

rappport

minority
rights
group
international

Protection et participation des minorités et systèmes électoraux

Andrew Reynolds





**Photo de couverture : Des électeurs
déposent leur suffrage lors des élections
kényanes de 2002 à Nairobi.**

Sven Torfinn/Panos Pictures.

Remerciements

Minority Rights Group International (Groupement international pour les droits des minorités) remercie toutes les personnes et les organisations qui ont apporté leur soutien financier ou autre, pour la réalisation du présent rapport, notamment le Département pour le Développement international (DFID), Royaume-Uni.

Coordonnateur : Clive Baldwin

Secrétaire de rédaction : Sophie Richmond

Traduction en français : Anne Bouvier, avec la contribution de H. Bouvier et de A. Lloyd

L'auteur

Andrew Reynolds est Professeur Associé de Sciences Politiques à l'université de *Chapel Hill*, Caroline du Nord, Etats-Unis. Ses activités d'enseignement et de recherche sont relatives à la démocratisation, aux systèmes constitutionnels et aux sciences électorales. Il a travaillé pour les Nations Unies, l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, le Département d'Etat états-unien et de nombreuses autres organisations. Il a œuvré en tant que consultant en matière de conception constitutionnelle dans seize pays.

Minority Rights Group International

Minority Rights Group International (MRG – Groupement international pour les droits des minorités) est une organisation non gouvernementale (ONG) oeuvrant pour le respect des droits des minorités ethniques, religieuses et linguistiques et des peuples autochtones dans le monde, et qui s'efforce de promouvoir la coopération et la compréhension mutuelle entre les communautés. Nos activités portent sur un travail d'information et de sensibilisation à l'échelle internationale, de formation et de publication. Nous travaillons selon les besoins exprimés par notre réseau mondial d'organisations partenaires qui représentent des minorités et des peuples autochtones.

MRG collabore avec plus de 150 organisations dans près de 50 pays. Notre conseil d'administration se réunit deux fois par an. Il est composé de membres venant de 10 pays différents. MRG bénéficie du statut consultatif auprès du Conseil économique et social des Nations unies (ECOSOC) et du statut d'observateur auprès de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP). MRG est une organisation caritative au statut juridique de société à responsabilité limitée par garanties de droit anglais. Institution caritative (*Charity*) n° 282305, S.A.R.L. (*company limited by guarantee*) n° 1544957.

© Minority Rights Group International 2006
Tous droits réservés.

Toute reproduction d'éléments de cet ouvrage à des fins d'enseignement ou à toute autre fin non commerciale est autorisée. Toute reproduction à des fins commerciales est soumise à l'autorisation expresse préalable des détenteurs des droits d'auteurs. Pour de plus amples informations veuillez contacter MRG. Un extrait du catalogue (*CIP*) de la bibliothèque nationale britannique (*British Library*) est disponible auprès de cette dernière. **ISBN** : 1 904584 57 8. **Publication** : janvier 2007. **Composition** : Kavita Graphics. Imprimé au Royaume-Uni sur papier recyclé. **Protection et participation des minorités et systèmes électoraux** est publié par MRG à des fins d'éducation du public. Le contenu et les opinions de l'auteur ne reflètent pas nécessairement de façon détaillée et systématique l'opinion collective du MRG.

Protection et participation des minorités et systèmes électoraux

Andrew Reynolds

Table des matières

Résumé	2
Introduction	4
L'importance de la représentation minoritaire	6
Le choix d'un système électoral et ses conséquences – un bref aperçu	9
Les tendances globales relatives aux systèmes électoraux et à leur réforme	12
Recommandations	32
Instruments internationaux pertinents	33
Notes	34
Références bibliographiques	36

Résumé

Chaque fois qu'un conflit a été évité par des moyens pacifiques et démocratiques dans le monde, c'est parce que les communautés minoritaires et leurs droits ont été pris en compte et protégés par un processus législatif.

Mais les minorités continuent de se voir exclues des processus de réforme électorale, d'élaboration constitutionnelle ou de création de gouvernements nouveaux. Toutefois, les tentatives d'inclusion, menées par des non-spécialistes des droits des minorités lors de réformes de systèmes électoraux peuvent figer la ségrégation et aboutir aux mêmes résultats.

Un système électoral est l'ossature sur laquelle s'épanouit soit une société pacifique, soit une société accablée par des conflits. En étudiant les systèmes électoraux en vigueur dans différentes régions du monde sujettes à des conflits, et en y examinant et y évaluant le niveau d'inclusion des minorités, ce rapport montre clairement comment la participation des minorités au processus législatif au stade de la réforme du système électoral est un outil essentiel pour la construction de la paix d'une part et pour la prévention d'éventuels conflits futurs de l'autre.

Le rapport donne l'exemple de la Bosnie, où l'Accord de paix de Dayton d'il y a dix ans a transformé les élections en une sorte de recensement ethnique excluant complètement les minorités les moins nombreuses, telles que les Roms, ce qui pourrait conduire à des conflits à l'avenir. Le rapport présente également la situation en Iraq où, en janvier 2005, le système de listes nationales mis en place pour l'élection de l'Assemblée constituante entraînait une sous-représentation quasiment automatique de la minorité sunnite, si les Sunnites décidaient de boycotter les élections. Cela a contribué à accentuer la déstabilisation de la situation sécuritaire qui était déjà précaire et a exacerbé le conflit dans la région. Le système a été ajusté pour les élections de décembre 2005 mais le pays lutte encore pour s'en remettre. Le rapport évalue également comment le Kenya, le Lesotho, le Malawi, le Nigeria et le Zimbabwe ont, à des degrés divers, vu leur sphère politique définie et polarisée selon des divisions ethniques à cause du système électoral hérité de l'ère coloniale, système où le meilleur score l'emporte automatiquement, ce qui entraîne la marginalisation des minorités de la vie politique.¹

Un système électoral influence non seulement le nombre de candidats issus de minorités qui peuvent être élus, mais également la manière dont les partis issus de groupes majoritaires vont essayer de rallier à eux, ou au contraire de marginaliser, les électeurs des groupes issus de

minorités, et la composition plus ou moins inclusive des listes électorales. Alors qu'un système peut encourager la formation d'alliances entre les partis, qui à leur tour vont influencer le climat politique général, un autre système peut, à l'opposé, exagérer les tensions conflictuelles.

Lorsque les résultats donnés par un système particulier ne sont pas perçus comme étant « justes », cela peut encourager les groupes minoritaires à chercher une compensation par des moyens non démocratiques.

En outre, le type de système électoral en place peut également influencer sur la manière dont les chefs de partis rallient les électeurs. Certains systèmes récompensent les leaders qui font appel à de larges segments de la société tandis que d'autres favorisent ceux qui ne se préoccupent que de leur propre groupe.

En prenant pour exemple des pays, des conflits, des minorités et des systèmes électoraux spécifiques, le rapport offre des formules qui permettent d'assurer la meilleure participation possible des minorités aux affaires politiques. Ces droits comportent :

- Le droit à l'existence et à la reconnaissance en tant que minorité ;
- Le droit de chaque individu à choisir son identité propre et à ne pas avoir à en endurer de conséquences ;
- Le droit de tous les membres de la société à s'exprimer librement dans leur langue, et à pratiquer leur culture et leur religion, de manière individuelle ou (en commun) avec d'autres, y compris en public et lors d'élections ;
- Le droit de chacun à participer sans discrimination à la prise de décisions lorsque ces dernières le concernent.

Le rapport fournit des lignes directrices sur la manière de concevoir un système électoral lors de situations de transition ou juste à la fin d'un conflit, afin de promouvoir la coopération plutôt que la continuation des tensions entre les groupes. Il soutient la thèse selon laquelle :

- ceux qui élaborent les systèmes électoraux doivent avoir une compréhension claire de la situation de chaque minorité ethnique, nationale, religieuse ou linguistique, y compris le nombre de personnes de chaque communauté, leur répartition géographique ainsi que leur niveau d'alphabétisme ;
- les systèmes électoraux doivent être élaborés pour servir les besoins spécifiques d'une société particulière, y compris de toutes les minorités qui la composent ;

- aucun système électoral ne doit forcer les électeurs, ni les élu/e/s dans un cadre identitaire prédéterminé ;
- des mesures spéciales doivent être mises en œuvre, lorsque cela est nécessaire, pour assurer une représentation équitable de la femme minoritaire.

Il est vital pour ceux et celles qui se préoccupent de prévention des conflits, de conception de systèmes électoraux et qui effectuent des reportages sur ces questions, de comprendre comment un système électoral influence la

stabilité d'une société à tous les niveaux. La protection des minorités est obtenue et fabriquée de la meilleure façon grâce à la combinaison de sensibilité à l'égard de la majorité et de mesures visant à inclure les minorités. Pour cela l'outil pratique que constitue le système électoral joue un rôle capital de maintien de la paix.

Preti Taneja
Journaliste spécialiste en droits humains

Introduction

Avec l'augmentation rapide du nombre d'États où le multipartisme est présent et avec la diffusion des normes et standards démocratiques, la question de la possibilité pour les minorités d'être incluses et représentées au parlement et au gouvernement a pris une importance croissante. La protection des droits des minorités est obtenue et fondée de la meilleure façon grâce à la combinaison de sensibilité à l'égard de la majorité et de mesures visant à inclure les minorités. Les représentants des groupes minoritaires, femmes et hommes, doivent pouvoir accéder pleinement à la sphère politique, à la vie publique et aux aspects pertinents relatifs à la prise de décision. De telles garanties constituent également des composantes essentielles dans la gestion des conflits et dans les accords multiethniques dans les sociétés dans lesquelles les différences intercommunautaires se sont transformées – ou ont la possibilité de se transformer – en conflit violent. La plupart des accords de paix se préoccupent de la manière dont les organes représentatifs sont élus, et de qui siègera au sein de l'exécutif, et au sein du législatif.² La représentation des minorités au sein des organes représentatifs est une condition nécessaire, même si elle n'est pas suffisante, pour la prévention des conflits, et la gestion à long terme de conflits potentiels. Il n'existe pas un seul cas dans lequel un conflit a été évité de manière pacifique et démocratique lorsque la communauté minoritaire est exclue de toute représentation législative.

Toutefois, la participation pleine et entière des minorités au gouvernement n'équivaut pas à un droit de veto, ni n'implique que les représentants des minorités soient les seuls hommes et femmes politiques en mesure de protéger et de promouvoir la dignité et les intérêts politiques de groupes minoritaires marginalisés. Mais il implique que les membres de groupes minoritaires puissent se présenter aux élections, bénéficient de l'égalité des chances dans la compétition électorale, puis aient une voix effective dans les structures gouvernementales élues aux niveaux local, régional et national. Le fait d'avoir des représentants de son propre groupe au sein du parlement n'est que le premier pas vers la représentation adéquate ou la participation politique des minorités. Dans de nombreuses sociétés l'exclusion des minorités est parallèle à l'exclusion des femmes et, dans ces cas, les femmes minoritaires peuvent se voir doublement discriminées et mises à l'écart du pouvoir. Les femmes minoritaires apportent cependant une expérience spéciale au sein d'un parlement et dans des négociations de paix, qui peuvent constituer

des contributions solides au processus de démocratisation et de reconstruction sociale. Par exemple, les soixante-huit femmes élues à l'Assemblée nationale d'Afghanistan forment un groupe de poids, parfois progressiste, au moment des votes.

Les droits cruciaux dont sont dotées toutes les minorités (soit en tant que groupe, soit en tant qu'individus) et qui devraient gouverner l'élaboration de tout système électoral, sont les suivants. Premièrement, le droit de participer à la vie publique et celui de ne pas être discriminé. Cela implique que chaque groupe minoritaire doit faire l'objet d'un traitement équitable. Tout aussi important est le droit pour chaque minorité d'être reconnue en tant que telle, qu'elle soit une minorité religieuse, linguistique ou ethnique. Cela implique que si une minorité est reconnue en tant que telle par un système électoral, toutes les minorités présentant des caractéristiques similaires devront l'être également. Enfin, il existe le droit indiqué dans tous les textes de base relatifs aux droits des minorités, que chaque minorité et chaque individu a le droit de choisir d'être associé ou non à un groupe minoritaire et ne doit pas encourir de désavantage du fait de son choix. Cela impliquerait que tout système électoral qui oblige les gens à déclarer leur identité et leur procure des privilèges s'ils le font (ou des désagréments s'ils ne le font pas) seraient illégaux.³

Ce rapport se concentre sur les systèmes électoraux, la conversion des suffrages en sièges et l'impact que cela a sur la représentation des communautés minoritaires. Il débute par une discussion sur l'importance de la représentation des minorités pour leur inclusion et leur protection, et sur la question de savoir s'il vaut mieux pour les minorités pouvoir s'auto-identifier ou s'il est préférable pour elles de se voir attribuer des droits sur la base d'une prédéfinition juridique de leur statut. Après avoir considéré ces questions, le rapport présente le menu des différentes possibilités de système électoral avec leurs conséquences, et le processus d'élaboration et de réforme d'un système électoral. Des données sont présentées sur la présence d'élus/e/s issus de minorités dans le monde, et la prévalence du nombre de sièges réservés pour des groupes communautaires dans les parlements nationaux. Puis suit une discussion de l'impact d'un système électoral, non seulement sur le nombre de représentants minoritaires élus mais sur la manière dont il peut influencer le comportement des élites, et le degré auquel elles sont prêtes à jouer la carte de l'inclusion et de la négocia-

tion. Enfin, le rapport présente une série de recommandations sur ce qui constitue une pratique approuvée en ce qui concerne la représentation des minorités et l'élaboration d'un système électoral.

Le choix d'un système électoral pour constituer tout organe élu, aura un impact significatif sur l'accès des minorités à la représentation parlementaire. Lorsqu'on observe les conséquences d'un système électoral, les variables clés sont les suivantes : le système est-il proportionnel ou majoritaire ; combien de personnes sont élues pour chaque district ; existe-t-il un pourcentage minimum de voix à obtenir pour pouvoir être représenté ; est-ce que les électeurs peuvent choisir des candidats ainsi que des partis ; où les minorités vivent-elles (populations relativement concentrées ou dispersées du point de vue géographique)? Des mécanismes spéciaux, tels que sièges réservés, quotas, ou listes multiethniques ou permettant un équilibre de représentation des sexes, vont affecter la composition du parlement. Certains systèmes peuvent être très exclusifs dans certains contextes, tandis que d'autres peuvent être plutôt généralement inclusifs. Les conflits sont souvent créés ou perpétués par le phénomène d'exclusion. Il est aussi vrai que même si l'inclusion est généralement positive, l'inclusion des minorités peut parfois être pratiquée d'une manière qui empêche la réalisation pleine et entière des intérêts des minorités. Baldwin note par exemple qu'au Kosovo, le « droit de participer a très largement été celui des leaders minoritaires [et] avant 2001, seul un petit nombre d'entre eux pouvaient se targuer d'une véritable légitimité démocratique. Même après 2001, il n'a pas existé de culture selon laquelle les leaders doivent rendre des comptes ».⁴

L'expérience a également démontré que différents systèmes électoraux peuvent engendrer différents comportements politiques chez les minorités et chez les majorités : certains systèmes récompensent les appels au vote agressifs, hostiles et égoïstes, tandis que d'autres avantagent les partis qui prônent une approche plus accommodante et multiethnique. Si l'on parvient à maintenir une sensibilité appropriée au contexte, il est souvent possible de construire le système électoral de manière à ce qu'il évite la polarisation des questions politiques selon des lignes de divisions ethniques, et à ce qu'il encourage la formation de mouvements multiethniques qui incorporent les minorités en tant qu'élément substantiel. Tout au moins, le système électoral doit-il ne pas accentuer les

divisions d'ordre religieux, linguistique, régional ou culturel qui pourraient exister.

Les effets d'un système électoral sont également conditionnés par les questions de facilité d'accès et de simplicité. Si le niveau d'alphabétisation et l'expérience de participation à des élections sont faibles, il est essentiel qu'un système clair ayant une signification pour les gens, soit mis en place, avec un système solide d'éducation des électeurs, pour que les minorités puissent jouer un rôle digne de ce nom. La manière dont les circonscriptions électorales sont définies (et par qui elles le sont), ainsi que les données sur la base desquelles elles sont définies (chiffres de population), sont également essentiels pour la reconnaissance des minorités. Par-dessus tout, les membres de minorités doivent pouvoir voter et se présenter comme candidats aux élections pour que leur participation ait un sens.

Ce rapport apporte des preuves fondées sur l'expérience de systèmes électoraux mis en place dans des Etats multiethniques afin d'offrir des directives sur la meilleure manière d'assurer le droit à la participation publique des minorités, et sur la manière de concevoir des systèmes qui encouragent la coopération plutôt que les conflits entre les groupes. Il se fonde sur des cas actuels et en cours (tels que l'Afghanistan ou l'Iraq) ainsi que des exemples historiques importants (tels que la Bosnie, l'Inde, le Kosovo, la Nouvelle-Zélande, l'Afrique du Sud, etc.).

Deux points essentiels ressortent de cette étude. Tout d'abord, lorsqu'il s'agit de concevoir un système électoral approprié qui prenne en compte les besoins d'une minorité, le contexte du cas en question doit être absolument déterminant. La capacité des représentants des minorités à être élus et à pouvoir être influents sous différents systèmes électoraux étant conditionnée par une série de facteurs historiques, démographiques et communautaires. Les recommandations situées à la fin de ce rapport offrent un point de départ de réflexion permettant de prendre en compte ces facteurs déterminants. Le deuxième point essentiel relève du fait qu'une représentation adéquate des minorités va bien au delà de la simple représentation des minorités au sein du parlement. Les droits des minorités dépendent également de la légitimité des députés qui les représentent au parlement, et de la question de savoir si ces députés ont des pouvoirs, et notamment le pouvoir d'influencer les décisions au delà de leur présence et de leur nombre souvent réduit.

L'importance de la représentation des minorités

Quel est le bénéfice d'avoir des visages minoritaires au parlement et d'assurer que le parlement apporte sa contribution à refléter, dans une certaine mesure, la diversité sociale d'une nation ? Dans son ouvrage classique « Le concept de représentation »,⁵ Hanna Pitkin argumentait que penser la représentation uniquement en termes formels – c'est-à-dire qu'elle est la simple autorisation donnée par certains à d'autres d'agir en leur nom – est trop limité. Il y a sans doute quelque chose de cela dans la représentation mais si on ne retient que cette idée on oublie alors ce à quoi un parlement devrait ressembler pour être effectivement représentatif. Une assemblée représentative prend en compte les questions géographiques et démographiques, et pas seulement les questions politiques et d'idéologie. Derrière l'idée d'une représentation « descriptive » on a l'idée d'un miroir, qui sous-entend l'idée qu'un gouvernement devrait être un portrait miniature de la société dans son ensemble, représentant des groupes, opinions et trait divergents.

La plupart des démocrates applaudiraient la notion de « représentation descriptive », mais cette notion comporte un certain nombre de difficultés. Tout d'abord il y a la question de « ce » et de « qui » devrait être représenté, car les électeurs sont des ensembles d'origines sociales et de croyances. La loi électorale états-unienne prend la question de la race en compte pour effectuer le découpage électoral, avec des dispositions juridiques faisant valoir qu'il est injuste pour des groupes auparavant privés de droits de ne pas pouvoir élire de représentants de leur groupe spécifique. Ainsi les Américains d'ascendance africaine et les Américains d'origine latino-américaine sont, dans certains cas, autorisés à avoir des circonscriptions électorales qui maximisent le nombre d'électeurs issus de la minorité en question, afin de leur permettre d'élire des candidats de leur choix. Mais dans ce cas, on peut se demander : pourquoi ne pas aider d'autres groupes qui sont également traditionnellement sous représentés – les pauvres, les homosexuels et les lesbiennes, certains groupes religieux, sans parler d'autres groupes « ethniques ». En Bosnie, les élections sont centrées autour de « trois peuples constitutifs », mais si vous appartenez à un groupe minoritaire différent, tel que les Roms par exemple, ou si vous vous considérez d'ethnicité mixte, vous êtes exclu de fait.

