

Note

« "Les citoyens contre les partis ?" : le nouveau système électoral de Hambourg à l'épreuve des élections de 2008 »

Louis Massicotte

Politique et Sociétés, vol. 28, n° 2, 2009, p. 157-169.

Pour citer cette note, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/038078ar>

DOI: 10.7202/038078ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

NOTE DE RECHERCHE «LES CITOYENS CONTRE LES PARTIS ?»

LE NOUVEAU SYSTÈME ÉLECTORAL DE HAMBOURG À L'ÉPREUVE DES ÉLECTIONS DE 2008

Louis Massicotte

Département de science politique Université Laval

louis.massicotte@pol.ulaval.ca

Longtemps centré sur l'affrontement entre partisans de la proportionnelle et d'un scrutin majoritaire, le débat sur les systèmes électoraux a connu deux développements intéressants au cours des vingt dernières années. Premièrement plusieurs électeurs, quel que soit le mode de scrutin employé, se plaignent de devoir accepter sans discussion les candidats imposés par les appareils partisans, soit sous forme de candidatures dans une circonscription uninominale, soit sous forme de liste bloquée là où il y a plusieurs députés à élire. L'idée de donner plus de choix à l'électeur à ce chapitre a joué par exemple un rôle important dans la décision de la *Citizens' Assembly* de la Colombie-Britannique de proposer aux électeurs de cette province le vote unique transférable, malgré la complexité de son fonctionnement. Par ailleurs, alors que le droit exclusif des parlementaires de décider des détails de la loi électorale était naguère à peu près incontesté, on entend fréquemment aujourd'hui que les parlementaires devraient être dépouillés de leur pouvoir décisionnel en ce domaine, ou à tout le moins se contenter d'enregistrer l'expression d'une volonté extérieure au parlement, exprimée notamment par voie de référendums. D'où la floraison de *single issue groups* qui se qualifient de mouvements « citoyens » et qui prétendent refléter plus fidèlement la volonté populaire que les représentants élus. Ces deux idées sont jointes dans une rhétorique populiste qui fait souvent mouche dans des sociétés démocratiques où le crédit des élus et des institutions parlementaires est en régression.

Comme toute rhétorique politique, celle-ci est confrontée à quelques réalités inconfortables. Il n'est pas indiscutable par exemple que les électeurs accordent tant d'importance à l'identité des candidats et des élus, ne serait-ce que parce que la discipline de parti qui règne dans

la grande majorité des parlements relativise cette importance¹. Quant aux référendums tenus sur les modes de scrutin, ils suscitent une participation élevée s'ils sont tenus en même temps qu'une élection générale ou si, comme en Nouvelle-Zélande ou en Italie au début des années 1990, ils offrent à la population l'occasion d'exprimer un haut-le-cœur généralisé envers la classe politique. Dans d'autres cas cependant, la participation a été tellement faible que l'on peut s'interroger sur l'importance de l'enjeu aux yeux des citoyens dont on se réclame².

Le discours qu'on vient de décrire conserve néanmoins sa pertinence, et il s'est traduit à l'occasion par des changements concrets. La ville de Hambourg constitue à cet égard un exemple intéressant.

LE NOUVEAU SYSTÈME ÉLECTORAL DE HAMBOURG : UNE AUTHENTIQUE « PROPORTIONNELLE PERSONNALISÉE » ?

Le 24 février 2008, les électeurs de la cité-État allemande de Hambourg ont élu leur Parlement régional sous l'empire d'un tout nouveau système électoral. L'épisode est doublement pertinent dans la mesure où l'adoption de ce système a donné lieu à une confrontation entre les réformateurs « citoyens » proches des Verts et les grands partis traditionnels, avec pour enjeu principal la liberté de choix des électeurs face aux candidats imposés par les partis.

Grande métropole maritime de l'Allemagne du nord, deuxième ville du pays par sa population (1,7 million d'habitants), centre culturel important, la Ville Libre et Hanséatique de Hambourg, dont l'autonomie remonte loin dans l'histoire, jouit à l'intérieur de la fédération allemande du statut de province (*Land*) à part entière, tout comme les villes de Berlin et de Bremen. Le pouvoir législatif est entre les mains d'un Parlement régional appelé la *Bürgerschaft* élu directement par le peuple pour un mandat de quatre ans. Après chaque élection générale, cet organe élit le premier bourgmestre et président du Sénat, qui fait fonction de maire, et qui nomme les membres du conseil des ministres, appelé le Sénat. Il s'agit donc, au-delà d'une terminologie originale, d'un régime parlementaire classique comme celui qui prévaut en Allemagne depuis 1949.

