
ADOLF KIMMEL

LE CHANCELIER SCHRÖDER,
L'AGENDA 2010
ET LA CRISE DU SPD

155

L'AGENDA 2010:
UN TOURNANT BRUSQUE
ET UNE PHILOSOPHIE NOUVELLE

Tout commence le 14 mars 2003. Ce jour-là, le chancelier Schröder fait devant le Bundestag une déclaration de politique générale sous le titre: « Courage pour la paix¹ et pour le changement ». Les députés de la majorité, notamment ceux du SPD, n'applaudissent que du bout des doigts. La plupart d'entre eux n'ont été ni informés ni consultés sur le contenu précis du discours, et ils sont littéralement choqués. Ce que le chancelier expose dans le discours le plus important de son mandat, d'une voix monocorde, d'un ton sobre mais déterminé, constitue, par comparaison aux discours de la campagne électorale, il y a juste six mois, un tournant dramatique, brutal. Même dans la déclaration du nouveau gouvernement du 29 octobre 2002, il n'y avait que des allusions vagues aux mesures annoncées maintenant d'une façon fort concrète.

Quel est donc le contenu de ce

fameux agenda qui est, depuis maintenant un an et demi, le sujet central du débat public, qui fait très souvent la « une » des journaux, qui donne naissance à des manifestations considérables et qui précipite le SPD dans la crise la plus profonde depuis sa reconstitution après la Seconde Guerre mondiale? Dès le début, le chancelier révèle le but de toute la série de mesures qui suit: il faut engager un changement profond afin que l'Allemagne revienne à la tête de l'évolution économique et sociale en Europe. Pour atteindre ce but ambitieux, il faut améliorer les conditions de base qui devraient rendre possibles une meilleure croissance économique et plus d'emplois. Les causes de la crise allemande sont, selon le chancelier, plus structurelles que conjoncturelles. Par conséquent, il faut procéder à des réformes de structure et non pas essayer de stimuler la conjoncture par des mesures inefficaces à long terme. Puisque c'est le niveau trop élevé des charges sociales sur les salaires qui freine l'activité économique, il faut

1. La partie de politique étrangère, qui porte sur l'Irak, n'est pas analysée ici.

réduire ces charges sensiblement. Le chancelier ne mentionne que brièvement les causes de la crise des caisses sociales : un chômage élevé qui tarde à se réduire², une population qui vieillit et – cela est passé sous silence – les coûts de la réunification³. Il s'étend davantage sur les mesures : l'État doit donc diminuer les prestations sociales ; le citoyen doit montrer plus de responsabilité personnelle et il ne doit plus se tourner tout de suite vers l'État. Des changements profonds et des décisions douloureuses sont nécessaires pour préserver la substance de l'État-providence. Et le chancelier précise que l'agenda vise à réformer l'État-providence et non pas à le détruire.

156

L'agenda porte essentiellement sur trois domaines : les retraites, la politique de santé et le marché du travail. Les retraites seront revalorisées dans l'avenir plus lentement que dans le passé ; en 2003, il y a même, pour la première fois, une baisse effective. Pour contenir les dépenses de l'assurance maladie, les mesures prévues augmentent les charges pour les assurés, notamment par le paiement d'une taxe trimestrielle de 10 euros si l'on consulte un médecin. Parmi les différentes mesures concernant le marché du travail, la plus célèbre est connue sous le sigle Hartz IV⁴ : à partir du 1^{er} janvier 2005, les prestations seront réduites pour un nombre important des chômeurs de longue durée. En outre, ils seront obligés d'accepter n'importe quelle offre de travail sous peine de sanctions financières.

L'agenda ne signifie pas seulement un tournant de la politique du gouvernement SPD/Verts. Ce qu'on appelle la transformation (*Umbau*) de l'État-providence est en fait une réduction (*Abbau*), dans une proportion modérée. Les Allemands, habitués à un État-providence dont les prestations assez généreuses sont constamment améliorées depuis les années 1950, sont confrontés pour la première fois à des coupes sensibles. On peut remarquer que, comparé à la situation dans d'autres pays, y inclus la France, l'État-providence allemand garde un niveau tout à fait satisfaisant ; mais les Allemands ne font pas la comparaison avec la France ou avec les États-Unis, mais avec leur propre situation antérieure – et ils sont mécontents.

À y regarder de près, on s'aperçoit qu'il ne s'agit pas seulement d'assainir la base financière de l'État-providence : c'est une nouvelle philosophie qui apparaît, le plus clairement reconnaissable à travers les mesures de Hartz IV. La philosophie traditionnelle, fortement ancrée dans l'histoire et la culture politique allemandes, fait une place prépondérante à l'État. Le citoyen s'attend à ce qu'il l'aide quand il rencontre des difficultés économiques et sociales, qu'il le protège contre tous les risques. La notion de *Vater Staat* (le père État) est très significative.

