

HENRI MÉNUDIER

Les élections dans les Länder, 1970-1982

Les élections pour le renouvellement des onze parlements régionaux ont eu lieu entre 1970 et 1972, 1974 et 1976, puis entre 1978 et 1980. La dissolution de la Chambre des Députés de Berlin-Ouest en 1981 et les élections anticipées du 10 mai ont un peu perturbé ce rythme dans la mesure où il ne devait pas y avoir d'élections régionales en 1981, le cycle reprenant en 1982 avec le renouvellement des parlements de Basse-Saxe (21 mars), Hambourg (6 juin), Hesse (26 septembre) et Bavière (10 octobre). Il est intéressant de voir les grandes tendances qui se dégagent des trois séries d'élections régionales des années 70 et d'établir quelques comparaisons avec les élections fédérales des années 1969 à 1980.

PARTICIPATION

Au cours des quinze dernières années, le taux de participation aux élections régionales a augmenté au point de se stabiliser à un niveau élevé, supérieur à 80 % en moyenne. Le taux moyen pour les élections régionales de 1965-1968 était de 77,45 %, il monte à 79,68 % en 1970-1973, à 82,80 % en 1974-1976 et retombe à 80,45 % en 1978-1980. La moyenne pour les années 1970-1980 est de 80,97 %. En comparaison, la participation aux élections fédérales de 1969 à 1980 a été de 89,3 %, l'écart est de 8,4 %. Depuis la création de la République fédérale, le taux de participation aux élections régionales a toujours été plus faible que celui des élections fédérales.

De 1970 à 1980, trois Länder (Berlin, Hesse et Sarre) connaissent des taux de participation nettement supérieurs à 80 %. Les meilleurs résultats ont été obtenus par Berlin en 1971 (88,9 %) et par la Sarre en 1975 (88,8 %). Au cours de ces dix années, tous les Länder ont eu des taux de participation au moins égaux, sinon supérieurs à 80 %, à l'exception de la Bavière qui a cependant atteint 79,5 % en 1970. Les taux les plus bas ont été atteints en Bade-Wurtemberg en 1980 (72 %), à Hambourg en 1970 (73,4 %) et en Rhénanie du

Nord-Westphalie en 1970 (73,5 %). Dans les Länder, avec une majorité absolue sûre, le taux de participation a baissé sur dix ans (par exemple en Bade-Wurtemberg et en Bavière), il a également baissé à Berlin où SPD et FDP semblaient solidement ancrés. Il a constamment progressé dans les Länder aux majorités contestées (Hesse, Sarre et Schleswig-Holstein).

LES RÉSULTATS DU SPD

Si on examine les résultats des différents partis, on constate que la CDU, profitant de son passage dans l'opposition au niveau fédéral, a très nettement amélioré ses positions dans les Länder ; le SPD en fait autant depuis 1970 mais à un niveau moins élevé. Le FDP au contraire a reculé et stagne en dessous de 7 %, les divers se sont effondrés à un niveau assez bas.

Le SPD avait obtenu en moyenne 39,46 % des voix exprimées aux élections régionales de 1965-1968. Depuis les années 70, il reste dans une zone supérieure à 40 %, soit 44,77 % pour les années 1970-1973, 41,04 % pour 1974-1976 et 42,89 % pour 1978-1980. La moyenne des années 1970-1980 s'établit à 42,90 %. Ce pourcentage n'est pas très éloigné du pourcentage moyen légèrement meilleur que le SPD a obtenu entre 1969 et 1980 aux élections fédérales, soit 43,37 %. La bataille autour de l'*Ostpolitik* avait entraîné un fort soutien des électeurs en faveur du SPD, désireux de soutenir l'action de Willy Brandt au niveau fédéral ; le premier choc pétrolier et le changement à la chancellerie de Willy Brandt à Helmut Schmidt s'est ensuite traduit par un recul de plus de trois points. Le SPD a gagné de nouveau du terrain en 1978-1980 grâce à la popularité du chancelier Helmut Schmidt et à l'image plutôt négative de son adversaire Franz Josef Strauss.