-
1. Lors de l'élection du Sénat australien au vote unique transférable, les électeurs ont le choix entre numéroter minutieusement chacun des candidats ou cocher tout simplement une case de parti, auquel cas les préférences individuelles sont distribuées selon un ordre déjà décidé par le parti : environ 97 % des votants préfèrent cette dernière option, renonçant par le fait même à la liberté de choix que leur confère le système en vigueur.
 2. Quelques exemples de taux de participation suscités par des référendums sur le système électoral tenus entre deux élections : en Italie, 49,6 % en 1999 et 33 % l'année suivante (un quorum de 50 % était imposé) ; 26 % en Roumanie (2007), 33 % à l'île du Prince-Édouard (2005).

Résumé. La ville de Hambourg a mis à l'essai en 2008 un nouveau système électoral permettant aux électeurs de favoriser certains candidats par voie de cumul et de panachage. L'article décrit l'âpre compétition entre activistes démocratiques et partis établis à laquelle a donné lieu l'élaboration de cette nouvelle loi électorale. L'analyse de l'élection suggère que l'impact des préférences individuelles sur la désignation des députés a été minime, en partie parce que le Parlement a réussi à amoindrir la portée de la réforme qui lui avait été imposée par référendum, mais aussi parce que la plupart des électeurs paraissent disposés à accepter les candidatures imposées par les partis.

Abstract. A new electoral system allowing voters to support specific candidates through cumulative voting and *panachage* was tested for the first time in 2008 in the city-state of Hamburg. This system was the outcome of a bitter fight between democracy activists and party elites. An analysis of the outcome of the election suggests that the impact of individual preferences on the selection of legislators was actually minimal, partly because legislators amended the law so as to minimize its impact, but also because most voters seemingly accept candidates sponsored by parties.

L'élection de 2008 revêtait une importance inédite en ce qu'elle constituait le premier test d'un nouveau système électoral. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, à Hambourg comme partout ailleurs dans la zone d'occupation britannique, les autorités d'occupation avaient fortement recommandé l'adoption d'un mode de scrutin pluralitaire, malgré la préférence instinctive des politiciens allemands pour une formule proportionnelle³. De la confrontation de ces points de vue opposés naquit une formule mixte à dominante majoritaire qui fut appliquée lors des élections de 1946, de 1949 et de 1953. La majorité des députés étaient élus au scrutin de liste majoritaire à un tour, mais un certain nombre de sièges étaient répartis proportionnellement en fonction d'une assiette constituée pour chaque parti des votes obtenus par ses candidats défaits et des votes obtenus en sus de la majorité par ses candidats élus. Ce système favorisait le parti le plus fort, celui des sociaux-démocrates (SPD), en lui donnant une majorité absolue au Parlement, tout en garantissant une certaine représentation aux courants minoritaires. Ces derniers comprirent rapidement la règle du jeu. Comme au Schleswig-Holstein voisin, où prévalait une formule du même type, les partis de droite firent candidature commune et, en 1953, le *Bürger Block* [Bloc des citoyens] réussit de justesse à conquérir le pouvoir sous la direction du maire Kurt Sieveking. Les vainqueurs modifièrent la loi électorale en 1956 et instaurèrent la représentation proportionnelle. Le système appliqué pendant une quarantaine d'années à compter des élections de 1957 était une proportionnelle de liste classique. La ville constituait une

3. Voir Raymond Ebsworth, 1960, *Restoring Democracy in Germany. The British Contribution*, Londres, Stevens & Sons.

seule circonscription électorale, et les 120 sièges (121 à compter de 1991) étaient répartis en fonction du nombre de votes obtenus par chaque parti, selon la technique D'Hondt (à compter de 1991 : la technique du plus fort reste). Seule la traditionnelle clause des 5 % limitait les chances des petits partis. Ironiquement, ce choix contribua probablement à rétablir l'hégémonie des sociaux-démocrates, traditionnellement plus nombreux, en éliminant la nécessité pour les partis « bourgeois » de faire front commun. De 1957 à 2001, Hambourg fut dirigée par le SPD, seul ou en coalition avec d'autres partis.

Les détracteurs du système lui adressaient deux reproches. Premièrement, les députés étaient élus pour la ville dans son ensemble, plutôt que dans des circonscriptions particulières. Deuxièmement, les listes de parti étaient bloquées, ce qui privait les électeurs de toute liberté de choix quant aux députés qui les représenteraient. Les appareils partisans déterminaient à leur guise la composition des listes selon des procédés qui n'étaient pas toujours démocratiquement exemplaires. En 1993, un citoyen réussit même à faire invalider l'élection de 1991 en prouvant devant un tribunal que la liste de *Land* de l'Union chrétienne-démocrate (CDU) n'avait pas été constituée de façon démocratique, ce qui nécessita la tenue d'une nouvelle élection.

