

RUDOLF HRBEK

*Le système électoral en République fédérale d'Allemagne**

Le système électoral est bien plus qu'une simple technique d'attribution des mandats (et des fonctions), et donc du processus politique de sélection dans un Etat démocratique. Il règle la procédure d'attribution des mandats et légitime les titulaires de ces postes ; il influe sur le système des partis et sur son développement ; il a des effets sur les modalités de la formation du gouvernement par les partis, tout comme sur la structure et la stabilité du gouvernement. Parce qu'il marque très fortement, par toutes ces fonctions, l'ensemble du système politique d'un Etat démocratique, le système électoral fait partie des décisions fondamentales qui façonnent l'ordre politique — indépendamment du fait de savoir s'il est ancré dans la constitution ou simplement réglé par la loi.

Cette importance du système électoral explique qu'en Allemagne de l'Ouest, après la deuxième guerre mondiale, on ait discuté avec beaucoup d'attention, et de manière controversée, de son agencement. Ceci, d'autant plus que l'échec de la démocratie sous la République de Weimar fut imputé, entre autres, au système électoral alors en vigueur — un système de proportionnelle intégrale où il suffisait de 60 000 voix pour élire un député — qui aurait favorisé l'éclatement des partis, et par là, gêné, voire empêché la formation de gouvernements forts, soutenus par des majorités stables.

Nous décrirons en premier lieu (I) le système électoral actuellement en vigueur en République fédérale, système qui est resté inchangé dans ses caractéristiques essentielles — abstraction faite de modifications mineures — depuis les premières élections au *Bundestag*, en 1949. Nous donnerons ensuite (II) un aperçu du débat sur la loi électorale ; depuis 1949 il y eut sans cesse de nouvelles initiatives pour transformer le mode de scrutin, initiatives qui res-

* La traduction française a été assurée par N. Parfait et J. Ziller.

tèrent infructueuses. Les circonstances et les arguments mis en avant dans la discussion montrent très clairement quels effets produit un système électoral déterminé et favorisent la compréhension de ce dernier. Pour finir nous expliquerons les aspects particuliers du système électoral de la République fédérale et commenterons leurs implications.

I. — *Le système électoral
de la « représentation proportionnelle personnalisée »*

A la différence de la République de Weimar, le système électoral de la République fédérale est fixé par la loi. On parle souvent d'un « système électoral mixte », suggérant qu'il s'agit, pour l'élection au *Bundestag*, d'un mélange du mode de scrutin proportionnel et du mode de scrutin majoritaire, ce qui est faux. Le système électoral allemand doit être rangé parmi les législations instaurant la représentation proportionnelle : sa caractéristique déterminante est la proportionnalité. On calcule le nombre des mandats qui échoient aux différents partis en lice d'après le pourcentage des voix qu'ils ont obtenu : les pourcentages des mandats et des voix correspondent pour l'essentiel, ce qui est caractéristique d'un mode de scrutin proportionnel. Mais la répartition des sièges revenant à un parti en raison des voix qu'il a obtenues se fait *pour une part* selon les principes du scrutin uninominal à majorité relative.

L'électeur a deux voix. Avec sa première voix il élit un candidat dans sa circonscription électorale ; il y a 248 circonscriptions en tout. Avec la seconde il choisit au niveau du Land la liste (*Landesliste*) d'un parti ; les partis présentent dans chaque Land des listes de candidats, dont certains se présentent aussi dans une circonscription. Les secondes voix sont décisives pour les rapports de forces — exprimés en nombre de mandats — entre les partis. On calcule le nombre des sièges qui reviennent à chaque parti de la manière suivante : toutes les voix obtenues par les listes de Länder d'un parti sont additionnées au niveau fédéral et les sommes des voix obtenues par les différents partis sont confrontées. Les sièges dévolus à chaque parti sont calculés à partir de là selon le système d'Hondt. Dans un deuxième temps, ces sièges sont répartis entre les différents *Länder*, c'est-à-dire entre les différentes listes présentées dans les *Länder*.

Une fois le nombre de sièges accordés aux listes des partis au niveau des *Länder* définitivement établi, on procède à l'attribution individuelle des sièges. Il y a d'abord les 248 candidats qui ont pu réunir dans leur circonscription la majorité relative des premières

voix exprimées. Ces mandats obtenus au niveau des circonscriptions par un parti sont soustraits du nombre de sièges qui lui ont été accordés dans le *Land* correspondant en fonction des secondes voix. Les sièges restants — 248 également — sont accordés aux candidats qui sont placés sur les listes de leur parti, et ceci suivant leur ordre dans la liste. N'entrent en ligne de compte pour la répartition et l'attribution des sièges que les partis qui ont obtenu en tout au moins 5 % des secondes voix ou dont les candidats ont réussi dans 3 circonscriptions au moins à enlever un mandat direct.