Si on compare les résultats régionaux du SPD au début (1970-1973) et à la fin des années 70 (1978-1980), on voit que le SPD a reculé dans 7 Länder sur 11 et progressé dans 4 Länder. Les baisses les plus fortes sont enregistrées à Berlin (— 7,7 %), Brême (— 5,9 %), dans le Bade-Wurtemberg (— 5,1 %) et en Basse-Saxe (— 4,2 %). Le gain le plus important est en Sarre (+ 4,6 %). Au début des années 70, le SPD détenait la majorité absolue des voix dans trois Länder (Brême et Hambourg : 55,3 % ; Berlin : 50,4 %) ; à la fin des années 70, il ne détient plus la majorité absolue qu'en Rhénanie du Nord-Westphalie (51,5 % aux élections de 1980). Le SPD reste faiblement représenté dans deux Länder, la Bavière (31,4 % en 1978) et le Bade-Wurtemberg (32,5 % en 1980). Dans trois Länder (Basse-Saxe,

Berlin et Hesse), le SPD a été dépassé au cours des années 70 par la CDU pour le pourcentage des voix. Le SPD a au contraire dépassé la CDU en Rhénanie du Nord-Westphalie et en Sarre.

LES RÉSULTATS DE LA CDU ET DE LA CSU

Dans l'ensemble les élections régionales des années 70 ont été plus favorables à la CDU-CSU qu'au SPD. Ainsi se confirme une règle que l'on peut observer depuis les débuts de la République fédérale, bien qu'elle souffre parfois quelques exceptions : les partis au pouvoir à Bonn obtiennent aux élections régionales des résultats moins favorables que ceux des partis de l'opposition au niveau fédéral. Ce phénomène avait joué en faveur du SPD jusqu'à la fin des années 60, depuis il s'est retourné au bénéfice de la CDU-CSU.

La CDU-CSU obtenait en moyenne 39,18 % des voix aux élections régionales des années 1965-1968, elle monte à 44,84 % en 1970-1973 et même à 48,51 % en 1974-1976 ; elle retombe à 46,06 % en 1978-1980, en grande partie en raison des querelles autour de la candidature à la chancellerie pour les élections de 1980. La moyenne de la CDU-CSU aux élections régionales de 1970 à 1980 est de 46,47 %. Ce chiffre n'est que légèrement supérieur à la moyenne obtenue aux élections fédérales de 1969 à 1980 (46,05 %). Dans trois Länder, la CDU-CSU conserve des majorités absolues supérieures à 50 % depuis 1970. Si on se réfère à la dernière série d'élections régionales, la CSU atteint 59,1 % en Bavière (1978), la CDU 53,4 % dans le Bade-Wurtemberg (1980) et 50,1 % en Rhénanie-Palatinat (1979). La CDU a perdu la majorité absolue des voix qu'elle détenait dans le Schleswig-Holstein. La CDU ne reste dans la zone des 30 % que dans deux Länder, Brême (31,9 % en 1979) et Hambourg (37,6 % en 1978). Si on compare les résultats électoraux régionaux du début et de la fin des années 70, la CDU a enregistré des gains de l'ordre de 5 à 6 % en Hesse, à Berlin et à Hambourg. En revanche, les pertes se répartissent entre — 3,1 % et — 3,8 % pour la Rhénanie du Nord-Westphalie, le Schleswig-Holstein et la Sarre.

LES RÉSULTATS DU FDP

Les élections régionales des années 70 n'ont pas été très favorables au FDP. Il obtenait en moyenne 8,28 % en 1965-1968, il passe à 6,47 % en 1970-1973, puis à 7,74 % en 1974-1976 et de nouveau à 6,62 % en 1978-1980. Sa moyenne pour les années 1970 à 1980 est de 6,94 %. Aux élections fédérales de 1969 à 1980, le FDP obtient

davantage avec une moyenne de 8,17 %. En passant de la coalition avec la CDU-CSU avant 1970, aux coalitions avec le SPD après, le FDP a perdu de nombreux électeurs au cours des élections régionales qu'il n'a pas été en mesure de reconquérir ultérieurement. La rupture des coalitions avec la CDU et le retour au pouvoir au niveau fédéral en 1969 ont doublement desservi le FDP aux élections régionales.

