



Directive de politique générale

16 septembre 2013

Assistance électorale des Nations Unies: conception et réforme des systèmes

Approuvée par: Jeffrey Feltman, Coordonnateur de l'assistance électorale des Nations Unies
Date d'approbation: *16 septembre 2013*
Contact: *Équipe des politiques et de la mémoire institutionnelle*
Division de l'assistance électorale
Département des affaires politiques
Date de révision: *15 septembre 2015*

DIRECTIVE DE POLITIQUE GENERALE

Assistance électorale des Nations Unies: conception et réforme des systèmes

Sommaire:

- A. Objectif**
- B. Champ d'application**
- C. Justification**
- D. Politique générale**
- E. Références**
- F. Suivi et conformité**
- G. Dates**
- H. Contact**
- I. Historique**

ANNEXE

Annexe A: Cadre normatif international

A. OBJECTIF

1. La présente directive définit la politique des Nations Unies en ce qui concerne l'assistance à la conception et à la réforme des systèmes électoraux. Cette politique vient compléter la Directive concernant les « Principes et types d'assistance électorale de l'Organisation des Nations Unies » (FP/01/2012) et doit être examinée en tant que telle. La présente directive contient également d'importantes informations techniques et un aperçu général des considérations d'ordre politique, dans ce contexte. Au regard des composantes de tel ou tel système électoral visant à promouvoir ou garantir l'élection de femmes (y compris par des mesures temporaires spéciales), la présente directive devrait être également examinée en liaison avec le principe directeur régissant « la promotion de la participation électorale et politique des femmes par l'assistance électorale des Nations Unies » (FP/03/2013).

B. CHAMP D'APPLICATION

2. La présente directive s'applique à toutes les entités du système des Nations Unies et au personnel des Nations Unies ayant des activités relatives aux processus ou aux systèmes électoraux (y compris dans les cas où le personnel participant n'opère pas en tant que « conseiller électoral »). Par « Nations Unies » ou « ONU », on entend l'ensemble du système des Nations Unies – à savoir tous les départements, fonds et programmes, entités, fonds d'affectation spéciale, commissions, missions de maintien de la paix, missions politiques spéciales, missions de consolidation de la paix, bureaux de pays et autres entités. La présente directive s'applique également aux missions consultatives et aux services à durée limitée.

C. JUSTIFICATION

3. Le Coordonnateur de l'assistance électorale des Nations Unies – à savoir le Secrétaire général adjoint aux affaires politiques (désigné ci-après sous le nom de « Coordonnateur ») – est le principal responsable, à l'échelle du système, de l'élaboration, de la publication et de la diffusion de la politique électorale de l'ONU. Par « politique électorale de l'ONU », on entend le cadre normatif et les principes directeurs s'appliquant à toutes les entités des Nations Unies qui apportent une assistance électorale. La présente directive a été mise au point dans le cadre des efforts déployés par le Coordonnateur pour définir un ensemble complet de politiques électorales s'appliquant au système des Nations Unies.

D. POLITIQUE GENERALE

Contexte

4. En quelques mots, un système électoral est un ensemble de règles par lesquelles le vote des électeurs se traduit par l'obtention d'un siège, pour tel ou tel parti politique et candidat. D'une manière générale, ledit système est inscrit dans la Constitution (ou « loi fondamentale »), dans la législation électorale et/ou toute autre législation régissant les processus électoraux de gouvernement. Il peut exister de telles règles pour toute institution publique ou privée dont les membres sont élus; mais le présent document est principalement consacré aux règles régissant les élections législatives nationales. La nature des systèmes électoraux a des incidences très importantes sur le plan du régime politique et du type de gouvernance adoptés par un pays; dès lors, le débat sur la conception ou la réforme du système électoral est un enjeu très sensible, lié à diverses considérations politiques.

5. Il existe une littérature très abondante en matière de théorie électorale, mais aussi d'instruments techniques dans ce domaine (on trouvera à la fin du présent document une sélection des ouvrages les plus pertinents). Notre intention n'est pas de reproduire ou de présenter tous les ouvrages ou documents existants. Il s'agit plutôt de permettre au personnel de l'ONU de saisir de manière globale les principales composantes des systèmes électoraux, et de fournir aux Nations Unies des directives politiques sur le soutien à apporter aux États Membres en matière de conception ou de réforme de leur système électoral. Dans la directive de politique électorale intitulée « Principes et types d'assistance électorale de l'Organisation des Nations Unies », le Coordonnateur des Nations Unies pour l'assistance électorale définit un certain nombre de principes complémentaires pour guider les Nations Unies dans ce domaine. Ces principes s'appliquent également au soutien et aux conseils apportés par l'ONU au sujet du système électoral de tel ou tel pays.

Cadre normatif international

6. La plupart des États ont ratifié des conventions qui les obligent à respecter – entre autres éléments – le principe du suffrage universel et égal, le vote secret, et l'organisation périodique d'élections honnêtes, garantissant l'expression libre de la volonté du peuple. L'un des instruments majeurs, à cet égard, est le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui s'inspire de la Déclaration universelle des droits de l'homme (cf. l'annexe A pour plus de précisions). Dans ce même contexte, il existe encore d'autres instruments, tels que la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, qui exige des États d'éliminer tout obstacle juridique ou autre à la participation

égale des femmes à la vie politique, ou encore la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Il existe également des conventions régionales, contenant des dispositions du même type – donc également contraignantes pour les pays qui les ont signées - au sujet des droits électoraux du citoyen. Outre ces obligations définies par le droit international, les États Membres des Nations Unies peuvent conclure des accords entre eux pour le respect de certains principes ou règles, sans pour autant en faire des dispositions contraignantes. Ce type d'engagement politique peut prendre la forme de déclarations, de résolutions et autres textes similaires, et s'appliquer au niveau mondial ou régional.

7. Cependant, ces obligations internationales et ces engagements politiques n'imposent pas tel ou tel type de système électoral. Ainsi, le système de la représentation proportionnelle et celui du scrutin majoritaire peuvent être également adaptés au suffrage universel, à la tenue d'élections périodiques et honnêtes, et au respect du principe de non-discrimination. Dans le monde entier, les pays ont recours à l'un ou l'autre de ces systèmes électoraux, voire à une association des deux systèmes. En d'autres termes, indépendamment des principes de suffrage universel, de secret du vote et d'élections périodiques et honnêtes garantissant la libre expression de la volonté du peuple, il n'existe pas de normes absolues à respecter pour aider à la conception *globale* d'un système électoral.

8. L'Assemblée générale des Nations Unies a également réaffirmé, à maintes reprises, dans ce domaine électoral, que, « si les démocraties ont des caractéristiques communes, il n'existe pas de modèle unique de démocratie », que « la démocratie n'est pas l'apanage d'un pays ou d'une région », et qu'« il importe de respecter pleinement la souveraineté et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes »¹. Par conséquent, pour tel ou tel pays, le choix d'un système électoral est lié à la juridiction nationale, ainsi qu'à ses obligations internationales.

9. En résumé, le droit international donne une certaine liberté – assez importante – à chaque pays en matière de conception précise du système électoral. Cependant, eu égard aux obligations internationales liées au respect du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, il convient de garder à l'esprit le commentaire (non contraignant, mais faisant autorité) du Comité des droits de l'homme des Nations Unies au sujet de ce pacte. Concernant l'article 25 du Pacte – qui traite des droits électoraux -, le Comité des droits de l'homme a déclaré: « tout système (électoral) adopté par un État partie doit être compatible avec les droits protégés par l'article 25, et doit garantir effectivement la libre expression du choix des électeurs. Le principe « à chacun une voix » doit s'appliquer, et, dans le cadre du système électoral de chaque État, le vote d'un électeur doit compter autant que celui d'un autre électeur. Le découpage des circonscriptions électorales et le mode de scrutin ne devraient pas orienter la répartition des électeurs dans un sens qui entraîne une discrimination à l'encontre d'un groupe quelconque, et ne devraient pas supprimer ni restreindre de manière déraisonnable le droit qu'ont les citoyens de choisir librement leurs représentants ».

