Les élections régionales (Berlin-Ouest, Sarre, Rhénanie du Nord-Westphalie) et leurs conséquences sur la politique fédérale

ADOLF KIMMEL

1. La vie politique de la République fédérale d'Allemagne a été dominée pendant le premier semestre 1985 par les élections à la Chambre des députés de Berlin et aux Diètes (Landtag) de Sarre et de Rhénanie du Nord - Westphalie. Il est clairement apparu à cette occasion que les élections régionales ont toujours une signification pour la politique fédérale. De même que les *by-elections* en Grande-Bretagne ou les « élections partielles » et « élections cantonales » en France, elles représentent un test « grandeur nature » pour le Gouvernement fédéral. Même s'il ne faut pas en tirer trop rapidement des conséquences quant aux résultats des prochaines élections au Bundestag, qui sont prévues pour le printemps 1987, de telles élections donnent néanmoins une indication sur les glissements qui se sont produits dans le rapport des forces entre partis depuis la dernière élection générale. Pour les partis, elles peuvent constituer une confirmation de leur stratégie politique ou une impulsion en vue de la clarifier ou la modifier. Enfin, les résultats des élections régionales peuvent modifier la composition du Bundesrat. S'ils entraînaient la formation dans la Chambre des Länder d'une majorité ne correspondant plus à celle du Bundestag, le travail législatif, et en conséquence la politique du Gouvernement fédéral, pourraient être contrariés de manière importante, voire même être influencés par l'opposition si celle-ci le voulait (comme ce fut le cas pour la coalition sociale-libérale de 1969-1982). Toutes ces conséquences sont apparues plus ou moins clairement après les trois élections régionales du printemps 1985.

2. Les élections à la Chambre des députés de Berlin et au Landtag sarrois ont eu lieu le 10 mars 1985 avec les résultats suivants :

Chambre des députés de Berlin (en %) :

	1985	1981
Participation	83,6	85,3
CDU	46,4	48,0
SPD	32,4	38,3
AL (liste alternative)	10,6	7,2
FDP	8,5	5,6
SEW	0,6	0,6
Autres	1,5	0,3

Landtag de Sarre (en %) :

	1985	1980
Participation	85	85
SPD	49,2	45,4
CDU	37,3	44,0
FDP	10,0	6,9
Verts	2,5	2,9
NPD (Parti nationaliste)	0,7	
DKP (Parti communiste)	0,3	0,5
Autres		0,3

L'élection au *Landtag de Rhénanie du Nord - Westphalie* du 12 mai 1985 donna les résultats suivants (en %) :

	1985	1980
Participation	75,3	80,0
SPD	52,1	48,4
CDU	36,5	43,2
FDP	6,0	4,9
Verts	4,6	3,0
Autres	0,8	0,4

Malgré les particularités propres à chaque situation et la différence entre les résultats à Berlin d'une part, en Sarre et en Rhénanie du Nord - Westphalie d'autre part, une série de points communs remarquables se dégage.

On note en particulier les importantes modifications des résultats de chaque parti, qui manifestent l'augmentation des électeurs flottants potentiels. La tendance à l'affaiblissement de l'identification aux partis, que les spécialistes observaient depuis un certain temps, a été clairement confirmée. En conséquence de l'éclatement du milieu social, qui autrefois était très homogène — en particulier pour le catholicisme et la culture ouvrière syndicaliste — il y a de plus en plus d'électeurs qui orientent leurs décisions en fonction de situations spécifiques, de thèmes d'actualité et de

personnalités. Les trois élections montrent que la nature de la tête de liste tout comme la situation économique générale et la compétenee prêtée aux partis pour la solution du problème du chômage, considéré comme essentiel, ont joué le rôle principal.

Lors des trois élections, c'est le parti disposant de la tête de liste la plus attirante qui a gagné. La situation économique était meilleure au bord de la Spree qu'au bord de la Sarre ou de la Ruhr. La CDU berlinoise en a profité, la majorité des électeurs lui faisant confiance pour maintenir l'emploi grâce à son imaginatif et dynamique ministre de l'économie Pieroth. Dans la Sarre secouée par la crise et en Rhénanie du Nord - Westphalie, c'est au SPD que les électeurs ont reconnu cette compétence. Etant donné que le SPD était dans l'opposition dans le premier Land, alors que dans le second il était au pouvoir depuis longtemps, les électeurs qui ont quitté la CDU (6, 7 points dans les deux cas) avaient moins en vue les gouvernements et partis régionaux que le Gouvernement fédéral. Les électeurs, en particulier ceux de milieux modestes, ont voté contre les sacrifices sociaux qui étaient exigés d'eux par la politique de consolidation des finances de l'Etat menée à Bonn. Les CDU sarroise et de Rhénanie du Nord - Westphalie s'appuyaient très étroitement sur le Parti fédéral et le chancelier ; leurs têtes de listes étaient considérées essentiellement comme des « hommes de Kohl », et le chancelier fédéral s'était engagé personnellement à fond dans les campagnes électorales. A l'inverse, la CDU de Berlin a mené une campagne relativement autonome et a même pris par moment ses distances avec Bonn en matière de politique sociale. Les élections régionales doivent donc aussi être considérées comme une manifestation du mécontentement envers certains éléments de la politique du Gouvernement fédéral et envers le chancelier fédéral.