Le mode de scrutin proportionnel ne vaut pas seulement pour l'élection au *Bundestag*, mais aussi pour les Parlements des *Länder* : en partie d'après les principes de la représentation proportionnelle personnalisée (une partie des députés est élue dans les circonscriptions, au scrutin majoritaire — mandat direct), en partie à la représentation proportionnelle. Le seuil de 5 % est également en vigueur. De cette manière la fédération (*Bund*) et les *Länder* sont homogènes du point de vue du système électoral. La décision d'organiser les élections au Parlement européen à la représentation proportionnelle (avec la clause des 5 %) était dès lors conséquente.

II. — Le débat sur le contenu de la loi électorale

Le système électoral est une composante essentielle de l'ordre politique d'un Etat. Le système électoral de la République fédérale fut en quelque sorte anticipé par les réglementations en place dans les *Länder*, qui furent constitués en tant qu'unités étatiques juste après la fin de la guerre — donc bien avant la constitution de la République fédérale en 1948-1949. Le mode de scrutin proportionnel fut introduit au niveau des *Länder*, encouragé et ratifié par les puissances d'occupation ; dans la majorité des *Länder* il le fut sous la forme de la représentation proportionnelle personnalisée. Dès le départ, des seuils furent prévus.

L'introduction du vote à la proportionnelle fut favorisée par les conditions politiques spécifiques des lendemains de la guerre. Les gouvernements des *Länder*, qui étaient sous l'autorité supérieure et la responsabilité des différentes puissances d'occupation furent d'abord des coalitions de plusieurs partis, voire dans certains cas de tous les partis. Les Allemands tout autant que les puissances d'occupation alliées avaient intérêt à ce que les décisions reposent sur une base large, par conséquent à ce qu'il y ait un consensus des partis. C'est pourquoi l'argument central en faveur du scrutin majoritaire — argument selon lequel celui-ci favoriserait la formation de gouvernements

stables qui s'appuient sur des majorités claires — ne joua alors aucun rôle. Un éclatement du système des partis, en tant que conséquence du scrutin proportionnel n'était pas un problème à l'ordre du jour puisque les puissances d'occupation devaient donner leur autorisation pour la formation des partis politiques (qui furent dénommés en conséquence « partis autorisés » (*Lizenzparteien*). En fin de compte, au lendemain de la guerre ni les puissances d'occupation alliées ni les Allemands n'étaient intéressés par la polarisation politique, phénomène qui accompagne souvent le mode de scrutin majoritaire. Les consultations sur le système électoral, d'après les principes duquel le premier *Bundestag* devait être élu, eurent lieu à l'arrière-plan de ces réglementations et de la pratique dans les *Länder*. Il aurait été théoriquement possible que le mode de scrutin du *Bundestag* fût différent du mode de scrutin des *Länder*, en particulier si les Allemands, d'un plein accord — ou du moins à une très grande majorité — avaient atteint le consensus sur une alternative et si les puissances d'occupation alliées de l'Ouest avaient ensuite donné leur accord à celle-ci. Les manières de voir des partis au sein du Conseil parlementaire (*Parlamentarischer Rat*), qui tint lieu de Constituante pour la Loi Fondamentale de la République fédérale, ne concordaient cependant pas ; ce qui joua ici un rôle essentiel à côté des réflexions sur les principes fut avant tout l'appréciation des effets des différents modes de scrutin sur les chances de succès des partis.

Le scrutin uninominal selon le modèle britannique avait la préférence de la CDU, d'une part par référence à l'argument de la stabilité, mais avant tout parce que le parti pouvait, d'après les expériences vécues dans les *Länder*, espérer gagner plusieurs circonscriptions, et ainsi un nombre proportionnellement plus élevé de députés. Mais il y avait aussi des courants dans le parti qui penchaient plutôt pour le vote à la proportionnelle. Le FDP parce qu'il était un parti plus petit, attendait de meilleures chances de succès du mode de scrutin proportionnel, bien que les principes libéraux parlassent en faveur du scrutin majoritaire — en particulier à cause de l'importance qui est accordée aux personnalités dans ce système. Parmi les petits partis, seul le Parti allemand (DP) — un parti bourgeois à coloration nationale-conservatrice — se prononçait en faveur du scrutin majoritaire, parce qu'il possédait des bastions régionaux (en particulier en Basse-Saxe) et pouvait espérer gagner quelques circonscriptions avec ce mode de scrutin. En raison de la concurrence du Parti bavarois (BP), relativement fort à cette époque en Bavière, la CSU avait une attitude tout à fait ambivalente à l'égard du scrutin majoritaire. Enfin la