UN ACCOUCHEMENT LABORIEUX

Ce sentiment conduisit en 2004 à la tenue d'un référendum d'initiative populaire sur le système électoral hambourgeois, une première aussi bien dans ce *Land* que dans le pays tout entier⁴. L'initiative venait de deux organisations non gouvernementales, *Mehr Demokratie* [Plus de démocratie] et *Omnibus für Direkte Demokratie*, et avait recueilli plus de 80 000 signatures. La solution mise de l'avant par les réformateurs était d'abolir les listes bloquées et de donner aux électeurs le droit de distribuer cinq votes individuels entre plusieurs candidats, sans égard à la liste de parti sur laquelle ils figuraient (panachage), et de donner plus d'un vote à un candidat qu'ils préféraient nettement aux autres (cumul)⁵. Le cumul et le panachage étaient déjà appliqués dans plusieurs élections municipales ailleurs au pays, mais n'existaient ni au niveau fédéral, ni dans aucun

4. Des référendums d'initiative *parlementaire* eurent lieu en Hesse (1950) et en Bavière (1973) concernant le nombre minimal de suffrages (seuil) pour accéder au *Landtag* [assemblée délibérante].

5. On trouvera davantage de détails sur l'argumentaire des réformateurs et la proposition qu'ils mettaient de l'avant sur le site [www.faires-wahlrecht.de], consulté le 15 juin 2004.

système électoral de *Land*⁶. De plus, la proposition comportait la division du territoire de Hambourg en 17 arrondissements électoraux (*Wahlkreise*) élisant chacun de trois à cinq députés⁷. Comme un tel découpage impliquait nécessairement un partage des sièges moins proportionnel en raison du petit nombre de sièges à pourvoir dans chaque entité, il ne s'appliquait qu'à 71 des 121 sièges. S'y ajoutaient 50 sièges compensatoires décernés au niveau du *Land* de façon à ce que la répartition des 121 sièges, désormais effectuée selon la technique de Sainte-Laguë, reflète exactement l'appui populaire aux partis en lice. Seule entorse : n'étaient admis au Parlement, comme auparavant, que les partis ayant obtenu plus de 5 % des votes valides dans l'ensemble du territoire. Encore ici, les électeurs avaient cinq votes et tant le cumul que le panachage étaient autorisés. L'électeur disposait donc d'un total de dix votes, exercés à raison de cinq dans l'arrondissement et de cinq dans le *Land*.

Cette formule était appuyée par deux petits partis, les Verts et les libéraux (FDP). Les deux grands partis représentés au Parlement, la CDU et le SPD, y répondirent par un contre-projet préservant davantage leur pouvoir d'ordonner les candidats à leur guise. La ville serait découpée en 50 circonscriptions uninominales élisant chacune un député à la pluralité des voix et 71 sièges seraient distribués au niveau du *Land* de façon compensatoire pour préserver la proportionnalité du résultat, mais sur la base de listes bloquées. La proposition avait pour but d'enraciner une proportion importante de représentants dans un territoire particulier, tout en permettant aux partis de conserver la haute main sur la désignation des candidats et, peut-être surtout, est-on tenté d'ajouter, d'assurer la défaite du projet rival.

Le référendum eut lieu le 14 juin 2004, également jour d'élections européennes, afin de départager les deux projets rivaux selon des règles qu'on peut trouver insolites. Chaque projet était en effet mis aux voix distinctement, et l'électeur devait dire oui ou non à l'un comme à l'autre. Un tel dispositif permettait en théorie la victoire de chaque projet, ou la défaite des deux ! C'est effectivement la première possibilité qui se réalisa. Le projet d'initiative populaire *Mehr Bürgerrechte – Ein neues Wahlrecht für Hamburg* [Plus de démocratie – Un nouveau système électoral pour Hambourg] l'emporta avec 66,5 % de oui contre 33,5 % de non. Le

-
6. En Bavière, le deuxième vote des électeurs est exprimé non en faveur d'une liste, mais en faveur d'un des candidats figurant sur cette liste, et les sièges de liste obtenus par un parti sont alloués aux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de votes personnels. Dans le *Land* voisin de Bade-Wurtemberg, les sièges compensatoires vont aux candidats de circonscription défaits qui ont obtenu le nombre de voix le plus élevé, ce qui élimine la nécessité de listes de parti. De façon générale, l'Allemagne méridionale est réputée entretenir une plus grande méfiance à l'encontre des listes de parti, surtout si elles sont bloquées.
 7. Lors des élections de 2008, on comptait quatre arrondissements de trois sièges, six arrondissements de quatre sièges et sept arrondissements de cinq sièges.