Deuxièmement, la notion de miroir de la représentation descriptive peut être considérée comme contre-productive si elle empêche les citoyens de choisir des représentants qui ne leur ressemblent pas nécessairement. L'une des idées de fond de la démocratie libérale est la

liberté de choix devant l'urne électorale, et si l'on est conduit à voter pour un candidat de son propre groupe ethnique, ce choix intrinsèquement libre est alors restreint. Troisièmement, la représentation descriptive comporte le danger de devenir une fin en soi. Notre souci d'assurer une représentation adéquate ne doit pas s'arrêter lorsque nous nous sommes assurés que le parlement a un nombre adéquat de Noirs et de Blancs, de Hutus et de Tutsis, de catholiques et de protestants. En réalité, ce n'est qu'à ce stade que notre souci d'obtenir une représentation politique adéquate commence réellement. Donald Horowitz émet la mise en garde suivante :

« Ce n'est pas parce que les minorités ont un nombre de sièges proportionnel que cela leur garantit de recevoir une attention adéquate durant le processus législatif. En réalité, le fait qu'elles aient des élus peut jouer contre leur représentation au sens large. En effet, la création de circonscriptions ethniquement concentrées signifie non seulement qu'il y aura plus de circonscriptions dominées par les minorités, mais également qu'il y en aura plus dominées la majorité. Dans ces dernières les candidats du groupe majoritaire n'auront besoin ni de se soucier d'obtenir le soutien des minorités, ni de se préoccuper de leurs intérêts. »⁶

John Stuart Mill croyait que le fait d'avoir à parler au nom d'un large éventail de sympathisants développerait la conscience sociale d'un député et lui permettrait d'apprécier à leur juste valeur tous les aspects de la société. La solution alternative, la représentation exclusive d'un groupe par un membre de ce groupe, signifie que le représentant en question aurait moins de possibilités de développer son empathie avec les autres. Ainsi si les Blancs étaient représentés uniquement par des Blancs, et si les Noirs, ne l'étaient que par des Noirs, les élites politiques auraient plus de difficultés à développer leur compréhension.

Mais il est clair qu'un certain degré de représentation descriptive, pris en conjonction avec de nombreux autres éléments requis, a de la valeur, particulièrement lorsque les groupes minoritaires ont des intérêts en commun, ont tendance à voter en bloc durant les élections et sont généralement marginalisés des processus de prise de décision. Cela n'est pas qu'un symptôme de relations malsaines entre majorité et minorité dans les nouvelles démocraties des pays en développement. Le manque de représentants de minorités en Amérique du Nord et en Europe par exemple

est significatif du degré d'exclusion de la vie politique et du gouvernement, d'intérêts importants. Récemment, cette sous-représentation s'est quelque peu améliorée mais avec peu d'Américains d'ascendance africaine au Congrès états-unien, de citoyens britanniques asiatiques ou noirs à Westminster et de députés non-blancs au parlement français, on ne peut qu'espérer que les intérêts des minorités sont servis par des représentants de la majorité (blanche). Cela n'est pas garanti, car la politique représentative moderne est ancrée dans l'éthique de la promotion d'intérêts communautaires.

Mill disait que l'opinion des femmes et des minorités (dans ses écrits, l'élite instruite) avaient des talents et des aptitudes considérables dont le gouvernement et l'administration ne pourraient pas profiter si des classes entières de personnes étaient exclues de toute forme de représentation. La présence au gouvernement de groupes qui auraient auparavant fait l'objet de discriminations pourrait aider à supprimer l'ignorance et l'intolérance. Enfin, et d'une importance capitale pour l'élaboration constitutionnelle dans les démocraties en transition ou à l'issue d'un conflit, l'inclusion de la diversité des majorités et des minorités au sein du parlement peut réduire le sentiment d'aliénation des groupes et la violence dans les sociétés divisées où la politique est souvent perçue comme un jeu où l'on ne peut que gagner ou perdre. Durant les vingt-cinq dernières années, de nombreux accords de paix ont été bâtis autour de systèmes électoraux inclusifs ou avec des sièges réservés aux groupes communautaires dans le cadre de constructions plus larges pour le partage du pouvoir. La démocratisation en Afrique du Sud a montré que la représentation des minorités jusque-là marginalisées a contribué à adoucir la violence contre le système et a engendré une atmosphère de coopération.⁷

La prédétermination ou l'autodétermination des groupes minoritaires

L'une des questions clés, lorsque l'on considère la question de la représentation des minorités, est celle de savoir si l'on devrait utiliser un registre d'électeurs spécifique pour que la minorité puisse élire ses « propres candidats ». Les groupes minoritaires, qu'ils soient fondés sur la langue, l'origine ethnique, la religion ou toute autre forme d'identité, se regroupent soit par choix, soit par coercition, soit par un mélange des deux. Même lorsque les identités sont mouvantes et bâties par l'histoire, les enjeux politiques électoraux peuvent permettre à des groupes de se définir et de s'unir dans des groupes politiques de manière choisie (cf. Deborah Kaspin à propos du Malawi, pour un bon exemple de la manière dont la formation de l'identité peut

influencer la politique dans un pays africain en voie de démocratisation).⁸ C'est l'« autodétermination » par laquelle les étiquettes ne sont pas imposées par l'extérieur, mais plutôt par laquelle elles sont adoptées et revendiquées par des individus qui se sentent partie prenante d'un groupe.⁹ L'alternative se produit lorsque les institutions politiques déterminent à l'avance qui appartient à quel groupe sur la base de critères qui peuvent être rationnels et légitimes, mais qui peuvent tout autant être de nature suspecte ou oppressive. L'Afrique du Sud de l'apartheid était un excellent exemple des perversités diaboliques d'un système de classification ethnique profondément erroné, créant des conditions dignes d'une camisole de force, et qui permettait à un système oppressif de s'exercer impunément.

Malheureusement, de nombreux accords de paix sont basés sur une notion prédéterminée de la composition des groupes en conflit et de leur importance numérique, ce qui crée un fondement rigide retardant la croissance de mouvements politiques transversaux et multiethniques, et pouvant en outre exclure les minorités qui n'étaient pas parties au conflit. Bien que les élections à l'Assemblée d'Irlande du Nord ne prédéterminent pas l'affiliation ethnique des électeurs, les parlementaires sont quant à eux tenus de s'identifier en tant qu'Unionistes/Protestants, Nationalistes/Catholiques, ou non-alignés.

Par définition, les registres électoraux communautaires, les sièges réservés et l'établissement de circonscriptions électorales faisant place à la considération de la présence de différents groupes raciaux, se fondent sur une évaluation prédéterminée de ce qui constitue les caractères d'un groupe et la dimension de celui-ci. La Nouvelle-Zélande a un système flexible permettant aux électeurs de choisir s'ils souhaitent être sur le registre maori ou le registre général, mais la loi permet de remettre en question l'enregistrement d'une personne sur le registre maori, et les recommandations judiciaires (jusque-là peu utilisées) sont fondées sur les lignes sanguines ainsi que sur la relation de la personne à son « Iwi », c'est-à-dire sa communauté maorie. La plupart des critiques à l'encontre des théories de systèmes de partage du pouvoir des démocraties, se sont trouvées concentrées sur la conviction que de tels accords segmentent la société selon des groupes fixes et prédéterminés, ce qui joue le rôle de pilier pour une petite élite qui est plus intéressée par son propre enrichissement que par la représentation de sa communauté.

La difficulté majeure au sein des registres d'électeurs séparés, est la question de savoir quels groupes doivent avoir un certain nombre de sièges réservés, ou à qui l'on doit accorder un traitement spécial. Quels sont les éléments principaux pour des accords de partage du pouvoir et qui a – ou mérite d'avoir – des droits spéciaux ? Est-ce que les groupes minoritaires doivent nécessairement être réduits en nombre et opprimés, ou peuvent-ils être de petite taille et

avoir du pouvoir ? Et pour commencer, qu'est-ce qui constitue clairement un groupe ethnique ? Au Kosovo, la petite communauté égyptienne a demandé d'être traitée à l'égal de la minorité serbe. Au Danemark et en Allemagne, les groupes qui se voient accorder des droits spéciaux sont les minorités nationales européennes, mais pas les minorités, aussi nombreuses, d'origine immigrée venant d'Afrique, d'Asie ou du Moyen-Orient. En Bosnie, les citoyens sont étiquetés comme Bosniaques musulmans, Croates ou Serbes ce qui a pour effet d'annihiler l'existence de groupes minoritaires plus réduits (tel que les Roms) ou des citoyens bosniaques d'origine multiethnique ou qui ne se réclament d'aucune origine ethnique. Une vue trop rigide sur ce qui constitue une origine ethnique ne permet pas de saisir les divisions profondes qui existent dans une société.

Deuxièmement, la prédétermination au sein des dispositions de partage des pouvoirs peut exclure les groupes les plus faibles qui ne sont pas parties au conflit majeur. De manière significative, cela entraîne que leur voix est annihilée précisément du fait qu'ils ne participent pas à la violence qui les entoure. Par exemple, le groupe ethnique batwa au Rwanda a été le grand oublié et a été exclu de la répartition des sièges durant le processus de paix dans ce pays, parce que le conflit était centré sur les Hutus et les Tutsis. Au Soudan, les minorités les plus réduites ont été exclues de l'Accord de paix global entre le Nord et le Sud.¹⁰ Les Arméniens et les Maronites ont été écartés à Chypre à cause des Chypriotes turcs qui ont refusé que d'autres groupes puissent également réclamer d'obtenir le statut politique de minorité.¹¹

Troisièmement, la prédétermination exclut souvent la reconnaissance de groupes minoritaires qui sont plus difficilement identifiables en tant que « groupe » tels que les communautés d'intérêt qui peuvent être fondée sur une identité, mais qui ne sont pas des groupes ethniques tels quels selon la conception classique. Des communautés liées par des intérêts sexuels, sexospécifiques, de jeunesse ou liés à l'âge ne sont pratiquement jamais incluses comme des éléments légitimes d'un régime politique. Le danger d'empêcher que des identités non ethniques fassent l'objet de « reconnaissance spéciale » est démontré par la situation ridicule qui s'est produite en Irlande du Nord en novembre 2001, lorsque trois membres du parti d'alliance d'Irlande du Nord (*Alliance Party of Northern Ireland*), sans dénomination religieuse, ont dû se re-catégoriser comme « unionistes » afin de permettre que David Trimble soit élu Premier ministre et que l'Assemblée puisse continuer à fonctionner.

Pour finir, les groupes communautaires prédéterminés et les sièges réservés fixes ne répondent pas à l'inévitable fluctuation dans le nombre de la majorité ou des minorités au sein de l'Etat nation. Rares sont les cas où des clauses exis-

tent dans la législation électorale pour que la taille des minorités soit revue à intervalle régulier et le nombre de sièges réservés soit réajusté. La parité fixe entre Chrétiens et Musulmans au parlement libanais a toujours été sujette à controverse, particulièrement depuis que la proportion chrétienne de la population a diminué de manière significative depuis les vingt dernières années. De la même manière, le nombre fixe de sièges octroyés à des minorités à Fidji ne reflète probablement pas la proportion entre les Fidjiens autochtones et les Indiens dans la mesure où les migrations et les taux de natalité modifient les équilibres au fil du temps. Enfin, il y a quelque chose de fondamentalement anti-libéral dans le fait que l'Etat impose une identité communautaire et un rôle politique à un individu, sans que cette personne n'accepte forcément cette désignation particulière. Bien que de nombreux citoyens appartenant à une minorité puissent s'identifier à ce groupe, et demandent la reconnaissance appropriée de droits issus de cette appartenance, il peut exister des individus qui opteraient pour un autre choix. Il est extrêmement difficile d'établir des critères qui définissent les limites de l'origine ethnique et qui n'incluent ou n'excluent pas en même temps, les personnes qui sont près des marges. Il est cependant crucial de s'assurer que des membres des minorités sont représentés d'une façon ou d'une autre au sein du parlement.

« Les minorités ont le droit d'influer sur la formation et la mise œuvre des politiques publiques, ainsi que d'être représentées par des personnes originaires du même contexte social, culturel et économique qu'elles-mêmes. Pour qu'un système politique soit véritablement démocratique, il doit permettre aux minorités d'avoir une voix propre, de faire part de leurs préoccupations particulières et d'obtenir compensation, pour poser les bases d'une démocratie délibérative. »¹²

Les extrêmes dans lesquels les Etats des Balkans se sont engagés au début des années 1990 montrent bien comment la pression exercée sur une démocratie multiethnique émergente a pesé pour rassurer et inclure les minorités vivant au sein de leurs frontières. Nous avons déjà évoqué la segmentation rigide observée en Bosnie. En outre, l'article 10.1 de la Constitution croate de 1992 stipulait que tout groupe formant plus de 8 % de la population devrait « être représenté au Parlement de manière proportionnelle à sa participation au sein de la population dans son ensemble. » Lorsque la minorité serbe n'a eu aucun élu au parlement en 1992, treize Croates d'origine ethnique serbe ont été rajoutés au Parlement.¹³ Au Kosovo, 17 % des 120 sièges parlementaires étaient réservés pour des minorités : dix pour les Serbes et dix pour les Roms / Ashkali / Egyptiens / Bosniaques musulmans / Turcs / Gorani.¹⁴

Le choix d'un système électoral et ses conséquences : un bref aperçu

Ce rapport traite des différentes manières par lesquelles, lors d'une élection, les suffrages sont convertis en sièges, et non des questions connexes aux élections dans le sens large (par exemple : enregistrement des électeurs, des partis et des candidats ; financement des campagnes électorales ; observation des élections ; conception des bulletins de vote ; transparence du décompte et de la tabulation des suffrages ; limites des circonscriptions ; commissions électorales et règlements des litiges).¹⁵ Toutes ces règles du jeu concomitantes pour la démocratie ont un impact certain sur les chances de succès électoral pour les minorités et l'influence que leurs représentants pourront exercer une fois élus, mais elles appartiennent à un domaine qui va au delà des limites auxquelles ce rapport doit se tenir. Toutefois, il existe des domaines où le régime électoral et le cadre légal des élections se chevauchent. Par exemple la question de savoir « qui a le droit de vote ? » est à la fois une question juridique et une question pratique. Même si les minorités nationales et ethniques ont le droit de vote au même titre que les autres citoyens, leurs membres peuvent être empêchés de voter soit à cause de discriminations existant au plan local, soit à cause de violence ou d'intimidations. Ces membres peuvent avoir le droit de vote mais sont-ils inscrits sur les listes électorales ? L'inscription qui attache certaines minorités à certaines circonscriptions peut en réalité être moins inclusive qu'une inscription pour un système électoral à base géographique plus large, régionale ou nationale. Les femmes appartenant à toutes les communautés doivent faire face à des obstacles quant à leur participation, mais les femmes appartenant à des minorités peuvent rencontrer des obstacles encore plus grands relatifs à leur droit de vote et à la possibilité de se présenter comme candidates. Certains systèmes électoraux peuvent atténuer ces difficultés tandis que d'autres peuvent les accentuer.

En fin de compte, les systèmes électoraux sont seulement des outils dans les mains de l'électorat. Ils sont le mécanisme utilisé pour désigner ceux qui devront prendre les décisions lorsqu'une société est devenue trop importante pour que chaque citoyen puisse participer à la prise de chaque décision affectant la communauté. Certains systèmes donnent une préférence marquée à la relation entre la totalité des votes exprimés et le nombre de sièges obtenus (proportionnalité) tandis que d'autres distillent les votes (toutefois distribués entre différents partis) dans un parlement qui contient deux partis principaux. Une autre fonction importante d'un système électoral est de jouer le

rôle d'outil permettant aux citoyens d'exiger des comptes de la part des élus qui les représentent.

Bien qu'il existe des éléments de base d'une démocratie participative dans toutes les méthodes pour élire des leaders à travers le monde, les détails qui constituent les différents systèmes électoraux sont extrêmement variés. Lorsqu'il s'agit de concevoir, d'innover ou de modifier un système, le tissu institutionnel doit être ajusté aux besoins spécifiques de chaque corps politique. Ce qui fonctionne bien en France ne serait peut-être pas approprié pour l'Ile Maurice par exemple. Le système des élections de Westminster selon lequel celui qui l'emporte, emporte le tout peut s'avérer dangereux dans un pays où le multipartisme a récemment été introduit, tel que le Congo. Même au sein des démocraties pleinement développées et consolidées, les systèmes électoraux manquent d'originalité, aussi innovation et réformes y sont à l'ordre du jour.

Deux familles principales dominent : systèmes majoritaires et systèmes proportionnels, mais les Etats nations utilisent de plus en plus des combinaisons ou hybrides de ces deux systèmes. Au sein de ces familles larges, on note un nombre distinct de types de systèmes électoraux utilisés au niveau national, avec de nombreuses permutations pour chacune des formes qu'un système peut adopter. En 2006, à peine la moitié des Etats indépendants qui ont des élections parlementaires directes (c'est-à-dire, quatre-vingt-onze d'entre eux, ou 46 %) utilisent un système majoritaire (à savoir Scrutin majoritaire uninominal [SMU], Scrutin majoritaire plurinominal [SMP], le vote alternatif [VA], aussi appelé vote préférentiel ou le scrutin majoritaire à deux tours [SDT]. Soixante-douze Etats (36 %) utilisent un système de type représentation proportionnelle (RP), soit RP à scrutin de liste (RPSL), soit le vote unique transférable (VUT) ; tandis que trente Etats (15 % d'entre eux) utilisent des systèmes mixtes (système parallèle ou scrutin mixte sans compensation [SMSC] qui peut également être un système entièrement proportionnel). 2 % des Etats utilisent le vote unique non transférable [VUNT]. De manière individuelle, les systèmes de représentation proportionnelle à scrutin de liste (RPSL) sont les plus appréciés, adoptés par soixante-dix des 199 Etats nations et territoires affiliés, ce qui représente 35 % du total, suivi par les quarante-sept Etats qui ont choisi le système majoritaire uninominal (24 %).