Social-Démocratie était déjà par tradition, mais aussi par principe pour le vote à la proportionnelle et plaidait également en sa faveur étant donné les circonstances. Dans ces conditions un compromis, comme il en existait déjà dans le système de vote des *Länder*, était la solution la plus facile. Les Ministres-Présidents transformèrent le projet du Conseil parlementaire, qui avait voté en majorité pour la représentation proportionnelle personnalisée, sur deux points — *premièrement* le rapport entre mandats directs dans les circonscriptions et mandats de listes fut ramené de 60 à 40 ; en 1949 on élit donc 242 députés en circonscriptions et 158 sur des listes présentées dans les *Länder*. *Deuxièmement* les Ministres-Présidents introduisirent les clauses limitatives (5 % des voix ou un mandat direct) qui, après l'arbitrage ultime des Alliés, s'appliquaient au sein de *chaque Land*.

Ce système électoral est resté inchangé dans ses principes en dépit des initiatives pour transformer radicalement le mode de scrutin. Puisque la loi électorale de 1949 n'était en droit valable que pour l'élection du premier *Bundestag*, il fallait que le Parlement vote une nouvelle loi pour l'élection de 1953. En 1952 un ensemble de députés appartenant au groupe parlementaire CDU/CSU proposa d'élire les 400 députés à la majorité relative dans 400 circonscriptions ; si le vainqueur ne réunissait pas un tiers des suffrages exprimés au moins, un vote partiel devrait avoir lieu pour départager les deux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix. Les petits partis bourgeois qui formaient la coalition gouvernementale avec la CDU/CSU, mais qui entraient également en concurrence avec elle dans les mêmes couches électorales, s'opposèrent les premiers à cette proposition. C'est pourquoi le Gouvernement fit une nouvelle proposition en 1953 : on devait élire 242 députés directement dans les circonscriptions électorales et le même nombre sur des listes fédérales dressées par les partis ; en outre, on ne devait pas imputer des mandats directs sur des mandats de liste. Comme le FDP ne soutenait pas cette infraction évidente au principe de la proportionnalité et donc l'introduction d'un authentique système mixte par souci de sa propre existence en tant que force parlementaire, le projet n'avait aucune chance.

La nouvelle loi électorale de 1953 qu'approuvèrent CDU, SPD, FDP et une partie du BP, tandis que la CSU et le DP la refusaient en tant que « partis régionaux », ne contenait que des modifications à la loi de 1949 :

- on portait à 242 le nombre des mandats de liste si bien que maintenant la moitié des députés, contre 40 % auparavant, étaient élus sur les listes des *Länder* ;

- chaque électeur obtenait deux voix : la première voix pour élire le député de la circonscription, la deuxième voix pour choisir le parti (liste). Cette dernière servait de base pour la répartition proportionnelle des mandats. Cette réglementation donnait à l'électeur la possibilité de « fractionner son vote », il pouvait aussi donner sa première voix au candidat d'un parti auquel il n'avait pas donné sa seconde voix. En 1949 chaque électeur avait une seule voix et la voix donnée au candidat de la circonscription avait en même temps été comptabilisée comme vote en faveur du parti auquel ce dernier appartenait ;
- on renforçait le seuil, le portant à 5 % des voix sur l'ensemble du territoire fédéral.

Après les élections du *Bundestag* en 1953, on reprit le débat sur le mode de scrutin. Une commission d'experts indépendante, réunie par le Gouvernement fédéral devait apporter une aide décisive. Le rapport qu'elle remit en 1955 (« Fondements d'un droit électoral allemand ») présentait une classification des différents systèmes électoraux mais il ne se prononçait en faveur d'aucun en particulier. Ce fut à nouveau la CDU/CSU soutenue par le DP, qui intervint en faveur d'un système mixte : la moitié des députés devrait être élue sur les listes des *Länder* selon les principes du vote à la proportionnelle, l'autre moitié — indépendamment du pourcentage de l'ensemble des voix détenues par les différents partis — devrait être élue dans les circonscriptions d'après les principes du vote à la majorité relative. A titre d'exemple, des calculs effectués à l'aide des résultats des élections de 1953 avaient montré que ce système aurait fortement privilégié la CDU et la CSU, et, à l'inverse, désavantagé le SPD et le FDP. Les plans du parti de Konrad Adenauer menaçaient le FDP et étaient également conçus comme un moyen de pression sur le petit partenaire libéral. Si ces plans s'étaient réalisés, la CDU/CSU aurait pu gouverner sans autre partenaire dans la coalition et le SPD aurait été encore plus affaibli dans son rôle d'opposition parlementaire.