Parmi les partis politiques, c'est dans le SPD que cette philosophie était le plus fortement enracinée. Mais la politique suivie par le long gouvernement du chancelier chrétien-démocrate Helmut

2. 4,35 millions encore en septembre 2004, un taux de 10,5 %. Dans les Länder de l'ancienne RFA, 8,4 % ; dans les nouveaux Länder, 18,3 %.

3. Les transferts annuels s'élèvent toujours à plus de 80 milliards d'euros.

4. Peter Hartz, directeur du personnel de Volkswagen, a conçu l'ensemble des réformes que le gouvernement a pris à son compte (avec des modifications) – les différentes « tranches » sont numérotées.

Kohl (de 1982 à 1998) était imprégnée elle aussi de la même philosophie. Il n'y a pas eu de thatcherisme allemand. Cependant, en 2003, le vent a tourné. Sous l'impulsion d'Angela Merkel, élue présidente de la CDU en avril 2000, à la suite du scandale financier du parti⁵, la CDU prend une orientation nettement plus libérale, consacrée par le congrès de Leipzig en décembre 2003. Sous une forme plus modérée, l'agenda 2010 était déjà inspiré de la nouvelle philosophie libérale. Puisque les Verts soutiennent les mêmes positions – que le FDP préconise depuis toujours –, il n'y a que l'aile gauche minoritaire du SPD, un courant important dans la CSU bavaroise, et surtout le PDS qui défendent la philosophie sociale traditionnelle. Mais on n'exagère guère si l'on conclut que le consensus social-démocrate/catholicisme social est remplacé par un nouveau consensus plus ou moins libéral.

La nouvelle philosophie met au centre l'individu et sa propre responsabilité, fait appel à ses efforts, tandis que l'État se décharge d'un certain nombre d'engagements. Il doit se contenter d'aider ceux qui ont vraiment besoin de son aide, mais il ne doit plus et ne peut d'ailleurs plus garantir à tous un certain niveau de vie (relativement élevé). L'État-providence allemand est ramené d'une communauté de prospérité à une communauté de secours⁶. Après le renouveau entrepris par le gouvernement de Konrad Adenauer, c'est sans doute la réforme la plus profonde de l'État-providence allemand. Et le mot « réforme » n'est plus synonyme d'améliorations en faveur de la grande majorité, mais synonyme de

détériorations qui touchent aussi, sinon surtout, les plus démunis.

Il n'est pas étonnant que l'agenda ait vite soulevé des critiques. Il a conduit à une série de défaites électorales du SPD, à un refroidissement entre lui et les syndicats, et finalement à la crise la plus profonde du SPD depuis 1945. En plus, il contribue à une nouvelle détérioration des relations entre les Allemands de l'Ouest et ceux de l'Est (Wessis et Osis) et il nourrit une crise de confiance sérieuse des Allemands à l'égard de leur démocratie.

CRITIQUES À L'ÉGARD DE L'AGENDA

157

Les critiques les plus diverses ont été énoncées aussitôt l'agenda présenté. Une critique répandue déplore que ce tournant politique important n'ait pas donné lieu à des explications plus élaborées et surtout à une nouvelle « vision » politique. Effectivement, le discours du chancelier du 14 mars 2003 s'est limité à un programme de travail pour retrouver la croissance économique et arriver à une diminution sensible du chômage. À peine parle-t-il de l'avenir des jeunes qu'il ne faudrait pas trop charger. Dans une nouvelle déclaration devant le Bundestag, le 25 mars 2004, sorte de bilan intermédiaire de l'agenda, le chancelier insiste beaucoup sur ce point et en fait son argument principal. Afin de « préserver les chances de nos enfants et petits-enfants » et pour que l'Allemagne reste, sous des conditions qui ont évolué profondément, un pays de prospérité et de justice sociale – une notion qui a manqué complètement lors de la présentation de l'agenda –, il faut la réformer. Mais

5. Voir notre analyse « La crise de la CDU », dans *Pouvoirs*, n° 94, *L'État-providence*, 2000, p. 131-140.

6. Voir l'éditorial de la *Süddeutsche Zeitung*, 14-15 août 2004 : « Die neue Notgemeinschaft ».

tout en évoluant, l'Allemagne doit rester « une société sociale » (*eine soziale Gesellschaft*) et non pas être dominée par les égoïsmes des individus ou des groupes. Si l'on ne peut pas maintenir l'État-providence tel qu'il existe et si l'on ne doit pas combattre chaque réforme comme une attaque contre la justice – cela s'adresse à l'aile gauche du SPD et aux syndicats –, il ne faut pas non plus que la société se dissolve – ce sera le résultat de la politique prônée par les libéraux « purs et durs », donc la plus grande partie de l'opposition.