¹ Résolution 66/163 de l'Assemblée générale, en date du 19 décembre 2011. L'Assemblée générale a adopté des résolutions formulées dans des termes assez proches dès le début des années 1990. Dans sa résolution 48/124 du 20 décembre 1993, par exemple, l'Assemblée générale faisait observer: « Il n'existe pas de système politique ou de modèle unique de procédure électorale convenant également à toutes les nations et à tous les peuples, et les systèmes politiques et les processus électoraux sont conditionnés par des facteurs historiques, politiques, culturels et religieux ».

Cadre de l'assistance électorale des Nations Unies

10. Avant que l'ONU puisse apporter une quelconque assistance électorale, deux conditions doivent être remplies: premièrement, cette assistance doit reposer totalement sur un mandat du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale, ou sur une demande officielle d'un État Membre ou d'un territoire; et, deuxièmement, une évaluation doit être effectuée par le Coordonnateur de l'assistance électorale. Sur la base du rapport d'évaluation, le Coordonnateur approuvera l'assistance électorale des Nations Unies, ou la jugera au contraire inappropriée; s'il l'approuve, il définira le type d'assistance à apporter, ses paramètres et ses modalités.

Considérations concernant les politiques à mener

11. La question de la représentation est au cœur de tout système électorale: quelles personnes ou entités doivent être représentées – étant entendu que l'ensemble du peuple doit être représenté pendant la période de législature concernée. La représentation en question peut être celle d'une zone géographique, d'un courant idéologique, de l'appartenance à tel ou tel parti politique, de tel ou tel groupe de population, ou encore d'une dimension identitaire importante dans le pays en question.

12. La conception d'un système électorale est un processus de nature politique et une question très sensible ayant des incidences importantes notamment sur la répartition du pouvoir politique, sur l'intégration des corps élus, et sur la stabilité des institutions politiques. Le type de système électorale choisi peut également avoir un certains poids politique, à la fois à court terme et à long terme, dans les directions suivantes:

- le degré de proportionnalité entre la répartition des sièges et le nombre de voix obtenu par chaque parti;
- l'importance numérique et la cohésion interne des partis politiques – deux éléments qui, à leur tour, pourront influencer sur la formation du gouvernement;
- la tendance du système électorale en question à consacrer les partis politiques déjà bien établis et à rendre difficile une participation effective de nouveaux partis;
- l'efficacité des mesures visant à favoriser la représentation des femmes et, le cas échéant, d'autres groupes spécifiques, tels que les minorités et les populations indigènes;
- l'importance du nombre de voix recueillies par des partis ou des candidats qui n'ont pas remporté de siège et le caractère incitatif de ce phénomène dans le sens d'un vote tactique pouvant favoriser des partis plus importants;
- la responsabilité à l'égard des votants;
- l'acceptation des résultats du scrutin et la légitimité des institutions politiques;
- le fonctionnement des institutions politiques – et notamment les relations entre les pouvoirs législatif et exécutif.

13. Le système électorale, qui doit reposer sur les obligations juridiques et les engagements internationaux du pays en question, doit être adapté à la situation du pays. Cette « adéquation » avec la situation du pays doit être définie pour chaque État: autrement dit, les acteurs nationaux doivent s'accorder sur les objectifs politiques du système électorale dont le pays souhaite se doter. Aucun système ne pourra répondre à l'ensemble des objectifs politiques fixés; le système électorale ne peut à lui seul résoudre les problèmes liés à la paix ou les problèmes d'insertion sociale. Il faudra faire des choix parmi tous les modèles électoraux, leurs composantes et leurs effets; de même, il faudra établir des priorités quant aux objectifs que le système choisi est censé atteindre. S'il y a, certes, des aspects techniques à prendre en considération, ces choix seront avant tout politiques, et devront être

faits par les acteurs nationaux (cette notion d'« acteur national » peut varier d'un pays à l'autre; mais elle devrait en principe inclure non seulement le législateur et les membres du gouvernement, mais aussi des pans plus larges de la société).

14. Par conséquent, l'assistance fournie par les Nations Unies devrait permettre l'élaboration de politiques et l'application de mesures appropriées pour la promotion – autant que possible – de la participation de tous les secteurs de la société, y compris des groupes sous-représentés au niveau électoral ou marginalisés (et ce, aussi bien dans le cadre de la conception du système électoral que dans le contexte d'une éventuelle réforme du système). Les mesures en question pourront être ponctuelles (c'est-à-dire adaptées à un événement électoral particulier), ou encore des mesures temporaires spéciales ou des programmes à plus long terme.

15. D'autre part, la notion même d'« intégration » – généralement considérée comme une caractéristique importante des processus électoraux – dépend du contexte politique et social du pays concerné. Parler d'« intégration », ce n'est pas nécessairement garantir que chaque électeur s'étant exprimé lors d'un scrutin soit représenté par une ou plusieurs personnes au sein d'un corps élu. Et, si de nombreux États Membres ont signé des conventions internationales qui les obligent à respecter les droits politiques de tous leurs citoyens – y compris les populations indigènes et les minorités -, cela ne signifie pas nécessairement que les États en question vont adopter un système électoral permettant de représenter les partis politiques, les candidats et les électeurs sur des bases ethniques, linguistiques ou géographiques plutôt que strictement politiques (au sens idéologique du terme).

16. En outre, il faut garder à l'esprit le fait que tout système de quota ou de sièges réservés visant à permettre la représentation de tel ou tel groupe ou catégorie de population implique une analyse précise du système électoral existant et de son fonctionnement. Les systèmes de quotas ou de sièges réservés peuvent également porter atteinte au principe de l'égalité des voix. En d'autres termes, pour évaluer véritablement les systèmes spéciaux en question, il convient d'étudier au préalable l'ensemble des conséquences politiques et juridiques que ces systèmes peuvent avoir.

17. L'objectif final de toute élection devrait être la désignation, de manière sereine (dans le respect des lois), de représentants, la répartition du pouvoir politique et la garantie de l'alternance (ainsi que, le cas échéant, la prévention ou le règlement de conflits). Le système électoral contribue à la réalisation de ces objectifs, car, en fonction de sa nature, il peut favoriser une véritable représentativité du corps élu – c'est-à-dire la garantie que les divers segments de la société soient effectivement représentés. Pour le moins, le système électoral ne doit pas conforter ou accentuer les divisions qui ont pu prévaloir jusqu'alors. Autrement dit, il importe que les acteurs nationaux fassent de vrais choix en matière de conception ou de réforme du système électoral du pays, au terme d'un processus de consultation global et transparent. C'est cette capacité de délibération en amont qui rendra crédibles et acceptables les résultats de toute élection.

18. La nécessité d'un débat préalable est d'autant plus forte dans les pays qui sortent d'un conflit – afin, précisément, de dépasser les causes du conflit. Dans ce contexte, l'objectif suprême doit être une paix et une sécurité durables. La participation de tous aux élections et un certain niveau de légitimité juridique sont des composantes essentielles d'un tel processus.

19. En résumé, un système électoral doit:
- a) être conforme aux obligations et engagements internationaux du pays concerné;
 - b) prendre en compte la situation politique, juridique, sociale et culturelle du pays;
 - c) être fondé sur une définition précise, par les acteurs nationaux, des objectifs du système;
 - d) contribuer à des processus politiques ouverts à tous et, le cas échéant, à l'élimination des facteurs de conflit – tels qu'une discrimination et une exclusion systématiques;
 - e) permettre éventuellement de nouvelles orientations politiques;
 - f) être conçu dans le cadre d'un processus ouvert à tous, transparent et participatif;
 - g) et ne doit pas faire l'objet de modifications constantes – notamment à la veille d'une élection.

