", le nom du gouverneur du Massachusetts qui redécoupa l'État en circonscriptions dont la forme biscornue rappelait celle des salamandres). Manipulation du découpage électoral permettant de répartir les voix pour avantager les uns et désavantager les autres.
- Indice de répartition non-proportionnelle** – Valeur numérique reflétant la disparité entre les suffrages recueillis par les partis et le nombre de sièges obtenus.
- Lema** – Voir Apparement. Forme particulière à l'Amérique latine.
- Liste bloquée** – Modalité du scrutin proportionnel de liste selon laquelle l'électeur est tenu de voter pour la liste entière d'un parti, sans possibilité de modifier l'ordre des candidats, ni d'ajouter ou de soustraire un ou plusieurs candidats.
- Liste non bloquée** – Modalité du scrutin proportionnel de liste par laquelle l'électeur peut reclasser les candidats d'une liste selon son ordre de préférence ou remplacer certains noms par ceux d'une autre liste.
- Loi électorale** – Ensemble des articles constitutionnels et des dispositions juridiques régissant tous les aspects du processus électoral, définition du corps électoral, nature et durée du mandat des représentants, mode de scrutin, modalités administratives et contrôle.
- Méthode de la plus forte moyenne** – Méthode utilisée dans les scrutins proportionnels de liste pour convertir les suffrages exprimés en sièges : Le nombre total de suffrages recueillis par chacun des partis est divisé selon la formule d'Hondt (par 1, 2, 3, et ainsi de suite) ou la formule de Sainte-Laguë (par 1, 3, 5, et ainsi de suite). A chaque étape, le siège est attribué au parti ayant obtenu la plus forte moyenne. On poursuit les divisions jusqu'à ce que tous les sièges aient été attribués.

Méthode des plus forts restes – Méthode utilisée dans les formules Hare, Droop et Imperiali pour convertir les suffrages exprimés en sièges dans les représentations proportionnelles à scrutin de liste (RPSL). Le calcul s'effectue en deux étapes : On attribue d'abord les sièges remportés par chaque parti en fonction du quotient électoral (qui varie selon la formule utilisée). Après la première étape, c'est-à-dire l'attribution "au quotient", on calcule les suffrages excédentaires et on alloue les sièges encore vacants aux partis qui ont les plus forts restes.

Mode de scrutin – Au sein d'un système électoral, le mode de scrutin précise la forme du bulletin de vote (pour qui ou pourquoi on vote, et vote catégorique ou préférentiel) et comment s'effectue le passage des voix aux sièges.

Panachage – Disposition qui permet à l'électeur, dans un scrutin proportionnel de liste non bloquée, de supprimer des candidats d'une liste, en les remplaçant ou non par des candidats d'autres listes.

Parlement bicaméral – Corps législatif formé de deux chambres, généralement appelées chambre haute ou sénat et chambre basse ou assemblée nationale/législative.

Quorum – Pourcentage minimal de suffrages exprimés par rapport aux électeurs inscrits pour valider le vote.

Quota (ou seuil) électoral – Proportion minimale des suffrages requis par rapport aux suffrages exprimés pour remporter un siège.

Représentation de circonscription ou Représentation électorale – Nombre de sièges dévolus à chaque circonscription électorale.

Représentation proportionnelle (RP) – Mode de scrutin qui vise à réduire la disparité entre le pourcentage de voix recueillies par un parti à l'échelle nationale et le pourcentage de sièges obtenus. Dans ce système on retrouve le scrutin proportionnel de liste, le scrutin mixte avec compensation et le vote unique transférable.

Scrutin majoritaire à deux tours (SDT) – Mode de scrutin majoritaire selon lequel un deuxième tour de scrutin, le scrutin de ballottage, est requis si aucun des candidats en lice n'obtient la majorité absolue des suffrages au premier tour.

Scrutin à deux tours à majorité absolue – Forme la plus répandue de scrutin majoritaire à deux tours. Si aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue au premier tour, les deux candidats ayant recueilli le plus de voix au premier tour s'affrontent dans un second tour.

Scrutin à deux tours à majorité simple – Si, au premier tour, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, les candidats qui ont recueilli un certain pourcentage des suffrages peuvent se maintenir au second tour. En France pour les élections législatives, ce seuil est fixé à 12,5% du nombre des électeurs inscrits. Est alors élu le candidat qui a le plus grand nombre de voix.