158 Toutefois, les contours de cette nouvelle société restaient encore dans le vague. Au moins la notion de justice sociale est-elle complétée: la compensation ne doit pas seulement se faire à l'intérieur de la génération active, mais entre au moins trois générations: les retraités, les actifs et les enfants et petits-enfants. Malgré ces efforts, on ne saisit pas encore très bien ce qui doit remplacer l'État-providence traditionnel si ce ne doit pas être « l'État minimum » des libéraux.

La critique de l'opposition porte sur la forme et sur le fond. Puisque le gouvernement réalise les réformes nécessaires d'une façon maladroite et souvent confuse, elles perdent une partie de leur efficacité, et les gens sont désorientés. Mais plus encore, la CDU/CSU et le FDP, soutenus par les organisations patronales et une partie des médias, veulent aller plus loin. Puisque la CDU/CSU dispose de la majorité au Bundesrat et que la deuxième chambre doit donner son accord à la plupart des lois nécessaires⁷, elle a réussi à imposer certaines de ses exigences qui ont durci les mesures.

Cependant, il faut bien constater que la CDU est loin d'être unanime sur son programme de réformes.

La critique de l'aile gauche du SPD et des syndicats va dans l'autre sens: la politique de l'agenda manque, selon eux, d'équilibre social. Ils demandent, sans grand succès, d'une part des corrections pour adoucir les réformes les plus dures, d'autre part – et en vain – de « faire payer les riches » pour corriger les iniquités (par un impôt sur la fortune et l'arrêt d'autres baisses d'impôts prévues pour le 1^{er} janvier 2005). Cette critique est certes exagérée et quelque peu sommaire et elle ne tient pas assez compte des contraintes extérieures (Union européenne et pacte de stabilité, mondialisation), mais elle n'est pas sans fondement. Puisqu'un objectif essentiel de l'agenda est la réduction des dépenses sociales, ce sont les bénéficiaires des prestations sociales qui sont directement concernés. Et ce sont les couches populaires qui supportent les réductions générales (assurance maladie, retraites) beaucoup plus que les gens aisés. Par contre, ce sont ces derniers qui profitent le plus de la réforme fiscale.

Finalement, il y a une critique qui met en cause l'efficacité de la politique de réformes: puisqu'elle n'a pas atteint ses buts proclamés, il faut l'abandonner et la remplacer. Les différentes mesures de l'agenda ont pour effet de diminuer le pouvoir d'achat, tandis que la politique d'austérité de l'État freine la reprise économique. Ainsi, l'agenda et sa politique de l'offre a aggravé la stagnation économique, et le chancelier Schröder est dénoncé par Oskar Lafontaine comme « le nouveau Brüning⁸ ». Pour sortir de

7. Voir notre analyse « La cohabitation à l'allemande », dans *Pouvoirs*, n° 84, *La liberté*, 1998, p. 177-189.

8. Heinrich Brüning, chancelier de 1930 à 1932, pratiquait une politique d'austérité pour

la crise, il faut donc changer de cap et pratiquer une politique keynésienne. C'est l'aile gauche du SPD, soutenue par la majorité des syndicats et quelques économistes, qui prône cette « nouvelle » politique, jusqu'à présent sans succès⁹.

LA CRISE DU SPD

L'agenda a entraîné des conséquences dramatiques pour le SPD, certes imprévisibles dans leur gravité. Elles sont le plus visibles dans les résultats électoraux et les sondages. Qu'il s'agisse d'élections européennes, régionales ou municipales, le SPD encaisse des défaites qu'il faut bien considérer comme historiques.

La série des revers commence déjà quelques semaines avant le fameux discours du chancelier devant le Bundestag. Le 2 février 2003, le SPD perd les élections dans la Hesse (recul de 10,3 points) et en Basse-Saxe (-14,5 points!). La CDU, qui défend sa majorité dans la Hesse et conquiert le fief de Gerhard Schröder, élargit de ce fait sa majorité au Bundesrat. Les débuts brouillons du nouveau gouvernement et une politique déjà en contradiction avec ses proclamations pendant la campagne électorale en sont les causes. Le succès du SPD à Brême¹⁰, le plus petit Land de l'Allemagne, est dû à des facteurs locaux (la très grande popularité du maire) et reste exceptionnel. En Bavière (21 septembre 2003), le SPD reste, avec 19,6 % (-9,1 points), pour la première fois au-