contre-projet du Parlement *Bürgernahe Demokratie – 50 Wahlkreise für Hamburg* [Une démocratie plus proche du citoyen – 50 circonscriptions pour Hamburg] l'emporta également, mais par une marge moins convaincante (53,8 % contre 46,2 %). Seulement 34 % des électeurs avaient pris part au scrutin et le nombre de bulletins rejetés (respectivement 6,8 % et 11,4 % pour chaque projet) atteignait des niveaux tout à fait inhabituels, très supérieurs à celui observé aux élections européennes tenues le même jour (1,8 %). En vertu des règles en vigueur, le projet d'initiative populaire fut déclaré vainqueur de la consultation puisqu'il avait été appuyé par un nombre plus élevé de voix et que ce nombre (21,1 %) surpassait de peu le quorum de 20 % des électeurs inscrits. Le 5 juillet suivant, le Parlement modifia la loi électorale du *Land* conformément aux dispositions du projet sorti vainqueur de la consultation⁸.

Le nouveau système a été qualifié de « proportionnelle personnalisée », en ce qu'il permet aux électeurs d'exercer un choix véritable parmi les candidats tout en préservant la proportionnalité du résultat. Cette étiquette prête à confusion, puisqu'elle désigne couramment le système mixte compensatoire en vigueur aux élections fédérales depuis 1949, et maintenant appliqué dans 13 des 16 *Länder*. Dans ce système, la proportionnelle est dite « personnalisée » non parce que les électeurs peuvent intervertir l'ordre d'élection prévu par les partis dans leurs listes (cette possibilité n'existe qu'en Bavière, partout ailleurs les listes de parti sont bloquées), mais parce qu'au moins la moitié des députés sont élus à la pluralité des voix dans le cadre de circonscriptions uninominales au lieu d'être élus à partir de listes. On a souvent soutenu qu'en pratique le caractère personnel de cette élection est discutable dans la mesure où les partis imposent leur candidat dans la circonscription et où les électeurs votent essentiellement en fonction non des mérites personnels de l'individu, mais plutôt de son étiquette partisane. À bien des égards, le nouveau système hambourgeois s'apparentait plutôt à celui de la Sarre, une proportionnelle classique comportant deux niveaux territoriaux, le second étant compensatoire, mais avec cette différence de taille que les listes étaient ouvertes plutôt que bloquées. Il s'agissait en tout cas d'une formule originale dont l'introduction au niveau d'un *Land* faisait figure de première.

Le nouveau système ne fut pas appliqué intégralement. La CDU, dirigée par le populaire maire Ole von Beust, détenait la majorité absolue au Parlement à la suite des élections anticipées de février 2004, et ses députés réussirent à imposer en octobre 2006 des modifications substantielles au nouveau système avant même qu'il n'ait subi l'épreuve d'une consultation électorale. Premièrement, la liste de *Land* redevenait bloquée : au lieu de cinq votes à distribuer librement, les

8. Pour une description schématique du système tel qu'adopté en 2004, voir [www.wahlrecht.de/landtage/hamburg/hamburg-volkswahlgesetz-2004.htm], consulté le 14 février 2006.

électeurs n'avaient plus à ce niveau qu'un seul vote à donner à une liste de parti, et les sièges obtenus par un parti étaient alloués dans l'ordre d'inscription des candidats sur sa liste. Deuxièmement, au niveau des arrondissements, l'électeur conservait ses cinq votes, mais les votes personnels obtenus par un candidat n'étaient pris en considération que s'ils atteignaient 30 % du chiffre électoral (*wahlzahl*), faute de quoi les sièges étaient répartis en fonction de l'ordre d'inscription des candidats sur la liste⁹. Bref, les listes redevenaient bloquées au niveau du *Land* et quasi bloquées à celui des arrondissements. Cette modification fut adoptée par la majorité chrétienne-démocrate au Parlement, sans l'appui des autres partis.

Outrés par ce qu'ils considéraient comme une entourloupette, le SPD et les Verts introduisirent un recours auprès de la Cour constitutionnelle de Hambourg. Celle-ci avalisa le retour de la liste bloquée pour les listes de *Land*, mais invalida le seuil de 30 % imposé au niveau des arrondissements¹⁰. La balle était maintenant dans le camp de la majorité CDU au Parlement, qui imposa en juillet 2007 la formule de compromis suivante : comme les électeurs, en vertu de la réforme de 2004, pouvaient soit donner leurs cinq voix dans un arrondissement à une liste d'arrondissement dans son ensemble (votes de liste ou *Listenstimmen*), soit les donner à des candidats individuels (votes personnels ou *Persönlichkeitstimmen*), les sièges obtenus par chaque parti seraient répartis proportionnellement au rapport entre les deux catégories de vote parmi les votes accordés à ce parti¹¹. Bref, les électeurs qui décidaient de suivre l'ordre établi par le parti auraient ce qu'ils voulaient, tout comme les électeurs qui désiraient indiquer clairement quel candidat ils préféraient. Tel est le dispositif qui fut appliqué aux élections hambourgeoises de 2008.