Principes directeurs

20. Sur la base des considérations que nous venons d'exposer, le *principal objectif* du personnel des Nations Unies chargé d'assister et de conseiller en matière électorale doit être d'aider les acteurs nationaux à prendre des décisions éclairées et reposant sur une excellente connaissance, par tous les intervenants, des obligations internationales et des objectifs politiques du pays, et d'adopter un système électoral ayant toutes les caractéristiques définies au paragraphe 19, ci-dessus.

21. Par conséquent, le personnel des Nations Unies devant fournir aux acteurs nationaux une assistance et des conseils en matière de système électoral doit:

- i. avoir une bonne connaissance du contexte politique, culturel, juridique et social du pays concerné – y compris les facteurs de conflit et les problèmes des femmes et d'autres catégories traditionnellement sous-représentées, telles que les minorités et les populations indigènes;
- ii. connaître de manière très précise les dimensions théorique et pratique des systèmes électoraux, et, en cas de doute sur tel ou tel aspect, demander l'avis d'experts (par exemple ceux de la Division de l'assistance électorale et du Département des affaires politiques);
- iii. dès le départ, apporter des conseils sur un *processus* ouvert à tous, consultatif et transparent de conception ou de réforme du système électoral, et promouvoir ce processus. Un processus « ouvert à tous » signifie qu'il doit s'adresser non seulement aux acteurs politiques établis, mais aussi aux femmes et autres groupes dont les droits électoraux ont pu être systématiquement ignorés ou restreints par le passé (il peut s'agir de catégories telles que les minorités, les populations indigènes et les jeunes).
- iv. conseiller les acteurs nationaux au sujet de la *nature* d'un système électoral ouvert à tous, susceptible de respecter les obligations et engagements internationaux de leur pays, de permettre la réalisation des objectifs fixés dans le cadre d'un processus de concertation, et de contribuer à une vie politique ouverte à tous, ainsi qu'à une paix et une sécurité durables. Pour ce faire, il convient notamment:

- a) de contribuer à la compréhension, par les acteurs nationaux, des caractéristiques des différents systèmes électoraux appliqués dans les différents pays, et de leurs conséquences habituelles, sur le plan technique comme au niveau politique;
 - b) d'encourager et – si la demande en est faite – de faciliter le dialogue des acteurs nationaux au sujet des objectifs et des caractéristiques du système électoral qui sera adopté; il faudra, pour ce faire, s'interroger sur le système le plus adapté à la situation spécifique du pays;
 - c) de concrétiser les objectifs souhaités par les acteurs nationaux sous forme de différentes options techniques, et d'en expliquer le fonctionnement potentiel – notamment en termes d'incidences et de conséquences au niveau politique;
 - d) d'étudier l'impact spécifique de chaque système électoral proposé sur la participation politique des femmes et de tout groupe traditionnellement marginalisé (en particulier les minorités et les populations indigènes), et leur représentation au sein des instances élues;
 - e) de promouvoir la participation des femmes et de tout groupe traditionnellement marginalisé (notamment les minorités et les populations indigènes) et de fournir des conseils sur les moyens d'améliorer cette participation – par exemple, selon les situations, par le recours à des mesures temporaires spéciales telles que la discrimination positive, le traitement préférentiel ou encore les systèmes de sièges réservés sur la base de quotas (le tout, par une analyse globale des effets éventuels de ces mesures ou systèmes).
- v. éviter toute dimension normative, rester neutre vis-à-vis de toutes les options possibles pour les acteurs nationaux et éviter toute ingérence dans les processus décisionnaires du pays, ou encore toute pression et tout favoritisme dans le sens de tel ou tel système. Toutefois, cela ne doit pas empêcher les experts des Nations Unies d'avoir un avis éclairé sur le fait que telle ou telle caractéristique de tel ou tel système électoral risque:
- a) d'avoir des effets contraires aux obligations et engagements internationaux du pays (tels que le suffrage universel et égal, le secret du vote ou encore des élections périodiques et honnêtes) ou contraires, également, aux objectifs fixés par les acteurs nationaux;
 - b) d'exclure du processus politique un certain nombre de secteurs ou de catégories de la société, et de porter atteinte à la confiance accordée au système et à sa crédibilité (c'est le cas, par exemple, d'un système caractérisé par un écart extrême entre le nombre de voix recueillies par tel ou tel groupe ou parti et le niveau de sa représentation au sein du corps élu concerné);
 - c) d'accentuer encore les divisions et les sources de conflit au sein de la société en question;
 - d) ou encore de provoquer des effets pervers et une situation paradoxale (c'est le cas, par exemple, d'un système dans lequel un nombre de voix accru se solde, en fait, par une réduction du nombre de sièges remportés).

Les avis et conseils partagés avec les acteurs nationaux au terme d'un processus de coordination doivent toujours être constructifs, avisés et accompagnés d'un éventail de solutions possibles.

22. Les considérations et directives politiques que nous venons d'évoquer s'appliquent également au personnel des Nations Unies qui fournit des conseils au sujet d'aspects très précis de tel ou tel système électoral – dans le cadre de son mandat. Comme dans le cas des autres dimensions de l'assistance électorale de l'ONU, ce type de conseils, plus spécifique, ne peut être apporté qu'à la demande exclusive et officielle d'un État Membre ou territoire, et après évaluation des besoins et approbation du Coordonnateur de l'assistance électorale des Nations Unies. Les conseils des experts doivent toujours être fournis après consultation de l'entité des Nations Unies qui apporte l'assistance électorale.

23. Si l'assistance électorale émane de plusieurs instances internationales à la fois, le personnel des Nations Unies devra, dans la mesure du possible, rechercher un consensus et coordonner la position de la communauté internationale, afin d'éviter de présenter un tableau contradictoire aux acteurs nationaux.

24. Les conseils concernant l'élaboration ou la réforme d'un système électoral sont une question à la fois technique et politique. Dans le contexte politique, les opérateurs de l'assistance électorale des Nations Unies devraient, dès le début du processus, y impliquer le représentant le plus haut placé des Nations Unies dans le pays concerné – à savoir le Coordonnateur résident, le Représentant spécial du Secrétaire général ou leurs adjoints respectifs, ou encore le principal conseiller politique (s'il y en a un sur place). L'orientation et le soutien que ces personnalités peuvent donner au niveau politique sont importants pour l'élaboration ou la réforme du système électoral. La Division de l'assistance électorale du Département des affaires politiques devra également être informée, afin qu'elle puisse également indiquer des orientations et apporter un soutien.

Composantes techniques des systèmes électoraux

25. Au niveau mondial, il existe de nombreux systèmes électoraux, différents les uns des autres; toutefois, on les regroupe généralement en trois grandes catégories: les scrutins majoritaires (majorité relative ou absolue), les systèmes proportionnels et, enfin, les systèmes mixtes. Pour l'élaboration de ces catégories, on distingue généralement trois variantes:

- a) **Le système électoral à proprement parler:** il s'agit du mode de calcul de la répartition des sièges. À cet égard, les principaux systèmes sont les suivants: a) le système majoritaire (majorité relative ou absolue), par lequel les sièges sont attribués aux listes² ou aux candidats ayant obtenu la majorité des voix par rapport aux autres candidats (système de la majorité relative) ou plus de 50 % des voix (majorité absolue); b) le système proportionnel, par lequel le nombre de sièges attribué est proportionnel au nombre de voix recueillies par chaque liste ou candidat. Il existe également des variantes de ces deux systèmes, et, notamment, des systèmes mixtes associant des éléments de chacun des deux systèmes.
- b) **Le type de scrutin:** il peut s'agir du scrutin uninominal (l'électeur choisit une seule liste ou un seul candidat parmi plusieurs), du scrutin plurinominal (l'électeur vote pour plusieurs partis/candidats), ou encore du vote préférentiel (choix des candidats par ordre de préférence).