dessous de 20 % et on se demande s'il est encore un « grand » parti attrape-tout (*Volksparterei*). La CSU, elle, triomphe avec 60,7 % et conquiert la majorité des deux tiers au Landtag (Parlement régional). L'espoir du SPD d'avoir plus de succès en dehors du fief d'Edmund Stoiber est bientôt déçu. À Hambourg, autrefois une de ses places fortes, il n'atteint, le 29 février 2004, que 30,5 % (-6 points), son plus mauvais résultat depuis 1945. La CDU fait un bond (+21 points!), enregistre son meilleur résultat dans la ville et obtient la majorité absolue des sièges. Aux élections européennes, le 13 juin 2004, c'est la catastrophe: les 21,5 % (-9,2 points) constituent le plus mauvais résultat du SPD dans une élection à l'échelon national depuis la fondation de la République fédérale. Aux élections régionales en Thuringe, le même jour, c'est encore pire: avec 14,5 % (-4 points), il descend encore d'un niveau déjà très bas et il est devancé non seulement par la CDU (majorité absolue au Landtag), mais très nettement aussi par le PDS (26,1 %). Dans la Sarre, autrefois le fief d'Oskar Lafontaine, il perd, le 5 septembre 2004, 13,6 points, retombant ainsi, avec 30,8 %, à son niveau de 1960, et il est nettement distancé par la CDU (majorité absolue au Landtag). Si le résultat en Brandebourg est, le 19 septembre 2004, avec 31,9 % (-7,4 points), moins mauvais que les sondages ne le laissaient craindre, en Saxe, c'est, le même jour, la débâcle: pour la première

159

surmonter la crise économique. En fait, sa politique aggravait la situation et donnait des arguments aux partis extrémistes (NSDAP et KPD).

9. L'argumentation détaillée se trouve, de façon polémique, mais appuyée sur des faits et des chiffres, in Albrecht Müller, *Die Reformlüge*, Munich, Droemer, 2004. L'auteur était un collaborateur de Willy Brandt et de Helmut Schmidt.

10. Avec 42,3 % (-0,3 point), le SPD reste le parti le plus fort, tandis que la CDU recule de 7,3 points (29,8 %).

fois depuis 1945, le SPD reste en dessous de 10 % et ne devance, avec 9,8 %, que de très peu le parti d'extrême droite NPD. Des élections municipales dans plusieurs Länder confirment cette pente glissante vers le bas qui ressemble parfois à une chute libre.

La tendance générale est sans équivoque, indépendamment des situations régionales. C'est le même facteur qui joue partout le rôle dominant : une grande partie des électeurs, parfois plus de la moitié, déclarent voter contre « la politique de Berlin ». Ils utilisent les élections intermédiaires pour manifester leur mécontentement avec les mesures de l'agenda 2010.

Le SPD perd surtout ses électeurs, jusqu'à présent particulièrement fidèles, des couches populaires (ouvriers, employés, chômeurs). Récusant la politique « antisociale » du gouvernement fédéral, ils ne voient plus dans le SPD le parti qui défend leurs intérêts et s'occupe de leurs problèmes. Dans la plupart des Länder, la CDU – et surtout la CSU en Bavière – tient maintenant la première place dans l'électorat ouvrier. Même si les ouvriers et les chômeurs ne votent guère plus pour la CDU qu'auparavant, et s'ils restent simplement chez eux, la pilule est amère à avaler pour le SPD.

Les sondages corroborent le verdict des urnes. Depuis novembre 2003, le SPD reste au-dessous de 30 %. Parfois, il ne dépasse pas 25 %, le chiffre le plus bas que les sondages aient jamais donné pour le parti. Comparé au résultat des élections au Bundestag en 2002, c'est une chute jamais enregistrée par un parti au gouvernement. Si le SPD n'obtenait effectivement que 30 % (ou moins) des

voix aux prochaines élections au Bundestag, prévues pour 2006, il retomberait au niveau des années 1950, avant son renouvellement au congrès de Bad Godesberg (1949, 29,2 % ; 1953, 28,8 % ; 1957, 31,8 %). Il n'aurait aucune chance de remporter ces élections avec son partenaire, les Verts, bien que ce parti enregistre des progrès aux élections et soit doté de plus de 10 % d'intentions de vote par les sondages. Paradoxalement, les Verts ne sont pas punis par les électeurs pour la politique du gouvernement qu'ils défendent pourtant et qu'ils voudraient même plus résolue et plus sévère. L'explication en est probablement que leur clientèle, plus aisée que celle du SPD, souffre moins des conséquences de la politique de l'agenda.

Aussi douloureuse que la suite des défaites électorales, la perte substantielle d'adhérents est, pour le SPD, un signe grave. Au mois de juin 2004, il y a encore 628 500 membres inscrits. D'un point de vue français, c'est beaucoup, et le PS serait heureux s'il en avait seulement la moitié. Mais pour le SPD, toujours un parti de masse, ce chiffre est décevant, comparé aux périodes antérieures (plus d'un million en 1976 !). Les pertes sont effectivement énormes : depuis 1990, le SPD a perdu 292 600 adhérents, presque un tiers (31 %). Déjà entamé dès son arrivée au gouvernement en 1998, le recul s'accélère depuis le tournant politique de mars 2003¹¹. Comme les résultats électoraux, le nombre d'adhérents est retombé au niveau des années 1950. La CDU/CSU, qui perd aussi des adhérents mais dans des dimensions moindres, dépasse nettement le SPD, avec 764 200 membres, ce qui est aussi une première. Ces pertes entraînent

11. Ainsi, de la fin 2002 à juin 2004, les pertes s'élèvent à 65 000, c'est-à-dire un cinquième de la perte totale depuis 1990, en un an et demi.

un vieillissement des adhérents du SPD. D'une part, les membres plus âgés, souvent inscrits au parti depuis des décennies, quittent « leur parti » moins facilement que les plus jeunes ; d'autre part, il n'y a plus guère d'entrées. Ainsi, en 2003, on constate le chiffre le plus élevé de départs depuis la réunification et, en même temps, le chiffre le plus bas d'entrées depuis 1956. On ne compte que 8 % d'adhérents à l'âge des Jusos (moins de 35 ans), contre 30 % en 1974. Par contre, le pourcentage des plus de 60 ans s'élève maintenant à 42 %.

