

**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](http://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
<b>1. VUE D'ENSEMBLE</b>	<b>1</b>
Comment utiliser ce manuel	5
La nature des systèmes électoraux	7
L'importance des systèmes électoraux	7
Les objectifs des systèmes électoraux	9
<b>2. LE MONDE DES SYSTÈMES ÉLECTORAUX</b>	<b>17</b>
<b>3. AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DES DIVERS SYSTÈMES</b>	<b>27</b>
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
Appareusement	89
Listes non bloquées, bloquées et panachage	90
Représentation des circonscriptions	91
<b>4. REPRÉSENTATIONS PARTICULIÈRES</b>	<b>97</b>
Représentation des femmes	97
Représentation des minorités	98
Représentation des communautés	99
<b>5. ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLES, SÉNATORIALES ET MUNICIPALES</b>	<b>103</b>
Élection présidentielle	103
Élection de la chambre haute	109
Élection des autorités locales	111

<b>6. CONSIDÉRATIONS FINANCIÈRES ET ADMINISTRATIVES</b>	115
<b>7. CONSEILS À L'ENDROIT DES DES CONCEPTEURS ET RÉFORMATEURS DE SYSTÈMES ELECTORAUX</b>	121

### **Annexes**

<b>A. Les systèmes électoraux dans le monde</b>	135
<b>B. Glossaire</b>	141
<b>C. Bibliographie</b>	147
<b>D. Incidence du système électoral sur la conversion des suffrages en sièges</b>	152
<b>E. Auteurs et conseillers</b>	155
<b>F. A propos de International IDEA</b>	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>anssi appelé</i> Scrutin parallèle
SMU	Scrutin majoritaire uninominal
VA	Vote alternatif <i>anssi 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 soulever 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 illusoire 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 plurinominal (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.