Le procédé est symptomatique des motifs qui sont à la base de l'empressement que l'on met à vouloir transformer le système électoral : il y va des chances de concourir des partis, des projets de coalition, en fin de compte des transformations radicales du système des partis. Puisque les projets de transformation du droit électoral sont sans cesse soupçonnés de manipulation, on ne peut les faire adopter qu'à certaines conditions fort rarement réunies. En 1955-1956 il revint au FDP de jouer un rôle clé. Il menaçait de former dans les *Länder* des coalitions avec le SPD et de gêner par là la politique du

Gouvernement de Bonn au sein du *Bundesrat*. Le principe de la proportionnalité resta ainsi intouché dans la loi électorale de 1956. Il n'y eut que deux petites modifications qui concernaient l'élévation de la clause de barrage relative aux mandats directs — au lieu d'un seul mandat direct, on en exigeait trois maintenant comme alternative aux 5 % des secondes voix — ainsi que l'introduction du vote par correspondance.

La dernière étape de la discussion sur le mode de scrutin commença en 1961 après les élections du *Bundestag*. Malgré le mode de scrutin proportionnel on en était arrivé à une polarisation du système des partis ouest-allemands : à côté des deux grands groupes CDU/CSU et SPD, seul le petit FDP avait réussi à se maintenir. Les autres petits partis avaient été absorbés et avaient disparu de la scène politique, ou ne continuaient à exister que sous la forme de tous petits groupuscules sans importance politique. Le FDP forma de nouveau une coalition avec la CDU/CSU qui avait perdu la majorité absolue en 1961, ce qui donna aux Libéraux une plus grande marge de manœuvre qu'ils utilisèrent presque comme une sorte « d'opposition au sein du gouvernement ». La Social-Démocratie s'était renforcée dans la Fédération et les *Länder* et s'efforçait de prendre part au gouvernement de Bonn également.

Sur cette toile de fond, des conversations s'engagèrent fin 1962 entre CDU/CSU et SPD en vue de la constitution d'une grande coalition.

L'un des thèmes de discussion était l'instauration d'un système électoral « formateur de majorités » qui rendrait les coalitions superflues et signifierait la fin du FDP en tant que force parlementaire. Comment peut-on expliquer la soudaine disposition du SPD à abandonner ses positions en matière de système électoral ? En premier lieu, en échange de son accord sur le mode de scrutin, le SPD aurait obtenu la participation gouvernementale qu'il espérait depuis longtemps ; l'accord sur un nouveau mode de scrutin aurait été partie intégrante de l'accord de coalition avec la CDU/CSU. En second lieu, les résultats électoraux faisaient apparaître un fort courant ascendant du SPD et donnaient au parti l'espoir justifié de pouvoir exercer seul les responsabilités gouvernementales, même avec un mode de scrutin majoritaire.

Les conversations de 1962 n'aboutirent pas. Lorsqu'en 1966 une grande coalition fut formée après l'éclatement de la coalition entre CDU/CSU et FDP, l'instauration du scrutin majoritaire, et son ancrage dans la Constitution, fut un point central des accords entre CDU/CSU et SPD. L'argument essentiel était qu'au regard du système de partis de l'époque, le scrutin majoritaire rendrait superflues les coalitions

et amènerait toujours une majorité apte à gouverner — comme en Grande-Bretagne. Les deux partis n'envisageaient la grande coalition que comme une solution transitoire ; le scrutin majoritaire en dispenserait à l'avenir.

Une commission d'experts indépendants fut à nouveau installée par le Gouvernement, avec la tâche précise de « présenter des recommandations pour une loi électorale au niveau fédéral, plus conforme aux exigences du système de gouvernement parlementaire, que ne l'est le système électoral actuel, dans le but de former des majorités claires et de renforcer la responsabilité démocratique en cas de chances réelles d'alternance ». Les experts se prononcèrent en majorité pour le scrutin uninominal à la majorité relative. D'autres variantes de systèmes électoraux formateurs de majorités furent évoquées dans le débat devant l'opinion publique. La suppression de la représentation proportionnelle paraissait acquise. L'apparition et le renforcement du Parti national démocrate (NPD) d'extrême-droite depuis le milieu des années soixante — après avoir réussi à passer le seuil des 5 %, il était représenté dans quelques Parlements de *Länder* — ont sans doute encore accentué ce courant ; à côté du FPD, le NPD devait être également victime de la nouvelle loi électorale.

L'échec de cette tentative prometteuse de réforme électorale peut être attribué à toute une série de facteurs : positions de principe, considérations d'opportunité des partis et constellation politique concrète.