La perte d'adhérents et les défaites électorales entraînent d'abord des pertes financières. Mais elles entraînent aussi et surtout un découragement, une perte de motivation, de dynamisme (par l'absence des jeunes), bref une crise de militantisme et un affaiblissement de l'organisation. Même si dans une démocratie des médias et à l'époque des experts en communication les adhérents n'ont plus la même importance pour les partis politiques qu'autrefois, un parti comme le SPD perd, avec leur défection, beaucoup de sa force et du sentiment de sa valeur.

Le SPD s'affaiblit aussi par le désaccord avec les syndicats. À la différence de la France, il y a toujours eu une coopération étroite entre le SPD et les syndicats. Malgré certaines tensions, quand le SPD était au gouvernement les syndicats étaient ses alliés naturels. C'était particulièrement sensible et important pendant les campagnes électorales,

comme encore en 2002. Cette union a fait place à un conflit acerbe entre la direction du SPD, notamment le chancelier, et les syndicats les plus puissants. D'accord avec l'aile gauche du SPD, ils reprochent à l'agenda de ne pas tenir suffisamment compte des exigences de justice sociale, et des intérêts de leurs membres.

L'aspect le plus grave de la crise du SPD, ce sont les doutes qu'il fait naître quant à sa conception politique générale et son identité. Sa marque, qui le distinguait des autres partis, tenait à la place centrale qu'il conférait à la notion de justice sociale. Cette notion était définie comme la distribution juste – pas complètement égalitaire – de la richesse matérielle du « haut en bas », c'est-à-dire des couches aisées vers les plus démunies. Et c'est l'État qui devait assurer ce transfert, par sa politique, notamment sociale et fiscale. Le souci principal du SPD était donc le développement de l'État-providence ; mais, actuellement, il doit prendre des décisions qui signifient sa réduction, voire son arrêt. L'agenda est ressenti par les couches populaires comme un abandon de la justice sociale dans sa signification traditionnelle¹². Tandis que les charges nouvelles atteignent les couches populaires, les classes supérieures sont favorisées par la réforme fiscale¹³. Les restrictions qu'apporte l'agenda sont tout de suite sensibles, mais les succès annoncés – notamment une réduction du chômage – se font attendre¹⁴.

161

12. Aux élections régionales en Bavière, un tiers d'anciens électeurs du SPD déclaraient que la justice sociale n'avait plus sa place dans la politique du SPD.

13. Sur le nombre grandissant des Allemands fortunés, voir *Süddeutsche Zeitung*, 23 août 2004. Un rapport du gouvernement fédéral constate un nombre croissant de pauvres, *ibid.*, 20 septembre 2004.

14. Lors de la présentation de l'ensemble des réformes, en septembre 2002, M. Hartz avait prévu, avec un optimisme assez imprudent, de réduire le nombre des chômeurs de 2 millions en trente mois.

Le PDS n'est pas seul à reprocher au SPD de renier ses valeurs fondamentales de solidarité et de justice sociale, de « trahir » sa tradition. Conscient de la tension, pour ne pas dire la contradiction entre les valeurs traditionnelles du parti et sa politique actuelle, le chancelier et un certain nombre de dirigeants du SPD ont fait l'effort de donner une définition (partiellement) nouvelle à la notion de justice sociale¹⁵. Il ne faut ainsi plus réduire cette notion à « une distribution juste de la prospérité acquise », mais accorder la même importance aux chances qu'offre la société à tous ses membres – chance d'obtenir la meilleure éducation et formation possible et d'avoir un emploi. Par conséquent, une politique qui donne la priorité au développement du système d'enseignement et à la création d'emplois, en réduisant les charges sociales sur les salaires, est une politique de justice sociale. De plus, la justice entre les générations doit impérativement faire partie de la justice sociale.

De même, il faut se garder de donner à la notion de solidarité une définition unilatérale. La responsabilité sociale et l'effort individuel sont des compléments indispensables. Finalement, le SPD doit repenser le rôle de l'État dans sa conception politique. Jusqu'à présent trop étatiste, il lui faut dorénavant accorder plus d'importance au principe de subsidiarité (un emprunt à la doctrine sociale de l'Église!) et, par conséquent, à la responsabilité individuelle.