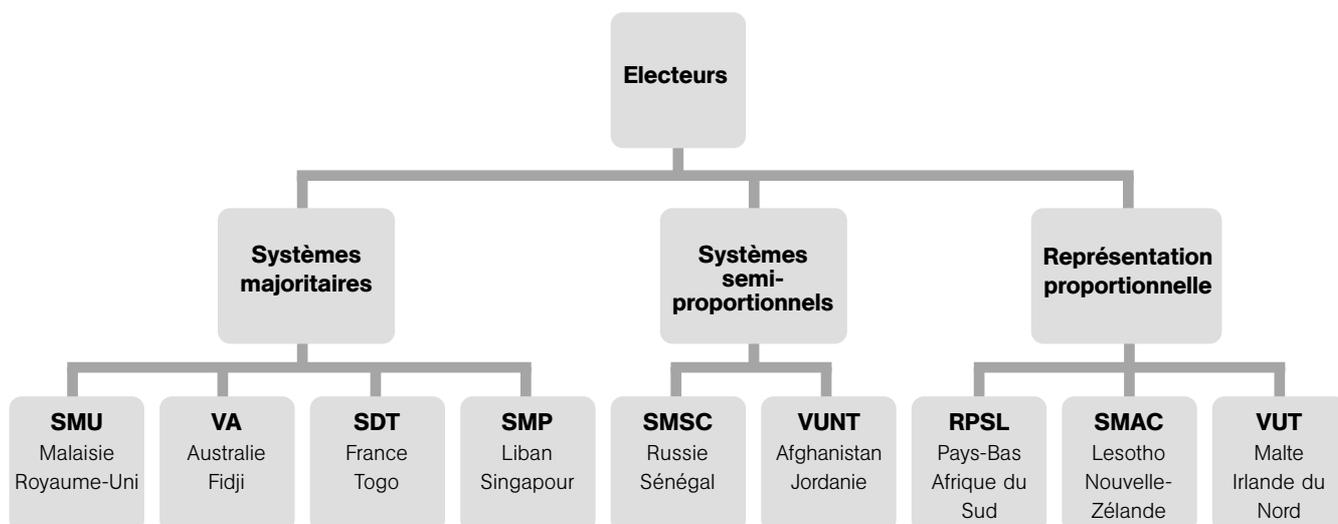
Les systèmes peuvent être définis et classés par référence à trois questions mécaniques de base : (1) combien de représentants sont élus dans chaque circonscription ou

district (c'est-à-dire leur degré de représentation) ; (2) la formule utilisée est-elle de type majoritaire ou proportionnel? (3) quel est le seuil de représentation des partis et des candidats ? (Cela peut être soit déterminé par la loi, soit l'être de manière pratique par le nombre de sièges octroyés à un district). En combinaison les uns avec les autres, ces trois éléments seront déterminants sur la manière dont les suffrages seront convertis en sièges. Ils vont influencer le nombre de sièges que chaque parti peut gagner, leur distribution géographique, et la nature des candidats individuels élus. Au sein de la représentation proportionnelle à scrutin de liste, une autre question cruciale est celle de savoir si les électeurs ont la possibilité de choisir ou non les candidats au sein de la liste (soit la liste n'est pas bloquée et il y a possibilité de panachage, soit la liste est bloquée). Une liste ouverte laissera une plus grande latitude aux électeurs pour choisir non seulement quel parti ils et elles souhaitent voir gagner, mais également la composition du groupe parlementaire auquel ils accordent leur préférence (et qui pourra avoir une tendance plus ou moins progressiste ou conservatrice).

Les systèmes électoraux¹⁶

- *Le scrutin à vote alternatif (VA)*, aussi appelé vote préférentiel : il s'agit d'un vote préférentiel dans des circonscriptions uninominales. Les électeurs marquent leurs préférences à l'aide de chiffres. Si aucun candidat n'obtient la majorité des numéros 1 (c'est-à-dire 50 % + 1), les suffrages des candidats éliminés sont redistribués jusqu'à ce que l'un d'entre eux atteigne un score de 50 % des votes exprimés.
- *Le scrutin majoritaire plurinominal* : mode de scrutin majoritaire utilisé dans les circonscriptions plurinominales. Les électeurs ont autant de suffrages qu'il y a de candidats à élire. Dans ce cas, si quatre parlementaires doivent être élus, chaque électeur dispose de quatre voix. Les candidats qui obtiennent le plus grand nombre de suffrages obtiennent les sièges.
- *Scrutin majoritaire uninominal (SMU)* : vote majoritaire dans une circonscription uninominale. Chaque électeur choisit un candidat unique dans chaque circonscription. Le candidat gagnant est celui qui obtient le plus grand nombre de suffrages, sans que la majorité absolue soit nécessaire.
- *Représentation proportionnelle à scrutin de liste (RPSL)* : chaque parti présente une liste de candidats. L'électeur vote pour un parti, lequel se voit attribuer des sièges en proportion de sa part du suffrage national. Si un parti obtient 20 % des suffrages, il pourra se prévaloir de 20 % des sièges. Les candidats sont élus en fonction de leur position sur la liste.
- *Scrutin mixte avec compensation (SMAC)* : ce système conjugue un scrutin par circonscription et une représentation proportionnelle à scrutin de liste. Le plus souvent une combinaison de SMU et de RPSL. Les sièges pourvus grâce à la RP compensent la disparité engendrée par les résultats du scrutin majoritaire de circonscription. C'est-à-dire que si un parti obtient 10 % du suffrage national mais n'obtient aucun siège au suffrage majoritaire, il se verra octroyer un nombre de sièges lui permettant d'obtenir une représentation équivalente à 10 % des élus de l'assemblée.
- *Scrutin mixte sans compensation (SMSC)* aussi appelé scrutin parallèle. Ce système est similaire au SMAC conjuguant élections de circonscription et RPSL. Toutefois, à la différence du SMAC, les sièges pourvus à la RP ne compensent pas une disparité qui aurait pu naître des résultats du scrutin de circonscription. En fait, les deux moitiés du système électoral sont entièrement indépendantes l'une de l'autre.
- *Vote unique non transférable (VUNT)* : il s'agit d'un vote dans des circonscriptions plurinominales. L'électeur ne dispose que d'un suffrage mais plusieurs sièges sont à pourvoir. Les candidats qui obtiennent le plus grand nombre de suffrages sont élus.
- *Vote unique transférable (VUT)* : vote préférentiel dans une circonscription plurinominal. L'électeur attribue un chiffre à chaque candidat par ordre de préférence. Pour être élu un candidat doit récolter plus de suffrages que le nombre de « premiers choix » déterminés au préalable. Les voix obtenues par un candidat éliminé ou les voix excédentaires d'un candidat élu sont redistribuées aux candidats qui restent dans la compétition.
- *Scrutin majoritaire à deux tours* : vote dans une circonscription uninominale. Si aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue au premier tour (c.a.d. 50 % + 1), les deux candidats ayant obtenu le plus de voix au premier tour s'affrontent dans un second tour.

Figure 1: Familles de systèmes électoraux



Les tendances globales dans la conception et la réforme des systèmes électoraux

Durant le premier siècle de la démocratie multipartite (*grosso modo* entre 1880 et 1980), il était apparent que, lorsqu'un système électoral était en place, il était peu probable qu'il soit modifié dans la mesure où la capacité même de le modifier était dans les mains de ceux (les élites politiques) qui en avaient justement bénéficié. Cependant, durant les vingt-cinq dernières années, le rythme de modification des systèmes électoraux s'est accéléré de façon dramatique. De nombreuses démocraties en transition et non encore consolidées ont modifié de manière radicale le système qui prévalait auparavant, tandis que de nouvelles démocraties n'ont pas osé adopter des systèmes en désuétude qui leur étaient en théorie offerts, mais qui étaient rarement utilisés en pratique. Par exemple, Fidji s'est éloigné du système de scrutin majoritaire uninominal pour adopter un hybride de vote alternatif ou préférentiel et de registres communautaires ; la Thaïlande est passée d'un scrutin majoritaire plurinominal à un scrutin mixte sans compensation (SMSC) avec représentation proportionnelle ; tandis que l'Équateur et passé d'un système de RPSL à un SMSC avec un scrutin de liste et un scrutin majoritaire plurinominal. La Mongolie est passée d'un scrutin majoritaire plurinominal à un scrutin majoritaire uninominal pour revenir finalement au SMP, tandis que l'Iraq et l'Afghanistan ont modifié des systèmes depuis longtemps sclérosés (SDT et SMU) pour passer, lors de leur nouvelle expérience avec le multipartisme en 2005, à une RP de liste (RPSL) et à un VUNT. L'Indonésie quant à elle, a réformé son système de représentation proportionnelle de l'échelle nationale à des circonscriptions beaucoup plus réduites, tandis qu'en Afrique du Sud une équipe de réflexion nommée par le gouvernement en 2004 a recommandé de modifier le système de liste nationale et de le remplacer par soixante-neuf circonscriptions pluri-nominales élisant entre trois et sept députés, avec cent « élus compensatoires » issus d'une liste nationale. Enfin, après la crise de 2005 au Liban, une commission de révision étudie actuellement les moyens de réformer le système électoral « confessionnel ». La proposition en cours est d'ajouter un élément proportionnel au système de scrutin majoritaire plurinominal (SMP) pour rendre le système « parallèle ».

Mais il n'y a pas que les nouvelles démocraties qui sont aux prises avec la réforme de leur système électoral. Un certain nombre de démocraties établies ont également effectué des réformes ou ont l'intention d'en effectuer. Le Japon est passé d'un système de vote unique non transférable à un système parallèle en 1993. La Nouvelle-Zélande a effectué un changement dramatique lors de ses élections de 1996, passant d'un scrutin majoritaire uninominal à un scrutin mixte avec compensation. L'Italie a adopté un système similaire, venant d'une RP à scrutin de liste au début des années 1990. De plus, un certain nombre d'autres démocraties établies sont en train de considérer les possibilités d'effectuer des changements. Depuis longtemps on appelle à étendre le système de scrutin mixte avec compensation (SMAC) du Pays de Galles, de l'Écosse et de Londres à la Chambre des Communes britannique. Il existe des appels de plus en plus pressants de modifier le système de SMU au Canada pour adopter un système de représentation plus proportionnel et il existe un niveau considérable d'expérimentation avec des systèmes alternatifs aux niveaux des villes et des états aux États-Unis. Aux Pays-Bas, des propositions de loi ont été déposées au Parlement qui visent à établir des circonscriptions majoritaires plus petites au sein de leur système de listes nationales de RP, tandis que le Président Poutine souhaite engager la Russie dans la direction opposée en éliminant les sièges des circonscriptions uninominales à la Douma, n'y laissant qu'une très longue liste nationale.

Un certain nombre de démocraties fonctionnant sur le modèle de Westminster ont récemment fait l'expérience de résultats dramatiques et comportant des anomalies aux pays des Caraïbes qui utilisent le système de SMU. En 1999 à Grenade, le parti au pouvoir a obtenu tous les sièges au parlement avec 63 % des suffrages ; à Sainte Lucie, en 1997, le parti travailliste de Sainte Lucie a obtenu tous les sièges moins un avec 62 % des suffrages ; à Saint-Vincent, en 1998, le parti travailliste unifié (*United Labour Party*) est passé dans l'opposition avec sept des quinze sièges, sur la base des 58 % de suffrages obtenus au niveau national. Lors des élections de 2001 à Trinidad et Tobago, le Mouvement National du Peuple, à dominante Africaine-Caraïbe, et le Congrès National Uni, à dominante Indienne-Caraïbe, ont été à égalité. Cela a conduit à la création d'une commission de révision constitution-

nelle essentiellement chargée d'examiner la possibilité d'une réforme du système électoral.

Au sein de ces développements, cinq thèmes essentiels semblent être à l'origine des appels à la réforme du système électoral. (1) Le désir d'augmenter la représentation géographique des villes et des villages et d'augmenter la responsabilité des représentants individuels au sein des systèmes de RP à scrutin de liste (comme par exemple en Indonésie et en Afrique du Sud) ; (2) L'embarras que causent les anomalies entre les pourcentages de suffrages et le nombre de sièges obtenus et qui sont inhérentes aux systèmes de scrutin majoritaire uninominal (SMU) ou plurinominal (SMP), comme par exemple au Lesotho et en Mongolie ; (3) Le désir de réduire la fragmentation des partis dans des systèmes politiques instables (tels que l'Italie ou la Russie) ; (4) L'espoir d'encourager le compromis interethnique dans des sociétés divisées par des identités préétablies et imposées (par exemple en Bosnie et à Fidji) ; (5) Un cinquième facteur de changement a été la conviction que les systèmes électoraux doivent mieux inclure et représenter les minorités. C'est cette attitude qui a contribué à la réforme en Nouvelle-Zélande¹⁷ et qui a été évoquée comme l'une des raisons qui inciteraient à entamer des réformes en Grande-Bretagne, au Canada et aux Etats-Unis. Fraenkel et Grofman notent par exemple que les changements dramatiques effectués dans les systèmes électoraux dans le Pacifique Sud ont été en partis échafaudés autour de la question de comment

« gérer l'hétérogénéité ethnique, soit dans des contextes hyper-fractionnés (Papouasie-Nouvelle Guinée, Iles Salomon, Vanuatu) ou dans des territoires bi- ou tri-polaires dans lesquels deux ou trois groupes ethniques conséquents sont en concurrence pour le pouvoir politique (Fidjiens autochtones et Indo-Fidjiens à Fidji ; Kanaks et colons blancs ou leurs descendants en Nouvelle Calédonie). »¹⁸

Le fait qu'il existe souvent deux objectifs ou plus au même moment, explique en partie la popularité et la mise en œuvre croissantes de systèmes électoraux mixtes qui conjuguent représentation géographique et représentation (proportionnelle) de listes. Parfois de tels systèmes conservent une proportionnalité globale (comme dans les systèmes proportionnels SMAC d'Allemagne ou de Nouvelle-Zélande) mais le plus souvent des SMSC ou systèmes parallèles ont été mis en place pour lesquels on a en pratique deux élections pour deux parties différentes du parlement, qui se tiennent en même temps. L'utilisation de systèmes parallèles est particulièrement prisée dans les nouvelles démocraties d'Asie (Timor), d'Europe de l'Est (Géorgie par exemple) et d'Afrique de l'Ouest (Guinée, par exemple).

L'impact théorique des différents systèmes sur l'inclusion des minorités

Lorsqu'il s'agit de procéder à la description de la représentation des membres des minorités dans les parlements nationaux, la sagesse populaire insiste sur le fait que les systèmes de RP de liste devraient (1) être plus à même de permettre l'inclusion de groupes minoritaires très réduits ; (2) permettre aux députés des minorités d'être présents au delà de leur pure représentation des « partis minoritaires » ; et (3) permettre aux minorités d'être élues dans des régions où elles ne sont pas majoritaires. A l'inverse, les systèmes pluralistes majoritaires (tels que SMU, VA, SDT ou le SMP) peuvent mener à l'élection de minorités lorsque les minorités sont suffisamment concentrées géographiquement au sein de certaines circonscriptions. Par exemple si une petite minorité vit de façon concentrée dans un quartier de la ville, elle peut être en mesure d'élire le candidat de son choix si la circonscription est uninominale. Aux Etats-Unis, un nombre de circonscriptions où vivent minorités et majorités sont délibérément formées pour assurer qu'au moins 65 % des électeurs potentiels sont des Américains d'ascendance africaine, afin d'encourager l'élection de membres du Congrès issus de cette communauté. Dans d'autres Etats nations, certaines régions ou îles sur lesquelles vivent des habitants appartenant à des minorités peuvent bénéficier d'une sur représentation délibérée au sein du parlement.

Sur la base de cette théorie, il est raisonnable de penser que les systèmes hybrides qui utilisent des listes et des circonscriptions uninominales (tels que les SMAC ou les systèmes parallèles) peuvent donner aux minorités deux possibilités d'être élues : d'abord au niveau de la circonscription locale, et deuxièmement grâce aux listes, souvent nationales, de représentation proportionnelle. Si la minorité est dispersée géographiquement et politiquement fractionnée, le SMAC lui sera plus utile, mais si elle est concentrée et unitaire, elle a des chances d'obtenir plus de sièges avec un système parallèle, où l'accent est mis sur la circonscription. Bien qu'il soit rarement utilisé, le système du vote unique transférable (VUT) est depuis longtemps regardé comme un système favorable aux minorités et aux majorités, car il conjugue les avantages d'une représentation proportionnelle au niveau d'une circonscription plurinomiale avec le vote préférentiel, ce qui peut être utile aux candidats minoritaires modérés. Enfin, le vote unique non transférable, tel qu'utilisé en Afghanistan et en Jordanie, et jusqu'à récemment au Japon et à Taïwan, pourrait permettre aux minorités d'obtenir des succès électoraux, si elles sont concentrées géographiquement et si elles développent de bonnes stratégies pour nommer leurs candidats et repor-

ter leurs suffrages. L'expérience japonaise du VUNT de 1945 à 1993 ne nous en dit pas beaucoup sur les possibilités que ce système offre aux minorités ethniques du fait de la nature essentiellement homogène de la société japonaise, mais depuis 2005, nous avons maintenant des éléments de preuve tirés de l'exemple de la société hétérogène afghane.

Deux autres aspects des systèmes de RP (RPSL et SMAC) concernent l'élection des minorités. Tout d'abord, la question du seuil de représentation : lorsque ce seuil est bas (comme aux Pays-Bas [0,67 %] ou en Israël [1,5 %]), de tout petits partis fondés sur des intérêts minoritaires peuvent obtenir des sièges ; lorsque ce seuil est au contraire élevé (comme en Turquie où il est de 10 %) les intérêts minoritaires sont plus susceptibles d'être écartés. Ensuite, les candidats minoritaires peuvent se voir affectés par le fait de savoir si les électeurs peuvent se prononcer sur une liste de parti (liste non bloquée) ou s'ils sont obligés d'accepter l'ordre dans lequel les candidats sont présentés par le parti (liste bloquée). Ce mécanisme de vote agit de concert avec le degré de conservatisme ou de progressisme de l'électorat. Si les électeurs sont dans l'ensemble enclins à soutenir un corps politique multiethnique et divers, des listes non bloquées peuvent leur permettre de soutenir des candidats minoritaires qui ne seraient pas nécessairement tête de liste de leur parti (comme cela a été le cas avec les femmes en Scandinavie) ; mais si la majorité des électeurs sont plus enclins à voter pour des gens qui leur ressemblent, une liste bloquée solution utilisée en Afrique du Sud) pourra éviter que les préjugés de l'électorat n'influent trop sur le résultat.

Données de l'impact du système électoral sur la représentation des minorités

Aucune étude comparant le nombre de représentants élus de minorités et les systèmes électoraux, dans différents pays n'a été conduite jusqu'ici. Quelques études sur un pays spécifique ont été effectuées, ainsi que des travaux concernant les sièges « communautaires » réservés, mais nous n'avons pas la possibilité d'avoir une vision globale sur les différents degrés de réussite des minorités en ce qui concerne les résultats qui leur permettent de voir leurs représentants siéger au parlement. Le tableau 1 présente des données disponibles dans trente et un pays qui utilisent sept systèmes électoraux différents. Cette liste comprend des nations qui sont d'une grande diversité ethnique ainsi que des sociétés plus homogènes ; des démocraties établies et d'autres plus récentes ; des Etats riches et des Etats pauvres. Ce tableau énumère le pourcentage de chaque parlement consacré à la présence de parlementaires appartenant à des minorités, le pourcentage de la population minoritaire au sein de la société environnante, et la sous ou la sur représentation de chaque groupe. Ce tableau décrit la représentation des minorités qui va au delà de la pure représentation communautaire que nous discuterons plus loin.

Les données présentées dans les tableaux 1 et 2 confirment ce que la sagesse populaire donne à penser sur la possibilité pour les minorités d'être représentées (équitablement) selon les différents systèmes électoraux,

Tableau 1: Représentants appartenant à des minorités au sein des parlements.