² Dans la présente directive, nous utilisons le terme de "liste" plutôt que celui de « parti ». Il n'y a pas forcément, dans tous les pays, un groupe politique spécifique qui souhaite désigner des candidats dans le cadre d'une formation officiellement enregistrée en tant que « parti politique ». Par conséquent, une « liste » est une entité qui participe à une élection en désignant de multiples candidats (c'est ce que l'on appelle « présenter une liste de candidats »).

- c) **La taille du « secteur électoral »**: le nombre de représentants ou de sièges attribué à chaque secteur électoral³. Il y a des circonscriptions uninominales (un seul représentant) et des circonscriptions plurinominales (plusieurs représentants).
26. Les différentes combinaisons possibles de ces trois variantes constituent la base de la typologie des systèmes électoraux aujourd'hui reconnue (*pour plus de précisions, voir le tableau 1: Typologie des systèmes électoraux*).
27. Outre ces trois principales variantes, il peut exister d'autres éléments importants:
- a) Le seuil électoral: c'est le pourcentage minimum de voix qu'une liste doit obtenir pour pouvoir remporter un siège. Ce système n'existe pas forcément dans tous les pays. Lorsqu'il existe, le seuil électoral officiellement reconnu est défini par la loi – et peut être, par exemple, un certain pourcentage de voix.
 - b) Le nombre de secteurs électoraux dans chaque pays, et le système de découpage électoral.
 - c) Le système de répartition du nombre de sièges par circonscription – avant l'élection.
 - d) Les mécanismes compensatoires: dans le système de représentation proportionnelle avec liste regroupant plusieurs circonscriptions, un certain nombre de sièges peuvent être réservés afin que l'attribution finale de sièges aux différentes listes reflète la proportion de voix recueillies au total au niveau national: on peut ainsi « compenser » le nombre de sièges, pour chaque liste, en cas d'écart par rapport au poids réel des voix obtenues globalement, au niveau national.
 - e) Les mesures temporaires spéciales, tels que les quotas et les sièges réservés pour la représentation des femmes ou d'autres groupes tels que les minorités et les populations indigènes.
 - f) L'obligation de participation électorale: certains systèmes exigent une participation minimale de 50 % des électeurs inscrits – voire plus – à toute élection (y compris les référendums); c'est la condition de la validité des résultats du scrutin.
 - g) La répartition géographique des voix: certains systèmes électoraux exigent du candidat qui remporte l'élection un certain niveau de soutien de la part d'un nombre de régions ou de circonscriptions préalablement fixé (ce système s'applique principalement aux élections présidentielles).
28. A défaut d'une conception très scrupuleuse du système électoral, ou en cas de manipulation délibérée du système, les effets escomptés peuvent être faussés. Parmi les éléments pouvant fausser le système, citons les suivants:

³ Dans la présente directive, nous utilisons également le terme de « circonscription » (“constituency”, en anglais). Sauf indication particulière, ces deux notions – « secteur électoral » et « circonscription » - se recourent.

- a) Un découpage électoral inégal: en d'autres termes, des différences excessives en ce qui concerne l'importance des circonscriptions (c'est-à-dire le rapport entre le nombre de représentants élus et le nombre d'électeurs (ou, plus généralement, le nombre d'habitants/de citoyens) pour chaque circonscription;
- b) Le « charcutage électoral »: autrement dit, une manipulation délibérée du découpage des secteurs, qui conduit à une représentation disproportionnée des partis politiques par rapport au nombre de voix réellement recueillies.

Typologie des systèmes électoraux

29. Comme nous l'avons déjà souligné, la typologie courante des systèmes électoraux repose sur les différentes variations des composantes majeures des systèmes (le système électoral à proprement parler, le type de scrutin et la taille des secteurs électoraux ou circonscriptions). Les intitulés traditionnels des différents systèmes sont les suivants:

Systèmes majoritaires (majorité relative ou absolue)

- Le scrutin majoritaire à un tour
- Le scrutin majoritaire à deux tours
- Le vote préférentiel
- Le vote bloqué (ou vote unique)
- Le vote bloqué de parti
- Le vote unique non transférable (parfois appelé « scrutin semi-proportionnel »)
- Le vote bloqué restreint

Systèmes proportionnels

- La représentation proportionnelle avec liste de parti (liste bloquée ou ouverte)
- Le vote unique transférable

Systèmes mixtes

- Le système parallèle (parfois baptisé « semi-proportionnel »)
- Le système de représentation proportionnelle mixte

30. Certains systèmes sont plus courants que d'autres. Le système de représentation proportionnelle avec listes de parti et celui du scrutin majoritaire à un tour – ainsi que les systèmes mixtes associant ces deux formules – sont les plus courants en ce qui concerne l'élection de la Chambre basse ou de la Chambre unique du Parlement. Le vote bloqué restreint, le vote unique transférable, le vote unique non transférable, le vote préférentiel et le vote bloqué de parti sont des systèmes beaucoup plus rares, utilisés dans quelques pays seulement, pour ce type d'élection.

Tableau 1. Typologie des systèmes électoraux

I. Taille du secteur électoral ou de la circonscription	II. + Système électoral à proprement parler...	III. + Type de scrutin <i>Chaque électeur:</i>	= Type de système électoral
Circonscriptions uninominales (un siège par circonscription)	Majorité relative (le candidat ou parti obtenant le plus de voix l'emporte)	dispose d'une voix, qu'il utilise pour soutenir un seul candidat	Scrutin majoritaire à un tour. Le candidat remportant le plus de voix est élu. Le pourcentage de voix obtenues par le vainqueur par rapport à l'ensemble des suffrages exprimés ne compte pas: pour être élu, le candidat ou la candidate doit simplement remporter davantage de voix que ses concurrents.

I. Taille du secteur électoral ou de la circonscription	II. + Système électoral à proprement parler...	III. + Type de scrutin <i>Chaque électeur:</i>	= Type de système électoral
	Majorité absolue (le vainqueur doit remporter plus de 50 % des voix)	dispose d'une voix, qu'il utilise pour soutenir un seul candidat	Scrutin majoritaire à deux tours. Si aucun des candidats n'obtient la majorité absolue lors du premier tour, un second tour a lieu. Le second tour oppose soit les deux candidats ayant obtenu le plus de voix au premier tour, soit plusieurs candidats (par exemple, tous ceux ayant atteint un certain pourcentage de voix). S'il y a plus de deux candidats au second tour, c'est la règle de la majorité relative qui s'applique pour désigner le candidat élu.
		peut classer les candidats par ordre de préférence	Vote préférentiel. Sur leur bulletin de vote, les électeurs choisissent leurs candidats par ordre de préférence: ils peuvent désigner soit un seul candidat, soit plusieurs, jusqu'à un certain nombre maximum (c'est-à-dire le nombre de personnalités représentant la circonscription en question). Si, parmi les candidats choisis en premier, aucun n'a la majorité, le candidat du bas de la liste (c'est-à-dire ayant obtenu le moins de voix préférentielles) est éliminé; les voix qu'il ou elle a obtenues sont alors réparties entre tous les autres candidats restants, à commencer par la personnalité arrivée deuxième; et ce système se poursuit jusqu'à ce qu'il ne reste plus qu'un seul nom (celui du candidat ayant obtenu, finalement, une majorité de voix). Pour désigner ce système, on parle parfois, en anglais, d'« instant run-off » (ou scrutin de ballottage).
Circonscriptions plurinominales (deux sièges ou plus par circonscription)	Majorité relative (le candidat ou parti ayant obtenu le plus de voix l'emporte)	dispose d'une voix, qu'il accorde à un seul candidat	Vote unique non transférable. L'électeur accorde une voix à un seul candidat, même s'il y a plusieurs sièges à pourvoir. Les candidats obtenant le plus de voix sont élus.
		dispose de plusieurs voix, qu'il accorde à un nombre de candidats correspondant au nombre de sièges à pourvoir	Vote bloqué (ou vote unique). Les électeurs choisissent un nombre de candidats équivalant au nombre de sièges à pourvoir. Les candidats obtenant le plus de voix sont élus.
		dispose de plusieurs voix, mais d'un nombre inférieur à celui des sièges à pourvoir.	Vote bloqué restreint. Les électeurs accordent plus d'une voix (mais en nombre inférieur à celui des sièges à pourvoir). Les candidats obtenant le plus de voix sont élus.
		dispose d'une voix, qu'il doit accorder à un seul parti	Vote bloqué de parti. Les formations politiques présentent une liste de candidats, dont le nombre correspond au nombre de sièges à pourvoir. <i>Tous</i> les candidats de la liste remportant le plus de voix sont élus.
	Principe de proportionnalité	dispose d'une seule voix, qu'il doit accorder à une liste exclusivement	Représentation proportionnelle avec liste de parti bloquée. Les sièges sont attribués aux listes en fonction du nombre de voix obtenues. Les candidats figurant sur la liste choisie obtiennent un siège en fonction du rang qu'ils occupent sur la liste (autrement dit, un parti qui remporte trois sièges les attribue aux trois premiers candidats de la liste).
		dispose d'une voix, qu'il doit accorder à une seule liste, et d'une ou plusieurs autres voix, qu'il accorde à un ou plusieurs candidat(s) selon le principe préférentiel (et, dans certains cas, l'électeur peut même rayer un candidat de la liste)	Représentation proportionnelle avec liste de parti ouverte. Les sièges sont attribués aux listes (correspondant chacune à un parti politique) en fonction du nombre de voix obtenu. Les candidats de chaque liste choisie par les électeurs obtiennent un siège en fonction du nombre de voix qu'ils ont obtenus personnellement. L'ordre dans lequel les candidats obtiennent leur siège en fonction du nombre de voix qu'ils ont obtenu peut varier d'un système à l'autre.
		peut voter pour plusieurs candidats par ordre de préférence	Vote unique transférable. Les électeurs choisissent leurs candidats par ordre de préférence. Dans certains cas, ils peuvent désigner autant de candidats qu'ils le souhaitent; mais, dans d'autres cas, il y a une règle fixant un nombre maximum ou minimum de candidats à choisir. Pour déterminer les résultats, on