Le ministre de l'Économie et du Travail, Wolfgang Clement, n'exagère guère quand il parle d'un nouveau Bad Godesberg¹⁶. L'agenda fonde effectivement une pratique nouvelle pour laquelle il faut encore trouver une explication théorique. L'accord Schröder-Blair de 1999 était une première tentative, abandonnée à cause d'une résistance interne au SPD. En fait, le SPD s'est engagé maintenant, en soutenant la politique de son chancelier, dans « la troisième voie »¹⁷, mais sans que la direction l'avoue ouvertement et ose en donner un fondement théorique.

Les défaites électorales, la baisse persistante dans les sondages et la perte massive d'adhérents ont soulevé dans le SPD critiques et controverses. L'accord presque unanime dans les instances dirigeantes du parti et le vote massif (90 % des délégués) du congrès extraordinaire du SPD à Berlin, le 1^{er} juin 2003, comme du congrès de Bochum en novembre 2003 en faveur de l'agenda, ne donnent sans doute pas une image fidèle de l'humeur dans le parti. La menace, cachée ou ouverte et plusieurs fois répétée, du chancelier de se retirer au cas où le parti désavouerait sa politique a certes facilité l'obtention de ces votes. Cependant, selon des sondages, une bonne moitié seulement du parti soutient vraiment la politique de l'agenda. Cette situation est à l'origine de la décision surprenante de Gerhard Schröder d'abandonner la pré-

15. Discours du chancelier au Bundestag le 25 mars 2004, au congrès du SPD à Bochum le 17 novembre 2003; surtout toute une série d'articles et d'entretiens dans le *Vorwärts*, organe officiel du SPD, en 2003 et 2004.

16. Au congrès de Bad Godesberg, en novembre 1959, le SPD avait adopté un programme qui abandonnait le marxisme pour accorder la théorie avec une pratique déjà bien établie et guère contestée.

17. Voir Anthony Giddens et Tony Blair, *La Troisième Voie*, Paris, Seuil, 2002.

sidence du parti¹⁸. Il propose Franz Müntefering, déjà président du groupe SPD au Bundestag, comme son successeur. Un congrès extraordinaire le consacre, le 21 mars 2004, à une majorité écrasante (95 %). Contrairement à Gerhard Schröder, qui n'a jamais été l'enfant chéri du parti, Franz Müntefering y est très populaire; il parle le langage des « camarades » et trouve facilement le contact avec « la base ». Il a réussi à calmer les débats internes, mais les résultats électoraux restent peu satisfaisants.

Y a-t-il, pour le chancelier et le SPD, une sortie de la crise ? S'il changeait de cap et engageait une politique keynésienne, comme le réclame inlassablement Oskar Lafontaine, le chancelier perdrait toute crédibilité et le SPD risquerait de s'enfoncer encore plus profondément dans la crise. Conscient de cela, mais aussi convaincu que sa politique est la bonne, le chancelier montre une fermeté impressionnante. Une meilleure communication et une meilleure explication pourraient aider à ce que la politique de l'agenda soit mieux comprise et acceptée.

DES CHANGEMENTS DANS LE SYSTÈME DES PARTIS ?

L'affaiblissement du SPD a naturellement une influence sur tout le système des partis et par la suite sur le fonctionnement du système politique. On a déjà dit que les victoires de la CDU/CSU aux élections régionales ont élargi sa majorité au Bundesrat et qu'il faut l'accord de la deuxième chambre pour la plupart des mesures législatives importantes (notamment Hartz IV). Les résul-

tats des élections en Saxe et en Brandebourg ont démontré que cette situation n'est pas seulement avantageuse. L'électeur tient la CDU, à bon droit, pour aussi responsable des décisions dont il est mécontent que le SPD, et il se détourne maintenant aussi de la CDU. Les victoires électorales de cette dernière sont fragiles, car elle perd des voix (en chiffres absolus) dans toutes les élections de l'année 2004, à l'exception de Hambourg. Les élections européennes et trois élections régionales sur cinq se soldent même par un recul en pourcentage. Après les manifestations contre Hartz IV dans les nouveaux Länder, cette évolution est particulièrement nette. Le 19 septembre 2004, la CDU perd 15,8 points en Saxe (où elle reste tout de même le parti le plus fort) et 7,2 points en Brandebourg, où, avec seulement 19,4 %, elle n'arrive que loin derrière le SPD (31,9 %) et même le PDS (28 %). On peut donc en conclure que ce sont les deux grands partis qui paient la politique des réformes sociales dont ils portent ensemble la responsabilité.