Scrutin majoritaire plurinominal (SMP) – Mode de scrutin majoritaire utilisé dans les circonscriptions plurinominales. Les électeurs disposent d'autant de voix qu'il y a de candidats à élire. Le vote peut porter sur un candidat ou un parti. Le dépouillement s'effectue de la même façon que dans un scrutin majoritaire uninominal, les sièges allant aux candidats ayant récolté le plus grand nombre de suffrages.

- Scrutin mixte plurinominal à liste de partis (SMPP)** – Mode de scrutin selon lequel l'électeur doit choisir un parti et non pas un candidat. Le parti qui reçoit le plus grand nombre de voix dans la circonscription remporte tous les sièges de la circonscription.
- Scrutin majoritaire uninominal (SMU)** – Forme la plus simple de scrutin majoritaire qui se tient dans des circonscriptions uninominales et où l'électeur choisit le bulletin de vote portant le seul nom de son candidat.
- Scrutin mixte avec compensation (SMAC)** – Mode de scrutin selon lequel une partie des députés (généralement la moitié) est élue au scrutin majoritaire, alors que les sièges restants sont pourvus selon les règles de la représentation proportionnelle à scrutin de liste. Ces derniers sièges viennent compenser la disparité engendrée par les résultats du scrutin majoritaire de circonscriptions.
- Scrutin mixte sans compensation (SMSC)** – Mode de scrutin caractérisé par l'utilisation simultanée de la représentation proportionnelle et du scrutin majoritaire. Les sièges pourvus par représentation proportionnelle ne compensent cependant pas l'absence de proportionnalité des résultats du scrutin majoritaire.
- Représentation proportionnelle à scrutin de liste (RPSL)** – Dans sa forme la plus simple, un scrutin proportionnel de liste exige que chaque parti présente une liste de candidats avec autant de noms que de sièges à pourvoir dans la circonscription (province, État, nation tout entière). L'électeur vote pour une liste de parti, lequel se voit attribuer des sièges en fonction du nombre de suffrages qu'il a obtenus à l'échelle de la circonscription.
- Scrutin à vote alternatif (VA)** – Mode de scrutin majoritaire appliqué dans des circonscriptions uninominales et utilisant des bulletins de vote sur lesquels les électeurs marquent leurs préférences à l'aide de chiffres. Le candidat qui reçoit plus de 50% des numéros 1 des électeurs est déclaré élu. Si aucun candidat n'obtient la majorité absolue de numéros 1, le candidat qui a reçu le moins de numéros 1 est éliminé et ses voix numéros 1 sont redistribuées à ses numéros 2 jusqu'à ce qu'un des candidats obtienne la majorité absolue.
- Scrutin à vote unique non transférable (VUNT)** – Mode de scrutin semi-proportionnel qui associe circonscriptions plurinominales et la méthode du scrutin majoritaire uninominal pour le compte des voix. L'électeur détient seulement une voix.
- Scrutin à vote unique transférable (VUT)** – Système de représentation proportionnelle à vote préférentiel utilisé dans des circonscriptions plurinominales. Pour être élu, un candidat doit récolter plus de suffrages que le nombre de "premiers choix" déterminé au préalable. Les voix obtenues par un candidat éliminé ou les voix excédentaires d'un candidat élu sont redistribuées aux candidats qui restent dans la compétition.
- Sièges réservés** – Sièges qui ne peuvent être attribués qu'à des candidats satisfaisant à des critères précis tels que le sexe, la religion, le groupe ethnique, la langue, etc. Ces candidats peuvent être nommés/élus en fonction des suffrages obtenus par les candidats qui répondent à ces critères, mais en général, sauf pour les femmes, ils sont élus par le collège des électeurs satisfaisant aux mêmes critères.

Système électoral – Partie de la loi électorale qui concerne le mode de scrutin et la carte des circonscriptions.

Systèmes majoritaires – Ils regroupent le scrutin uninominal à un tour, à deux tours, plurinominaux (individuels ou à liste bloquée) et alternatifs.

Systèmes proportionnels – Voir Représentation proportionnelle.

Systèmes semi-proportionnels (SSP) ou Semi-RP – Systèmes électoraux qui permettent d'obtenir des résultats qui combinent une certaine proportionnalité et la représentation des circonscriptions. Ils regroupent le vote unique non transférable et le scrutin mixte sans compensation.