Pays	Minorité (% de la population)	Sièges (%)	Sous/sur représentation	Nombre d'élections	Sys. Elec.
Afghanistan	Hazara (16.0)	12.0	-4.0	1*	VUNT
	Tadjiks (30.0)	21.3	-8.7		
	Ouzbeks (13.0)	8.0	-5.0		
Australie	Aborigènes (1.4)	0.0	-1.4	5	VA
Belgique	Francophones (32.0)	40.3	8.3	4	RPSL
Bulgarie	Turcs (9.4)	6.9	-2.5	4	RPSL
Canada	Francophones (20.9)	24.5	3.6	3	SMU
	Asiatiques* (1.5)	5.2	3.7		
	Noirs* (1.2)	1.3	0.1		
	Inuits* (3.5)	0.6	-2.9		
Danemark	Musulmans (1.3)	1.1	-0.2	1*	RPSL
	Inuits (0.9)	1.1	0.2		
	Féringiens (0.9) – (N.d.T. habitants autochtones des îles Féroé)	1.1	0.2		
Estonie	Russophones (30.3)	4.7	-25.6	4	RPSL

Fidji	Indo-Fidjiens (42.0)	38.0	-4.0	1*	VA
Finlande	Suédois (5.8)	7.7	1.9	3	RPSL
Polynésie fr.	Blancs (10.1) Chinois (3.7)	15.8 5.3	5.7 1.6	1*	RPSL
Allemagne	Afrique du Nord/Moyen-Orient (3.0)	0.6	-2.4	1*	SMAC
Inde	Musulmans (11.4)	5.3	-5.1	4	SMU
Irlande	Non-Blancs (0.5)	0.0	-0.5	1*	VUT
Israël	Arabes (Palestiniens) (17.5) Druzes (1.5)	7.5 1.0	-10.0 -0.5	4 4	RPSL
Lettonie	Russes (33.1)	9.3	-23.8	4	RPSL
Lithuanie	Polonais (7.0) Russes (8.5)	3.1 2.4	-3.9 -6.1	3 3	RPSL
Malawi	Asiatiques (0.1)	1.0	(0.9)	1*	SMU
Mongolie	Kazaks (5.9)	4.2	-1.7	2	SMP
Namibie	Blancs (5.0)	8.3	3.3	1*	RPSL
Nouvelle-Zélande	Maoris (12.3) Habitants issus des îles du Pacifique (5.0) Asiatiques (0.5)	16.0 3.0 2.0	3.7 -2.0 1.5	1*	SMAC
Pays-Bas	Afrique/Moyen Orient /Turquie (4.0) Antilles néerlandaises (1.3)	6.7 3.3	2.7 2.0	1*	RPSL
Norvège	Asiatiques/ Non-Blancs (2.0)	0.6	-1.4	1*	RPSL
Roumanie	Hongrois (7.1) Roms (1.8)	7.5 0.3	0.4 (-1.5)	3 3	RPSL
Slovaquie	Hongrois (10.8) Russes (1.0)	12.4 0.7	(1.6) (-0.3)	5 5	RPSL
Slovénie	Hongrois (0.4) Italiens (0.1)	1.1 2.3	(0.7) (2.2)	4 4	RPSL
Afrique du Sud	Blancs (14.0) Métis (8.0) Indiens (2.4)	29.3 8.9 6.9	(15.3) (0.9) (4.5)	2 2 2	RPSL
Suède	Méditerranéens/Moyen-Orientaux (1.9) Noirs (0.1) Personnes d'origine latino-américaine (0.1) Sâmes (0.2)	1.8 1.2 0.6 0.3	(-0.1) (1.1) (0.5) (0.1)	1*	RPSL
Suisse	Francophones (18.0) Italophones (7.0) Romanches (0.7)	22.5 4.0 1.1	(4.5) (-3.0) (0.4)	4 4 4	RPSL
Trinidad & Tobago	Personnes d'ascendance africaine (37.0) Métis (20.0) Chinois (2.0)	41.7 11.1 3.0	(4.1) (-8.9) (1.0)	1*	SMU

Royaume- Uni	Personnes d'ascendance africaine originaires des Caraïbes (0.9) Asiatiques (2.9)	0.6 0.7	(-0.3) (-2.2)	3 3	SMU
Etats-Unis	Américains d'ascendance africaine (12.1) Américains d'origine latino-américaine (8.9) Autochtones (0.8)	8.4 4.3 0.1	(-3.7) (-4.6) (-0.7)	7 7 7	SMU
Zambie	Blancs (0.1) Asiatiques(0.1)	0.7 0.7	(0.6) (0.6)	1* 1*	SMU
Zimbabwe	Blancs (0.5)	0.7	(0.2)	1*	SMU

NOTE : CES CHIFFRES REPRÉSENTENT DES MOYENNES POUR LA PÉRIODE 1990-2003 (L'ASTÉRISQUE INDIQUE LE PARLEMENT LE PLUS RÉCEMMENT ÉLU). SOURCES : % DE MINORITÉS : ANNUAIRE MONDIAL DES MINORITÉS (WORLD DIRECTORY OF MINORITIES), LONDRES, MRG, 1997. ELECTORAL SYSTEM, ANDREW REYNOLDS, BEN REILLY ET ANDREW ELLIS. THE INTERNATIONAL IDEA HANDBOOK OF ELECTORAL SYSTEM DESIGN, 2005. LES DONNÉES POUR 1990-2003 PROVIENNENT DE LUBLIN (NON PUBLIÉ). LES DONNÉES RELATIVES AUX ÉLECTIONS LES PLUS RÉCENTES SONT FOURNIES PAR L'AUTEUR.

Tableau 2: Sous- et sur-représentation en fonction du système électoral

	RPSL (17 cas)	SMU (8)	SMAC (2)	VA (2)	SMP (1)	VUT (1)	VUNT (1)
Nombre de groupes sur/sous-représentés	21 sur- 13 sous-	9 sur- 8 sous-	2 sur- 2 sous-	0 sur- 2 sous-	0 sur- 1 sous-	0 sur- 1 sous-	0 sur- 1 sous-
Moyenne	-0.6 +0.9*	-0.8	0.2	-2.7	-1.7	-0.5	-5.9

NOTE : * SANS COMPTER LA LETTONIE ET L'ESTONIE

mais en couvrant trente en un pays, on s'aperçoit également que des institutions qui facilitent le partage des pouvoirs, la puissance économique détenue par une communauté minoritaire ou la concentration géographique du groupe facilitent également l'élection de représentants au sein du parlement. Des soixante-deux groupes minoritaires analysés, trente-deux sont « sur représentés » par rapport à leur part de la population totale, tandis que trente groupes sont sous représentés. Lorsque la minorité est supérieure à 10 % de la population, la division entre sur et sous représentation est de 8/9.

Lorsqu'il s'agit de représentation en fonction du système électoral, les vingt cas de RP (RPSL, SMAC et VUT) offrent la meilleure performance, bien que le SMAC soit le seul système offrant aux minorités la possibilité d'être sur représentées (la Nouvelle-Zélande modifie la grille entière de ce système ainsi que l'Allemagne). Cependant, si l'on omet l'Estonie et la Lettonie des RPSL, la sur représentation des minorités monte à 0,9 pour ce système. Cela nous offre un meilleur aperçu de ce qu'est la tendance générale sous un système de RPSL, parce que seuls deux pays sous représentent de manière tellement criante leur minorité russophone que les résultats sont faussés pour la catégorie entière. Ceci est en réalité plus dû au fait que les Russophones n'ont pas le droit de vote, qu'au système de RPSL. En moyenne, le système le pire pour les

minorités est le VUNT, bien que cela soit dû, une fois de plus, à un seul Etat, l'Afghanistan, en 2005.

Une analyse plus nuancée du tableau 1 montre que : (1) les Blancs sont systématiquement sur représentés lorsqu'ils constituent une petite minorité dans un territoire précédemment colonisé (Namibie, Polynésie, Afrique du Sud, Zambie, Zimbabwe). (2) Les communautés originaires de l'Asie du Sud, numériquement faibles mais économiquement puissantes, sont souvent légèrement sur représentées en Afrique, mais ce n'est pas le cas à Fidji ou au Royaume-Uni. Dans les systèmes de consociation,¹⁹ des acteurs minoritaires significatifs peuvent être sur représentés (par exemple les francophones en Belgique et en Suisse ; les Blancs, les Métais et les Indiens en Afrique du Sud).

Du point de vue régional, les groupes minoritaires ont plus de chances d'être sur représentés en Europe de l'Ouest et en Amérique du Nord (quatorze groupes y étaient sur représentés tandis que douze y étaient sous représentés) que dans la région Asie-Pacifique (4/8) ou en Europe centrale ou orientale (4/7). Tandis que les huit minorités des pays africains mentionnés dans le tableau 1 (cinq pays) sont toutes sur représentées à des degrés divers. La représentation minoritaire la plus dynamique se trouve dans les systèmes de RPSL bloquées par circonscription des Pays-Bas et de l'Afrique du Sud, où des membres de minorités siègent au gouvernement et dans les rangs de l'opposition, dans des partis importants ou

mineurs. Les quinze députés appartenant à des minorités élus au Parlement néerlandais en 2006 sont né/e/s à Curaçao (1), au Surinam (4), au Maroc (3), en Iran (1), en Turquie (5) et au Portugal (1), et ils sont répartis entre six partis: CDA (4), GL (4), PVDA (3), VVD (2), D66 (1), LPF (1). Lors des deux premières élections démocratiques en Afrique du Sud, des députés blancs, métis, et indiens étaient présents au sein du Congrès National Africain (ANC) au pouvoir, et des partis d'opposition. En 1994 et 1999, l'ANC a été catapultée vers la victoire grâce à un vote enraciné dans la communauté sud-africaine noire, mais au sein des deux parlements 10 à 15 % du groupe parlementaire de l'ANC était constitué par des députés blancs. Seule la moitié des députés du Parti de la liberté (Inkatha ou *Zulu Traditional Inkatha Freedom Party*) était Zoulou, le reste étant des Sud-Africains blancs et indiens.

Bien que le système de SMU soit en vigueur au Canada, ce pays détient un nombre considérable (21) de députés appartenant à des minorités (sans compter les Canadiens francophones) qui se répartissent entre les partis : douze sont libéraux, six conservateurs, deux appartiennent au Bloc québécois et un au NPD (Nouveau parti démocratique).

En Grande-Bretagne et en Irlande, qui nous fournissent le cadre naturel propice à une expérience, le SMAC ne fonctionne pas aussi bien que l'exemple de la Nouvelle-Zélande pourrait le suggérer. Actuellement le Royaume-Uni utilise un SMAC pour les élections à l'Assemblée d'Ecosse, du Pays de Galles et de Londres ; une RPSL pour les élections au Parlement européen et un SMU pour les élections à la Chambre des Communes. Le VUT est en vigueur en Irlande du Nord pour l'Assemblée locale tandis que la RPSL est appliquée pour les élections européennes. Comme le montre le tableau 4, il y a cinq députés d'origine asiatique (soit 6,4 %) élus grâce à la RPSL, ce qui est favorable dans la mesure où leur communauté forme 2,9 % de la population. Il y a un nombre record (10) de députés asiatiques élus à la Chambre des Communes par SMU, mais un seul député asiatique britannique élu aux assemblées d'Ecosse, du Pays de Galles et de Londres réunies. En revanche, il n'y a que cinq (0,8 %) députés d'ascendance africaine originaire des Caraïbes à Westminster,²⁰ un membre unique à l'Assemblée de Londres et aucun dans

les assemblées d'Ecosse, du Pays de Galles ou d'Irlande du Nord. Les euro parlementaires d'ascendance africaine originaires des Caraïbes et asiatiques sont partagés entre les partis selon l'équilibre entre ces derniers – deux travaillistes, deux conservateurs, et un libéral démocrate ; à la Chambre des Communes, treize députés travaillistes appartenant aux minorités d'ascendance africaine originaire des Caraïbes et asiatiques sont rejoint par deux députés conservateurs, tandis que les membres de l'Assemblée de Londres appartenant à des minorités sont tous travaillistes.

Les sièges communautaires ou sièges réservés²¹

Lorsque les minorités ne parviennent pas à rejoindre le parlement de manière « naturelle » par le processus de concurrence électorale, elles peuvent se voir attribuer une représentation grâce au système de sièges réservés qui est fondé sur « l'appartenance communautaire ». Historiquement la pratique de l'attribution de sièges à des groupes minoritaires dans une circonscription existe depuis longtemps.²² La reconnaissance du besoin, et le désir d'avoir une représentation descriptive définie à l'avance, ne sont pas des idées nouvelles – même si cette représentation descriptive est entachée par une histoire d'utilisation abusive. Au milieu du 20ème siècle de nombreux territoires sous administration coloniale avaient des sièges réservés pour les groupes autochtones, soit comme mécanisme de transition, participant d'une stratégie de division pour régner ou, de manière moins subtile, pour les amadouer tout en les tenant écartés du pouvoir. Les possessions anglophones cédaient un minimum d'influence politique en attribuant une minorité des sièges parlementaires à la population majoritaire – notamment en Inde, au Kenya, au Nyassaland²³ et en Tanzanie. Le gouvernement d'apartheid en Afrique du Sud a porté la logique de ce système à son extrême dans les années 1980 avec son parlement tricaméral, qui comportait des chambres séparées pour les « Métis », les Blancs et les Indiens, mais, ce qui est significatif, pas pour la majorité sud-africaine noire.

Après la seconde guerre mondiale, les registres électoraux séparés sont devenus partie intégrante des solutions de partage des pouvoirs afin de régler les conflits internes,

Tableau 3: Diversité ethnique de l'Assemblée sud-africaine de 1994-99

	Africains	Blancs	Métis	Indiens
1994 (nombre de députés)	208	130	29	33
1994 (%)	52	32	7	8
1999 (nombre de députés)	232	104	42	22
1999 (%)	58	26	10	5
% de la population	75	13	9	3

Tableau 4: Représentation minoritaire au Royaume-Uni en 2006

Appartenance ethnique (% de la population)		Elections à l'Assemblée locale – Nombre. (%) (Ecosse: 129, Pays de Galles: 60, Londres: 25)		Elections euro- péennes – Nombre (%) (78)	Elections à la Chambre des Communes – Nombre. (%) (646)
		SMAC	VUT	RPSL	SMU
Ecosse	Asiatiques (1.4)	0	–	0	1
	Personnes d'ascendance africaine (0.2)	0	–	0	0
Pays de Galles	Asiatiques (1.1)	0	–	0	0
	Personnes d'ascendance africaine (0.2)	0	–	0	0
Londres	Asiatiques (14.1)	1 (4.0)	–	0	2
	Personnes d'ascendance africaine (10.1)	1 (4.0)	–	0	3
Irlande du Nord	Asiatiques	–	0	0	0
	Personnes d'ascendance africaine	–	0	0	0
Angleterre	Asiatiques	–	–	5	7
	Personnes d'ascendance africaine	–	–	0	2
Total	Asiatiques (4.4)	1 (0.5)	0	5 (6.4)	10 (1.5)
	Personnes d'ascendance africaine (2.0)	1 (0.5)	0	0	5 (0.8)

comme au Liban en 1943, à Chypre en 1960 et au Zimbabwe en 1980. Ces solutions furent « re-découvertes » dans les années 1990 avec les accords de paix comportant un cloisonnement selon des lignes ethniques en Bosnie et au Kosovo. Au début du 21^{ème} siècle, l'aura entourant les sièges communautaires réservés et les mécanismes spéciaux a viré au point que l'on considère actuellement comme plus progressiste d'attribuer des sièges réservés ou d'assurer la représentation descriptive des minorités au sein des parlements. Un halo de paternalisme ou de politique de pure forme continue cependant d'entacher les mécanismes de discrimination positive.

L'utilisation de sièges réservés et de systèmes spéciaux au sein des parlements à travers le monde est largement répandue. Le tableau 5 dénombre trente-deux pays (ou territoires autonomes) qui réservent des sièges aux groupes minoritaires/communautaires, ou qui ont un mécanisme spécial en place. On peut ajouter à ces cas, ceux de l'Autorité palestinienne et du Gouvernement tibétain en exil. En outre, dans deux nations, l'Ukraine et les Etats-Unis d'Amérique, le découpage électoral est effectué en fonction de la composition raciale de la population concernée. Par ailleurs, au moins quatre nations, le Danemark, la Finlande, la Tanzanie et le Royaume-Uni, ont historiquement sur représenté au sein de leur chambre basse élue au scrutin universel, des territoires définis sur une base ethnique (ce qui va au delà de la pratique des nations fédérales dans lesquelles des

unités territoriales de moindre taille sont représentées à la chambre haute).

On peut trouver de tels systèmes sur chaque continent. Le tableau 5 présente quatre cas issus de la région Océanie/Pacifique, quatre du Moyen-Orient, six d'Asie, sept d'Europe centrale et orientale, cinq d'Europe occidentale et d'Amérique du Nord et six d'Afrique. En fait les régions les plus clairement sous représentées dans cette liste sont l'Amérique latine, avec seulement deux cas et seuls les Etats-Unis pour l'Amérique du Nord. Ces mécanismes ne sont pas non plus le seul apanage des démocraties libérales « éclairées ». Des trente-deux Etats nationaux ou territoires apparentés énumérés dans le tableau 5, dix-huit étaient classés par *Freedom House* (Maison de la liberté) comme « libres » au moment de la collecte des données, douze étaient classés comme « en partie libres » et trois n'étaient « pas libres ».

Les sièges réservés au sein du parlement peuvent être rangés selon quatre critères : (1) l'identité des groupes minoritaires pour lesquels les sièges sont réservés ; (2) le mécanisme qui permet de réserver les sièges ; (3) le système électoral utilisé et (4) le nombre de sièges réservés.