Elles ont révélé une CDU au creux de la vague (même à Berlin elle a un peu perdu), alors que le SPD a le vent en poupe malgré sa débâcle berlinoise (en 1963 il avait obtenu presque le double avec 61,3 % !) qu'il a encore favorisée par ses propres divisions internes. Il en va de même pour le FDP, seul des trois partis à avoir gagné des voix dans les trois scrutins, et qui est revenu siéger au Landtag de Dusseldorf. Pour les Verts, le temps des succès facile est passé. Même le résultat de Berlin qui est inférieur aux pronostics et qui s'explique par la situation particulière à Berlin-Ouest (large milieu estudiantin, « scène » alternative), ne peut dissimuler que le parti n'est plus en vogue comme auparavant, en particulier pour les « premières voix » *(Erstwähler)* (1). Il serait cependant prématuré d'annoncer sa réduction à un groupuscule sans signification politique.

3. Des discussions intensives sur la ligne à suivre au niveau fédéral et sur les stratégies de coalition en découlant se sont engagées dans tous les partis, même à la CSU qui n'était pas directement impliquée dans les élections.

Chez les Verts, on a vu s'accentuer la dispute entre les pragmatiques

(1) Qui permettent l'attribution des sièges à la proportionnelle. *(N.d.T.)*

(Realos) et les doctrinaires *(Fundis)* : ne doit-on pas aller au-delà d'une coopération ponctuelle avec le SPD et former une coalition ? ou bien ne peut-on rien sacrifier de la doctrine et doit-on refuser une alliance compromettante vis-à-vis du « mouvement » ? Pendant que les *Realos* et Otto Schily expliquent que l'on ne gagne pas des électeurs par une attitude de refus, les *Fundis* craignent de perdre, à cause des compromis inévitables dans la coalition, leur propre profil et leur identité politique. Les pragmatiques ont sans aucun doute gagné du terrain, mais ils n'ont pas encore définitivement pris le dessus. Les Verts doivent se décider pour l'élection au Landtag de Basse-Saxe en juin 1986, et leur décision comme leurs résultats vont conditionner leur comportement lors de l'élection fédérale de 1987. S'ils optent en faveur d'une coalition avec le SPD, dirigée par un jeune représentant de l'aile gauche — un ancien président fédéral des jeunesses socialistes (Jusos) — et s'ils passent alors la barre des 5 %, il est vraisemblable qu'ils agiront de même pour Bonn en 1987. La grande majorité (environ les trois quarts) des électeurs verts souhaite une coopération avec le SPD.

Une telle décision serait également la condition préalable d'une alternance à Bonn, car en dépit de l'euphorie qui règne à l'heure actuelle au SPD, il n'atteindra pas seul la majorité absolue. Il n'a été le premier parti qu'une seule fois (en 1972 avec 45,8 %), et même alors, il était encore loin de la majorité absolue. Même avec un candidat aussi doué pour les campagnes électorales que le ministre-président de Rhénanie du Nord-Westphalie Johannes Rau comme tête de liste, qui devrait faire gagner des voix sur la CDU, et avec le quadragénaire de l'aile gauche (2) qui doit retenir, voire ramener les jeunes électeurs, ce miracle ne devrait pas se produire. Les cotes de sympathie très élevées à l'heure actuelle, mais naturellement instables, en faveur du SPD (juin 1985 : 49 % ; CDU-CSU : 41 % ; FDP : 5 % ; Verts : 5 %) (3) ne devraient pas être prises prématurément pour les résultats des prochaines élections au Bundestag. Il est relativement sûr que le SPD aura besoin d'un allié pour revenir au pouvoir à Bonn. Du fait que le FDP ne saurait être ce partenaire au moins pour 1987, le SPD ne peut sans doute guère échapper à la problématique alliance avec les Verts.