Vote alternatif – Voir: Scrutin à VA

Vote cumulatif – Modalité du scrutin proportionnel de liste qui permet à un électeur d'accorder toutes ses voix à un seul candidat plutôt que de les distribuer entre plusieurs candidats.

Vote limité – Scrutin majoritaire utilisé dans les circonscriptions plurinominales. Dans ce type de scrutin, chaque électeur dispose d'un certain nombre de voix, mais celui-ci demeure inférieur au nombre de candidats à élire. Comme dans le scrutin majoritaire uninominal, les candidats qui obtiennent le plus grand nombre de voix remportent l'élection.

Votes gaspillés – Votes qui ne sont pris en compte ni pour l'élection directe d'un candidat, ni pour le calcul de la somme globale des suffrages au niveau régional/national en faveur d'un parti, ni pour une présence à un second tour.

Votes nuls ou blancs – Bulletins de vote accidentellement ou délibérément mal ou pas remplis lors de votes préférentiels ou avec panachage. Ou bien bulletins portant des mentions ou signes distinctifs lors d'un vote uninominal ou bloqué. Les règlements du scrutin doivent définir si ces bulletins entrent ou non dans le calcul des suffrages exprimés, ceci est important pour la détermination des quorums, seuils, quotas ou pourcentage des majorités.

Vote unique (non) transférable – Voir Scrutin à VUNT ou à VUT

Bibliographie

ANNEXE C

AMY Douglas. *Real Choices: New Voices: The Case for PR Elections in the United States*. Columbia University Press, New York, 1993.

ASMAL Kader. *Electoral Systems: A Critical Survey*. Centre for Development Studies, University of the Western Cape, Bellville, 1990.

BARKAN Joel D. "Elections in Agrarian Societies", *Journal of Democracy* 6: 106-116, 1995.

BOGDANOR Vernon et David BUTLER éds. *Democracy and Elections*. Cambridge University Press, Cambridge, 1983.

BOGDANOR Vernon. *What is Proportional Representation?* Martin Robertson, Oxford, 1984.

BOSTON Jonathan, Stephen LEVINE, Elizabeth Mcleay et Nigel S. ROBERTS. *New Zealand Under MMP: A New Politics?* Auckland University Press, Auckland, 1996.

BUTLER David, Howard PENNIMAN et Austin RANNEY. *Democracy at the Polls: A Comparative Study of Competitive National Elections*. American Enterprise Institute, Washington D.C., 1981.

CATT Helena, Paul HARRIS et Nigel S. ROBERTS. *Voter's Choice: Electoral Change in New Zealand?* Dunmore Press, Palmerston North, 1992.

COTTERET J-M. et EMERI C. *Lois électorales et inégalités de représentation en France 1936-1960*. Armand Colin, Paris, 1960.

DOWNS Anthony. *An Economic Theory of Democracy*. Harper and Row, New York, 1957.

DUVERGER Maurice. *Les partis politiques*. Armand Colin, Paris, 1981.

DUVERGER Maurice. *Constitutions et documents politiques*, 13^e éd. PUF, Paris, 1992.

ELKLIT Jørgen et Nigel S. ROBERTS. "A Category of its Own? Four PR Two-Tier Compensatory Member Electoral Systems in 1994", *European Journal of Political Research* 30: 217-240, 1996.

ELKLIT Jørgen. "Simpler than its Reputation: The Electoral System in Denmark since 1920", *Electoral Studies* 12: 41-57, 1993.

FARRELL David M. *Comparing Electoral Systems*. Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, Londres, 1997.