La riposte des activistes de *Mehr Demokratie* prit également la forme d'une nouvelle initiative populaire tendant à modifier la Constitution hambourgeoise de façon à rendre les futurs référendums délibératifs plutôt que simplement consultatifs. Un autre référendum eut donc lieu le 14 octobre 2007 et la proposition recueillit près de 76 % des votes. Toutefois,

-
9. Loi du 19 octobre 2006 modifiant la loi électorale de Hambourg, *Hambürgisches Gesetz- und Verordnungsblatt* [Recueil des lois et règlements de Hambourg], Teil I, 2006, p. 519.
 10. Cour constitutionnelle de Hambourg, HVerfG 04/06 du 4 avril 2007. Voir [<http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/justiz/gerichte/verfassungsgericht/aktuelles/entscheidungen/HVerfG-4-06-pdf.property=source.pdf>], consulté le 20 mars 2008.
 11. On trouvera une excellente description du système utilisé en 2008 dans Rita Bake, Klaus David, Kerstin Klingel, Barbara Ottrand, Frauke Wiegmann, *6 Stimmen für Hamburg. Das neue Wahlrecht zur Hamburgischen Bürgerschaft* [Six votes pour Hambourg. La nouvelle loi électorale de la *Bürgerschaft*], Hambourg, Landeszentrale für politische Bildung Hamburg et Jugendinformationszentrum Hamburg, 2007.

seulement 39 % des électeurs s'étaient déplacés à cette occasion, alors que les voix positives devaient représenter plus de la moitié de l'électorat pour que le référendum soit valide¹².

LE NOUVEAU SYSTÈME À L'ÉPREUVE : L'ÉLECTION DE 2008

La nouvelle loi produisit une matrice de candidatures évidemment plus complexe qu'à l'accoutumée. Quatorze partis étaient en lice. Il y eut au total 949 candidatures, soit 353 sur une liste de *Land* et 596 sur une liste d'arrondissement. Conformément à la pratique allemande, un candidat pouvait figurer à la fois sur une liste de *Land* et sur une liste d'arrondissement. En pratique, on compta 198 doubles candidatures (26 % des 752 candidats), un pourcentage inférieur aux niveaux observés dans le cadre du système mixte allemand classique. En effet, pour les grands partis, la tentation de jouer sur les deux tableaux était bien moins puissante sous l'empire du système hambourgeois qu'aux élections fédérales, leurs candidats placés en tête d'une liste de *Land* ou d'arrondissement étant pratiquement assurés de l'emporter. Seuls les candidats en queue de leur liste de *Land* avaient pris la précaution de tenter également leur chance dans un arrondissement. La double candidature fut plus fréquente chez les Verts, le FDP et le nouveau parti d'extrême-gauche issu d'une scission d'avec le SPD survenue en 2005, la *Linke* [Gauche]. Dans leur cas, l'incertitude entourant leur élection dans un arrondissement nécessitait un filet de sécurité sous la forme d'une candidature sur la liste de *Land*¹³. C'est pourquoi la plupart de leurs candidats les mieux positionnés sur la liste de *Land* étaient également en lice dans un arrondissement.

Au bureau de vote, on remettait à l'électeur deux bulletins de vote de couleur différente. Le premier, applicable à une liste de *Land*, était assez simple et était utilisé partout dans la ville. Y figuraient le nom du parti ainsi que son candidat à la mairie (*Spitzenkandidat*). Pour la CDU, cette formule avait l'avantage de mettre en vedette son candidat vedette, le maire von Beust. L'unique vote exprimé sur ce bulletin était le plus important de tous, puisqu'il déterminait comment seraient répartis les 121 sièges à pourvoir. C'est ce qui permit aux réseaux de télévision de prévoir assez tôt sur cette base le résultat global de l'élection, quitte à ce que l'identité des élus ne soit connue que bien plus tard.

12. Résultats complets dans *Amtlicher Anzeiger, Teil II des Hamburgischen Gesetz- und Verordnungsblattes* [Gazette officielle, Partie II du Recueil des lois et règlements de Hambourg], n° 87, 2007, p. 2442.

13. Si un candidat était élu aussi bien au niveau du *Land* que dans un arrondissement, c'est le second résultat qui primait et l'individu était rayé de la liste de *Land* au profit du suivant de liste. En 2008 on compta six cas de double élection.