L'identité des groupes

Les fondements de l'identité se chevauchent dans une certaine mesure mais quatre thèmes dominent l'identité des groupes minoritaires dans les pays qui utilisent des mesures électorales spéciales. Dans un tiers des cas, les

Tableau 5: Cas de sièges réservés, de registres communautaires et de découpage électoral tenant compte de la composition raciale des circonscriptions

Pays	Type de mécanisme	Taille du parlement	%
Sièges réservés – Sièges communautaires réservés			
Bhoutan	10 représentants religieux nommés (Bouddhistes)	150	7
Colombie	1 Noir	161	1
Croatie	6 Croates de la diaspora 1 Serbe 1 Hongrois 1 Italien 1 Tchèque/Slovaque 1 Ruthène/Ukrainien/Allemand/Autrichien	151	7
Inde	79 Castes répertoriées (Scheduled Castes) (<i>N.d.T.</i> – basses castes et hors castes) 41 Tribus répertoriées (Scheduled Tribes) (<i>N.d.T.</i> peuples autochtones et tribaux) 2 Anglo-Indiens (nommés)	545	22
Iran	5 Zoroastriens, Juifs et Chrétiens	290	2
Jordanie	9 Chrétiens 3 Tcherkesses ou Circassiens 6 Bédouins	80	22
Kiribati	1 Banaban	41	2
Nouvelle- Zélande	7 Maoris	120	5
Niger	8 Touaregs	83	10
Autorité palestinienne	6 Chrétiens et 1 Samaritain	88	7
Pakistan	10 pour les minorités non musulmanes (4 Hindous, 4 Chrétiens, 1 Ahmadi/Parsis, 1 autres religions)	128	8
Roumanie	19 sièges pour les minorités les plus restreintes	343	4
Samoa	2 sièges pour les non-Samoans et ceux et celles en partie Samoans	49	4
Slovénie	1 Hongrois 1 Italien	90	2
Gouvernement tibétain en exil	5 sièges réservés pour les courants religieux majeurs	46	?
Taiwan	8 Aborigènes	225	3
Venezuela	3 sièges – population autochtone	165	2

Sièges réservés – Chambres hautes

Belgique (Sénat)	29 Francophones 41 Flamands 1 Germanophone	71	100
Colombie (Sénat)	2 communautés autochtones	102	2
Ethiopie (Chambre Haute)	22 représentants des nationalités minoritaires	117	19

Pays	Type de mécanisme	Taille du parlement	%
------	-------------------	---------------------	---

Systemes électoraux

Danemark	Exemption de la règle des 2 % pour les partis représentant la minorité allemande	179	NA
Allemagne	Exemption de la règle des 5 % pour les partis représentant les minorités nationales	603	NA
Liban	64 Chrétiens (Maronites, Grecs, Druzes) 64 Musulmans (Chiïtes, Sunnites)	128	100
Ile Maurice	Équilibre ethnique grâce au système du meilleur perdant	66	NA
Pologne	Exemption de la règle des 5 % pour les partis représentant la minorité allemande	460	NA
Singapour	Candidats appartenant à des minorités (Malais ou Indiens) sur les listes (1/6)	83	NA

Accords de partage des pouvoirs

Bosnie	15 Croates 15 Serbes 15 Bosniaques musulmans	45	100
Chypre (1960)	56 Grecs 24 Turcs	80	100
Fidji	23 Autochtones 19 Indiens 1 Rotuman	71	61
Kosovo	10 Serbes 10 Roms, Ashkali, Egyptiens, Bosniaques musulmans, Turcs, Gorani	120	17
Macédoine (proposé)	Albanais, Macédoniens		
Rwanda	45 Hutu 13 Tutsi	70	83
Sri Lanka (1924)	3 Européens 2 Burghers (<i>N.d.T.</i> métis descendants des européens) 1 Tamoul 3 Musulmans 2 Indiens	37	30
Zimbabwe (1980–5)	20 sièges pour Blancs/Métis/Asiatiques	100	20

Sur représentation de régions définies sur le plan national ou ethnique

Danemark	2 îles Féroé (qui comprennent 0.7 % de la pop. du Danemark)	179	1.1
Finlande	1 îles d'Åland	200	
Tanzanie	5 sièges additionnels Zanzibar	274	
Royaume-Uni (avant 2005)	72 Ecosse (qui comprend 9.6% de la pop. du Royaume-Uni)	659	11

Pays	Type de mécanisme	Taille du parlement	%
------	-------------------	---------------------	---

Allocations de sièges sous régime colonial ou communautaire

Inde (Penjab)	Allocation de sièges communautaires de 1932 90 Musulmans 48 Hindous 33 Sikhs 2 Chrétiens 1 Anglo-Indien 1 Européen	175	100
Afrique du Sud	Tricaméral (1983) 144 Blancs 80 Métis 40 Indiens (Sièges réservés pour les métis dans la chambre des Blancs, jusqu'en 1956)	264	100

Découpage électoral tenant compte de la présence de différents groupes

Ukraine	Tenant compte de la race avec avantage en faveur des minorités.	450	–
Etats-Unis	Américains d'ascendance africaine, Latino-Américains	435	–

NOTE: CES DONNÉES ONT ÉTÉ RASSEMBLÉES EN 2002. AVEC L'ASSISTANCE PRIMORDIALE DE ANNA JARSTAD, DE JOHN CAREY, MARK RUSH, JØRGEN ELKLIT, MATT SHUGART, TIM SISK ET MICHAEL GALLAGHER À QUI NOUS ADRESSONS NOS REMERCIEMENTS. DONNÉES EN PARTIE EXTRAITES DE JARSTAD, A. *CHANGING THE GAME : CONSOCIATIONAL THEORY AND ETHNIC QUOTAS IN CYPRUS AND NEW ZEALAND*, UPPSALA, DÉPARTEMENT D'ÉTUDES DE LA PAIX ET DES CONFLITS, UNIVERSITÉ D'UPPSALA, 2001, P. 55, EN ANGLAIS

sièges sont réservés sur la base de la « race » ou de l'identité ethnique, ces dernières n'étant pas nécessairement fondées sur la langue. La Colombie, Fidji, la Nouvelle-Zélande, Taiwan et le Venezuela réservent des sièges pour les minorités « autochtones », bien que leurs députés ne forment un bloc électoral significatif qu'à Fidji et en Nouvelle-Zélande. L'Inde, l'Île Maurice, Samoa, le Sri Lanka et le Zimbabwe ont tous eu à un moment donné des sièges réservés pour les descendants des colons européens ou asiatiques ou des migrants, qui ont un pouvoir économique excédant leur présence purement numérique. La reconnaissance de la langue et de l'identité nationale est un phénomène essentiellement propre à l'Europe centrale et orientale, par exemple, Bosnie, Croatie, Kosovo, Macédoine, Pologne, Roumanie, Slovaquie et Ukraine. Mais hormis pour la Croatie et le Kosovo, ces sièges réservés ne forment le plus souvent que des voix isolées au sein de parlements largement majoritaires. L'identité religieuse caractérise le fondement des sièges réservés au Moyen-Orient et en Asie du Sud, tandis que la représentation de communautés géographiques se trouve le plus souvent quand il existe des territoires insulaires détachés de la masse continentale principale du pays (par exemple l'île de Rotuma pour Fidji, les îles d'Åland pour la Finlande, l'île de Banaba pour Kiribati et Zanzibar pour la Tanzanie).

Le type de mécanisme

La représentation communautaire est assurée ou encouragée par des moyens différents. Premièrement, les sièges peuvent être réservés pour un groupe et pourvus par la nomination de représentants du groupe en question, ou par l'élection sur la base d'un registre communautaire. Il existe une forme de réservation des sièges dans la majorité des cas, elle est également caractéristique des mécanismes de partage des pouvoirs suite à un conflit interne. Comme nous l'avons noté plus haut, la Nouvelle-Zélande a un registre communautaire pour les Maoris mais les électeurs peuvent choisir d'y figurer ou non, comme c'était le cas pour les groupes linguistiques de Belgique aux élections européennes de 1979. Deuxièmement, la loi électorale peut rendre obligatoire la mixité ethnique des listes jusqu'à un certain point. C'est le cas au Liban, à Maurice et à Singapour, bien que dans ces deux derniers cas, l'insertion de candidats appartenant à des minorités reste plus marginale et en conséquence offre des possibilités de tricherie.

Troisièmement, il peut exister des exemptions à la loi électorale normale pour des partis minoritaires spécifiques. Dans certains systèmes de RPSL, le seuil pour obtenir des sièges est supprimé si le parti en question est jugé représentatif de la minorité en question (par exemple au Danemark et en Pologne). Quatrièmement, dans les sys-

tèmes de circonscriptions uninominales, le découpage peut être effectué de manière à permettre ou à faciliter l'élection d'un représentant de la minorité. Hormis l'Ukraine, les Etats-Unis d'Amérique sont apparemment le seul pays à avoir ratifié légalement cette technique, bien qu'il soit évident que ce système a été et est utilisé – de manière informelle – pour encourager l'élection de représentants minoritaires dans les systèmes de scrutin majoritaire uninominal, dans des pays développés et dans des pays en développement. Enfin, certaines régions géographiques sont sur représentées à cause de considérations historiques ou politiques contemporaines, qui visent à rassurer des îles éloignées ou des régions marginales qu'elles peuvent avoir une voix adéquate sur les questions nationales (par exemple l'Ecosse au sein de la Chambre des Communes jusqu'en 2005). Encore une fois, cela provient généralement d'un pacte politique informel résistant aux changements partisans à court terme qui peuvent se produire au sein d'un gouvernement.

Le système électoral et les sièges communautaires

Un certain nombre de cas qui figurent dans le tableau 5 et qui renforcent l'inclusion en utilisant des registres communautaires au sein de RPSL sont des cas extrêmes de sociétés divisées cherchant à se stabiliser. Ces sièges communautaires sont le produit d'accords de paix explicites qui installent des régimes de partage des pouvoirs après des guerres civiles sanglantes ; c'est le cas en Bosnie, à Chypre, au Kosovo et au Liban. Généralement les systèmes de RP sont moins susceptibles de devoir utiliser des mécanismes déguisés pour assurer une représentation des minorités. Il existe des sièges réservés pour des circonscriptions uninominales dans les systèmes de RP de Nouvelle-Zélande et du Niger, mais en Nouvelle-Zélande, certains font valoir que les sièges réservés aux Maoris sont contre-productifs et ne sont en réalité plus nécessaires grâce au système de RP. Cela n'a pas ralenti le nombre d'inscriptions sur le registre électoral maori et la croissance jusqu'à un nombre jusque-là jamais vu de sept sièges réservés.

Toutefois, la majorité des exemples identifiés dans ce rapport ont des sièges réservés pour des circonscriptions uninominales au sein de systèmes de SMU (par exemple Inde, Iran, Kiribati, Pakistan, Samoa) ou exigent des minorités qu'elles remplissent au moins un siège dans les systèmes plurinominaux avec vote unique non transférable (VUNT) ou à scrutin majoritaire plurinominal à liste de parti (SMPP) ou non (SMP) (Jordanie, Palestine), ou encore prévoient des sièges communautaires séparés dans un système de vote alternatif (ou vote préférentiel) au sein d'une circonscription plurinomiale (Fidji). Dans chacun de ces cas, on a affaire à un système électoral majoritaire

incapable de garantir en soi une représentation adéquate des groupes minoritaires.

De manière générale, le nombre de sièges attribués à des groupes communautaires équivaut à leur importance numérique et à leur capacité à remettre en cause les intérêts de la majorité. Si les minorités sont numériquement et politiquement faibles, elles peuvent se voir accorder un ou deux sièges à l'assemblée nationale, mais sans réel pouvoir d'influence. C'est le cas dans la majorité des exemples énumérés dans le tableau 5. Toutefois, si les groupes communautaires sont numériquement importants (comme c'est le cas à Fidji, en Inde ou au Liban) ou ont un potentiel de déstabilisation important (comme c'est le cas en Bosnie, au Kosovo et au Rwanda), les attributions de sièges sont généralement plus conséquentes.

Les effets de modelage du système électoral

Au-delà de la simple question de savoir qui peut être élu, les systèmes électoraux permettent de structurer les limites acceptables du discours politique en offrant des avantages aux leaders de partis pour qu'ils présentent leurs appels à l'électorat de certaines manières. Dans des sociétés divisées où la langue, la race, la religion ou l'origine ethnique représentent une ligne de clivage politique fondamentale, certains systèmes électoraux peuvent récompenser les candidats et les partis qui agissent de manière coopérative et accommodante, tandis que d'autres récompensent ceux qui font uniquement appel à leur propre groupe pour les soutenir. L'impact du système électoral dépend des clivages et des divisions spécifiques au sein d'une société donnée. De cette manière, le système électoral influence non seulement le nombre de minoritaires élus mais également la manière dont les partis majoritaires cherchent à rallier, ou au contraire à marginaliser, les électeurs minoritaires, ainsi que le degré auquel les listes de candidats seront multiethniques et inclusives. Un système électoral peut encourager la conclusion d'alliances entre les partis, ce qui à son tour influencera le climat politique dans son ensemble, tandis qu'un autre système peut amplifier un conflit. En outre, si les résultats obtenus par un système électoral donné ne sont pas perçus comme étant « justes » par des communautés d'intérêts minoritaires, cela peut encourager ces groupes « aliénés par le système » à tenter d'opérer en marge du cadre démocratique par l'utilisation de tactiques d'affrontement voire de violence. Ainsi comment un système électoral peut-il influencer le climat dans une situation d'après-guerre et peut-il amener à engendrer une paix durable ? Est-ce qu'un système électoral bien conçu peut minimiser les hostilités dans une situation dangereuse de polarisation entre minorité et majorité ?

Les systèmes électoraux sont devenus une part intégrante des efforts pour assurer les droits des minorités dans des sociétés divisées car ils constituent le meilleur moyen d'assurer une inclusion ayant une base légale, qui forme le fondement sur laquelle les accords pour le partage du pouvoir pourront s'élaborer. En 1967, Sir Arthur Lewis, le Prix Nobel de Sainte-Lucie, émit une critique virulente du système de démocratie majoritaire de Westminster démontrant qu'il n'était pas approprié pour les Etats post-coloniaux naissants d'Afrique.²⁴ Depuis, la conception institutionnelle dans les sociétés plurielles, qui repose le plus souvent sur la réalité d'accords négociés, a souvent comporté un niveau de partage du pouvoir entre majorité(s) et minorité(s), entériné légalement, dans l'attribution des pouvoirs de l'Etat. Durant la dernière décennie, le partage du pouvoir explicite est devenu le mode d'opération des accords démocratiques de paix, les exemples les plus frappants étant constitués par la Constitution intérimaire sud-africaine de 1994-99, les accords de Dayton relatifs à la Bosnie, la Constitution fidjienne de la fin des années 1990, l'Accord nord-irlandais du Vendredi Saint (*Good Friday Agreement*), les Gouvernements d'unité nationale de la Sierra Leone et du Liberia de la fin des années 1990 et du début des années 2000 respectivement, la Loi administrative de transition de l'Iraq de 2004-05 et l'accord soudanais de Naivasha de 2005. L'Afghanistan, qui ne possède pas de dispositions significatives ou solidement ancrées de partage du pouvoir, constitue l'exception à cette tendance constitutionnelle contemporaine.

Cependant, même là où il semble exister une réticence à imposer un système de partage des pouvoirs garanti juridiquement aux plus hauts échelons du gouvernement, il semble qu'il y ait une acceptation croissante du fait qu'un degré élevé de reconnaissance *de facto* et d'incorporation d'éléments ethniques constitue un élément positif, sinon essentiel de tout gouvernement d'après-guerre. La constitution afghane est par exemple extrêmement majoritaire, mais cela n'a pas empêché le président Karzai d'être obligé d'opérer un équilibre ethnique dans la composition de son gouvernement : les Hazara, les Pachtounes, les Tadjiks et les Ouzbeks ayant tous besoin d'être rassurés sur le fait qu'ils auraient une voix au cœur même des prises de décisions au niveau national.

Bien qu'il ne soit pas sans critiques, le modèle de partage des pouvoirs dominant est le modèle de consociation²⁵ dont Arend Lijphart s'est fait le champion.²⁶ Le consociationalisme cherche à éviter les effets néfastes de la démocratie majoritaire dans laquelle le gagnant remporte tout, en garantissant aux leaders de tous les groupes significatifs de la société un rôle direct dans le processus de prise de décision politique. L'option du contrôle autoritaire n'étant pas satisfaisante pour le consociationalisme,²⁷ ce système donne la priorité à la

coopération et au partage du pouvoir entre les élites politiques. C'est-à-dire que lorsque les leaders politiques ont la possibilité qui leur est offerte de gouverner ensemble, les éléments de loyauté de groupe qui auparavant créaient des conflits violents sont canalisés et peuvent être investis dans le partage des ressources. Le but ultime du consociationalisme est la stabilité fondée sur des accords entre les groupes à la suite des élections.

Lijphart décrit quatre outils institutionnels pour atteindre ce but : les institutions primaires du partage du pouvoir exécutif et de l'autonomie des groupes, et les institutions secondaires de la proportionnalité et du veto mutuel.²⁸ Le partage du pouvoir exécutif fait référence à un gouvernement de « grande coalition » à l'exécutif, typiquement de type parlementaire, et dans lequel les leaders de chaque groupe politique majeur sont sûrs d'être représentés au cabinet. L'autonomie collective équivaut au fédéralisme et délègue le pouvoir de prendre des décisions sur les questions d'une importance centrale pour les différents groupes composant la société, comme les questions relatives aux affaires culturelles ou à l'éducation. La proportionnalité permet d'attribuer les ressources publiques, tels que sièges au gouvernement, postes dans la fonction publique et fonds publics, de manière équitable. Le veto mutuel permet à chaque groupe de protéger ses intérêts vitaux en rejetant des décisions politiques qui lui porteraient préjudice. Le principe de proportionnalité est également clé dans les élections législatives et Lijphart fait valoir que le consociationalisme ne peut reposer uniquement sur la représentation proportionnelle, mais qu'il doit en effet reposer spécifiquement sur la RPSL (et non sur des systèmes tels que le VUT ou le SMAC), car la RPSL seule permet aux élites de conserver un contrôle segmenté (sur la législation et sur leurs propres électeurs) et qui permet de rendre manifeste pour tous le pacte de consociation existant entre les élites. La consociation peut aussi reposer sur une représentation communautaire pré-définie ou sur une représentation fixe des groupes (comme au Liban ou au Conseil national de Suisse), bien que Lijphart indique clairement sa préférence pour que les groupes communautaires se définissent par le biais d'élections compétitives menées dans le cadre d'une RPSL.

Une alternative au partage des pouvoirs au niveau de l'exécutif est le concept du « système majoritaire intégratif », dans lequel les élites se voient encouragées à faire appel aux électeurs au delà de leur cercle primaire et étroitement défini. La clé pour mener à une telle intégration politique, tient au fait que dans le long terme, les incitations internes sont plus efficaces que les pressions exercées par l'extérieur. Comme Sisk l'a noté : « il s'agit de créer une force centripète au sein du système politique en faisant la promotion d'avantages électoraux pour les leaders politiques qui encouragent la modération sur une base large et

des mesures visant à dissuader les manœuvres mettant l'extrémisme en avant. »²⁹

Pour Donald Horowitz, l'architecte de cette théorie, une combinaison d'institutions intégratives et de politiques qui encouragent le compromis devrait conduire à cet effet centripète. Un élément essentiel pour ce faire, est l'institution d'un scrutin basé sur la préférence et le report des votes, le vote alternatif ou préférentiel, tel qu'il est utilisé en Australie ou à Fidji. Horowitz conjugue ce système législatif avec l'élection directe d'un président, choisi soit lors d'une élection nationale sur la base d'un vote préférentiel, soit sur l'exigence d'une super-majorité, système dans lequel pour être élu un candidat ne doit pas seulement obtenir une majorité nationale, mais également atteindre un seuil minimum dans chaque région du pays. Par exemple au Nigeria en 1979, pour être élu, un candidat présidentiel devait obtenir des voix dans chaque état et au moins 25 % des suffrages dans treize des dix-neuf états. En 1989, tout candidat devait obtenir la pluralité des suffrages nationaux, et pas moins d'un tiers des suffrages dans au moins deux tiers des états.³⁰ En conjonction avec ces dispositions institutionnelles, comme Lijphart, Horowitz incite à l'adoption de politiques socio-économiques qui reconnaissent et offrent des avantages à des communautés d'intérêts qui ne sont pas formées sur la base de l'identité ethnique, et à la réduction de manière globale des inégalités socio-économiques.

Contrairement à la RPSL, le vote préférentiel est beaucoup moins susceptible d'assurer que le pouvoir politique sera partagé entre la majorité et les groupes minoritaires, ou même que les minorités pourront être élues au parlement. Cela ne signifie pas nécessairement qu'un compromis ne puisse être trouvé sous de telles dispositions institutionnelles, mais ce compromis dépendra de l'environnement social et démographique au sein desquels ces institutions fonctionnent. Pour que le vote préférentiel incite les partis à se comporter d'une manière qui soit conciliante pour les différences ethniques, les circonscriptions d'électeurs doivent être hétérogènes, aucun groupe ne devant pouvoir obtenir la majorité absolue des suffrages. De la même façon, afin d'élire un président tenu à l'idée de la construction d'une nation inclusive plutôt qu'à la division et à l'exclusion à fondement ethnique, aucun groupe ne peut être dans la majorité absolue si la règle de vote est préférentielle.