- FINER S. E éd. *Adversary Politics and Electoral Reform*. Anthony Wigram, Londres, 1975.
- GALLAGHER Michael. "Comparing Proportional Representation Electoral Systems: Quotas, Thresholds, Paradoxes, and Majorities", *British Journal of Political Science* 22: 469-496, 1992.
- GOGUEL Fernand éd. "Le scrutin à deux tours en France", dans *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique* (dir. M. Duverger). Armand Colin, Paris, 1950.
- GROFMAN Bernard et Arend LIJPHART éd. *Electoral Laws and their Political Consequences*. Agathon Press, New York, 1986.
- GROFMAN Bernard et Chandler DAVIDSON éd. *Controversies in Minority Voting*. Brookings, Washington D.C., 1992.
- GROFMAN Bernard, Arend Lijphart, Robert McKay et Howard Scarrow éd. *Representation and Redistricting Issues*. Lexington Books, Lexington, 1982.
- GUINIER Lani. *The Tyranny of the Majority*. Free Press, New York, 1994.
- HERMENS Ferdinand. *Democracy or Anarchy? A Study of Proportional Representation*, 2^o éd. Johnson Reprint Corporation, New York, 1972.
- HOROWITZ Donald L. *A Democratic South Africa?: Constitutional Engineering in a Divided Society*. University of California Press, Berkeley, 1991.
- HOROWITZ Donald L. "Democracy in Divided Societies", *Journal of Democracy* 4: 18-38, 1993.
- JONES Mark P. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracy*. University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1995.
- KOTZÀ Hennie. *President's Council Report on a Proportional Polling System for South Africa in a New Constitutional Dispensation*. Government Printer, Pretoria, 1992.
- LAKEMAN Enid. *How Democracies Vote*. Faber and Faber, Londres, 1974.
- LARDEYRET Guy. "The Problem with PR", *Journal of Democracy* 2: 30-35, 1991.
- LEDUC Lawrence, Richard G. NIEMI et Pippa NORRIS éd. *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. Sage, Thousand Oaks, 1996.
- LIJPHART Arend et Bernard GROFMAN, éd. *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*. Praeger, New York, 1984.
- LIJPHART Arend. *Democracies*. Yale University Press, New Haven, 1984.

- LIJPHART Arend. "Electoral Systems, Party Systems, and Conflict Management in Segmented Societies", pp. 2-13, dans Robert A. Schrire, éd. *Critical Choices for South Africa*. Oxford University Press, Le Cap, 1990.
- LIJPHART Arend. "Constitutional Choices for New Democracies", *Journal of Democracy* 2: 72-84, 1991a.
- LIJPHART Arend. "Proportional Representation: Double Checking the Evidence", *Journal of Democracy* 2: 42-48, 1991b.
- LIJPHART Arend. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford University Press, New York, 1994.
- LIJPHART Arend. "Electoral Systems", pp. 412-422, dans Seymour Martin Lipset. éd. *The Encyclopaedia of Democracy*. Congressional Quarterly Press, Washington D.C., 1995a.
- LIJPHART Arend. "Proportional Representation", pp. 1010-1015, dans Seymour Martin Lipset. éd. *The Encyclopaedia of Democracy*. Congressional Quarterly Press, Washington D.C., 1995b.
- LOVENDUSKI Joni et Pippa NORRIS éds. *Gender and Party Politics*. Sage, Londres, 1993.
- MACKIE Thomas et Richard ROSE. *The International Almanac of Electoral History*. Congressional Quarterly Press, Washington D.C., 1982.
- MACKIE Thomas et Richard ROSE. *A Decade of Election Results: Updating the International Almanac*. Studies in Public Policy. Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, Glasgow, 1997.
- MANIN B. *Principes du gouvernement représentatif*. Calmann-Lévy et Fondation Saint-Simon, Paris, 1995.
- MARTIN Pierre. *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, 2^e éd. Coll. "Clés politiques". Montchrestien, Paris, 1997.
- MOYO Jonathan. *Voting for Democracy: A Study of Electoral Politics in Zimbabwe*. University of Zimbabwe Publications, Harare, 1992.
- NOHLEN Dieter. *Elections and Electoral Systems*. MacMillan, Delhi, 1996.
- NOHLEN Dieter éd. *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*. IIDH/CAPEL, San José, 1993.
- PITKIN Hanna F. *The Concept of Representation*. University of California Press, Berkeley, 1967.
- PITKIN Hanna F. *Representation*. Atherton Press, New York, 1969.

QUADE Quentin. "PR and Democratic Statecraft",
Journal of Democracy 2: 36-41, 1991.

RAE Douglas W. *The Political Consequences of Electoral Laws*. Yale University Press, New Haven, 1967.

REEVE Andrew et Alan WARE. *Electoral Systems: A Comparative and Theoretical Introduction*. Routledge, Londres et New York, 1992.

REILLY Ben. "Preferential Voting and Political Engineering: A Comparative Study",
Journal of Commonwealth and Comparative Studies 35: 1-19, 1997a.

REILLY Ben. "The Alternative Vote and Ethnic Accommodation: New Evidence from Papua New Guinea", *Electoral Studies* 16: 1-11, 1997b.

