

# 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?



## 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.