I. Taille du secteur électoral ou de la circonscription	II. + Système électoral à proprement parler...	III. + Type de scrutin <i>Chaque électeur:</i>	= Type de système électoral
			fixe d'abord un quota (par exemple, le nombre total de voix divisé par le nombre total de sièges plus une voix). Les candidats qui atteignent le quota sur la base de la préférence des électeurs remportent un siège. Pour chaque candidat ainsi élu, l'excédent de voix – c'est-à-dire le nombre de voix supplémentaires par rapport au quota requis pour être élu – est calculé et redistribué aux autres candidats, en partant du candidat arrivé deuxième. Tant que l'ensemble des sièges n'est pas pourvu, les candidats ayant obtenu le moins de voix sont d'abord éliminés, puis leurs voix sont réparties entre les autres candidats restants, en partant toujours du candidat suivant, selon l'ordre de préférence. Le processus se poursuit jusqu'à ce que tous les sièges aient été pourvus.

La représentation proportionnelle avec compensation au niveau national

31. Il faut évoquer également une variante du système de représentation proportionnelle avec liste de parti – même si elle ne s'inscrit pas dans le tableau ci-dessus. Ce système est appliqué dans des pays comptant de très nombreuses circonscriptions, qui peuvent obtenir des sièges sur la base de la représentation proportionnelle avec liste de parti. Ce mode d'élection garantit généralement la proportionnalité pour chaque circonscription, mais non pas nécessairement à l'échelle nationale. Par exemple, une liste de parti ayant la faveur d'électeurs disséminés dans l'ensemble du pays peut avoir une assise trop fragmentaire pour pouvoir remporter un siège représentant telle ou telle circonscription; mais, en même temps, la liste en question peut avoir remporté un pourcentage de voix suffisamment important par rapport à l'ensemble des suffrages exprimés à l'échelle nationale, et peut, dès lors, prétendre à un ou plusieurs sièges. Le système des « sièges compensatoires » consiste à attribuer à certaines listes un certain nombre de sièges au parlement, afin de « corriger » tout écart par rapport au principe de proportionnalité à l'échelle nationale. Il n'y a pas de campagne ou de scrutin particuliers pour l'obtention de ce type de siège: ces sièges sont attribués sur la base d'un calcul très précis par rapport à l'ensemble des suffrages exprimés.

Systèmes mixtes

32. Il existe également des modes de scrutin associant le scrutin majoritaire et la représentation proportionnelle. Les deux principaux types de système mixte sont le « système parallèle » (appelé, aussi, parfois, « système semi-proportionnel ») et le « système de représentation proportionnelle mixte »:

Le système dit « parallèle »: il s'agit d'un système dans lequel certains sièges sont obtenus au scrutin majoritaire (majorité relative ou absolue), et d'autres au scrutin proportionnel. Si les résultats de chaque type de consultation n'ont pas d'incidence réciproque sur l'issue définitive des scrutins, on parle de « système parallèle ».

Le système de représentation proportionnelle mixte: ce système s'applique à des élections disputées au scrutin majoritaire d'une part (qu'il s'agisse de majorité relative ou absolue) et au scrutin proportionnel, d'autre part – les résultats du scrutin majoritaire étant pris en compte pour la détermination des résultats du scrutin proportionnel: en d'autres termes, les sièges obtenus à la proportionnelle entrent dans le calcul de la proportionnalité finale et globale. Si le nombre de sièges obtenus par une liste dans le cadre d'un scrutin majoritaire à un tour et de circonscriptions

uninominales est inférieur au nombre de sièges auquel cette liste pourrait normalement prétendre sur la base du pourcentage de voix qu'elle a remportées par rapport à l'ensemble des suffrages exprimés à l'échelle nationale, la liste en question se voit attribuer des sièges supplémentaires à hauteur de l'importance des suffrages qu'elle a obtenus en proportion des voix exprimées à l'échelle nationale.

Autres caractéristiques: modes d'attribution des sièges dans le cadre de systèmes de représentation proportionnelle avec listes de parti

33. Dans un système de scrutin proportionnel, il y a encore une autre étape, qui consiste à transformer le pourcentage de l'ensemble des suffrages exprimés remportés par chaque parti politique en pourcentage de sièges. Il est pratiquement impossible de parvenir à une proportionnalité absolue entre le nombre de voix et le nombre de sièges, dans la mesure où les sièges ne sont pas des entités divisibles et susceptibles de représenter également les fractions décimales du nombre de voix. Ainsi, concernant un corps élu comportant 125 sièges, 10 % des voix remportées par un parti ne peuvent pas se traduire exactement en 10 % des sièges, car le calcul exact équivaldrait à 12 sièges et demi. D'autre part, on ne résoudra pas forcément le problème en arrondissant le chiffre à la hausse ou à la baisse. C'est la raison pour laquelle on a conçu deux modes d'attribution des sièges pour traiter cette question des décimales – dans le système de représentation proportionnelle avec liste de parti.

34. Le premier mode d'attribution s'intitule « la règle du plus fort reste ». Le processus consiste, dans un premier temps, à déterminer ce que l'on appelle un « quotient électoral » (à ne pas confondre avec les quotas, qui permettent de garantir la représentation de certains groupes, tels que les femmes). Sous sa forme la plus courante, le « quotient électoral » correspond au nombre total de voix exprimées, divisé par le nombre total de sièges à pourvoir. Puis une deuxième étape consiste à prendre en compte le nombre total de voix remporté par chaque parti, et à le diviser par le quotient en question. Chaque parti a droit à un nombre de sièges égal au chiffre obtenu par cette division et arrondi à la baisse au nombre entier le plus proche. Cependant, ce processus ne permet pas toujours l'attribution de l'ensemble des sièges. Dans ce cas, il y a une troisième étape, qui consiste à prendre en compte le chiffre ou les décimales restants à la suite de la division. Ce « reste » ou ce « solde » est classé du plus important au plus faible. Les sièges restants sont alors attribués un par un, à partir du « solde » le plus élevé, et jusqu'à ce que tous les sièges aient été pourvus.