REYNOLDS Andrew et Timothy D. SISK. "Elections, Electoral Systems, and Conflict Management", dans Sisk et Reynolds éd. *Elections and Conflict Resolution in Africa*. United States Institute of Peace Press, Washington D.C., 1997.

REYNOLDS Andrew. *Voting for a New South Africa*. Maskew Miller Longman, Le Cap, 1993.

REYNOLDS Andrew. "The Case for Proportionality", *Journal of Democracy* 6: 117-124, 1995.

RULE Wilma et Joseph Zimmerman éd. *Electoral Systems in Comparative Perspective: Their Impact on Women and Minorities*. Greenwood, Westport, 1994.

SARTORI Giovanni. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry Into Structures, Incentives, and Outcomes*. Columbia University Press, New York, 1994.

SHUGART Mathew S. et John CAREY. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press, Cambridge. 1992.

SISK Timothy D. *Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts*. United States Institute of Peace Press, Washington D.C., 1996.

TAAGEPERA Rein et Matthew S. SHUGART. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. Yale University Press, New Haven, 1989.

Union Interparlementaire. *Systèmes électoraux: Étude comparative mondiale*. Union Interparlementaire, Genève, 1993.

VENGROFF Richard. "Influence du système électoral sur la transition vers la démocratie en Afrique: Le cas du Mali", *Systèmes électoraux*, 13: 29-37, 1994.

Incidence du système électoral sur la conversion des suffrages en sièges

ANNEXE D

Prenons un scrutin hypothétique de 25 000 suffrages exprimés répartis entre deux partis politiques, soumis à deux modes de scrutin: un scrutin majoritaire uninominal avec cinq circonscriptions et une représentation proportionnelle à scrutin de liste, avec une seule circonscription.

Exemple N° 1

	Circonscriptions							Sièges remportés	
	1	2	3	4	5	Total	%	Maj.	RP
Parti A	3,000	2,600	2,551	2,551	100	10,802	43	4	2
Parti B	2,000	2,400	2,449	2,449	4,900	14,198	57	1	3
	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000	25,000	100		

Légende: Maj. = Système majoritaire uninominal, RP = Représentation proportionnelle.

© International IDEA

Dans le premier exemple, le parti A reçoit 43% des suffrages, soit beaucoup moins que le parti B qui en réunit 57%. Toutefois, avec un système majoritaire, le parti A remporte quatre des cinq sièges disponibles. En revanche, à la représentation proportionnelle, le parti B gagne plus de sièges (3) que le parti A (2). Cet exemple peut sembler caricatural, pourtant ce genre de résultat est très fréquent dans un système majoritaire.

Exemple N° 2

	Circonscriptions							Sièges remportés	
	1	2	3	4	5	Total	%	Maj.	RP
Parti A	3,000	2,000	2,000	200	50	7,250	29	3	1
Parti B	500	500	500	3,750	500	5,750	23	1	1
Parti C	500	250	750	1,000	3,000	5,500	22	1	1
Parti D	750	500	1,700	25	1,025	4,000	16	0	1
Parti E	250	1,750	50	25	425	2,500	10	0	1
	5,000	5,000	5,000	5,000	5,000	25,000	100	5	5

Légende: Maj. = Système majoritaire uninominal

RP = Représentation proportionnelle (utilisant la méthode des "plus forts restes" selon la formule de Hare).

© International IDEA

Dans le deuxième exemple, cinq partis sont en lice. Les deux mêmes systèmes sont appliqués. Dans cet exemple, les voix se répartissent entre les cinq partis en présence. Sous un système RP, chacun des partis reçoit un siège, bien que le parti A ait recueilli presque trois fois plus de suffrages que le parti E. En revanche, avec un scrutin majoritaire uninominal, le parti A, le plus populaire, reçoit trois sièges, les partis B et C arrivés en deuxième et troisième place se voient attribuer chacun un siège, tandis que les partis D et E n'ont pas de représentant. Ces exemples illustrent le caractère déterminant du système électoral sur la composition d'un parlement et, par voie de conséquence, sur le choix du gouvernement lui-même.

Auteurs et conseillers

ANNEXE E

Andrew Reynolds

Andrew Reynolds (Royaume-Uni) est administrateur de programme à International IDEA et doit rejoindre le Département d'études gouvernementales et internationales de l'Université Notre-Dame (E-U) en tant que professeur assistant. Publications: *Elections and Conflict Resolution in Africa* (1997), *Election '94: South Africa – An Analysis of the Results, Campaigns and Future Prospects* (1994), *Voting for a New South Africa* (1993), et nombreux articles parus dans *Journal of Democracy*, *Politics and Society* et dans *Electoral Studies*.