— La question de savoir si la nouvelle loi électorale vaudrait pour les prochaines élections au *Bundestag* de 1969 ou s'il fallait trouver une solution transitoire pour celles-ci était controversée.

— L'instauration du scrutin majoritaire aurait nécessité un remodelage des circonscriptions — à doubler pour qu'il y en ait 496 —, ce qui est, l'expérience l'a prouvé, une question particulièrement difficile et « sensible », puisque le succès ou l'échec d'un parti peut dépendre du découpage d'une circonscription. Avec la représentation proportionnelle, ceci ne présente pas de problème, pas plus que les différences de taille entre circonscriptions, puisque les voix se portant sur un parti dans toutes les circonscriptions sont additionnées et ont donc la même « utilité ».

— On ne s'attaqua pas sérieusement à la solution de ces deux questions, car on était de moins en moins décidé, dans les deux grands partis, à la réforme électorale. Dans la CDU, on craignait qu'en cas de scrutin majoritaire le parti n'ait aucune chance d'être représenté au *Bundestag* dans quelques régions de la République fédérale (par exemple à Hambourg). Mais c'est surtout le SPD qui freinait ; au printemps 1968, le Congrès du parti décida de reporter la décision sur

le mode de scrutin à 1970, donc après les élections suivantes au *Bundestag*. L'hésitation d'une majorité des sociaux-démocrates s'explique par deux facteurs : des doutes quant à l'utilité de la réforme pour le SPD, les pronostics électoraux étant peu prometteurs ; en second lieu, l'existence de contacts avec le FDP en vue d'une coalition sociale-libérale. Lorsque le FDP apporta son soutien au candidat social-démocrate à la présidence de la Fédération, G. Heinemann, et en assura ainsi l'élection au printemps 1969, cette nouvelle constellation se dessinait clairement. Elle prit corps avec la création de la coalition sociale-libérale après l'élection du *Bundestag* de 1969 — lors de laquelle le NPD échoua d'ailleurs de peu à passer le seuil de 5 %. Dès lors l'instauration d'un scrutin majoritaire n'était plus d'actualité.

Dans la période qui suit, il n'y eut plus d'initiatives en vue du remplacement de la représentation proportionnelle par un scrutin majoritaire. Ce n'est pas dû uniquement au changement de constellation politique, mais aussi à des positions de principe, qui avaient déjà joué un rôle lors du débat précédent :

— La représentation proportionnelle rend la nécessité de *coalitions* plus vraisemblable que le scrutin majoritaire. Toutefois une coalition n'avait d'image négative qu'à court terme et au vu des circonstances du moment. Un jugement positif l'emporta rapidement : les coalitions nécessitent des compromis et des compensations, contribuent donc à la modération politique et empêchent la polarisation politique. Les coalitions, avec leur tendance au compromis et au consensus correspondent donc à la culture politique qui s'était formée en République fédérale.

— L'objectif de *stabilité* politique, l'une des justifications principales du scrutin majoritaire, n'est en aucune manière déterminé par le seul système électoral, comme le démontre, à côté de celui de l'Allemagne de l'Ouest, l'exemple autrichien ; les deux pays pratiquent la proportionnelle. La stabilité de la démocratie de Bonn tient davantage à d'autres facteurs :

- des dispositions constitutionnelles, comme par exemple la forte position du chancelier fédéral et la « motion de défiance constructive » ;
- le système des partis, qui, malgré la représentation proportionnelle, a conduit à la polarisation et non à l'éclatement, parce que les disparités sociales traditionnelles qui conduisaient autrefois à la segmentation des partis, ont perdu de leur signification ; parallèlement les partis perdaient leur caractère idéologique et se développaient en « partis populaires » (Otto Kirchheimer les

- qualifiait de *catch-all-parties*) tendant vers le centre politique, car c'est là seulement qu'ils peuvent trouver un accroissement de leurs voix, et non aux extrêmes du spectre politique ;
- la culture politique orientée vers la coopération, le compromis et le consensus ;
 - comme l'ont démontré les événements de 1969 et de 1982-1983, le scrutin majoritaire n'a pas été nécessaire à une alternance démocratique, qui est également une caractéristique d'une démocratie stable ;
 - par contre il y aurait un danger pour la stabilité politique si la représentation politique était éclatée par le scrutin majoritaire, entraînant un effet de dé-légitimation. Si des régions entières de la République fédérale devenaient le domaine permanent d'un seul des deux grands partis — or tous deux disposent de telles citadelles —, ceci pourrait conduire à la frustration politique, à la résignation, et en fin de compte à l'apathie de la minorité. Donner leur chance aux minorités politiques est une nécessité reconnue par les grands partis populaires.