Les partis qui profitent du large mécontentement sont des partis protestataires et populistes. En Saxe comme en Brandebourg, le PDS et l'extrême droite ont rassemblé un tiers des voix. Le PDS, qui était la force dominante des manifestations contre Hartz IV, améliore sa position dans les nouveaux Länder (gains à toutes les élections) et obtient des pourcentages équivalents, voire supérieurs à ceux des deux « grands ». Ses progrès plus modestes en Allemagne de l'Ouest (2,3 % en Sarre, un gain de 1,5 point), ajoutés à sa forte position dans

163

18. Normalement, le chancelier est en même temps président de son parti. L'exception la plus notable était Helmut Schmidt.

les nouveaux Länder, pourraient lui permettre de franchir la barre des 5 % en 2006 et de revenir au Bundestag. L'agenda sert à la réanimation efficace d'un moribond.

Après le PDS, c'est à l'extrême droite que profite l'agenda. Après avoir échoué de peu en Sarre (4 %), le NPD triomphe en Saxe. Avec 9,2 % (+ 7,8 points), il est presque à égalité avec le SPD ! En Brandebourg, la DVU, autre parti d'extrême droite¹⁹, se maintient au Landtag (6,1 %). Dans les deux Länder, l'extrême droite est nettement plus forte que les Verts ou le FDP. Ce sont surtout les jeunes²⁰, chômeurs et ouvriers précaires qui sont séduits par ces partis. Dans une situation souvent difficile et avec des perspectives plutôt sombres, ils applaudissent les slogans nationalistes et xénophobes et partagent la critique sommaire à l'égard des partis et des institutions représentatives.

On voit bien que la stabilité de la démocratie allemande court un danger réel. Dans l'hypothèse, qu'on ne peut plus exclure, où le PDS et l'extrême droite seraient représentés dans le prochain Bundestag, il sera difficile de former une majorité²¹. Il ne faut pas encore penser à l'instabilité de la République de Weimar, mais les jours tranquilles de la deuxième république allemande pourraient bien prendre fin.

UN NOUVEAU CONFLIT INTERALLEMAND EST-OUEST ?

Le succès du PDS aux élections dans les nouveaux Länder révèle un problème devenu virulent et très visible avec les

manifestations contre les réformes du marché du travail (Hartz IV). Ces manifestations rassemblaient dans les villes en Allemagne de l'Est des dizaines de milliers de personnes, tandis que les rangs des manifestants étaient beaucoup plus clairsemés dans les villes de l'Allemagne de l'Ouest (parfois seulement quelques centaines). Cette différence s'explique bien sûr par le nombre beaucoup plus grand de chômeurs concernés dans l'ex-RDA, souvent mal informés. Mais cette explication est insuffisante ; les observateurs tombent d'accord pour ne voir dans l'opposition à cette réforme qu'une occasion pour manifester un mécontentement plus général et plus profond. Les « Osis » se sentent toujours et peut-être de plus en plus comme des citoyens de « deuxième classe » et ils croient que les Allemands de l'Ouest ont renoncé à la solidarité, malgré les transferts importants qui continuent. Ce sentiment de frustration peut certes se fonder, partiellement, sur une attitude souvent condescendante, parfois hautaine des « Wessis », mais il a ses racines aussi dans l'expérience vécue dans la RDA. La RDA était une dictature qui prenait soin de ses citoyens-sujets d'une façon assez étendue, même si c'était à un niveau de prospérité modeste (*Fürsorgediktatur*). La justice sociale était sentie, dans une certaine mesure, comme une égalité sociale, malgré les privilèges de la *nomenklatura*. À l'État incombait tout naturellement la tâche de réaliser cette justice sociale. Les citoyens de l'ex-RDA supportent donc mal des inégalités trop marquées. La majorité ne considérerait

19. Pour la première fois, les deux partis ont conclu un accord de ne pas se faire concurrence.

20. En Saxe, 20 % des électeurs nouveaux votent NPD !

21. Au Landtag de Saxe, six partis sont maintenant représentés, ce qu'on n'avait pas vu dans un Landtag depuis les années 1950.

pas un régime qui accepte trop d'inégalités comme une démocratie²². Le côté social d'une démocratie leur paraît plus important que le côté libéral. Ce passé (et il faudrait y ajouter les douze années de la dictature nazie) explique aussi que les attentes des « Ossi » envers l'État sont particulièrement grandes. Ils sont moins prêts que les « Wessis » à accepter une politique qui tend à réduire le rôle de l'État, qui ne lui confie plus la tâche de protéger l'individu contre tous les risques de la vie. Si l'on tient compte de ce contexte, il n'est pas étonnant que le soutien à la démocratie réelle se réduise car elle n'apporte plus ni la sécurité sociale ni la prospérité comme on l'attendait lors de la réunification²³.

L'incompréhension chez beaucoup de citoyens des nouveaux Länder correspond à une irritation croissante chez les « Wessis ». De plus en plus souvent, l'opinion est exprimée que les problèmes économiques (par exemple, dans certaines villes de la Ruhr) seraient aggravés par les transferts vers les nouveaux Länder. Les aides de l'État ne devraient plus, selon ces « Wessis », être données uniquement aux nouveaux Länder, mais aussi aux villes et aux régions à l'ouest qui en ont besoin (ce qui aurait pour résultat de réduire d'autant l'aide aux nouveaux Länder).