Depuis 1970 le FDP a été la victime de la clause des 5 % dans cinq Länder : la Basse-Saxe (en 1970 et en 1978), à Hambourg (1978), en Rhénanie du Nord-Westphalie (1980), en Sarre (1980) et dans le Schleswig-Holstein (1971). Au cours de la dernière série des élections régionales, le FDP n'a dépassé les 10 % que dans un Land (Brême : 10,8 % en 1979), dans deux Länder il a un peu plus de 8 % (Bade-Wurtemberg et Bavière), dans cinq Länder il se trouve entre 5,7 % et 6,9 % (Bavière, Hesse, Rhénanie-Palatinat, Sarre et Schleswig-Holstein). Il n'est plus représenté dans trois Länder à cause de la clause des 5 % (Basse-Saxe, Hambourg et Rhénanie du Nord-Westphalie).

Un des phénomènes les plus frappants des élections régionales au cours des années 70 est la concentration des voix sur les trois grands partis démocratiques. CDU-CSU, FDP et SPD obtenaient en 1965-1968 86,92 % des voix, en 1970-1973 96,08 %, en 1974-1976 97,29 % et en 1978-1980 95,57 %. La moyenne pour les années 1970-1980 aux élections régionales était de 96,31 %. Aux élections fédérales de 1969 à 1980 les trois grands partis totalisaient 97,59 % des voix.

LES PETITS PARTIS

Les petits partis et les divers ont été la victime de cette évolution. Ils obtenaient encore 8,24 % des voix aux élections régionales de 1965-1968, leur part tombait à 3,9 % en 1970-1973, puis à 2,66 % en 1974-1976, et à 3,40 % en 1978-1980, soit une moyenne de 3,32 % pour les années 1970-1980. Aux élections fédérales des années 1969-1980, le pourcentage des divers était encore moins élevé (1,95 %). La forte baisse des petits partis s'explique par l'effondrement du NPD qui, entre 1966 et 1968, avait réussi à faire élire des députés dans sept parlements régionaux, mais le parti perdit tous ses élus aux élections régionales suivantes de 1970 à 1973 et il ne les a pas retrouvés depuis. Aux élections régionales de 1978-1980, les résultats du NPD oscillent entre 0,1 % (Bade-Wurtemberg) et 0,7 % (Rhénanie-Palatinat) ; ses principaux résultats sont de l'ordre de 0,3 à 0,4 %. Les communistes du DKP ne font guère mieux, ils se situent entre 0,2 % au Schleswig-Holstein et 1 % à Hambourg. Ils obtiennent

0,3 % dans le Bade-Wurtemberg, la Basse-Saxe et la Bavière, 0,4 % en Hesse et en Rhénanie-Palatinat, 0,5 % en Rhénanie du Nord-Westphalie et 0,8 % à Brême.

Si la part des petits partis a de nouveau augmenté au cours des élections régionales des années 1978-1980, cela est surtout dû à la percée des Verts qui, après les élections de Brême (5,14 % pour la liste élue et 1,36 % pour une seconde liste écologiste) et du Bade-Wurtemberg (5,3 %), ont réussi en 1981 à entrer à la Chambre des Députés de Berlin-Ouest en 1981 (7,2 % des voix et 9 sièges). Les résultats obtenus dans les autres Länder sont supérieurs aux résultats cumulés du NPD et du DKP : Basse-Saxe : 3,9 %, Bavière : 1,8 %, Berlin (1979) : 1,8 %, Hambourg : 4,5 %, Hesse : 2 %, Rhénanie du Nord-Westphalie : 3 %, Sarre : 2,9 % et Schleswig-Holstein : 2,4 %. La percée des Verts est indiscutable mais leur succès est fragile, surtout si on se réfère à l'expérience du NPD à la fin des années 60 et au début des années 70.