Après son revirement en faveur de la CDU-CSU à l'automne 1982, le FDP était entré dans une crise d'existence : il n'atteignit pas la barre des 5 % dans beaucoup des élections régionales qui suivirent et même, pour la première fois, dans un scrutin supra-régional, lors du vote européen du 17 juin 1984. En 1985, le parti est sorti de cette crise. En tant que

(2) Allusion à Oscar Lafontaine, qui a remporté l'élection en Sarre. *(N.d.T.)*

(3) Chiffres de la Mannheimer Forschungsgruppe Wahlen, communiqués lors de l'émission télévisée « Polit-Barometer » du 1er juillet 1985. Tous les chiffres qui suivent proviennent de la même source. La Forschungsgruppe Wahlen indique expressément que ces chiffres ne « mesurent pas des voix, mais des dispositions d'esprit ». Sur les résultats très variables obtenus par les instituts de sondages, voir *Der Spiegel*, 15 juillet 1985, p. 56 et s.

« parti de l'économie », il prend surtout les indépendants des classes moyennes et les professions libérales à la CDU-CSU. Cette « transfusion sanguine » lui procure bien de bons résultats électoraux, mais affaiblit parfois la CDU à tel point qu'il n'est plus possible de constituer une coalition gouvernementale (par ex. en Sarre). Il peut néanmoins s'estimer confirmé par l'électorat en tant que parti de la coalition bourgeoise. Un nouveau changement vers le SPD le conduirait à de nouvelles difficultés d'existence.

La CDU-CSU est, à l'heure actuelle, aussi loin que possible de la majorité absolue, qui était à sa portée en 1976 et 1983 (avec à chaque fois Kohl comme tête de liste). C'est donc une confirmation pour ceux qui — autour du chancelier Kohl — ont toujours misé sur une coalition avec le FDP, alors que ceux qui — autour de Strauss — recherchaient une majorité absolue pour les partis d'Union, apparaissent comme des rêveurs irréalistes. La CDU-CSU doit toutefois prendre garde à n'être pas elle-même affaiblie par ses prévenances envers le FDP (comme ce fut le cas dans certaines élections régionales) lorsqu'elle ne combat pas les campagnes pour les « voix d'emprunt » *(Leihstimmenkampagne)* (4).

4. Les campagnes électorales et les résultats dans le plus grand et le plus petit Etat de la Fédération, à l'occasion desquels la CDU a subi des pertes bien plus importantes que celles auxquelles doit habituellement s'attendre le Parti gouvernemental de Bonn lors d'élections « de la mi-temps », ont révélé deux points faibles de la coalition bonnoise : l'absence d'effets positifs de la relance économique sur le marché du travail et la personnalité du chancelier fédéral. Les deux facteurs que sont la situation économique et la compétence supposée des partis, de même que la personnalité du candidat tête de liste ont déjà contribué largement au succès du SPD en Sarre et en Rhénanie du Nord - Westphalie. Ils devraient également jouer un rôle déterminant lors des élections de 1978 — peut-être à côté de la politique étrangère et des problèmes de défense ou de paix.

Aucun Gouvernement ne peut compter sur des succès rapides dans la lutte contre le chômage. La coalition de Bonn a bien pris quelques mesures plutôt modestes pour relancer le bâtiment, mais elle s'en tient à la ligne qu'elle a suivie jusqu'à présent, consistant à ne pas entreprendre de programme d'investissements de l'Etat. Les partis de la coalition vont entrer dans la campagne électorale avec les fardeaux du chômage élevé et du reproche de mener une politique de consolidation déséquilibrée du point de vue social, et ils devront néanmoins essayer de convaincre les électeurs que le SPD n'est pas en mesure de mieux résoudre le problème de l'emploi (5).

(4) Le FDP demandant aux électeurs CDU-CSU de porter sur ses listes leur « première voix », pour éviter qu'un échec du FDP dû à la barre des 5 % ne dégage une majorité relative sociale-démocrate. *(N.d.T.)*

(5) Selon un sondage, 28 % des personnes interrogées déclaraient qu'aucun Gouvernement ne pouvait faire quelque chose en la matière, 14 % estimaient que le SPD et la CDU étaient également compétents, 28 % que la CDU était plus compétente, et 30 % que le SPD était plus compétent.