35. Dans le cadre de cette « règle du plus fort reste », il existe également des variantes en fonction du mode de calcul du quotient – chaque méthode portant le nom de son concepteur. Il y a, ainsi, le « Quotient Hare », qui est le mode de calcul le plus courant (et que nous venons d'évoquer au paragraphe 34 – à savoir le nombre total de suffrages exprimés divisé par le nombre total de sièges à pourvoir). Il y a, par ailleurs, le « Quotient Droop », qui consiste dans le même procédé de division, en ajoutant 1 au résultat. Il y a encore d'autres modes de calcul du quotient électoral, avec différents objectifs.

36. Le second mode d'attribution des sièges est la « règle du diviseur » (on parle également, parfois, de « règle de la plus forte moyenne »). Il s'agit tout d'abord de diviser le total des voix obtenues par chaque parti par une série de diviseurs (par exemple 1, 2, 3, 4, etc.). Les quotients résultant de cette division sont classés du plus élevé au plus faible. Les sièges sont alors attribués en fonction de chaque quotient – un par un -, et en commençant par le plus élevé, jusqu'à l'attribution totale des sièges. Les deux formes les plus connues de cette méthode sont le « système d'Hondt » (ou « méthode Jefferson »), qui a recours aux

diviseurs 1, 2, 3 et ainsi de suite; et, d'autre part, la méthode « Sainte-Laguë » ou « Webster », qui utilise les diviseurs 1, 3, 5, 7, etc.

37. Ces diverses méthodes peuvent donner des résultats différents, en fonction de la répartition des voix. Certaines méthodes tendent à favoriser quelque peu les grands partis, tandis que d'autres sont plus favorables aux petites formations. Il faut être parfaitement conscient de ces risques de « distorsion » avant d'adopter telle ou telle méthode. Certes, aucun des modes d'attribution des sièges ne peut être jugé meilleur que les autres; mais il convient de noter que la « règle du diviseur » (sous ses différentes formes) permet d'éviter certains effets préjudiciables – que peuvent avoir, dans certaines circonstances, les méthodes dites du « plus fort reste ».

Autres caractéristiques: la représentation catégorielle et les mesures temporaires spéciales

38. En matière de conception d'un système électoral, l'un des facteurs importants est la volonté de garantir l'élection de femmes ou de tout groupe traditionnellement sous-représenté (et, à cet égard, l'assistance électorale des Nations Unies devrait contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre de mesures adaptées à chaque contexte particulier, le cas échéant). Mais cela ne se limite pas à envisager éventuellement des mesures temporaires spéciales telles que les quotas, les sièges réservés ou les nominations, car les composantes fondamentales de tout système électoral – par exemple le découpage en circonscriptions – peuvent déjà avoir une incidence directe sur la représentation de certains groupes. Ainsi, dans le cas d'une minorité ethnique très concentrée géographiquement parlant, les frontières des circonscriptions peuvent jouer un rôle. Si, dans le cadre d'un système majoritaire appliqué à des circonscriptions uninominales, le groupe minoritaire constitue la majorité de la population d'une circonscription donnée, ce groupe devrait être en principe suffisamment nombreux pour pouvoir élire son propre représentant (à supposer qu'il souhaite voter sur ces bases ethniques). Si, au contraire, le groupe en question est dispersé sur plusieurs circonscriptions, cette possibilité d'avoir son propre représentant sera pratiquement inexistante.

39. Dans le cas d'un système de représentation proportionnelle, reposant sur des circonscriptions de taille plus importante et plurinominales, la réalité est différente. En fonction de la taille globale du groupe en question, et s'il existe une liste représentant ses intérêts, ce groupe pourra fort bien obtenir un pourcentage de voix suffisant pour remporter un siège, attribué à la liste concernée. Dans le cas de la représentation proportionnelle avec liste de parti, les listes sont incitées à intégrer des candidats représentant la ou les minorité(s), dans la mesure où cela peut séduire les électeurs. Étant donné que, dans le cadre d'un tel système, chaque voix compte – contrairement aux systèmes majoritaires, dans lesquels les voix obtenues au-delà du nombre requis pour remporter un siège ne changent rien –, la stratégie relative aux minorités peut permettre l'obtention d'un siège supplémentaire. En ce qui concerne les femmes également, il est reconnu que celles-ci ont plus de chances d'obtenir un siège au sein d'une assemblée représentative que dans le cadre des scrutins majoritaires – et ce, même si le pays concerné n'a pas établi de système de quotas –, car, dans un système de représentation proportionnelle, les partis politiques sont davantage incités à établir des listes de candidats diversifiées.

40. Dans certains cas, des mesures supplémentaires peuvent être également souhaitables pour garantir l'élection de membres de groupes traditionnellement sous-représentés. Il peut s'agir par exemple de systèmes de sièges réservés ou de quotas. Si le gouvernement concerné opte pour ce type de mesures, celles-ci devront parfaitement s'inscrire dans l'ensemble du système électoral, et les composantes techniques de ces mesures contribueront à leur efficacité. À cet égard, il convient de se référer à la Directive

des Nations Unies intitulée « Promotion de la participation politique et électorale des femmes par l'assistance électorale des Nations Unies », qui propose des réflexions d'ordre politique et technique concernant les quotas ou d'autres systèmes similaires. Les éléments techniques de ce texte sont également pertinents en ce qui concerne l'élection d'autres groupes ou catégories.

41. Cependant, comme nous l'avons déjà souligné, tout système de quotas ou de sièges réservés suppose une analyse préalable du fonctionnement du système électoral en général. Ces mesures spéciales peuvent également aller à l'encontre du principe d'égalité en matière électorale. En d'autres termes, si l'on envisage de mettre en œuvre de tels mécanismes, il faut d'abord en prévoir toutes les conséquences politiques et juridiques: les mesures spéciales doivent être adaptées au contexte général et aller dans le sens des objectifs du système électoral dans son ensemble.

Effets types de divers systèmes

42. Il existe une littérature et une documentation technique importantes en ce qui concerne les caractéristiques et les effets des différents systèmes électoraux. On a considérablement progressé en matière de compréhension et de prévision des effets éventuels des systèmes en question.

43. Nous souhaitons présenter le plus simplement possible les principales incidences des différentes options électorales, et indiquer le fonctionnement des divers systèmes électoraux sur la base des principaux critères déjà évoqués. Toutefois, il est bon de rappeler qu'il est impossible de prévoir le vote des électeurs, et que, par conséquent, il serait risqué de concevoir un système électoral fondé sur des hypothèses de vote. De plus, les systèmes électoraux et le comportement électoral des citoyens ne fonctionnent pas *ex nihilo*: ils obéissent également à d'autres règles, liées aux institutions du pays et à la répartition des pouvoirs. Le résultat d'une élection est fonction non seulement de la taille des circonscriptions et des seuils électoraux; le résultat d'un scrutin dépend également, par exemple, du nombre de partis politiques en lice et de la répartition réelle des voix entre l'ensemble des partis et candidats.

Effets types: systèmes majoritaires (majorité relative ou absolue)

44. La connaissance des effets types décrits ci-après peut favoriser l'adoption d'un scrutin majoritaire, en fonction du contexte:

- i. Une tendance à favoriser les partis les plus importants – par leur taille – et/ou les formations concentrées géographiquement, qui tireront profit de la constitution de majorités locales. Ce processus peut également faciliter la formation d'un gouvernement fondé sur la participation de grands partis, voire d'un seul parti politique ayant obtenu à lui seul la majorité parlementaire;
- ii. Dans le cadre de systèmes majoritaires, fondés sur des circonscriptions plus restreintes et uninominales, le lien plus proche avec l'électorat peut renforcer la responsabilité des élus vis-à-vis de leurs électeurs;
- iii. Le système est moins difficile à comprendre et à gérer – notamment pour les primo-votants: en effet, le candidat élu est tout simplement celui qui a obtenu le plus de voix;
- iv. Un système reposant sur l'obtention de la majorité absolue (plus de 50 % des voix) fait que telle ou telle personne ne peut pas être élue si elle ne recueille pas davantage de voix que l'ensemble des autres candidats; tel n'est pas le cas s'il s'agit

d'un système majoritaire dans lequel une majorité relative est requise, lorsqu'il y a plus de deux candidats.