— Le scrutin majoritaire aurait des *effets sur les partis et le système des partis*, généralement considérés comme indésirables et problématiques :

- le pourcentage des voix ne correspond pas, dans le système majoritaire, à celui des sièges, ce qui désavantage particulièrement les petits partis et privilégie les grands ; autrement dit : le scrutin majoritaire fixe un « seuil » extraordinairement haut pour le perdant dans une circonscription ;
- dans ces conditions, la formation de nouveaux partis est particulièrement difficile ; les nouveaux partis n'auraient guère de chance d'agir en tant que force parlementaire, ce qui, en retour, limite leurs chances de développement ;
- le scrutin majoritaire donne presque un monopole aux grands partis ; ils n'ont plus à se mesurer qu'avec l'autre grand parti — quasiment au sens d'une structure bipolaire selon le modèle britannique. La position de monopole entraîne une plus grande insensibilité aux positions différenciées et le danger d'une moindre aptitude à la régénération. A l'inverse, la représentation proportionnelle exige des partis qu'ils réagissent de manière rapide et flexible aux nouveaux besoins et tendances, qu'ils s'arrangent avec d'autres forces politiques — notamment avec les minorités et les petits groupes —, et favorise donc l'intégration politique.

— Le scrutin majoritaire ne correspond ni au poids ni à l'importance des partis contemporains en tant qu'organisations politiques fortes et puissantes. Il suggère plutôt l'importance des individualités qui existeraient en grande partie indépendamment de l'organisation des partis. La représentation proportionnelle correspond beaucoup mieux aux partis modernes en tant que grandes organisations rigides et efficaces ; du moins si l'on part du principe que la direction du parti est également le facteur dominant dans chaque circonscription.

— L'instauration du scrutin majoritaire pour les élections au *Bundestag* ferait éclater la législation électorale dans la République fédérale et supprimerait son homogénéité dans la Fédération et les *Länder* ; en effet le principe de la représentation proportionnelle est souvent ancré dans la constitution des Etats fédérés.

— Avant tout : les citoyens de la République fédérale se sont habitués à la représentation proportionnelle et estiment qu'elle a fait ses preuves. L'argument selon lequel le système électoral en vigueur serait responsable d'un quelconque développement pernicieux dans la politique trouverait difficilement compréhension, écho et accord. Sans justification réellement convaincante, des projets de réforme ne pourront pas aboutir.

En conclusion : la représentation proportionnelle dans sa forme personnalisée appartient aujourd'hui aux fondements reconnus de l'ordre politique de la République fédérale. La remplacer par le scrutin majoritaire ne serait réalisable et imaginable que dans des conditions politiques tout à fait particulières ; les facteurs qui viennent d'être cités devraient être relégués à l'arrière-plan par des priorités nouvelles. Il est remarquable que l'idée d'une réforme électorale ne soit pas apparue, ou du moins n'ait pas encore été publiquement émise, en dépit du défi du mouvement Vert et Alternatif. Il faut attendre pour savoir si cela restera encore un tabou, et cela dépend notamment des effets qu'aura la représentation parlementaire des Verts et Alternatifs sur la formation et le maintien de gouvernements stables et efficaces dans la Fédération et les *Länder*.

III. — *Les implications du système électoral en vigueur*

Pour terminer nous évoquerons rapidement quelques aspects du système électoral en vigueur et leurs implications ; ainsi sera complété ce survol du système électoral de la République fédérale.

1. *Choix des candidats.* — La loi électorale en vigueur distingue deux groupes de candidats : dans les circonscriptions et sur les listes de *Land*. Le choix des candidats de circonscription est l'affaire de l'organisation de parti correspondante, c'est-à-dire de la « base », au niveau local ou d'arrondissement (*Kreis*). Il peut y avoir là des tendances politiques avec lesquelles la plus haute instance du parti n'est pas en accord pour des raisons relevant de l'intérêt supérieur du parti, mais qu'elle doit accepter. C'est une incitation au pluralisme interne des partis. Par contre, en ce qui concerne la composition des listes de *Land* — décision prise par une assemblée de délégués à laquelle la direction présente le plus souvent un projet — il s'agit de permettre aux différentes tendances et « ailes » d'un parti d'obtenir une représentation appropriée. La liste doit refléter le profil du parti. Ce sont les instances dirigeantes du parti qui ont l'influence dominante sur la composition de la liste. Là où un parti est suffisamment fort pour que ses candidats aient de bonnes chances de gagner beaucoup de circonscriptions, la base du parti a de bonnes chances d'influencer le profil du parti par le choix des candidats de circonscription. Par contre là où le parti remporte plus, ou presque uniquement, des mandats de liste, le poids des instances supérieures du parti est d'autant plus grand.