Ben Reilly

Ben Reilly (Australie) est administrateur de programme à International IDEA. Ancien conseiller pour la réforme constitutionnelle auprès du Département du Premier ministre à Canberra, de la Commission électorale australienne et de l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge. Publications: a collaboré à de nombreux ouvrages sur les questions électorales de la région Asie-Pacifique; articles parus, entre autres, dans *Electoral Studies*, *The Journal of Commonwealth and Comparative Politics* et *Representation*.

Kader Asmal

Professeur de droit à *Trinity College* (Dublin) pendant une trentaine d'années. De retour d'exil, il a participé aux négociations sur la nouvelle constitution démocratique de l'Afrique du Sud. Actuellement ministre des Eaux et des Forêts du gouvernement sud-africain. Publications: *Reconciliation through Truth* (1996).

Sarah Birch

Chargée de conférence sur la politique de l'Ukraine à l'Université d'Essex (Royaume-Uni). Publications : plusieurs articles sur le fonctionnement du système électoral et le comportement des électeurs en Ukraine.

John Carey

Assistant en sciences politiques à l'Université Washington de St-Louis (Mississippi) et ancien professeur de politique comparée à l'Université de Rochester et à l'Université catholique du Chili. Publications : *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (1992), *Term Limits and Legislative Representation* (1996) et *Executive Decree Authority: Calling out the Tanks or Filling out the Forms?* (à paraître).

Mona Makram Ebeid

Professeure de sciences politiques à l'Université américaine du Caire (Égypte) et ancienne députée à l'Assemblée législative égyptienne. Spécialisation et publications sur la politique extérieure du monde arabe, la vie politique et sociale en Égypte.

Jørgen Elklit

Enseignant au Département des sciences politiques de l'Université d'Aarhus (Danemark). Consultant dans treize pays d'Asie, d'Afrique et d'Europe, membre de la Commission électorale indépendante de l'Afrique du Sud en 1994 et du programme des vote à l'étranger de l'*Opstina* bosniaque. Spécialisation: démocratisation et élections. Nombreuses publications sur la méthodologie des élections, la politique danoise et l'histoire de la minorité allemande au Danemark.

Michael Gallagher

Chargé de cours de sciences politiques à *Trinity College* de l'Université de Dublin. Spécialisation: systèmes électoraux et politique référendaire. Publication: *Representative Government in Modern Europe* (1995).

Yash Ghai

Professeur Sir Yk Pao de droit public à l'Université de Hong Kong a enseigné en Tanzanie, en Grande-Bretagne, aux États-Unis, en Suède, à Singapour et à Fidji. Consultant en droit constitutionnel auprès de nombreux gouvernements et partis politiques. Spécialisation: droit public comparé, droits humains, relations inter ethniques, les entreprises étatisées et la sociologie du droit. Publication récente: *Hong Kong's New Constitutional Order: the Resumption of Chinese Sovereignty and the Basic Law* (1997).

Michael Krennerich

Attaché de recherches à l'Université de Heidelberg (Allemagne). Spécialisation: les systèmes électoraux et le financement de partis politiques en Afrique du Sud, au Panama et en Thaïlande. Publications: *Wahlen und Antiregimekriege in Zentralamerika* (1996) et *Elections in Africa: A Data Handbook* (en coll. avec Dieter Nohlen et de Bernhard Thibaut, à paraître).

Arend Lijphart

Professeur chargé de recherches en sciences politiques à l'Université de Californie, San Diego, a également enseigné à l'Université de Californie, Berkeley (1963-1968) et à l'Université de Leiden aux Pays-Bas (1968-1978); ancien président de l'Association américaine des sciences politiques (1995-1996). Spécialisation: conception de systèmes constitutionnels et électoraux. Publications: *Democracy in Plural Societies* (1977), *Power-Sharing in South Africa* (1985) et *Electoral Systems and Party Systems* (1994).

René Antonio Mayorga

Diplômé de l'Université libre de Berlin, Directeur du Centre bolivien d'études multidisciplinaires et professeur au programme associé de l'Université Harvard et de l'Université catholique de La Paz. Spécialisation: développement des élections démocratiques et de la démocratie en Amérique latine. Publication récente: *Antipolitica y Neopopulismo* (1996).