Le second bulletin de vote, applicable à l'élection des députés d'arrondissement, offrait beaucoup plus de choix à l'électeur et était donc de facture plus compliquée¹⁴. Pour chaque parti, était d'abord offerte la possibilité de voter pour la liste entière (*Gesamtliste*) : suivaient alors cinq cercles, puisque l'électeur disposait de cinq votes¹⁵. Venaient ensuite les candidats de ce parti, dans l'ordre établi par celui-ci, chaque nom étant également suivi de cinq cercles pour la même raison. L'électeur devait faire ses choix avec soin, puisque tout bulletin marqué de plus de cinq croix était jugé invalide. Comme on s'en doute, le dépouillement de ces votes fut nettement plus laborieux et l'identité des élus ne fut connue que le mercredi suivant l'élection, tenue un dimanche, alors que les résultats détaillés des votes dans les arrondissements ne furent divulgués que le vendredi.

Le résultat global de l'élection figure au tableau 1. La CDU obtint un total de 56 sièges et perdit ainsi la majorité absolue qu'elle détenait. Le SPD récolta 45 sièges et les Verts 12. La *Linke* fit son entrée pour la première fois au Parlement régional avec huit députés. Le FDP rata de peu (1926 voix) le seuil de 5 %. Bien qu'il ait obtenu 6 % des votes au niveau des arrondissements, le score de sa liste de *Land* (4,8 %), le seul qui compte, s'avéra insuffisant. Les deux grands partis (CDU et SPD) firent mieux au niveau des listes de *Land* que dans les arrondissements. À ce dernier niveau, les Verts, le FDP et la *Linke* réalisèrent des scores supérieurs, ce qui laisse croire que leurs candidats dans les arrondissements étaient jugés supérieurs à ceux présentés par les deux grands partis.

Tableau 1. Résultats des élections régionales de Hambourg, 2008

Parti	Votes d'arrondissement	%	Votes de <i>Land</i>	%	Total sièges	Sièges Arrond. + <i>Land</i>
CDU	1 451 742	39,0	331 067	42,6	56	31 + 25
SPD	1 214 263	32,6	265 516	34,1	45	26 + 19
GRÜNE/ GAL	508 118	13,6	74 472	9,6	12	11 + 1
DIE LINKE	274 196	7,4	50 132	6,4	8	3 + 5
FDP	222 598	6,0	36 953	4,8	0	–
AUTRES	52 629	1,4	19 391	2,5	0	–

14. Pour un fac-similé du bulletin de vote à remplir dans les arrondissements, voir [http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/wahl/buergerschaftswahlen/stimmzettel/bue_20wk1.property=source.pdf], consulté le 20 mars 2008.

15. Bien que le nombre de sièges à pourvoir dans l'arrondissement puisse être de trois, quatre ou cinq, l'électeur disposait de cinq votes dans chaque arrondissement.

L'IMPACT DU CUMUL ET DU PANACHAGE

Au niveau des arrondissements, la détermination des élus s'effectuait ainsi : les votes de liste et les votes personnels exprimés en faveur des candidats étaient pour chaque parti additionnés et devenaient les « votes de parti » (*Parteienstimmen*). Les sièges en jeu dans l'arrondissement étaient alloués à chaque parti en fonction des votes de parti obtenus. Pour la détermination des élus de chaque parti, tout dépendait du rapport entre les votes de liste et les votes personnels donnés en faveur de ce parti. Si le parti avait obtenu un seul siège, ce siège allait ou à la tête de liste (si les votes de liste surclassaient globalement les votes personnels), ou au candidat ayant obtenu le plus grand nombre de votes personnels (dans le cas contraire). Si le parti avait droit à trois sièges, et que les votes personnels étaient deux fois plus nombreux que les votes de liste, un siège allait à la tête de liste et les deux autres aux candidats ayant obtenu le nombre le plus élevé de votes personnels. La règle de proportionnalité s'appliquait donc deux fois : une première fois pour allouer les sièges aux partis et une seconde pour déterminer le mode de sélection des élus de chaque parti.

L'inconnue principale du scrutin, du point de vue du nouveau système électoral, était bien sûr l'impact des votes personnels. Nul au niveau des listes de *Land*, il aurait pu être décisif au niveau des arrondissements, si les électeurs l'avaient voulu. Or, force est de constater qu'il s'avéra en pratique marginal.