*Moyennes cumulées des élections fédérales et régionales
entre 1969 et 1980*

	Elections fédérales	Elections régionales
Participation	89,30	80,97
SPD	43,37	42,90
CDU	46,05	46,47
FDP	8,17	6,94
SPD + FDP + CDU-CSU	97,59	96,31
Petits partis	1,95	3,32

La convergence entre les résultats des élections fédérales et des élections régionales est assez frappante. Malgré une participation électorale plus faible aux élections régionales, il est intéressant de constater que les pourcentages cumulés des partis entre 1969 et 1980 donnent des écarts assez faibles entre élections fédérales et élections régionales pour le SPD et la CDU-CSU, et des écarts plus importants pour le FDP et les autres petits partis.

LES GOUVERNEMENTS RÉGIONAUX

La montée de la CDU-CSU au cours des années 70, la stagnation du FDP à un niveau assez faible et la percée des écologistes dans

certains Länder ont eu des effets sur le partage du pouvoir entre les forces politiques. Le principal parti au pouvoir dans les gouvernements régionaux est sans aucune contestation la CDU-CSU qui conserve le Bade-Wurtemberg, la Bavière (CSU), la Rhénanie-Palatinat, la Sarre et le Schleswig-Holstein. Dans ces cinq Länder la CDU-CSU détient la majorité absolue des mandats, à l'exception de la Sarre où elle gouverne avec le FDP. En plus de ces cinq Länder, traditionnellement CDU ou CSU, la démocratie chrétienne a gagné deux autres Länder dont elle forme le Gouvernement, la Basse-Saxe depuis 1976 et Berlin depuis juin 1981. La CDU et la CSU gouvernent ainsi dans sept Länder sur onze, avec cependant un Gouvernement de coalition avec le FDP en Sarre et un Gouvernement minoritaire à Berlin. Le SPD ne gouverne plus que dans quatre Länder : Brême, Hambourg, la Hesse et la Rhénanie du Nord-Westphalie. Il a perdu les Länder de Basse-Saxe et de Berlin-Ouest.

Les fiefs traditionnels de la CDU ont connu peu de changements de chefs de Gouvernement. Dans le Bade-Wurtemberg, Hans Filbinger a dû laisser sa place à Lothar Späth en 1978, la coalition CDU-CSU a pris fin en 1972, depuis la CDU gouverne seule. En Bavière Alfons Goppel a laissé ses fonctions de ministre-président à Franz Josef Strauss en 1978 et la CSU reste seule au pouvoir depuis 1962 avec des majorités considérables. La Rhénanie-Palatinat a vu aussi la fin de la longue coalition CDU-FDP en 1971 ; en 1976 Helmut Kohl a été remplacé par Bernard Vogel. En Sarre, la mort a mis fin aux vingt années de pouvoir de Franz Josef Röder (1959-1979) ; après avoir gouverné seule, la CDU est revenue à l'ancienne coalition avec le FDP. Depuis 1971 le Schleswig-Holstein est dirigé par Gerhard Stoltenberg, successeur de Helmut Lemke, placé à la tête d'une coalition CDU-FDP. En raison de sa faible majorité en Sarre et au Schleswig-Holstein, la CDU pourrait être menacée dans ces deux Länder au cours des années 80.

La CDU a gagné la Basse-Saxe en 1976. Ce Land avait des ministres-présidents SPD (Georg Diederichs de 1961 à 1970 puis Alfred Kubel de 1970 à 1976). Les coalitions y ont été variées : SPD-CDU de 1965 à 1970, SPD de 1970 à 1974, et SPD-FDP de 1974 à 1976. Devenu trop âgé, Alfred Kubel voulut faire élire son dauphin en 1976, mais malgré la majorité SPD-FDP le Landtag lui préféra son concurrent Ernst Albrecht, CDU. Celui-ci gouverna seul en 1976-1977, puis avec une coalition CDU-FDP en 1977-1978 et de nouveau seul après les élections de 1978.

Berlin a connu de nombreux changements de chef de Gouvernement depuis le départ de Willy Brandt en 1966 : Heinrich Albertz (1966-1967), Klaus Schütz (1967-1977), Dietrich Stobbe (1967-1981),

Hans-Jochen Vogel (janvier-juin 1981). Tous étaient SPD. Ce parti gouverna seul de 1963 à 1975, puis avec le FDP jusqu'en 1981. Un scandale financier provoqua en 1981 la démission de Dietrich Stobbe, son remplacement par Hans Jochen Vogel et des élections anticipées, au terme desquelles Richard von Weizsäcker dirige un Gouvernement CDU minoritaire.