2. *Le découpage des circonscriptions.* — Avec la représentation proportionnelle, la différence de taille entre les circonscriptions n'a aucun rôle dans le résultat global de l'élection ; toutes les voix sont utiles et comptent pour le poids de chaque parti tel qu'il s'exprime dans le nombre de sièges qui lui sont attribués. Par contre la taille et le découpage des circonscriptions ne sont pas négligeables en ce qui concerne l'attribution des mandats directs. En particulier, des modifications marginales (par exemple par l'ajout de régions à habitat plus riche ou plus pauvre) peuvent avoir des effets immédiats sur le résultat dans la circonscription — et donc sur le mandat direct —, là où la lutte est serrée, les majorités étroites et changeantes. Une commission indépendante est chargée de réagir aux changements du nombre d'habitants par des propositions de remodelage des circonscriptions. Alors que la solution de cette question peut provoquer des conflits dans les pays à scrutin majoritaire, de tels problèmes ne se sont pas posés en République fédérale.

3. *Seuil électoral.* — Il devait empêcher l'émiettement du système des partis et promouvoir la capacité à fonctionner du mode de gouvernement parlementaire, en contribuant à la formation de majorités

de gouvernement stable. Le processus de concentration n'est pas dû au seuil de 5 % qui l'a tout au plus soutenu et accéléré. Les voix des partis qui restent en deçà du seuil de 5 % n'ont pas d'« utilité » (*Erfolgswert*) ; elles tombent et accroissent la part de sièges des partis qui passent le seuil. C'est ainsi qu'en 1953 la CDU n'avait que 45,2 % des voix, mais obtint la majorité absolue des sièges parce que 6,5 % des voix s'étaient perdues à cause du seuil. Le seuil empêcha l'entrée au *Bundestag* du NPD en 1969 — il obtint 4,3 % des voix ; après quoi le pourcentage des voix NPD redescendit rapidement en dessous de 1 %, car le parti n'était apparemment pas suffisamment ancré, pas même chez une minorité d'électeurs. Ainsi le seuil empêche le succès de partis qui obtiennent un écho à court terme chez certains groupes d'électeurs dans des conditions particulières mais temporaires et contribue à la continuité du système des partis. Les courants politiques à long terme de la société peuvent s'affirmer malgré le seuil, comme le montre l'exemple des Verts et Alternatifs.

Le seuil peut mettre en danger l'existence de petits partis qui se trouvent, selon les sondages, juste au-dessus ou juste au-dessous des 5 %. Un électeur dont la première préférence va par exemple aujourd'hui au FDP libéral, mais qui craint la perte de sa (deuxième) voix si le parti échoue au seuil des 5 %, pourrait dans ce cas se décider à voter « pour plus de sûreté » pour sa deuxième préférence, c'est-à-dire en général pour le grand partenaire de la coalition (aujourd'hui CDU/CSU)

En ce qui concerne le remboursement des frais de campagne électorale, c'est-à-dire pour la forme principale de financement des partis par l'Etat, le seuil de 5 % n'intervient pas ; tous les partis qui obtiennent 0,5 % des voix ont droit à ce remboursement. Ceci doit permettre — du point de vue de l'égalité des chances — la création, l'existence et la capacité d'agir de petits partis, même s'ils ne sont pas représentés au Parlement.

4. *Fractionnement des voix (Stimmen-Splitting)*. — Les résultats électoraux dans chaque circonscription révèlent en partie d'importantes différences entre les premières voix (pour un candidat) et les deuxièmes voix (pour une liste de parti). Il est remarquable que cette différence est la plus forte là où les candidats des deux grands partis ont de grandes chances de succès. Avec sa première voix, l'électeur peut augmenter de façon importante les chances de l'un de ces candidats. Ainsi par exemple, en 1983, M. Wissmann (CDU) et V. Hauff (SPD) obtinrent chacun dans leur circonscription (Ludwigsburg et Esslingen) 8,5 % de voix de plus que leur parti n'obtint

de deuxièmes voix. Ainsi le prestige et le poids d'une personnalité a-t-il encore un effet — ce qui laisse intervenir des particularités locales et personnelles.

Les deux dernières élections au *Bundestag* (1980 et 1983) montrent que le FDP a le plus profité de l'éclatement : il obtint respectivement 3,4 % et 4,1 % de secondes voix de plus que ne furent données de premières voix aux candidats FDP. En 1980, ses candidats de circonscription n'obtinrent que 48,5 % du nombre des deuxièmes voix de leur parti, tandis que 35,5 % des électeurs FDP donnaient leur première voix au candidat SPD. En 1983 seuls 29,1 % des électeurs FDP donnèrent également leur première voix au candidat FDP, alors que 58,3 % choisirent le candidat CDU. Dans les deux cas l'électeur voulait influencer la formation de la coalition par son vote : en 1980 beaucoup d'électeurs voyaient dans le FDP un correctif nécessaire au gouvernement fédéral dirigé par le SPD et voulaient fortifier le facteur « libéral » de la coalition ; la même chose valut en 1983 pour le nouveau gouvernement de coalition à direction CDU/CSU.