La rhétorique populiste en vogue (« les citoyens » contre « les partis ») se heurta en à une réalité toute simple : la plupart des électeurs semblent disposés à faire confiance aux partis quant au choix des candidats. En effet, les votes personnels n'ont constitué globalement que 41 % du total des votes de parti dans les 17 arrondissements, ce qui signifie que 59 % des votes déposés à ce niveau l'ont été en faveur de la liste dans son ensemble¹⁶. Dans un seul arrondissement (le 2^e) les votes personnels ont dépassé les votes de liste, et encore par une marge infime (50,4 %). Plus remarquable encore, la prépondérance des votes de liste se vérifie globalement pour chacun des cinq partis les plus forts : 55,4 % à la CDU, 56,5 % au SPD, 57,3 % à la *Linke*, 52,1 % au FDP et même 51,6 % chez les Verts. Par conséquent, seulement 25 des 71 sièges

16. Cette analyse se fonde sur un document du Bureau de la statistique (*Statistisches Amt*) de Hambourg et du Schleswig-Holstein, *Analyse der Wahlen zur Bürgerschaft und zu den Bezirksversammlungen am 24. Februar 2008, Teil 2 : Wahlkreisergebnisse und Vorläufiges Endergebnis der Bürgerschaftswahl* [Analyse des élections à la *Bürgerschaft* et aux conseils d'arrondissement le 24 février 2008, Partie 2 : Résultats provisoires et définitifs par circonscription de l'élection à la *Bürgerschaft*], [www.statistik-nord.de/fileadmin/download/wahlen/wahlen_hh/Buergerschaftswahl_2008/Bue2008_WA2_komplett.pdf], consulté le 20 mars 2008.

à pourvoir dans les arrondissements ont été alloués en fonction des votes personnels obtenus par les candidats, les 46 autres l'ont été en fonction de l'ordre déterminé par le parti sur sa liste.

Encore faut-il préciser que la très grande majorité des 25 candidats élus grâce à leurs votes personnels l'auraient été même si on avait exclusivement suivi l'ordre décidé par le parti. En effet, neuf élus «personnels» étaient si bien positionnés sur la liste qu'ils auraient été élus de toute façon, et dans le même ordre. Dans 13 autres cas, le jeu des votes personnels n'a abouti qu'à modifier l'ordre d'élection des élus sans en changer l'identité. Par exemple, dans l'arrondissement numéro 9, les votes personnels en faveur des candidats du SPD ont promu au premier rang le numéro deux sur la liste et rétrogradé au deuxième rang le candidat tête de liste, mais ce déplacement s'est avéré sans conséquence puisque le SPD avait de toute façon droit à deux élus. Les votes personnels n'ont eu dans ce cas d'effet que sur l'ego respectif de ces deux individus. On ne peut repérer que trois élus, tous sociaux-démocrates, pour lesquels les votes personnels ont été décisifs parce qu'ils leur ont permis de surmonter un positionnement défavorable sur la liste : dans les arrondissements numéros 2 et 14, des candidats classés troisièmes sur la liste ont été promus au premier rang grâce aux votes personnels qu'ils ont obtenus, et dans l'arrondissement numéro 3, un candidat a été propulsé du quatrième rang au premier pour la même raison. En résumé, 68 des 71 élus d'arrondissement l'auraient été même sans considération des votes personnels.

L'impact des votes personnels a bien sûr été minimisé par la disposition de la loi adoptée en 2007 qui limitait la probabilité qu'ils soient pris en considération. Que se serait-il passé s'il avait fallu dans tous les cas suivre l'ordre des votes personnels et ignorer l'ordre d'inscription sur la liste, comme le prévoyait la loi telle qu'adoptée en 2004 ? On peut identifier 14 candidats qui auraient été élus grâce à un tel dispositif alors qu'ils ne l'ont pas été. Ce chiffre est important et suggère que les modifications apportées par la CDU à la loi électorale en 2006-2007 ont frustré l'aspiration du public à choisir lui-même ses élus. Si on avait ignoré les votes de liste (pourtant majoritaires dans tous les partis et dans presque tous les arrondissements), ces 14 personnes auraient été élues. Un tel raisonnement laisse entière la question : si les électeurs qui ont voté en faveur de la liste avaient été empêchés de le faire et contraints d'émettre des votes personnels, n'auraient-ils pas tout simplement appuyé les candidats les mieux positionnés sur la liste ? On ne le saura jamais.

Un rapport publié quelques semaines après l'élection par le Bureau de la statistique a apporté d'intéressantes précisions. Tout d'abord, l'immense majorité des votants (97,2 %) ont exprimé les cinq choix permis au niveau des arrondissements, et fort peu se sont contentés d'exprimer entre un et quatre choix. Surtout, les électeurs ont nettement préféré le

cumul des voix en faveur d'une même liste d'arrondissement (53,8 %) ou de candidats d'arrondissement (18,7 %) au panachage (5,8 %), alors que 20,1 % des bulletins comportaient à la fois cumul et panachage¹⁷.