45. Toutefois, dans d'autres contextes, les effets types du système majoritaire (qu'il s'agisse de l'obtention d'une majorité absolue ou d'une majorité relative) peuvent indiquer qu'un tel système n'est pas adapté à la situation spécifique de tel ou tel pays. Voici quelques-unes des conséquences éventuelles d'un système majoritaire:

- i. La propension du système à sur-représenter les grands partis porte atteinte au principe de proportionnalité entre le nombre de voix obtenues par telle ou telle formation politique et le nombre de sièges qu'elle se voit accorder. Ce système peut conduire certains segments de la société à se considérer comme sous-représentés, voire pas représentés du tout.
- ii. Un gouvernement qui peut compter sur le soutien majoritaire d'un seul parti, au sein du parlement, est moins susceptible de rechercher le consensus ou de faire des compromis avec d'autres formations. Cela peut conduire à une culture politique de l'affrontement systématique.
- iii. Les systèmes majoritaires (majorité absolue ou relative) appliqués à des circonscriptions uninominales peuvent davantage provoquer des votes tactiques ou « utiles » que les systèmes de représentation proportionnelle, dans la mesure, où, en l'occurrence, le candidat le mieux placé sera plus évident; dans ce cas, les électeurs peuvent considérer que leur vote en faveur d'un autre candidat ne servira à rien, et décider de s'abstenir.
- iv. Les systèmes majoritaires peuvent davantage conduire à ce que l'on appelle familièrement le « charcutage électoral » – c'est-à-dire un redécoupage des circonscriptions dans le but de s'assurer le maximum de voix possible.
- v. Dans le cadre de ce type de système, les femmes et – en fonction des frontières des circonscriptions – les minorités et les populations indigènes sont en principe sous-représentées, et la possibilité de mettre en œuvre des mesures spéciales en vue de garantir la représentation de ces catégories est plus limitée que dans le cas de la représentation proportionnelle.

Effets types: les systèmes de représentation proportionnelle

46. La connaissance des effets types décrits ci-après peut contribuer à l'adoption d'un système de représentation proportionnelle – en fonction du contexte spécifique:

- i. Par définition, un système de représentation proportionnelle permet davantage de proportionnalité entre le nombre de voix obtenues par tel ou tel parti et le nombre de sièges auquel il peut prétendre. Dans certains contextes, l'électeur peut juger ce système plus « juste ».
- ii. Une part plus importante des électeurs verra son candidat élu – par rapport à ce qui se produit dans le cas d'un système majoritaire; par conséquent, un plus grand nombre de votants se considéreront comme justement représentés par une ou plusieurs personnes « de leur choix », et cela peut contribuer à une plus grande foi dans le système politique et ses résultats – lesquels seront considérés, dès lors, comme plus « intégrants ».
- iii. En principe, les systèmes de représentation proportionnelle favorisent beaucoup moins le « gaspillage » des voix (autrement dit, les voix en faveur de listes ou de candidats n'ayant aucune chance de remporter des sièges).

- iv. Dans le cas de la représentation proportionnelle, on recherche davantage le consensus, dans la mesure où aucun parti n'est majoritaire. Bien que ce type de situation ait aussi ses inconvénients, il permet à certains dirigeants politiques – sinon à tous – de montrer leur capacité à collaborer avec les autres, et cela peut conduire à des solutions politiques plus acceptables dans le cadre de la législature en cours, et, également, pour un pouvoir exécutif qui peut être, en l'occurrence, un gouvernement de coalition.
 - v. La possibilité d'influer sur le choix du candidat élu. En effet, lorsque le système électoral national permet aux électeurs d'indiquer le parti politique, mais aussi le candidat de leur choix, l'électeur garantira au parti de son choix un nombre de sièges raisonnable, mais pourra également influencer sur la désignation des candidats les plus aptes à occuper les sièges en question. Cela peut renforcer le sentiment d'intégration à la vie politique du pays.
47. Mais, dans d'autres contextes, certains effets types des systèmes de représentation proportionnelle peuvent laisser penser que ce type de système n'est pas le plus adapté. Citons les situations suivantes:
- i. Il n'est pas facile, dans le cadre de la représentation proportionnelle, de demander à un parti ou un candidat de se montrer responsable. En l'occurrence, le lien entre l'électeur et les élus peut être relativement faible. Si, dans le cas de la représentation proportionnelle avec liste de parti bloquée, un électeur n'apprécie pas tel candidat situé assez haut sur la liste du parti en question, ce candidat peut tout de même être élu si le parti concerné obtient suffisamment de voix pour que le candidat en question soit élu, à la place qu'il occupe sur la liste (cela est moins vrai dans le cas d'une liste de parti ouverte).
 - ii. On dit parfois que la représentation proportionnelles débouche sur des gouvernements moins efficaces, dans la mesure où le parti ayant remporté le plus de voix ne parvient pas, cependant, à obtenir la majorité des sièges au parlement et a du mal, par conséquent, à former un gouvernement seul, sans le soutien d'autres formations (mais, à vrai dire, rien ne prouve de manière convaincante que les pays ayant recours au scrutin majoritaire s'en sortent mieux sur ce plan).
 - iii. Les systèmes de représentation proportionnelle avec liste de parti ouverte ne sont pas forcément plus simples à gérer, ou plus faciles à comprendre pour l'électeur. Les électeurs illettrés peuvent être désavantagés s'il n'y a pas assez de place sur le bulletin de vote pour y faire figurer une photo ou tout autre identifiant des candidats. Et, en général, les méthodes d'attribution des sièges parlementaires peuvent encore ajouter à la complexité existante, en rendant difficile la lecture des modes de calcul – même si l'on aboutit à des résultats intuitifs.

Objectifs politiques et effets des différents systèmes

48. Comme nous l'avons déjà souligné, le système électoral adopté par tel ou tel pays doit en principe correspondre aux objectifs politiques nationaux. Les effets prévus du système électoral en question peuvent refléter ces objectifs. Les paragraphes précédents indiquaient certains effets types des différents systèmes électoraux, et les chances de chacun des systèmes en question de correspondre à certains objectifs donnés. Toutefois, il est bon de noter qu'aucun système ne peut répondre à 100 % à tous les objectifs. Un système satisfaisant doit répondre aux objectifs et aux priorités traditionnellement définis comme suit:

- Le système électoral doit favoriser la responsabilité des élus: autrement dit, la question est de savoir si le système permettra la responsabilité de tous les acteurs (le gouvernement, les partis politiques et chacun des candidats)?
- Le système électoral doit déboucher sur des corps élus représentatifs: autrement dit, est-ce que le système en question débouche sur une instance reflétant très précisément toutes les opinions politiques du pays? De plus, quels éléments identitaires doivent être également représentés, aux yeux des électeurs? Par exemple, les dimensions géographique, ethnique, religieuse, liées au sexe de chacun, entre autres. Le système électoral permet-il la représentation des femmes et de groupes généralement sous-représentés (tels que les minorités et les populations indigènes)?
- Le système électoral doit être facile à comprendre pour l'électeur, et à appliquer, pour l'administration électorale: le système électoral est-il suffisamment simple pour faciliter la pratique du vote par les électeurs, ainsi que la compréhension des modes d'attribution des sièges parlementaires? Le système permet-il d'éviter tout nouveau scrutin – qui serait inutile et coûteux?
- Le système électoral doit aller dans le sens de la stabilité et de l'efficacité du gouvernement qui sera formé: est-ce que le système permet la formation rapide d'un gouvernement efficace, fondé sur un parti ayant obtenu la majorité des sièges? Ou alors est-ce un système qui vise plutôt à refléter tout un éventail d'opinions de l'électorat, et qui ira plutôt dans le sens d'un gouvernement de coalition?
- Le système électoral doit promouvoir l'esprit de conciliation et le dialogue: le système en question favorise-t-il l'émergence de partis et de candidats souhaitant représenter des catégories importantes de la société, ou, au contraire, de partis et de candidats qui ne représentent que des intérêts étroits?