Les conséquences du système électoral en théorie et en pratique

Il existe des divergences quant aux attentes que l'on peut avoir de l'impact des différents systèmes électoraux sur le

comportement et le style de campagne adoptés par les élites. Sur la base de données abondantes, Cohen fait valoir que la RP est plus efficace que le SMU en tant qu'instrument de gestion des conflits,³¹ tandis que pour Norris il n'y a pas de lien clair entre le soutien que les minorités ethniques apportent à l'Etat et le système électoral utilisé.³² Le leitmotiv selon lequel les élections sont une institution dépendante du contexte et qu'elles seront colorées par l'environnement politique dans lequel elles opèrent est souvent cité. Toutefois, il est raisonnable d'estimer que dans tous les cas, les pressions suivantes sont susceptibles d'exister :

- (1) Du fait que les listes de RPSL encouragent les partis à maximiser les suffrages à la fois dans les endroits où ils sont puissants et là où ils sont faibles (parce que chaque suffrage a une importance à une échelle plus vaste), il y a une incitation à faire appel aux « autres » électeurs qui n'appartiennent pas forcément à votre base ethnique ou idéologique fondamentale. Ainsi, les systèmes de RPSL sont-ils susceptibles d'encourager la modération du point de vue du chauvinisme ethnique et de l'inclusion des minorités dans les appels de la campagne. Cela peut être particulièrement important si les partis de la majorité ont besoin des suffrages des minorités pour dépasser un certain seuil ou pour obtenir suffisamment de sièges pour leur permettre de former un gouvernement. Ces incitations pourraient se dissiper si le parti ou le groupe majoritaire n'avaient pas besoin de ces suffrages additionnels, et si le fait qu'ils fassent appel aux suffrages des minorités entraînaient pour eux la perte de leur électeurs naturels qui seraient opposés à une attitude conciliante pour négocier avec les minorités.
- (2) Le vote préférentiel dans des circonscriptions plurinominales (VUT en Irlande, à Malte et en Irlande du Nord) ou dans des circonscriptions uninominales (VA en Australie et à Fidji) peuvent encourager la création de partis multiethniques, avantager l'aile modérée des partis à base ethnique et permettre aux électeurs appartenant à la minorité d'influer sur le type de députés élus. Pour que ces pressions soient efficaces dans un système de circonscription uninominale tel que le VA, il faut qu'aucun groupe n'ait une majorité claire dans la circonscription en question. Pour que les « incitations » à la modération fonctionnent sous le système du VUT, il est nécessaire qu'il y ait de grands doutes quant à savoir quel candidat est susceptible de l'emporter, et il est important que les partis extrémistes ne forment pas d'alliance tacite (par exemple en échangeant leurs préférences moindres) dans le but de s'unir contre un adversaire commun (tel que les modérés).
- (3) Les systèmes majoritaires (SMU, SMP et SDT) ont tendance à exclure les minorités de l'accès au pouvoir, même si la concentration de ces dernières peut leur

permettre de gagner dans des circonscriptions uninominales. Il est impossible de dénombrer tous les cas où des minorités vivant de manière concentrée dans une zone géographique sont en mesure d'élire quelques députés, mais font rarement partie des coalitions gouvernementales et ne peuvent non plus former une opposition de poids au sein du parlement face aux règles imposées par la majorité. Les systèmes majoritaires (qui ne comportent pas de mesures additionnelles pour assurer la présence de partis multiethniques), sont également susceptibles d'accentuer la polarisation entre majorité et minorités, et de favoriser un mode de campagne sous le signe du « nous contre eux » et du chauvinisme ethnique. Le meilleur moyen d'obtenir plus de suffrages que le candidat suivant (si vous constituez le groupe le plus important dans une circonscription) est de faire en sorte que tous les membres de votre groupe vous soutiennent, et la stratégie de mobilisation la plus aisée sera de faire appel à l'identité et à la préservation des intérêts du groupe. Si aucun groupe n'est certain d'obtenir la majorité absolue dans une circonscription, l'un d'eux pourra chercher à s'allier avec d'autres, mais ce phénomène de mélange dans une zone géographique déterminée est rare, et de telles alliances, qui peuvent être utiles dans certaines circonscriptions, peuvent dissuader les électeurs fidèles d'autres circonscriptions.

- (4) Les systèmes hybrides, qui utilisent des circonscriptions à la fois uninominales et à scrutin de liste, sont les plus à même de conjuguer les incitations à l'inclusion de la RPSL au niveau national avec les pressions des campagnes de type local du SMU, fondées sur l'appartenance à un groupe. Cependant, s'il s'agit d'un SMAC, où les sièges de la liste compensent les écarts obtenus au niveau des circonscriptions, les incitations pour un parti à tenter de maximiser ses suffrages au niveau de la nation toute entière (y compris là où le parti est en position de faiblesse) sont accrus. Lorsque le système dissocie les circonscriptions et les listes (comme dans les systèmes parallèles du Japon ou de la Russie) les incitations à élargir sa base en faisant appel aux électeurs qui ne sont pas de son groupe sont diminuées.
- (5) Pour obtenir un succès électoral sous le système du VUNT (tel qu'il est utilisé en Afghanistan, en Jordanie et au Vanuatu) il faut une bonne stratégie de nomination des candidats et amener « vos » électeurs à répartir leurs suffrages de manière disciplinée entre tous vos candidats. Bien que ce système offre des possibilités aux minorités d'être représentées au parlement, il comporte moins d'incitations à faire appel aux suffrages des autres groupes. Dans les démocraties fragmentées ayant un système de partis nouvellement mis en place (comme dans les trois exemples ci-dessus), les straté-

gies de campagne peuvent être plus compliquées lorsque ce sont des individus qui dominent, plutôt que des machines de partis bien établies.

Où le système électoral a-t-il promu la coopération entre les communautés et encouragé la formation de partis multiethniques ?

De récentes tentatives pour rétablir une démocratie à la suite d'un conflit montrent qu'un certain nombre de systèmes électoraux ont contribué à l'inclusion des minorités et aux solutions multiethniques dans des contextes variés. Les premières élections démocratiques d'Afrique du Sud (1994, 1999 et 2004) ont toutes été conduites avec une RPSL, la moitié de l'Assemblée Nationale (200 députés) étant choisie parmi neuf listes provinciales et l'autre moitié étant élue sur une liste nationale. En fait, le pays a utilisé une circonscription nationale (avec 400 députés) pour la conversion des suffrages en sièges, et il n'y avait pas de seuil de représentation imposé.

Le système de RP, en tant que partie intégrale des mécanismes de partage des pouvoirs au sein de la nouvelle constitution, a été crucial pour créer une atmosphère d'inclusion et de réconciliation qui a précipité le déclin des pires violences politiques. Cependant lorsque les négociations sérieuses ont commencé en 1991, il n'y avait pas de raison particulière de penser que l'Afrique du Sud adopterait un système de RP. Le parlement des blancs avait toujours été élu selon un SMU, tandis que l'ANC, qui avait maintenant atteint une position enviable dans la négociation, s'attendait à être clairement avantagée si ce système était maintenu. Comme seules cinq circonscriptions, sur les plus de 700 que compte l'Afrique du Sud, ont une majorité blanche, à cause des inconvénients du SMU, l'ANC avec 50 à 60 % des suffrages populaires, s'attendait à gagner facilement entre 70 et 80 % des sièges parlementaires. Mais l'ANC a opté pour la RP parce qu'elle s'est rendue compte que les disparités que créerait un SMU seraient fondamentalement déstabilisantes à long terme, pour les intérêts de la majorité et des minorités. La RPSL évitait également d'avoir à tracer les limites des circonscriptions, ce qui aurait donné lieu à une controverse politiquement lourde de sens, et de plus elle s'inscrivait dans l'éthique des solutions de partage du pouvoir exécutif, que l'ANC et les Nationalistes, considéraient comme l'une des clés de la constitution intérimaire. Aujourd'hui, tous les partis politiques importants sont en faveur de l'utilisation de la RP, bien qu'il existe des différences entre eux à propos des variantes qu'ils préféreraient utiliser.

Il est probable que malgré les poches géographiques où ils ont un soutien électoral, le Front de la Liberté (*Freedom Front* en anglais ou *Vryheidsfront* en afrikaans), neuf sièges dans la première Assemblée nationale 1994-99), le Parti démocratique (*Democratic Party*, sept sièges), le Congrès panafricain d'Azanie (*Pan-Africanist Congress of Azania*, cinq sièges) et le Parti démocrate chrétien africain (*African Christian Democratic Party*, deux sièges), n'auraient obtenu aucun siège si les élections s'étaient tenues avec un SMU. Tandis que l'ensemble de ces partis représentait 6 % de la première assemblée démocratique, leur importance au sein des structures gouvernementales dépasse de beaucoup leur puissance numérique.

Comme nous l'avons noté plus haut, le choix d'un système électoral a également eu un impact sur la composition du parlement en fonction des lignes ethniques. L'Assemblée nationale sud-africaine, investie en mai 1994, comportait plus de quatre-vingt ex-membres du parlement blanc, mais c'est là que les similitudes entre l'ancien système et le nouveau s'arrêtent. En net contraste avec l'histoire troublée de l'Afrique du Sud, un Noir était assis à côté d'un Blanc, un Communiste à côté d'un Conservateur, un Zoulou à côté d'un Xhosa, et un Musulman à côté d'un Chrétien. La diversité de la nouvelle assemblée est due en grande partie à la RPSL. Les listes nationales sans panachage autorisé ont permis aux partis de présenter des listes de candidats ethniquement hétérogènes, dont on espérait qu'elles attireraient le plus grand nombre. L'assemblée nationale qui en sortit fut à 52 % noire (avec des représentants des groupes linguistiques ndebélé, pedi, shangaan, sotho, swazi, tswana, venda, xhosa et zoulou), à 32 % blanche (anglophone et de langue Afrikaans), à 8 % indienne et à 7 % métisse. Cela doit être comparé à un électoral estimé noir à 73 %, blanc à 15 %, métis à 9 % et indien à 3 %. En 1999, la proportion des députés noirs et métis a augmenté pour atteindre respectivement 58 % et 10 %, tandis que les blancs en formaient 26 % et les indiens 5 %. Nombreux sont ceux et celles qui pensent que si un SMU avait été introduit en Afrique du Sud, il y aurait eu beaucoup moins de femmes, d'Indiens et de Blancs, et plus de députés masculins et Noirs.³³

Les effets positifs, réducteurs de conflit, de la RP ont également été observés dans le Pacifique Sud. Après de sérieux signes avant-coureurs de revendications indépendantistes de la part de la minorité autochtone kanake en Nouvelle-Calédonie, les accords de Nouméa de 1998 ont introduit une solution de partage des pouvoirs au sein de l'exécutif, lui-même élu par le Congrès sur la base d'une RPSL. Grofman et Fraenkel observent que cela a permis de « désamorcer les tensions interethniques, ainsi que l'émergence de partis plus réduits et que cela a préparé l'élection en 2004 des partis du centre qui ont fait s'éloigner l'agenda politique des positions ethniques ».³⁴ Le

système proportionnel de SMAC en Nouvelle-Zélande a encouragé un degré de campagne interethnique bien plus élevé parmi les partis les plus importants, et a augmenté le nombre de représentants de minorités élus ainsi que leur intégration dans des partis qui étaient auparavant dominés par la majorité blanche.³⁵

Toutefois il existe des cas où des systèmes majoritaires ont été utilisés pour encourager les partis multiethniques et la recherche de solutions interethniques. En Inde, le parti du Congrès a longtemps joué un rôle fédérateur entre Hindous et Musulmans (sinon entre les myriades de minorités du pays), pour leur permettre de s'unir sous une bannière unique, ce qui a conduit à une longue recherche de solutions et d'équilibres entre les élites, qui n'a été affaiblie que par l'émergence en tant que force politique du parti nationaliste hindou BJP dans les années 1990. Lijphart observe que « le Parti du Congrès reproduisait des majorités « toutes faites » qui ne lésaient pas les minorités, à cause de son statut spécial de parti de consensus ayant pris la décision délibérée de se poser en défenseur des minorités religieuses et linguistiques variées. »³⁶ Le Congrès a été en mesure de conserver sa philosophie face au SMU grâce à la concentration géographique des minorités, ainsi qu'au système de sièges réservés pour les tribus et les castes répertoriées (*Scheduled Tribes* et *Scheduled Castes*).

En Malaisie, l'incitation à obtenir une majorité dans des circonscriptions uninominales au sein d'une population hétérogène a encouragé le parti *Barisan Nasional* à présenter des listes de candidats mixtes, avec des candidats chinois, indiens ainsi que malais. Singapour utilise à la fois un SMU et des circonscriptions communautaires à SMP (qui choisissent des listes de parti) afin d'assurer un degré de diversité au sein de son parlement. Horowitz fait valoir que le système de SMP selon des lignes communautaires religieuses utilisé au Liban « fournit aux hommes politiques de très bonnes raisons de coopérer au delà des lignes ethniques. (...) Ils sont obligés de rassembler des suffrages (c'est-à-dire, de procéder à des échanges de soutien mutuels) avec les candidats d'autres groupes qui se présentent pour accéder à d'autres sièges réservés au sein d'une même circonscription.»³⁷ Toutefois, le succès apparent du partage de pouvoir tel que celui des Accords de Taïf au Liban n'a pas protégé le système électoral du besoin d'un réexamen sérieux et de propositions de réformes en 2006.³⁸

Où le système électoral a-t-il exacerbé la polarisation selon des lignes ethniques ?

De la même manière, les systèmes majoritaire et proportionnel, lorsqu'ils sont conjugués avec d'autres institutions et d'autres circonstances, peuvent exacerber les tensions

ethniques et le morcellement communautaire. Plusieurs experts ont fait valoir que le type segmenté de RPSL utilisé en Bosnie a accentué les divisions et retardé l'intégration à l'issue du conflit.³⁹ Il est vrai que les Accords de Dayton, signés en Novembre 1995, mirent un terme à la guerre civile qui avait sévi sur tout le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1992, après avoir coûté la vie à plus de 100 000 personnes et conduit à l'expulsion de leur foyer plus de la moitié de la population bosniaque. Mais les espoirs de paix nés à Dayton, dans l'état de l'Ohio aux Etats-Unis, ont été bâtis sur des structures politiques qui séparaient, morcelaient et, au bout du compte, contraignaient à classer tout ce qui était politique en Bosnie dans des catégories relatives à l'identité ethnique et à la séparation politique et physique. Aucun espace ne fut aménagé pour permettre la formation de partis multiethniques modérés qui auraient pu créer des conditions propices au retour à un sentiment national commun dans les Balkans.

Les Accords de Dayton partagèrent la Bosnie en deux entités : la Fédération (Bosniaques musulmans et Croates) couvrant 51 % du territoire, et la République serbe de Bosnie (ou *Republika Srpska*) couvrant le reste. Le parlement national est composé d'une chambre haute avec cinq représentants de chacun des trois groupes ethniques, tandis que la chambre basse comprend vingt-huit représentants élus par la Fédération et quatorze par la *Republika Srpska*. La Présidence nationale est composée de trois personnes, chaque représentant étant élu par son propre groupe, serbe, croate ou bosniaque musulman. Chaque communauté détient un veto législatif efficace sur toute question qu'elle choisit de désigner comme « destructrice d'un intérêt vital ». Dans quasiment chaque niveau du gouvernement il existe un équilibre, mais il s'enracine dans l'identité ethnique et le morcellement – les élections étant, du fait de leur conception, des recensements ethniques en Bosnie. Comme nous l'avons noté plus haut, tandis que ce système permet de rassurer les populations minoritaires croate et serbe jusqu'à un certain point, il exclut complètement la représentation de minorités plus réduites, tels que les Roms ou les personnes dotées d'identité multiethnique.

Il est possible que cette forme de consociation vulgaire qui fige les identités ait été nécessaire pour obtenir des signatures au bas d'un document à Dayton et pour juguler l'effusion de sang en Bosnie. Mais l'insistance sur les trois segments a produit de bien maigres perspectives pour l'intégration et la consolidation démocratique du pays à long terme. En effet, le système électoral et le système de partage du pouvoir exécutif incitèrent peu les partis à modérer leurs appels sur une base ethnique et à œuvrer ensemble une fois élus. Durant les sept premières années, le Haut Représentant des Nations unies a été obligé de

jouer un rôle beaucoup plus important que celui envisagé à l'origine pour son poste, afin de remplir, dans la prise de décisions, le vide laissé par des hommes politiques récalcitrants. Comme on a pu le voir lors des élections de 1996 et 1999, sans surprise, tous les partis majeurs ont formulé leurs appels en s'appuyant sur les notions de l'identité ethnique et de la différence, notions hostiles et de nature à polariser les groupes. Lors des élections de 2002 l'évolution vers des partis encore plus extrémistes a été claire dans les entités bosniaques et serbes. Le Groupe international sur les crises (*International Crisis Group*) proposa que les électeurs de Bosnie disposent de trois suffrages, un pour chaque « liste ethnique » mais, comme le fait remarquer Bogaards, cela créerait la situation étrange d'avoir à utiliser des listes ethniques « comme un moyen de contourner le vote ethnique ».⁴⁰

En Iraq en janvier 2005, ce n'est pas la représentation proportionnelle en soi qui a exclu les Sunnites de la représentation et qui a sérieusement déstabilisé une situation déjà fragile, mais le type de RP à scrutin de liste conjugué à la réalité démographique et politique de l'Iraq d'après Saddam Hussein. Le système de listes nationales utilisé pour l'Assemblée constituante signifiait que les Sunnites savaient qu'ils seraient sérieusement sous représentés si les électeurs des quartiers sunnites ne se rendaient pas aux urnes, soit par peur, soit à cause d'un boycott. L'Iraq se débat encore pour rétablir l'effet de polarisation qui résulta de cette marginalisation des Sunnites, mais le résultat aurait été sans doute été très différent avec une adaptation minimale du système de RPSL. Si les circonscriptions électorales avaient été élaborées sur la base des provinces au lieu de l'être sur la base du pays tout entier, les Sunnites auraient obtenu une part « équitable » des sièges au sein du parlement, qu'ils soient allés voter dans les provinces ou non. Pour les élections législatives de décembre 2005, c'est un système de RP par circonscription provinciale qui fut adopté et les Sunnites obtinrent un nombre presque proportionnel de sièges au sein du parlement.

Il est clair que la RP n'a pas été adéquate dans toutes les circonstances, le plus souvent ce sont les systèmes majoritaires qui sont cités comme mettant en danger l'harmonie interethnique. La plupart des échecs les plus patents du SMU sont observables en Afrique. En 1994, le Dr Hastings Kamuzu Banda, dictateur du Malawi depuis longtemps, se rendit enfin aux pressions locales et internationales et autorisa la tenue d'élections multipartites. Les hommes politiques de l'opposition, ainsi que les pays bailleurs de fonds, britanniques et européens, analysaient les divisions existant au Malawi comme prenant leur source dans des notions simplistes du type Banda contre tous les autres, le dictateur contre les démocrates, l'ancien contre le nouveau. Ils n'ont pas perçu les questions identitaires comme de possibles sources de division, dans la

mesure où, depuis des siècles, les groupes linguistiques se sont quelque peu mélangés géographiquement et se sont mariés entre eux. Ainsi, tout le monde s'est contenté d'adopter les structures majoritaires des institutions de Westminster (SMU) héritées de la colonisation britannique, avec une présidence puissante. Toutefois, une nouvelle forme de politique identitaire, celle du régionalisme, qui avait pris forme de manière insidieuse, de mauvais augure et qui n'avait donné lieu à aucun signal d'alarme, transformait le pays au delà des divisions de langue et de culture. Des siècles de conflits autochtones, le colonialisme et l'activité des missionnaires, ainsi que les trente années de pouvoir autocratique de Banda ont avancé le centre du pays au détriment des gens du Sud, devenus citoyens de seconde classe tout en marginalisant les populations éduquées du Nord au troisième rang.