Il a été observé en Allemagne que la multiplication des votes accordés aux électeurs a pour conséquence d'accroître le nombre de votes invalides¹⁸. Cette observation est plus que confirmée par l'expérience hambourgeoise. Le taux d'invalidation oscille traditionnellement à Hambourg autour de 1 % des votants, et tel a été le taux observé en 2008 pour les votes de *Land* (un seul vote). Par contre, pas moins de 3,4 % des votes émis dans les arrondissements (cinq votes) ont été annulés, dont un tiers parce que l'électeur avait exprimé plus de choix que les cinq permis. Le nouveau système n'a pas eu pour effet par ailleurs d'enthousiasmer les électeurs et de redresser le taux de participation électorale : à 62 % (38 % chez les jeunes électeurs), celui-ci a plutôt reculé par rapport à l'élection précédente (68 %), au niveau le plus bas observé depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

Les activistes de *Mehr Demokratie* ont réagi au scrutin en lançant une nouvelle initiative populaire visant à rétablir le dispositif adopté en 2004. Dans l'accord de coalition qu'ils ont signé en avril, la CDU et les Verts ont constaté leur désaccord à ce sujet. La longue querelle qui a produit le système électoral hambourgeois semble donc devoir se poursuivre.

CONCLUSION

Il est difficile, au terme de cette analyse, d'échapper à un sentiment de futilité. L'élaboration de la loi électorale a donné lieu à une longue saga opposant les grands appareils partisans à des mouvements « citoyens ». L'attitude de la CDU, endossant dans un premier temps le résultat du référendum pour dénaturer son résultat en catimini par la suite, n'a rien d'édifiant. Si le maire von Beust a accepté de prendre le risque d'une telle manœuvre, c'est probablement parce qu'il jugeait que la préoccupation « citoyenne » pour des listes ouvertes n'était le fait que d'une minorité active profitant de l'indifférence du plus grand nombre

17. Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, *Analyse der Wahlen zur Bürgerschaft und zu den Bezirksversammlungen am 24. Februar 2008, Teil 5 : Nutzung der Möglichkeiten zur Abgabe der Wahlkreis-Stimmen : Panaschieren und Kumulieren* [Analyse des élections à la *Bürgerschaft* et aux conseils d'arrondissement le 24 février 2008, Partie 5, Utilisation des diverses façons de marquer le bulletin de vote : panachage et cumul], 18 avril 2008, [www.statistik-nord.de/fileadmin/download/wahlen/wahlen_hh/Bueorgerschaftswahl_2008/Bue2008_WA5_komplett.pdf], consulté le 28 avril 2008.

18. Louis Massicotte, 2004, *La révision du mode de scrutin. À la recherche d'un mode de scrutin mixte compensatoire pour le Québec*, Québec, Ministère du Conseil exécutif, p. 48-50.

pour imposer ses priorités. Au vu du faible taux de participation observé lors du référendum de 2004 et du succès simultanément obtenu, à cette occasion (par une moindre marge cependant), d'un projet prévoyant des listes bloquées, il a probablement conclu que le rétablissement du contrôle exercé par les partis sur leurs élus avait peu de chances de susciter un ressac important. Le résultat de l'élection de 2008 a confirmé la justesse de ce calcul. Une majorité d'électeurs semble disposée à faire confiance aux partis, et leurs votes personnels ont confirmé le plus souvent les candidats choisis par ceux-ci.

À en juger par les faibles taux de participation enregistrés lors des référendums, la guérilla qui a opposé les grands partis aux mouvements « citoyens » n'a pas réussi à mobiliser le grand public. Si les réformateurs électoraux et les spécialistes ont prêté grande attention aux détails des longs calculs requis pour déterminer l'identité des élus, force est de constater l'indifférence générale des médias à cet égard. Les résultats de l'élection de 2008 furent analysés essentiellement en fonction des perspectives les plus classiques : un recul du parti de la Chancelière Merkel lors d'une élection régionale, la difficulté de former une coalition gouvernementale à cause de l'entrée de la *Linke* au Parlement local et la possibilité (qui se concrétisa quelques semaines plus tard) d'une coalition gouvernementale inédite entre la CDU et les Verts. Dans une perspective plus globale, les calculs requis pour déterminer l'identité des élus ont peu retenu l'attention, sinon par le temps qu'ils ont nécessité, et ont altéré fort peu le résultat final. On est tenté de demander, en observant le contraste entre les efforts frénétiques des réformateurs et le peu d'impact qu'ils ont eu : Tout ça pour ça ?

Ce constat rejoint les observations faites dans les provinces canadiennes où de tels débats ont eu lieu. Au Québec, les délibérations de la commission spéciale sur la Loi électorale ont peu attiré l'attention du grand public. Cette indifférence engendre deux conséquences : parce qu'ils sont les seuls à s'intéresser réellement au sujet, les mouvements « citoyens » peuvent souvent se donner l'illusion de dominer la discussion ; parce qu'ils ne sont pas dupes de cette victoire par défaut, les politiciens en place peuvent également profiter de l'indifférence du public pour faire prévaloir leur point de vue sans créer de ressac à leur endroit.