E. RÉFÉRENCES

Références d'ordre normatif et références supérieures

Résolutions de l'Assemblée générale 46/137, 47/138, 48/131, 49/190, 50/185, 52/129, 54/173, 56/159, 58/180, 60/162, 62/150, 64/155 et 66/163.

Directives connexes

- Directive sur les principes et les types d'assistance électorale des Nations Unies (FP/01/2012).
- Promouvoir la participation électorale et politique des femmes par l'assistance électorale des Nations Unies (FP/03/2013).

Ouvrages

Blanc, Jarrett, Aanund Hylland et Kåre Volla (2006). *State Structure and Electoral Systems in Post-Conflict Situations*, Washington.

Buttenschøn, Nils, et Kåre Volla (2011), *Electoral Quotas and the Challenges of Democratic Transition in Conflict-Ridden Societies*, Oslo: The Norwegian Centre for Human Rights.

Elklit, Jørgen et Nigel S. Roberts (1996). "A category of its own? Four PR two-tier compensatory member electoral systems in 1994", *European Journal of Political Research*, Vol. 30: 217-240.

Farrell, David M. (2011). *Electoral Systems. A Comparative Introduction*, Second edition, Houndmills, Basingstoke: palgrave macmillan.

Gallagher, Michael et Paul Mitchell (eds.) (2005/2008). *The Politics of Electoral Systems*, Oxford: Oxford University Press. Hard cover edition 2005, paperback 2008).

Global Commission (2012). *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide*, Stockholm: Global Commission on Elections, Democracy and Security & International IDEA.

Lijphart, Arend (1998). "Electoral systems", pp. 412-422 in Seymour Martin Lipset (ed.), *The Encyclopedia of Democracy*, Vol. II, London: Routledge.

Lijphart, Arend (2004). "Constitutional Design for Divided Societies", *Journal of Democracy*, 15:2, 96-109. Also various reprints.

Reynolds, Andrew (2011). *Designing Democracy in a Dangerous World*, New York: Oxford University Press.

Reynolds, Andrew et al. (2005). *Electoral System Design. The New International IDEA Handbook*, Stockholm: International IDEA. Available in various languages.

Wall, Alan et Mohamed Salih (2007). *Engineering Electoral Systems: Possibilities and Pitfalls*, The Hague: Netherlands Institute for Multiparty Democracy.

F. SUIVI ET CONFORMITE

Le Coordonnateur des Nations Unies pour les activités d'assistance électorale est chargé de la coordination de ce domaine au sein du système des Nations Unies; en d'autres termes, il doit veiller au respect des principes définis dans le présent document.

Les gestionnaires des programmes et projets d'assistance électorale des Nations Unies sont également chargés de veiller au respect de la présente directive par l'ensemble du personnel électoral des Nations Unies qu'ils supervisent.

G. DATE D'ENTREE EN VIGUEUR

La présente politique entrera en vigueur le 16 septembre 2013. Elle sera révisée tous les deux ans ou selon que de besoin.

H. CONTACT

Équipe des politiques et de la mémoire institutionnelle, Division de l'assistance électorale, Département des affaires politiques, ead@un.org

I. HISTORIQUE

Politique rédigée par l'Équipe des politiques et de la mémoire institutionnelle, Division de l'assistance électorale, Département des affaires politiques.

Des membres du Mécanisme interinstitutions de coordination pour l'assistance électorale des Nations Unies ont été consultés avant l'adoption de la présente politique.

SIGNATURE:

DATE: 16 septembre 2013

Annexe A – Cadre normatif international

1. L'article 21 (paragraphe 3) de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 stipule que « la volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics » et que « cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret, ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote ».

2. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 stipule, en son article 25, que « tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 [race, couleur, sexe, langue, religion, opinion politique ou toute autre opinion, etc.] et sans restrictions déraisonnables [...] de voter [...] au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs ».

3. La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) oblige les États parties à prendre toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans la vie politique et publique du pays. Les États parties sont tenus d'assurer aux femmes, dans des conditions d'égalité avec les hommes, le droit de voter à toutes les élections et dans tous les référendums publics, et d'être éligibles à tous les organismes publiquement élus. Dans ses observations relatives à cette convention, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes déclare qu'il considère que les États parties ont l'obligation d'adopter et de mettre en œuvre des mesures temporaires spéciales, s'il est prouvé que ces mesures sont nécessaires et appropriées pour accélérer le processus global d'égalité de fait ou substantielle entre les femmes et les hommes ou la réalisation d'un objectif précis lié à ce processus, dans le contexte national en question.

4. Il existe également des conventions et instruments régionaux réaffirmant les principes précités. Parmi ces conventions ou instruments, citons la Charte de l'Organisation des États américains (1948), la Convention interaméricaine sur la concession des droits politiques à la femme (1948), la Convention américaine relative aux droits de l'homme (1969), la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1981), la Déclaration de l'OUA sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique (2002), la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (2007), la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (1950) et le Protocole No. 1 à cette dernière (1952).

5. En 2000, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté la résolution 1325, intitulée « Les femmes, la paix et la sécurité », et dans laquelle le Conseil reconnaît que les femmes ont encore un rôle marginal dans les processus de consolidation de la paix et de reconstruction après un conflit, et demande instamment qu'elles soient pleinement associées à la prévention des conflits et à la consolidation de la paix après la fin des conflits. Depuis 2003, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté des résolutions sur la participation politique des femmes – résolutions qui soulignent qu'une participation dynamique des femmes, sur un pied d'égalité avec les hommes, à tous les niveaux décisionnaires, est essentielle à l'instauration de l'égalité, au développement durable, à la paix et à la démocratie. Ces mêmes résolutions invitent les États Membres à abroger les lois et réglementations et à éliminer les pratiques qui empêchent ou limitent, de manière discriminatoire, la participation des femmes aux processus politiques; enfin, d'une manière générale, ces résolutions demandent instamment aux États de prendre tout un ensemble de mesures visant à garantir la participation des femmes sur un pied d'égalité (il existe de nombreux autres instruments, résolutions et déclarations concernant la participation politique

des femmes; on en trouvera la liste intégrale dans la Directive des Nations Unies intitulée "Promoting Women's Electoral and Political Participation through UN Electoral Assistance" - Promouvoir la participation électorale et politique des femmes par l'assistance électorale des Nations Unies (FP/03/2013)).

6. La Déclaration des Nations Unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, adoptée par l'Assemblée générale dans le cadre de la résolution 47/135 du 18 décembre 1992, stipule que les personnes appartenant à des minorités ont le droit de participer pleinement à la vie publique, ainsi qu'aux décisions, aux niveaux national et régional, concernant la minorité à laquelle elles appartiennent ou les régions dans lesquelles elles vivent. D'autres instruments, de caractère régional, mettent également l'accent sur les droits politiques des minorités nationales: c'est le cas, par exemple, de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales (1995).

7. La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, adoptée le 2 octobre 2007 dans le cadre de la résolution 61/295 de l'Assemblée générale, établit que les peuples autochtones ont le droit de participer à la prise de décisions sur des questions qui peuvent concerner leurs droits, par l'intermédiaire de représentants qu'ils ont eux-mêmes choisis conformément à leurs propres procédures.