Le SPD reste fortement implanté à Brême avec Hans Kosehnick au pouvoir depuis 1967 ; il gouverna avec le FDP jusqu'en 1971 et depuis le SPD est seul au pouvoir. Comme à Berlin, Hambourg a connu une certaine instabilité. Après Herbert Weichmann (1967-1971), trois chefs de Gouvernement SPD se sont succédé : Peter Schulz (1971-1974), Hans-Ulrich Klose (1974-1981) et Klaus von Dohnanyi depuis 1981. Le SPD a été au pouvoir avec le FDP de 1970 à 1978, il gouverne seul depuis. La Hesse a toujours été gouvernée par le SPD depuis la guerre. Après le long passage de Georg Sinn (1951-1969), et la succession peu heureuse d'Albert Osswald (1969-1976), Holger Börner dirige le Land depuis 1976. La coalition SPD-FDP y est au pouvoir depuis 1970. Ce Land est très convoité par la CDU aux élections régionales de 1982. Pris à la CDU en 1966, à la suite d'une rupture de la coalition CDU-FDP, l'important Land de Rhénanie du Nord-Westphalie reste le bastion essentiel du SPD où Heinz Kühn a été remplacé en 1978 par Johannes Rau. La coalition SPD-FDP a pris fin en 1980 après l'élimination du FDP du Landtag.

Ainsi au début de l'année 1982, la CDU et la CSU dirigent 7 Gouvernements régionaux, le SPD 4 ; le FDP ne participe plus qu'à deux Gouvernements, l'un avec le SPD (Hesse), l'autre avec la CDU (Sarre). Le FDP puis le SPD sont les perdants des changements intervenus dans les rapports entre les principales forces politiques au niveau régional, au cours des années 70.

Après les dernières élections régionales (Berlin-Ouest le 10 mai 1981 et Basse-Saxe le 21 mars 1982) et municipales (Basse-Saxe, le 27 septembre 1981 et Schleswig-Holstein le 7 mars 1982), quatre tendances se dessinent : la CDU obtient partout des résultats proches ou supérieurs à la majorité absolue, le SPD tombe en dessous de la barre des 40 %, le FDP survit difficilement et il est souvent dépassé par les écologistes, désormais présents dans de nombreuses assemblées communales et dans quatre parlements régionaux (en Basse-Saxe depuis le 21 mars 1982). Les sondages d'opinion confirment ces orientations. Devant de telles évolutions, il faut se demander si la coalition SPD-FDP pourra encore rester longtemps au pouvoir à Bonn et si, en passant de trois à quatre partis, le système politique allemand ne va pas vers de profondes transformations. Les prochaines élections

*Résultats des dernières élections régionales
(1978-1982)*

Land	Date	Parti- cipa- tion	SPD		CDU		F
			%	S.	%	S.	%
Bade-Wurtemberg	16- 3-1980	72,0	32,5	40	53,4	68	8,3
Basse-Saxe	21- 3-1982	77,7	36,5	63	50,7	87	5,9
Bavière ⁽¹⁾	15-10-1978	76,6	31,4	65	59,1	129	6,2
Berlin-Ouest	10- 5-1981	85,3	38,3	51	48,0	65	5,6
Brême	7-10-1979	78,5	49,4	52	31,9	33	10,8
Hambourg	4- 6-1978	76,6	51,5	69	37,6	51	4,8
Hesse	8-10-1978	87,7	44,3	50	46,0	53	6,6
Rhénanie du Nord- Westphalie	11- 5-1980	80,0	48,4	106	43,2	95	4,9
Rhénanie-Palatinat	18- 3-1979	81,4	42,3	43	50,1	50	6,4
Sarre	27- 4-1980	85,0	45,4	24	44,0	23	6,9
Schleswig-Holstein ⁽²⁾	29- 4-1979	83,3	41,7	31	48,3	37	5,7

⁽¹⁾ En Bavière : CSU.