Les remarques du Bundespräsident qui constate les différences de niveau de vie entre l'Est et l'Ouest, le Nord et le Sud, tout en indiquant qu'il faut les accepter et non pas essayer de les aplanir artificiellement par des subventions permanentes, sont certes justes, mais tombent à un mauvais moment. Comme

la politique de l'agenda, ces remarques risquent d'envenimer les relations toujours difficiles entre les deux parties de l'Allemagne qui ont été séparées pendant quarante ans. Si l'on en croit les sondages²⁴, un « Ossi » sur huit – et même un « Wessi » sur quatre – voudrait revenir sur la réunification. Le journaliste Peter Bender a-t-il eu raison de dire que, depuis le 3 octobre 1990, l'Allemagne est unifiée, mais pas encore les Allemands ?

UNE CRISE DE LA DÉMOCRATIE ALLEMANDE ?

Bonn n'est pas Weimar – tel est le titre d'un livre célèbre d'un journaliste suisse qui date de 1956. Cet optimisme n'est-il plus de mise ? Après les succès électoraux de l'extrême droite, les observateurs, notamment étrangers, se posent avec une certaine inquiétude la question de savoir si la démocratie allemande n'est pas un système qui ne fonctionnerait que pour « les beaux jours » (*Schönwetterdemokratie*). Ils se demandent si elle est assez solide pour tenir bon dans des périodes difficiles, quand la situation économique et financière contraint à des coupes douloureuses dans les prestations sociales.

Incontestablement, il y a des indices qui paraissent signaler qu'un nombre croissant d'Allemands prend ses distances à l'égard de la démocratie. Un premier indice est la participation électorale, qui recule sensiblement depuis quelques années. Aux élections européennes, elle est tombée, avec 43 %, à son point le plus bas d'une élection à l'échelon national. Les 55,5 % de participation en Sarre constituent le chiffre le plus bas d'une

165

22. Voir un sondage dans *Die Zeit*, 2 septembre 2004.

23. Un tiers, selon le même sondage.

24. Sondage de l'Institut Forsa, in *Saarbrücker Zeitung*, 9 septembre 2004.

élection régionale dans un Land de l'ancienne RFA. Depuis 1994, c'est un recul de près de 20 points ! Souvent ce n'est même pas la moitié des inscrits qui vote aux élections municipales²⁵. Cette abstention ne s'explique pas en premier lieu par un désintérêt politique général ; depuis quelques années, c'est d'une abstention protestataire dirigée contre les partis établis, peut-être contre la démocratie représentative, qu'il s'agit. Mais aux élections décisives, c'est-à-dire au Bundestag, la participation, même en recul, se tient à un haut niveau (80 %).

166

Un autre indice est le vote en faveur des partis d'extrême droite et, dans une moindre mesure, en faveur du PDS. Le tabou historique, les querelles entre les différents partis et leurs chefs, l'absence d'un leader charismatique et, peut-être surtout, une très bonne situation économique et sociale ont jusqu'à présent empêché que l'extrême droite ne devienne une force politique de quelque importance. Les résultats électoraux récents, notamment en Saxe, semblent indiquer que cela pourrait changer. Si le vote pour l'extrême droite doit être interprété surtout comme un vote protestataire, qui pourrait disparaître aussi vite qu'il est apparu, il faut pourtant tenir compte de sa composante politique, à

savoir xénophobe et antidémocratique.

Un troisième indice est donné par les sondages, souvent ambigus et même contradictoires. Quelques tendances paraissent tout de même assez claires. Le pourcentage de la population qui soutient sans réserves la démocratie (dans un sens abstrait) est tombé à environ 50 %, un des chiffres les plus bas depuis la réunification. Le pourcentage des démocrates convaincus est sensiblement inférieur dans les nouveaux Länder. La satisfaction envers la démocratie « réelle », telle qu'elle fonctionne, s'élève encore à 60 % dans l'ancienne RFA, et à 30 % seulement dans l'ancienne RDA²⁶. L'attitude est particulièrement négative à l'égard des partis politiques : deux tiers les voient d'un œil assez critique ou les récusent purement et simplement. Les deux grands notamment, le SPD et la CDU, perdent adhérents et électeurs dans des proportions inquiétantes. La confiance en leur capacité à apporter des solutions à des problèmes comme le chômage est faible. Et pourtant la stabilité de la démocratie allemande a reposé jusqu'à présent essentiellement sur eux.

Il ne faut ni exagérer ni dramatiser, mais il est bien possible que la deuxième démocratie allemande entre dans sa phase la plus difficile.

25. Par exemple, 38,5 % seulement des inscrits ont participé au deuxième tour, décisif et ouvert, de l'élection du maire de Saarbrücken, le 19 septembre 2004.

26. *Datenreport 2004*, Bonn, 2004, p. 650.