Edward McMahon

Directeur régional pour l'Afrique de l'Est et l'Afrique centrale à l'Institut national démocratique pour les affaires internationales à Washington, D.C. Spécialisation: Elaboration et mise en place de projets de développement démocratique en Asie et en Europe de l'Est.

Shaheen Mozaffar

Professeur agrégé de sciences politiques au Collège Bridgewater (Massachusetts) et attaché de recherches au Centre d'études africaines de l'Université de Boston. Spécialisation: régime colonial, politique et pluralité ethnique, changement de régime, démocratisation et système électoral en Afrique.

Vijay Patidar

Administrateur au département des scrutins en Inde. Consultant international en matière électorale, récemment en poste à Vukovar (Croatie) pour les Nations Unies

Mahesh Rangarajan

Historien de l'environnement et consultant en science politique à Delhi (Inde). Actuellement attaché à la Bibliothèque et Musée commémoratif Nehru.

Nigel Roberts

Professeur associé de science politique à l'Université Victoria de Wellington. En collaboration avec Jonathan Boston, Stephen Levine et Elizabeth McLay, il participe à un projet de recherche financé par la Fondation néo-zélandaise pour la recherche, la science et la technologie. Spécialisation: Introduction de la représentation proportionnelle en Nouvelle-Zélande, ses effets sur l'administration et la vie politique. Publication récente: *New Zealand under MMP: A New Politics?* (coauteur, 1996).

Wilma Rule

Professeure assistante en sciences politiques à l'Université de Reno (Nevada). Spécialisation: promotion des femmes anglophones ou immigrées en politique, relations entre les systèmes électoraux et l'accès des femmes au pouvoir politique. Publications: *Electoral Systems in Comparative Perspectives: Their Impact on Women and Minorities* (1994).

Nadezhda Shvedova

Chargée de recherches à l'Institut des États-Unis et du Canada à Moscou. Spécialisation: condition féminine, politique électorale et la démocratisation en Russie.

Sir Anthony Siaguru

Avocat en Papouasie-Nouvelle-Guinée. Ancien ministre et haut fonctionnaire, a récemment occupé le poste de Secrétaire général délégué au Commonwealth.

Jan Sundberg

Professeur de sciences politiques à l'Université de Helsinki en Finlande. Spécialisation: politique, histoire des partis et analyse des élections en Finlande.

Marie-José Protais

Rédactrice-éditrice de la version française de ce manuel. Journaliste. Présidente-fondatrice d'Amnesty International-section française. Publications et spécialisation: *Au-delà de l'État* (manuel de droit international), ouvrages et articles sur l'économie du développement, les libertés politiques et les droits des femmes.

A propos de International IDEA

ANNEXE F

Objectifs

Créé en 1995, International IDEA (l'Institut International pour la Démocratie et l'Assistance Electorale) s'efforce:

- De promouvoir et de faire progresser la démocratie durable;
- D'améliorer et de consolider les processus électoraux;
- D'offrir un forum de débat et d'action aux individus et aux organisations engagés dans la promotion de la démocratie.

Avec des membres dans le monde entier et une portée globale, International IDEA est une organisation internationale unique ayant pour mandat exclusif celui d'élargir les espaces démocratiques de part le monde. Il est indépendant de tout intérêt national et répond aux demandes qui lui sont adressées avec flexibilité et rapidité.

Membres

International IDEA compte actuellement 19 Etats membres représentant les quatre continents et cinq organisations non-gouvernementales internationales. International IDEA a également des accords formels de coopération et collabore étroitement avec plusieurs organisations inter-gouvernementales et agences multilatérales.

Actions

International IDEA:

- Aide les pays à renforcer leurs capacités pour consolider les institutions démocratiques;
- Offre un lieu de réunion et facilite le dialogue entre les acteurs de la démocratie du monde entier.
- Développe les connaissances sur les élections et l'observation des élections;
- Promeut la transparence, la responsabilité, le professionnalisme et l'efficacité dans l'administration des élections, dans le contexte du développement démocratique;
- Développe et promeut des normes, règles et principes directeurs qui s'appliquent au pluralisme et aux processus démocratiques.

International IDEA
Strömsborg
S-103 34 Stockholm, Suède
Tél : + 46 8 698 3700
Fax : + 46 8 20 24 22
E-mail : info@idea.int
Website: <http://www.idea.int>