5. *Vote par correspondance.* — Les électeurs qui ne peuvent se déplacer personnellement au bureau de vote peuvent voter par correspondance depuis 1957. Ils demandent les documents aux autorités locales et envoient leur bulletin de vote par la poste. La part du vote par correspondance qui était de 4,9 % en 1957, s'éleva jusqu'à 1980 de façon continue pour atteindre 13 % et retomba en 1983 à 10,5 % (soit plus de 4 millions d'électeurs). On dit que le vote par correspondance avantage surtout les partis bourgeois. La réglementation libérale de ce vote est régulièrement critiquée comme permettant des abus, voire la fraude électorale. C'est ainsi par exemple que l'on a appris que dans une maison de retraite, ce n'étaient pas les électeurs eux-mêmes mais d'autres personnes — des « aides » — qui avaient rempli les bulletins de vote. Il semble toutefois que les abus restent très limités et n'influencent pas les résultats du vote.

6. *Remplacement des députés partants.* — En cas de départ du Parlement d'un député, il n'y a pas d'élection partielle, pas même s'il s'agit du titulaire d'un mandat direct dans une circonscription. Comme pour les députés de liste, c'est le candidat de liste le mieux placé qui obtient le siège. Le renoncement aux élections partielles souligne encore le caractère proportionnel du système électoral.

L'effet de « signal » lié aux élections partielles, lors desquelles les électeurs peuvent aussi prendre position vis-à-vis de la politique

gouvernementale en cours de législature, est essentiellement obtenu en République fédérale par les élections aux Parlements des *Länder*. Elles comptent en partie comme « élections-tests » pour Bonn et sont interprétées en conséquence par les partis. Les élections dans onze *Länder* créent une situation presque permanente de campagne électorale, qui n'est pas sans influence sur la vie politique en République fédérale d'Allemagne.

Bibliographie

- Bredthauer (R.), *Das Wahlsystem als Objekt von Politik und Wissenschaft*. Die Wahlsystemdiskussion in der BRD 1967-1968 als politische und wissenschaftliche Auseinandersetzung, Meisenheim am Glan, 1973.
- Grundlagen eines deutschen Wahlrechts*, Bericht der vom Bundesministerium des Innern eingesetzten Wahlrechtskommission, Bonn, 1955 ; *Zur Neugestaltung des Bundeswahlrechts*, Bericht des vom Bundesminister des Innern eingesetzten Beirats für Fragen der Wahlrechtsreform, Bonn, 1968.
- Kaack (H.), *Zwischen Verhältniswahl und Mehrheitswahl*. Zur Diskussion der Wahlrechtsreform in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen, 1967.
- Lange (H. M.), *Wahlrecht und Innenpolitik*. Entstehungsgeschichte und Analyse der Wahlgesetzgebung und Wahlrechtsdiskussion im westlichen Nachkriegsdeutschland 1945-1956, Meisenheim am Glan, 1975.
- Meyer (H.), *Wahlsystem und Verfassungsordnung*. Bedeutung und Grenzen Wahlsystematischer Gestaltung nach dem Grundgesetz, Frankfurt am Main, 1973.
- Seifert (H.-K.), *Bundeswahlrecht*, München, 1976.
- Von der Vring (Th.), *Reform oder Manipulation ? Zur Diskussion eines neuen Wahlrechts*, Frankfurt am Main, 1968.
- Zur Neugestaltung des Bundestagswahlrechts*. Bericht des vom Bundesminister des Innern eingesetzten Beirats für Fragen der Wahlrechtsreform, Bonn, 1968.

Rudolf HRBEK. — The electoral system in Federal Republic of Germany.

The electoral system of the Federal Republic of Germany is a specific form of proportional representation by which half of deputies (both at the Länder and Federal Level) are elected at large and the other half in electoral districts. The history of and the debate about the german electoral system show that it has achieved a large degrees of consensus and success among the population and the parties.

RÉSUMÉ. — *Le système électoral de la RFA constitue une forme spécifique de représentation proportionnelle par laquelle la moitié des députés (tant dans les Länder qu'au Bundestag) est élue au scrutin de liste tandis que l'autre moitié l'est dans le cadre des circonscriptions. L'histoire et le débat à propos du système électoral allemand montrent que celui-ci a acquis un fort degré de consensus et de réussite parmi la population et les partis.*