⁽²⁾ Un mandat est accordé à la minorité danoise ssw.
S. = sièges.

régionales (Hambourg, Hesse et Bavière en 1982) fourniront partiellement la réponse à ces questions. Une fois encore l'interaction entre la vie politique fédérale et celle des Länder est frappante (1).

Les gouvernements régionaux

Land	Ministre-Président	Gouvernement
Bade-Wurtemberg	Hans Filbinger, CDU, 1966-1978	CDU-CSU : 1966-1972
	Lothar Späth, CDU, 1978-...	CDU : 1972-...
Basse-Saxe	Georg Diederichs, SPD, 1961-1970	SPD-CDU : 1965-1970
	Alfred Kubel, SPD, 1970-1976	SPD : 1970-1974
	Ernst Albrecht, CDU, 1976-...	SPD-FDP : 1974-1976
		CDU : 1976-1977
Bavière	Alfons Goppel, CSU, 1962-1978	CDU-FDP : 1977-1978
		CDU : 1978-...
	Franz Josef Strauss, CSU, 1978-...	CSU : 1962-...
Berlin	Klaus Schütz, SPD, 1967-1977	SPD : 1963-1975
	Dietrich Stobbe, SPD, 1977-1981	SPD-FDP : 1975-1981
		Hans-Jochen Vogel, SPD, 1981
	Richard von Weizsäcker, CDU, 1981-...	CDU : 1981-...
Brême	Hans Koschnick, SPD, 1967-...	SPD-FDP : 1959-1971 SPD : 1971-...
Hambourg	Herbert Weichmann, SPD, 1965-1971	SPD : 1966-1970
	Peter Schulz, SPD, 1971-1974	SPD-FDP : 1970-1978
		Hans Ulrich Klose, SPD, 1974-1981
	Klaus von Dohnanyi, SPD, 1981-...	

(1) Cet article est extrait d'un ouvrage *Les élections allemandes 1969-1982*, à paraître à l'automne 1982 sous l'auspice du Centre d'Information et de Recherche sur l'Allemagne contemporaine.

Land	Ministre-Président	Gouvernement
Hesse	Georg August Zinn, SPD, 1951-1969	SPD : 1967-1970
	Albert Osswald, SPD, 1969-1976	SPD-FDP : 1970-...
	Holger Börner, SPD, 1976-...	
Rhénanie du Nord- Westphalie	Heinz Kühn, SPD, 1966-1978	SPD-FDP : 1966-1980
	Johannes Rau, SPD, 1978-...	SPD : 1980-...
Rhénanie-Palatinat	Helmut Kohl, CDU, 1969-1976	CDU-FDP : 1951-1971
	Bernard Vogel, CDU, 1976-...	CDU : 1971-...
Sarre	Franz Josef Röder, CDU, 1959-1979	CDU-FDP : 1961-1970
	Werner Zeyer, CDU, 1979-...	CDU : 1970-1977
		CDU-FDP : 1977-...
Schleswig-Holstein	Helmut Lemke, CDU, 1963-1971	CDU-FDP : 1963-1971
	Gerhard Stoltenberg, CDU, 1971-...	CDU : 1971-...

Henri MÉNUDIER. — The regional elections (1970-1982).

The regional elections since 1970 have shown a high turnout, over 80 %. Since its passage over to the opposition in Bonn in 1969, the CDU-CSU has notably improved its position in the Länder. The SPD has paralleled this, but to a lesser degree. The FDP is stagnating around 7 %. The various smaller parties have sunk, with, however, a clear breakthrough of the ecologists since 1979. The CDU and the CSU is now in government in seven out of eleven Länder, and thus exerts a considerable influence on the whole of political life.

RÉSUMÉ. — Les élections régionales depuis 1970 font apparaître un taux de participation élevé, supérieur à 80 %. Depuis son passage dans l'opposition à Bonn en 1969, la CDU-CSU a nettement amélioré ses positions dans les Länder. Le SPD en a fait autant mais à un niveau moindre. Le FDP stagne à environ 7 %. Les divers se sont effondrés avec cependant une nette percée des écologistes depuis 1979. La CDU et la CSU gouvernent désormais dans sept Länder sur onze et exercent ainsi une influence considérable sur l'ensemble de la vie politique.