Lors des premières élections de 1994, selon un schéma qui s'est reproduit en 1999, 99 % des suffrages allèrent aux partis ayant une base régionale. Le Front démocratique uni forma une majorité de bric et de broc au sein du parlement et emporta la présidence (avec un score très légèrement inférieur à 50 % des suffrages) bien que 75 % de leurs suffrages viennent de la région du Sud. Le parti du Congrès du Malawi de Banda remporta 75 % de ses suffrages dans la région du Centre et fut second avec un tiers des suffrages nationaux ; tandis que 69 % des suffrages de l'Alliance pour la démocratie venaient du Nord.⁴¹ L'histoire avait bâti un système politique fondé sur l'affiliation régionale et le système électoral l'avait magnifié en une forme de polarisation extrême ainsi que par l'exclusion du pouvoir des deux régions « perdantes ». Aujourd'hui le Malawi se démène avec le traumatisme de son échec institutionnel et sa fragmentation politique, notamment parce que ses institutions politiques ne permettent pas de modérer les clivages géographiques qui définissent la société malawienne. Le Kenya, le Lesotho, le Malawi, le Nigeria et le Zimbabwe ont, à des degrés divers, vu leur sphère politique définie et polarisée selon des divisions ethniques à cause du système électoral dans lequel le candidat qui reçoit le plus de votes est automatiquement élu (SMU) qu'ils ont hérité de l'ère coloniale.

Dans quels endroits les aspects du système électoral qui encouragent la coopération ont-ils été noyés par d'autres pressions ?

Des systèmes électoraux innovants introduits avec les meilleures intentions du monde ne sont pas toujours adéquats pour apporter paix et stabilité. La constitution

de 1997 de Fidji est un bon exemple de leviers constitutionnels appliqués d'une manière qui eut pour résultat d'affaiblir toutes les contraintes positives d'un système électoral et qui contribua à l'éclatement rapide de l'ordre démocratique. L'élaboration du système de cette île troublée du Pacifique dans les années 1990 constituait un idéal pour les universitaires. Un petit comité de trois personnes voyagea à travers le monde pour demander l'avis des plus grands spécialistes de droit constitutionnel sur la question de savoir quelles règles seraient les plus à même de servir la nation divisée – une nation dans laquelle les Polynésiens/Mélanésiens autochtones (une majorité-minorité flottante) insistent depuis longtemps sur le monopole qui leur revient, selon eux de droit, au gouvernement, même si les Indo-Fidjiens, descendants des travailleurs des plantations immigrés au 19^{ème} siècle, les dominaient numériquement dans les années 1980. Deux coups d'Etat et le renversement du premier gouvernement mené par un Indien ont précipité la révision constitutionnelle, dont le but était de rassurer les deux groupes dans cet Etat bipolaire hautement morcelé selon des lignes ethniques.

La Commission recommanda que Fidji s'éloigne du système de vote communautaire (dans lequel les Fidjiens autochtones et les Indo-Fidjiens élaient leurs représentants séparément) pour adopter un système avec des sièges ouverts, dans lequel chaque candidat doit faire appel à un électorat multiethnique. Ils proposèrent le vote alternatif ou vote préférentiel, poursuivant l'idée selon laquelle cela forcerait les candidats d'un groupe ethnique à faire appel au suffrage de la plus faible préférence de l'autre communauté. Ces suggestions paraissaient parfaitement raisonnables en soi, mais lorsque le parlement adopta la nouvelle constitution en 1997, il conserva les deux tiers des sièges comme sièges communautaires, détruisant ainsi toute incitation pour l'établissement de passerelles multiethniques dans ces compétitions. Deuxièmement, le parlement choisit de maintenir le nouveau système de vote préférentiel au sein de circonscriptions uninominales (et non plurinominales) ce qui signifiait que, du fait de leur taille réduite et de la concentration territoriale des Fidjiens autochtones et des Indo-Fidjiens, il n'y avait que peu de circonscriptions comportant un mélange ethnique pour inciter un groupe à faire appel à la moindre préférence des membres de l'autre groupe. L'encouragement fut encore réduit par la décision de la commission électorale de permettre de choisir un parti sur le bulletin de vote, ce qui enlevait une raison d'élargir le choix au moment du vote. En 1999, 90 % des électeurs choisirent cette option.

Troisièmement et rajouté à la structure préconisée par la commission, le parlement fidjien ajouta un pou-

voir exécutif de grande coalition en offrant des sièges au sein du gouvernement à tous les partis obtenant plus de 10 % des suffrages. Mais les décisions gouvernementales devaient tout de même être prises à la majorité et il n'y avait ainsi aucun veto pour les minorités sur les questions législatives – même si ces dernières devaient avoir un impact sur les droits et les besoins de la communauté en question. Lors des élections de 1999, un parti dirigé par les Indiens formait la majorité, avec le soutien de deux partis autochtones. Le nouveau gouvernement, dirigé par le Premier Ministre indien Mahendra Chaudhry, se trouva être insupportable pour de larges parts de la communauté autochtone fidjienne qui soutint tacitement un coup d'État mené par George Speight, un Autochtone fidjien, un an plus tard. De nouvelles élections tenues en 2001 ont restauré la domination politique des Autochtones polynésio-mélanésiens et la démocratie fut remplacée par une hégémonie ethnique.

Un autre cas « bipolaire » de deux groupes de taille comparable mais divisés par la question de l'identité ethnique, est celui de la Guyane anglophone. Dans ce pays, quarante années de RP à scrutin de liste nationale, dont on aurait pu penser qu'il aurait favorisé l'émergence d'alliances et de listes de partis multiethniques, n'ont rien fait pour enrayer la ségrégation politique et sociale rigide existant entre les Guyanais d'ascendance africaine et ceux d'ascendance indienne. De la même manière le VUT en Irlande du Nord, un système également conçu pour favoriser l'incitation à l'échange intercommunautaire de suffrages et à la modération n'a eu qu'une influence minime pour entraîner ce genre de comportement. Au contraire, le Parti démocrate unioniste (DUP) et le *Sinn Fein*⁴² ont bénéficié des reports de votes des nationalistes et des unionistes opposés à un accord lors des dernières élections à l'Assemblée de 2003.

Un système de RPSL fut utilisé en Angola en 1991, mais les conséquences de ces « élections de la paix » furent désastreuses. Après quinze années d'une guerre civile sanglante ayant coûté la vie à au moins 1,5 million de personnes, les médiateurs internationaux permirent l'établissement d'un accord entre le parti au pouvoir de Eduardo dos Santos (le MPLA) et l'UNITA de Jonas Savimbi. L'accord de paix donnait quelque espoir à l'UNITA, numériquement plus faible, et un système de RPSL national fut utilisé pour assurer une représentation équitable entre majorité et minorité au sein du parlement ; mais un système présidentiel dans lequel « le gagnant remporte tout » fut établi au même moment, ce qui fournissait peu d'incitation aux perdants de se soumettre aux frustrations de la politique d'opposition au sein d'un parlement. Lors des élections de septembre 1992, dos Santos remporta 49 % des suffrages et Savim-

bi 40 %. Lorsque Savimbi perdit le seul prix qui eut valu la peine d'être obtenu, il était inévitable qu'il reprenne la guerre civile. Dans ce cas, l'échec de la transition démocratique coûta la vie à des centaines de milliers de personnes.

Questions connexes qui influencent le choix d'un système électoral

Trois questions administratives et juridiques ont un impact sur l'accès des minorités à la représentation et sont conditionnées par le système électoral.

Quels mécanismes sont-ils le plus à même de favoriser la participation des femmes appartenant à des minorités ?⁴³

Une gamme de mécanismes peut être utilisée pour favoriser l'élection de femmes aux fonctions législatives (par exemple sièges réservés, quotas au sein du parlement et pour la sélection des candidats de chaque parti, ainsi que d'autres incitations ou obligations de discrimination positive), et du fait de la taille réduite des partis et des groupes parlementaires minoritaires, de tels mécanismes peuvent avoir un effet encore plus important que pour l'élection des femmes du groupe majoritaire, sur le nombre de femmes appartenant à des minorités qui peuvent être élues. Il existe une tendance croissante d'exiger que, lorsque les partis constituent leurs listes de candidats dans un ordre donné, dans les systèmes de RPSL, ils n'incorporent pas seulement un certain nombre de femmes, mais qu'ils les placent également suffisamment haut sur la liste pour leur donner une chance raisonnable d'être élues. Lorsque les partis des minorités n'obtiennent qu'une poignée de sièges, ou que les partis de la majorité ont des besoins contradictoires afin d'établir des listes équilibrées, une loi exigeant qu'hommes et femmes soient présentés en alternance sur chaque liste accroîtra les chances d'être élues pour les femmes appartenant à des minorités. Dans les systèmes de circonscriptions uninominales, les partis des minorités ont peu de chance d'avoir un surplus de « sièges assurés » à donner à des candidates (à la différence du Royaume-Uni où le Parti travailliste au pouvoir fut en mesure de placer un nombre de femmes dans ses « sièges sûrs », bien que peu d'entre elles aient appartenu à des minorités). Lorsqu'un nombre de sièges est réservé aux femmes au sein d'un parlement, elles sont rarement issues de communautés minoritaires. Sous le système du VUNT d'Afghanistan la diversité ethnique de la nation est reflétée par les soixante-huit femmes députées. Cela fut permis par la concentration géographique des communautés

hazara, tadjike et ouzbèke et par la loi exigeant qu'une ou deux femmes soit élues dans chacune des trente-cinq provinces que compte le pays.

Analphabétisme, procédure de scrutin et conception des bulletins de vote⁴⁴

Les systèmes qui requièrent des votes multiples (SMP ou SMAC) ou un vote préférentiel (VA ou VUT) peuvent constituer une difficulté pour les électeurs analphabètes ou pour ceux qui ne seraient pas habitués au système (ce qui peut être le cas de l'électorat entier dans une nouvelle démocratie). Les minorités, et les femmes de ces minorités en particulier, sont souvent plus susceptibles que la normale d'être analphabètes ou de ne pas parler la langue de la majorité. Cela renforce la nécessité pour l'administration électorale de concevoir des bulletins de vote qui soient simples, faciles à utiliser et accessibles à tous, qu'ils sachent lire ou non, et pour les partis et les acteurs de la société civile, d'éduquer les électeurs sur la meilleure manière stratégique d'utiliser leurs suffrages multiples pour obtenir les résultats qu'ils désirent. Lorsque le scrutin est plus simple (comme dans le cas de la RPSL ou du SMU), des bulletins comportant les symboles ou les couleurs des partis et / ou des candidats peuvent suffire (comme c'est le cas en Afrique du Sud et au Yémen). Lors des élections à VUNT d'Afghanistan en 2005, les électeurs de Kaboul se sont trouvés confrontés à un bulletin de vote comprenant presque 400 photos et symboles de candidats parmi lesquels ils n'avaient qu'un suffrage pour élire trente-trois députés. Les votes nuls constituèrent 4,5 % du total des votes à Kaboul et jusqu'à 11,1 % dans la province du nord de Takhar, où les électeurs devaient élire neuf députés parmi quatre-vingt-dix-sept candidats. La clé consiste à éviter un système ou une procédure de vote qui discrimine une section de la société, qu'il s'agisse des analphabètes, des minorités ou de tout autre groupe.

Conception des limites de circonscription⁴⁵

Dans les circonscriptions uninominales (et dans les systèmes majoritaires plurinominaux tels que le SMP ou le SMPP), les limites des circonscriptions peuvent être manipulées assez aisément pour avantager un groupe, et ce faisant, généralement désavantager du même coup la minorité. Ce charcutage électoral a été régulièrement utilisé dans des pays où le découpage électoral est contrôlé politiquement, comme aux États-Unis, tandis qu'une attribution faussée des sièges (dans laquelle une région se voit octroyer plus de sièges qu'il ne serait juste vis-à-vis des autres) a permis à l'Union nationale africaine du Kenya (KANU, *Kenya African National Union*) de Daniel Arap Moi de se maintenir au pouvoir jusqu'en 2002. Il est beaucoup plus difficile de manipuler les résultats électoraux avec les mouvements de limites de circonscriptions

sous les systèmes de RPSL, de VUT ou de SMAC. En effet, lorsque le nombre de députés à élire par circonscription est supérieur à cinq et que le système est par ailleurs proportionnel, il devient presque inutile d'opérer un charcutage.

Conclusions

Les preuves apportées dans ce rapport sur l'influence du système électoral pour la représentation et l'influence politique des minorités doivent nous encourager à développer une théorie de la conception constitutionnelle fondée sur le contexte sociopolitique, culturel, historique et démographique. Les variables clés à prendre en compte sont les suivantes : (1) taille du groupe minoritaire ; (2) degré de séparation ou de concentration géographique ; (3) préexistence de partis ethniquement homogènes ou multiethniques et (4) qui vote (ce qui dépend du taux de vote lors de l'élection même, de l'accès à la citoyenneté et des conditions qui donnent le droit de vote).

Si nous présumons que le droit de vote est ouvert et qu'il n'y a pas d'obstacle juridique au fait que les membres des minorités puissent exprimer leur suffrage, faire campagne et se présenter comme candidats, il faut alors poser trois questions clés pour déterminer le système électoral le plus favorable aux minorités :

- Est-ce que les groupes minoritaires votent pour des partis qui représentent « une plateforme minoritaire » et est-ce que leurs représentants au parlement sont essentiellement des membres de ces partis ou alors est-ce que les électeurs minoritaires répartissent leurs suffrages entre des partis, importants ou restreints, de tendance multiethnique, et est-ce que les députés minoritaires peuvent se retrouver dans divers groupes parlementaires ?
- Est-ce que les électeurs de la minorité sont concentrés dans certains districts et provinces géographiques, ou sont-ils éparpillés et mélangés avec des électeurs de la majorité et des membres d'autres groupes minoritaires ?
- Sans tenir compte de leur nombre, est-ce que les électeurs appartenant aux minorités constituent un « vote marginal » c'est-à-dire un vote qui peut faire basculer les résultats entre les partis de la majorité afin qu'ils puissent obtenir le gouvernement au niveau national ou au niveau local (c'est-à-dire dans un État où le groupe A représente 45 %, le groupe B 45 % et le groupe C 10 %, le groupe C a le pouvoir de faire basculer les résultats. Au contraire, là où A = 60 %, B = 30 % et C = 10 %, le groupe C n'aurait plus ce pouvoir de levier).

Alors qu'il ne serait pas judicieux d'offrir des réponses trop spécifiques quant à la question de savoir quel système serait le plus approprié pour toute configuration de cas

sur la base des réponses apportées aux questions ci-dessus, il est raisonnable de conseiller que : (1) les minorités qui ont le pouvoir de « faire basculer » les résultats au sein des circonscriptions, et qui disposent de suffisamment de concentration pour pouvoir obtenir d'emblée certains sièges dans certaines circonscriptions, sont probablement les mieux servies par des systèmes uninominaux tels que le SMU, le SDT ou le VA, qui leur offre à la fois une représentation descriptive, des députés responsables au niveau géographique et une possibilité d'influer sur les élections dans les endroits où elles ne constituent pas une majorité numérique. (2) Lorsque les minorités ne disposent pas d'un tel levier (soit parce qu'elles sont numériquement trop restreintes, soit du fait de leur dispersion géographique) les systèmes de RP (soit à RPSL, soit SMAC avec des éléments liés à la circonscription mais avec une proportionnalité globale) sont probablement plus avantageux. Lorsque les minorités sont suffisamment nombreuses pour obtenir un cinquième ou un sixième des suffrages régionaux mais ne sont pas suffisamment concentrées pour se voir attribuer une proportion adéquate des sièges dans des circonscriptions uninominales, on peut alors songer à

adopter le système du VUT. (4) Lorsque le système des partis et le comportement électoral sont multiethniques, et que les partis ne sont pas enracinés dans des notions chauvinistes sur les questions d'identité ethnique, les systèmes les « meilleurs » seront ceux qui font la promotion et qui consolident les alliances existantes et qui évitent d'encourager la mobilisation autour de thèmes ethniques. Cependant, dans tous les cas, les concepteurs d'un système électoral ne doivent pas s'arrêter aux chiffres en ce qui concerne la participation des minorités aux prises de décisions au niveau de l'Etat. Une véritable participation active signifie plus qu'un simple petit nombre de députés minoritaires de façade au parlement. Il est également vain de rappeler qu'un système électoral n'est qu'un outil limité pour effectuer des changements et pour servir de protection. Il peut permettre à la voix des minorités de se faire entendre et peut encourager des méthodes de campagnes électorales et des moyens de mener la vie politique, mais il n'est qu'un élément dans un ensemble beaucoup plus vaste d'institutions politiques qui, en somme, vont déterminer le destin des minorités au sein de la sphère publique.

Tableau 6 : Fondements de l'identité pour les sièges réservés

Race/origine ethnique	Langue/nation	Religion	Iles/géographie
Colombie	Belgique	Bhoutan	Danemark
Chypre	Bosnie	Iran	Fidji
Ethiopie	Croatie	Jordanie	Finlande
Fidji	Danemark	Liban	Jordanie
Inde	Allemagne	Pakistan	Kiribati
Ile Maurice	Kosovo	Palestine	Niger
Nouvelle-Zélande	Macédoine	Sri Lanka	Tanzanie
Rwanda	Nouvelle-Zélande	Tanzanie	Royaume-Uni
Samoa	Pologne	Tibet	
Singapour	Slovénie		
Sri Lanka	Royaume-Uni		
Afrique du Sud	Ukraine		
Taiwan			
Etats-Unis			
Venezuela			
Zimbabwe			

Recommandations

A l'endroit de tous ceux qui participent à la conception de systèmes électoraux nouveaux

1. Toute conception nouvelle ou refonte d'un système électoral devrait se fonder sur les principes suivants :
 - permettre la représentation équitable de chaque groupe minoritaire ;
 - permettre que les groupes différents coopèrent et éviter que les appels au nationalisme ne soient indûment récompensés.
2. Les concepteurs d'un système électoral doivent avoir une compréhension claire de la situation de toutes les minorités (ethniques / nationales, religieuses et linguistiques) qui se trouvent dans le pays avant de commencer leur travail. Cette compréhension passe par un état du nombre des minorités, de leur répartition géographique, de leur niveau d'alphabétisme (en s'intéressant particulièrement à la situation des femmes minoritaires dans ce domaine) et des langues qu'elles parlent.
3. Les concepteurs d'un système électoral doivent également être conscients des règles relatives aux droits des minorités y compris :
 - le droit de chaque minorité d'exister et d'être reconnue en tant que telle ;
 - le droit de chaque individu de choisir son identité ou ses identités et de ne pas être inquiété du fait de ce choix ;
 - le droit de tous les membres de la société de pratiquer librement leur langue, leur culture et leur religion, seul ou avec d'autres, y compris en public et lors des élections ;
 - le droit de chacun de participer à la prise des décisions qui l'affectent, sans aucune forme de discrimination.
4. Un système électoral doit être conçu pour répondre aux besoins particuliers de la société à laquelle il s'adresse et à ceux de toutes les minorités qui y vivent :
 - la RPSL peut servir les intérêts de nombreuses minorités ;
 - les circonscriptions uninominales peuvent être avantageuses pour les minorités si celles-ci ont un pouvoir de levier effectif sur les résultats.
5. Aucun système électoral ne doit obliger les électeurs ou les candidats à adopter une identité prédéterminée.
6. Des mesures spéciales peuvent être nécessaires pour permettre une représentation équitable des femmes appartenant aux minorités.
7. Les systèmes électoraux doivent respecter le droit de chacun de pratiquer sa langue et sa religion. Des mesures spéciales doivent être envisagées lorsque le taux d'analphabétisme est élevé parmi les minorités.
8. Tous les systèmes électoraux existants devraient être soumis à un examen pour mettre à jour les mesures qui ont pour effet de discriminer à l'encontre de certaines minorités ou de leurs représentants (tel que des seuils nationaux élevés par exemple) et ces mesures doivent être amendées.
9. Dans toutes les situations, mais particulièrement dans les sociétés émergentes d'un conflit, ou dans les sociétés qui connaissent un fort degré de tensions interethniques ou religieuses, le système électoral doit être conçu de manière à encourager la coopération entre les communautés, et à exiger que les officiels élus soient acceptables par tous. Dans de telles conditions il est particulièrement important de veiller à ce qu'aucune identité prédéterminée ne soit imposée ni aux électeurs ni aux élus. Il est également nécessaire de faire une place particulière aux besoins des minorités numériquement les moins nombreuses.