Reste le chancelier Kohl. Après les mauvais résultats électoraux, une série de décisions contestées, et des querelles s'aiguisant dans la coalition (en particulier avec le parti frère CSU), on a commencé à parler d'une crise de la chancellerie à Bonn. Des critiques à l'égard de sa faihlesse de direction se sont même élevées des rangs de ses ministres (le ministre de l'intérieur Zimmermann). On a évoqué le mandat de chancelier de Ludwig Erhard, qui — de même que Kohl — avait été désigné comme candidat à la chancellerie en vue d'attirer plus de voix (et ce à l'encontre de l'opinion avouée d'Adenauer), mais qui ne fut pas convaincant en tant que chef de Gouvernement et auquel une élection régionale perdue en Rhénanie du Nord - Westphalie fut fatale... Depuis que les sondages existent, la popularité d'un chancelier n'avait jamais été aussi faible que celle de Helmut Kobl. Sur une échelle de sympathie allant de + 5 à — 5, il atteignait exactement 0,0 en juin ; même en dehors de la Bavière il est dépassé par le ministre-président Strauss, pourtant guère aimé (0,6) ; le ministre-président du Bade-Wurtemberg Späth était à 1,1 et avec 1,2 le ministre des finances Stoltenberg atteignait la meilleure cote de tous les hommes politiques des partis de l'Union. Mais lui aussi était nettement battu par Rau (1,8). Même parmi ses propres partisans, il n'y avait que 54 % des personnes interrogées pour soubaiter Kohl comme prochain candidat à la chancellerie. Avec un soutien aussi faible, il serait presque à coup sûr perdant en 1987 si la situation ne changeait pas fondamentalement, étant donné qu'avec Rau il aurait un concurrent plus populaire qu'avec Hans-Jochen Vogel en 1983. La situation diffère cependant de celle de 1966 sur deux points importants : la date des élections au Bundestag est déjà si proche qu'un changement de tête de liste est une entreprise risquée ; mais surtout, contrairement à ce qui était le cas pour Ludwig Erhard, aucun candidat ne s'est encore révélé, qui possède un soutien suffisamment large dans le parti. Strauss est préféré par 17 %, Stoltenberg par 14 % ; Späth, comme son collègue de Basse-Saxe Albrecht, n'obtient que 7 %. Le test décisif pour Kohl sera l'élection régionale de Basse-Saxe. Si la CDU, qui gouverne seule à Hanovre, perdait aussi ce scrutin, il est peu vraisemblable que le chancelier, handicapé par une image de perdant, soit choisi comme candidat pour 1987.

5. Une conséquence certaine d'un échec électoral en Basse-Saxe serait la perte de la majorité au Bundesrat. Le Gouvernement fédéral serait alors dans la même situation que la coalition sociale-libérale de 1969 à 1982. Certes, pendant les quelques mois restant jusqu'aux élections au Bundestag le travail législatif sera de toute manière largement ralenti, mais les majorités divergentes n'en continueraient pas moins d'exister pour longtemps.

Dès les trois élections régionales de ce printemps la composition du Bundestag s'est modifiée, pas d'une manière aussi dramatique, mais de façon remarquable : les Länder dirigés par la CDU n'ont plus la majorité absolue ; ils ont autant de représentants que le SPD (18). La Bavière, dirigée par la CSU, c'est-à-dire par Strauss, est à présent en position d'arbitre. Il n'en résulte certes pas un blocage du programme législatif du Gouver-

nement fédéral, auquel la CSU participe, mais un projet qui ne serait soutenu que par la CDU ne pourrait passer. Un tel cas a déjà semblé se présenter lorsque la CSU a rejeté la mise à la retraite anticipée de 1 200 officiers de la Bundeswehr. En cas d'échec définitif au Bundesrat, on avait même évoqué une démission du ministre de la défense. La Bavière en resta à sa position de rejet, mais la crise fut évitée grâce au soutien de Brême, gouvernée par le SPD, qui fut certainement facilité par la perspective d'une commande importante du ministère de la défense aux chantiers navals de la ville, en détresse. Ce cas a pourtant montré que le Gouvernement fédéral est en position délicate dans la Chambre des Länder.

La République fédérale ne connaîtra sans doute pas dans les prochains mois une vie politique aussi agitée que la France, mais jusqu'aux élections au Bundestag elle ne sera pas non plus « calme et paisible ». Le caractère dominant en est une prépondérance de la politique intérieure (élections régionales en Basse-Saxe et en Bavière en 1986), qui influe de façon importante sur les décisions de politique extérieure, même si elles nuisent à la position internationale de la République fédérale (par ex. le veto sur le prix des céréales à Bruxelles).

Traduit par Jacques Ziller, assistant à l'Université de Paris II.