Instruments internationaux pertinents

Il existe peu de lois internationales qui traitent directement de la question des minorités et de la conception des systèmes électoraux, mais par contre un grand nombre d'instruments traitent du droit des minorités à être représentées et à participer aux mécanismes de prise de décision. L'instrument le plus spécifique dans ce domaine est la Directive de l'OSCE pour l'assistance à la participation des minorités nationales dans le processus électoral (Varsovie) qui est fondée en grande partie sur les Recommandations de Lund sur la participation effective des minorités nationales à la vie publique.

Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques (Adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies dans sa résolution 47/135 du 18 décembre 1992)

Article premier

1. Les Etats protègent l'existence et l'identité nationale ou ethnique, culturelle, religieuse ou linguistique des minorités, sur leurs territoires respectifs, et favorisent l'instauration des conditions propres à promouvoir cette identité
2. Les Etats adoptent les mesures législatives ou autres qui sont nécessaires pour parvenir à ces fins.

Article 2

(...)

2. Les personnes appartenant à des minorités ont le droit de participer pleinement à la vie culturelle, religieuse, sociale, économique et publique.
3. Les personnes appartenant à des minorités ont le droit de prendre une part effective, au niveau national et, le cas échéant, au niveau régional, aux décisions qui concernent la minorité à laquelle elles appartiennent ou les régions dans lesquelles elles vivent, selon des modalités qui ne soient pas incompatibles avec la législation nationale.
4. Les personnes appartenant à des minorités ont le droit de créer et de gérer leurs propres associations.
5. Les personnes appartenant à des minorités ont le droit d'établir et de maintenir, sans aucune discrimination, des contacts libres et pacifiques avec d'autres membres de leur groupe et avec des personnes appartenant à d'autres minorités, ainsi que des contacts au delà des frontières avec des citoyens d'autres Etats auxquels elles sont liées par leur origine nationale ou ethnique ou par leur appartenance religieuse ou linguistique.

Article 4

5. Les Etats devraient envisager des mesures appropriées pour que les personnes appartenant à des minorités puissent participer pleinement au progrès et au développement économiques de leur pays.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Adopté par l'Assemblée générale des Nations unies, Résolution 2200A (XXI) du 16 décembre 1966)

Article 25

Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables :

- a) De prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ;
- b) De voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs ;
- c) D'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays.

Article 26

Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. A cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies, Résolution 2106 (XX) du 21 décembre 1965)

Article 5

Conformément aux obligations fondamentales énoncées à l'article 2 de la présente Convention, les États parties s'engagent à interdire et à éliminer la discrimination raciale sous toutes ses formes et à garantir le droit de chacun à l'égalité devant la loi sans distinction de race, de couleur ou d'origine nationale ou ethnique, notamment dans la jouissance des droits suivants :

(...)

- c) Droits politiques, notamment droit de participer aux élections – de voter et d'être candidat – selon le système du suffrage universel et égal, droit de prendre part au gouvernement ainsi qu'à la direction des affaires publiques, à tous les échelons, et droit d'accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques ;

Convention-cadre pour la protection des minorités nationales

Article 3

1. Toute personne appartenant à une minorité nationale a le droit de choisir librement d'être traitée ou ne pas être traitée comme telle et aucun désavantage ne doit résulter de ce choix ou de l'exercice des droits qui y sont liés.
2. Les personnes appartenant à des minorités nationales peuvent individuellement ainsi qu'en commun avec d'autres exercer les droits et libertés découlant des principes énoncés dans la présente Convention-cadre.

Article 15

Les Parties s'engagent à créer les conditions nécessaires à la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, en particulier celles les concernant.

Notes

- 1 N.d.T. : il s'agit du scrutin majoritaire uninominal ou SMU.
- 2 Bien qu'ils se préoccupent rarement autant de la place faite aux femmes dans ces accords.
- 3 Il y a eu jusqu'ici très peu d'affaires dans lesquelles une minorité a remis en cause un système électoral devant le juge. Dans l'affaire *Aziz c. Chypre* en 2004, la Cour européenne a déclaré qu'il y avait eu violation des droits humains d'un Chypriote turc qui s'était vu refuser tout droit de vote à l'assemblée de la République chypriote (dominée par les Grecs). Cela était dû au fait que la république a maintenu un système bicaméral à fondement ethnique, mais que les activités de la chambre turque ont été suspendues depuis l'invasion turque de 1974. Cela montre que la représentation ethnique ne devrait jamais avoir pour effet de priver certains groupes ou certains individus d'une représentation équitable. Deux affaires sont actuellement en procès à la Cour européenne, l'une, *Yumak et Sadak c. Turquie* est soulevée par deux personnalités politiques kurdes qui remettent en question la barre électoral turque des 10 % qui a pour effet d'exclure les partis kurdes du parlement. L'autre affaire, *Finci c. Bosnie-Herzégovine* est soulevée par une personnalité politique juive qui remet en question les restrictions imposées quant aux personnes qui peuvent se présenter aux élections à la Présidence et à la Chambre des Peuples (chambre haute) bosniaques.
- 4 Voir Baldwin, C., *Minority Rights in Kosovo under International Rule*, Londres, MRG, 2006, p. 20. Disponible en anglais.
- 5 Pitkin, H., *The Concept of Representation*, Berkeley, Presses universitaires de Californie, 1967.
- 6 Horowitz, D., 'Electoral systems: a primer for decision makers', *Journal of Democracy*, vol. 14, no. 4, pp. 119–20.
- 7 Voir Reynolds, A., *Electoral Systems and Democratization in Southern Africa*, Oxford, Presses universitaires d'Oxford, 1999.
- 8 Kaspin, D., *The politics of ethnicity in Malawi's democratic transition*, *Journal of Modern African Studies*, vol. 33, 1995, pp. 595–620.
- 9 L'article 3(1) de la Convention Cadre sur la protection des minorités stipule que:
« Toute personne appartenant à une minorité nationale a le droit de choisir librement d'être traitée ou ne pas être traitée comme telle et aucun désavantage ne doit résulter de ce choix ou de l'exercice des droits qui y sont liés. »
- 10 Voir Reynolds, A., Saltzman, J. and Stigant, S., *The greatest test: consociationalism and conflict management in the Sudan*, à paraître.
- 11 Lijphart, A., *Self-determination versus pre-determination of ethnic minorities in power sharing systems*, in W. Kymlicka (ed.), *The Rights of Minority Cultures*, Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 284.
- 12 Ghai, Y., *Public Participation and Minorities*, Londres, MRG, 2003, p. 5.
- 13 Voir Juberias, F., 'Post-Communist electoral systems and national minorities', in J. Stein (ed.), *The Politics of National Minority Participation in Post-Communist Europe*, Armonk, M.E. Sharpe, 2000, pp. 31–64.
- 14 Voir Baldwin, *op. cit.*, p. 19.
- 15 Voir www.aceproject.org pour une discussion détaillée de toutes ces questions.
- 16 Voir Reynolds, A., Reilly, B. et Ellis, A., le nouveau manuel de *International IDEA* sur la conception des systèmes électoraux (intitulé en anglais *The New International IDEA Handbook of Electoral System Design*, Stockholm, IDEA, 2005).
N.d.T. Les définitions sont issues du fascicule en français de IDEA qui est une édition en français (2002 – Adaptation française : Marie-José Protais), de la version du manuel datant de 1997.
- 17 Roberts, N., Boston, J., Mcleay, E. and Levine, S. (eds), *From Campaign to Coalition: New Zealand's First General Election Under Proportional Representation*, Palmerston North, Dunmore, 1997.
- 18 Voir Fraenkel, J. and Grofman, B., 'Introduction – political culture, representation and electoral systems in the Pacific Islands', *Commonwealth and Comparative Politics*, vol. 43, No. 3, 2005, p. 264.
- 19 N.d.T. : c'est-à-dire dans lesquels il existe une coopération permanente des élites des différentes cultures constitutives de la société. La consociation est expliquée à la page 23 du présent rapport.
- 20 N.d.T. : Chambre des Communes ou Chambre basse du parlement britannique.
- 21 Cette discussion est tirée de Reynolds, A., 'Reserved seats in national legislatures', *Legislative Studies Quarterly*, vol. 25, no. 3.
- 22 N.d.T. : Cette pratique est connue sous le nom de gerrymandering.
- 23 N.d.T. : Le Nyassaland, en référence au lac Nyassa, était le nom colonial du Malawi.
- 24 Lewis, W.A., *Politics in West Africa*, Londres, Allen and Unwin, 1967.
- 25 Voir note 19.
- 26 Lijphart, A., *Democracy in Plural Societies*, New Haven, CT, Presses universitaires de Yale, 1977 ; voir aussi son ouvrage: *Power-sharing in South Africa*, Berkeley, Institut d'études internationales, Université de Californie, 1985.
- 27 Lustick, I., 'Stability in deeply divided societies: consociationalism versus control', *World Politics*, vol. 31, 1979, pp. 325–44.
- 28 Lijphart, 1977, *op. cit.*, pp. 25–44.
- 29 Sisk, T.D., *Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts*, Washington, DC, Presses de l'Institut états-unien pour la paix (United States Institute of Peace Press), 1996, p. 41.
- 30 *Ibid.*, p. 55.
- 31 Voir Cohen, F., 'Proportional versus majoritarian ethnic conflict management in democracies', *Comparative Political Studies*, vol. 30, no. 5, 1997, pp. 607–30.
- 32 Norris, P., 'Ballots not bullets: testing consociational theories of ethnic conflict, electoral systems and democratization', in A. Reynolds (ed.), *The Architecture of Democracy*, Oxford, Presses universitaires d'Oxford, pp. 206–47.
- 33 Pour de plus amples informations sur l'Afrique du Sud, voir Reynolds, A., *Electoral Systems and Democratization in Southern Africa*, Oxford, Presses universitaires d'Oxford, 1999.
- 34 Voir Fraenkel, J. and Grofman, B., 'Does the Alternative Vote foster moderation in ethnically divided societies? The case of Fiji', *Comparative Political Studies*, vol. 39, 2006, pp. 623–51.

- 35 Voir Roberts, N., Boston, J., Mcleay, E. and Levine, S. (eds), *From Campaign to Coalition: New Zealand's First General Election Under Proportional Representation*, Palmerston North, Dunmore, 1997.
- 36 Lijphart, A., 'The puzzle of Indian democracy: a consociational interpretation', *American Political Science Review*, vol. 90, no. 2, 1996, pp. 263.
- 37 Horowitz, *op. cit.*, p. 118.
- 38 Voir les recommandations de la Commission Boutros (une commission indépendante créée pour proposer des modifications à la loi électorale suite à l'assassinat de Rafik Hariri en 2005).
- 39 Voir Bogaards, M., 'Electoral systems and the management of ethnic conflict in the Balkans', in A. Mungiu-Pippidi and I. Krastev (eds), *Nationalism after Communism: Lessons Learned*, Budapest, CPS Books, 2004 ; Scholdan, B., 'Democratization and electoral engineering in post-ethnic conflict societies', *Javnost*, vol. 7, no. 1, 2000 ; Juberias, *op. cit.*; Bose, S., *Bosnia after Dayton: Nationalist Partition and International Intervention*, Londres, Hurst and Co., 2002.
- 40 Bogaards, *op. cit.*, p. 255.
- 41 Voir Kaspin, D., 'The politics of ethnicity in Malawi's democratic transition', *Journal of Modern African Studies*, vol. 33, 1995, 614-15.
- 42 *N.d.T.* : Parti nationaliste d'Irlande du Nord.
- 43 Pour une discussion détaillée des mécanismes permettant d'améliorer la représentation des femmes, voir Karam, A. (ed.), *Women in Parliament: Beyond Numbers*, Stockholm, International IDEA, 1998, et le Projet de banque de données globale sur les quotas de femmes (*Global Database of Quotas for Women project*) sur la Toile <http://www.quota-project.org/>
- 44 Pour de plus amples informations sur l'impact de la conception des bulletins de vote voir Reynolds, A. and Steenbergen, M., 'How the world votes: the political consequences of ballot design, innovation and manipulation', *Electoral Studies*, vol. 25, no. 4, 2006. Pour des images de plus de cent bulletins de votes utilisés à travers le monde voir: <http://www.unc.edu/~asreynol/ballots.html>
- 45 Pour des informations détaillées sur l'établissement des limites de circonscriptions voir : <http://aceproject.org/main/français/bd>

Références bibliographiques

- Baldwin, C., *Minority Rights in Kosovo under International Rule*, Londres, MRG, 2006.
- Bogaards, M., 'Electoral systems and the management of ethnic conflict in the Balkans', in A. Mungiu-Pippidi and I. Krastev (eds), *Nationalism after Communism: Lessons Learned*, Budapest, CPS Books, 2004.
- Bose, S., *Bosnia after Dayton: Nationalist Partition and International Intervention*, Londres, Hurst and Co., 2002.
- Cohen, F., 'Proportional versus majoritarian ethnic conflict management in democracies', *Comparative Political Studies*, vol. 30, no. 5, 1997.
- Fraenkel, J. and Grofman, B., 'Introduction – political culture, representation and electoral systems in the Pacific Islands', *Commonwealth and Comparative Politics*, vol. 43, no. 3, 2005.
- Guinier, L., *The Tyranny of the Majority*, New York, Free Press, 1994.
- Horowitz, D., 'Electoral systems: a primer for decision makers', *Journal of Democracy*, vol. 14, no. 4, 2003.
- Juberias, F., 'Post-Communist electoral systems and national minorities', in J. Stein (ed.), *The Politics of National Minority Participation in Post-Communist Europe*, Armonk, M.E. Sharpe, 2000.
- Karam, A. (ed.), *Women in Parliament: Beyond Numbers*, Stockholm, International IDEA, 1998.
- Kaspin, D., 'The politics of ethnicity in Malawi's democratic transition', *Journal of Modern African Studies*, vol. 33, 1995, pp. 595–620.
- Lewis, W.A., *Politics in West Africa*, Londres, Allen and Unwin, 1967.
- Lijphart, A., *Democracy in Plural Societies*, New Haven, CT, Presses universitaires de Yale, 1977.
- Lijphart, A., 'Self-determination versus pre-determination of ethnic minorities in power sharing systems', in W. Kymlicka (ed.), *The Rights of Minority Cultures*, Oxford, Presses universitaires d'Oxford, 1995.
- Lijphart, A., 'The puzzle of Indian democracy: a consociational interpretation', *American Political Science Review*, vol. 90, no. 2, 1996.
- Norris, P., 'Ballots not bullets: testing consociational theories of ethnic conflict, electoral systems and democratization', in A. Reynolds (ed.), *The Architecture of Democracy*, Oxford, Presses universitaires d'Oxford, 2002.
- Reynolds, A., *Electoral Systems and Democratization in Southern Africa*, Oxford, Presses universitaires d'Oxford, 1999.
- Reynolds, A., 'Reserved seats in national legislatures', *Legislative Studies Quarterly*, vol. 25, no. 3, 2005.
- Reynolds, A. and Steenbergen, M., 'How the world votes: the political consequences of ballot design, innovation and manipulation', *Electoral Studies*, vol. 25, no. 4, 2006.
- Reynolds, A., Reilly, B. and Ellis, A., *The New International IDEA Handbook of Electoral System Design*, Stockholm, IDEA, 2005.
- Reynolds, A., Reilly, B. et Ellis, A., le nouveau manuel de *International IDEA* sur la conception des systèmes électoraux (édition en français [2002], de la version initiale du manuel [1997]).
- Reynolds, A., Saltzman, J. and Stigant, S., 'The greatest test: consociationalism and conflict management in the Sudan', à paraître.
- Roberts, N., Boston, J., Mcleay, E. and Levine, S. (eds), *From Campaign to Coalition: New Zealand's First General Election Under Proportional Representation*, Palmerston North, Dunmore, 1997.
- Pitkin, H., *The Concept of Representation*, Berkeley, Presses universitaires de Californie, 1967.
- Scholdan, B., 'Democratization and electoral engineering in post-ethnic conflict societies', *Javnost*, vol. 7, no. 1, 2000.
- Sisk, T.D., *Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts*, Washington, DC, Presses de l'Institut états-unien pour la paix (United States Institute of Peace Press), 1996.
- Young, I., 'Deferring group representation', in I. Shapiro and W. Kymlicka (eds), *Ethnicity and Group Rights*, NOMOS XXXIX, New York, Presses universitaires de New York, 1997.

Participation

Afin de poursuivre ses objectifs, MRG compte sur le soutien généreux d'institutions et d'individus. Tous les dons que nous recevons contribuent directement aux projets que nous menons avec des minorités et des peuples autochtones.

Vous pouvez nous apporter votre soutien en vous abonnant à notre série de rapports. Les abonnés bénéficient de l'envoi régulier des rapports publiés ainsi que du rapport annuel de l'organisation. Nous avons édité plus d'une centaine de publications que vous pouvez vous procurer en consultant notre catalogue. En outre les publications de MRG sont mises à la disposition des organisations de minorités et de peuples autochtones par le biais de notre programme de soutien aux bibliothèques.

Les publications de MRG, uniques en leur genre, offrent des informations exactes et impartiales sur les minorités et les peuples autochtones dans le monde entier qui sont fondées sur des recherches approfondies. Nous offrons des analyses critiques et de nouvelles perspectives sur des questions internationales. Nos matériels spécialisés de formation comprennent des guides essentiels pour les ONG sur les instruments internationaux relatifs aux droits humains et sur les possibilités et procédures d'accès aux organismes internationaux. De nombreuses publications de MRG (rédigées en anglais) ont été traduites dans diverses langues.

Si vous souhaitez obtenir de plus amples informations sur MRG, comment nous soutenir et comment collaborer avec nous, veuillez visitez notre site internet, www.minorityrights.org, ou vous mettre en contact avec notre bureau à Londres.

pour la promotion et la défense des droits des minorités et des peuples autochtones

**minority
rights
group
international**

Protection et participation des minorités et systèmes électoraux

La protection des minorités et leur inclusion dans le processus politique sont essentielles à la fois pour la prévention des conflits et pour leur résolution. Mais les minorités sont fréquemment exclues des processus de réforme électorale, d'élaboration constitutionnelle ou de création de gouvernements.

En se penchant sur les systèmes électoraux en vigueur dans des pays en situation de conflit à travers le monde, ce rapport démontre que la participation des minorités au processus législatif lors de la refonte du système électoral est un outil clé pour la construction de la paix et la prévention de conflits futurs. On atteint la meilleure protection des droits des minorités en conjuguant sensibilité aux préoccupations de la majorité et mesures visant à inclure les minorités.

Ce rapport traite spécialement des systèmes électoraux, de la manière dont les suffrages sont traduits en sièges, et de l'impact que cela a pour la représentation des communautés minoritaires. Il présente les options possibles pour la réforme d'un système électoral, et les conséquences de chacune ; le processus de conception d'un système électoral et de sa réforme ; et montre comme le système choisi a un impact non seulement sur le nombre de représentants minoritaires élus, mais également sur la manière dont le système peut contribuer à modeler l'attitude des élites, ainsi que les niveaux d'inclusion et de négociation accessibles aux minorités.