

ADOLF KIMMEL

LES ÉLECTIONS ANTICIPÉES
 AU BUNDESTAG,
 18 SEPTEMBRE 2005 :
 UN TOURNANT DANS LA VIE
 POLITIQUE ALLEMANDE ?

163

UNE VOIE TORTUEUSE
 VERS DES ÉLECTIONS ANTICIPÉES

Pour la troisième fois depuis 1949, l'Allemagne a procédé à une dissolution du Bundestag et à des élections législatives anticipées. La première dissolution fut décrétée par le Bundespräsident Gustav Heinemann le 22 septembre 1972. À cause du passage d'un certain nombre de ses députés vers le groupe CDU/CSU, la première coalition sociale-libérale avait perdu sa majorité étroite, sortie des élections de 1969. Après l'échec de la motion de censure constructive¹ déposée par la CDU/CSU et l'incapacité du gouvernement à faire voter la loi de finances, le chancelier Willy Brandt, appliquant pour la première fois l'article 68 de la Loi fondamentale, avait

déposé une motion de confiance – dans l'intention de ne pas obtenir cette confiance. Cette utilisation quelque peu malhonnête de l'article 68 était, dans ces circonstances, le seul moyen de parvenir à la dissolution du Bundestag. Ainsi, après le refus (recherché) de la confiance, le Bundespräsident Heinemann accepta de donner suite à la proposition du chancelier de dissoudre le Bundestag.

Les dispositions qui règlent la dissolution du Bundestag s'expliquent, comme beaucoup d'autres, par l'expérience malheureuse de la République de Weimar. À l'époque, le Reichspräsident pouvait dissoudre le Reichstag sans aucune entrave. Dans les dernières années de la République de Weimar, l'utilisation de ce droit, par le maréchal

1. Selon l'article 67 de la Loi fondamentale, « le Bundestag ne peut exprimer sa défiance envers le chancelier fédéral qu'en élisant un successeur à la majorité de ses membres ».

Hindenburg², avait eu pour conséquence d'éliminer le Parlement de la vie politique et d'ouvrir la voie à un régime présidentiel autoritaire (qui, lui, a facilité l'installation de la dictature nazie). Afin que l'histoire ne se répète pas, la Loi fondamentale rend extrêmement difficile une dissolution du Bundestag.

En 1972, la dissolution du Bundestag par l'utilisation de l'article 68 ne fut pas contestée parce que c'était la seule possibilité de sortir d'une situation politique bloquée. Tout autre était la situation lors de la deuxième dissolution, le 6 janvier 1983. Après la rupture de la coalition sociale-libérale (SPD et FDP), Helmut Kohl avait été élu chancelier, à la place de Helmut Schmidt, par une motion de censure constructive (256 voix contre 235), grâce au soutien de la plupart des députés du FDP qui avait fait volte-face. La majorité du nouveau chancelier était donc suffisante et aussi suffisamment cohérente, les députés libéraux, partisans de Helmut Schmidt, ayant déjà quitté le groupe parlementaire. Cependant, aux yeux d'une grande partie de l'opinion, le gouvernement n'avait pas de vraie légitimité démocratique³ et seule une élection pouvait la lui donner. Aussi, la question de confiance, posée par le chancelier dans l'intention d'obtenir la dissolution du Bundestag et des élections anticipées, fut-elle rejetée, le 17 décembre, grâce à l'abstention des groupes CDU/CSU et FDP. Il est évident par ailleurs qu'après une victoire – probable – aux urnes, le

gouvernement de Helmut Kohl aurait encore quatre ans devant lui et non plus seulement deux (jusqu'à la fin normale de la législature). La décision du chancelier ressemblait donc à celle du Premier ministre britannique, c'est-à-dire procéder à une dissolution quand il s'attendait à une victoire électorale. Et, puisque la majorité du SPD souhaitait, elle aussi, des élections anticipées, le Bundespräsident Karl Carstens, CDU, prit la décision de dissoudre le Bundestag malgré ses doutes sur la conformité de la procédure à la Constitution.

Cette fois il n'y eut pas seulement une controverse assez vive parmi les constitutionnalistes, mais une saisine de la Cour constitutionnelle par quelques députés. Dans sa décision (6:2) du 16 février 1983, la Cour déclara la dissolution conforme à la Loi fondamentale. Tout en précisant que la Constitution ne permettait pas une dissolution « à l'anglaise », les juges accordèrent au chancelier une liberté très grande d'appréciation de la situation politique.

En mai 2005, l'initiative du chancelier fut une surprise pour tout le monde. Il est vrai que le gouvernement de Gerhard Schröder avait beaucoup de mal à faire accepter sa politique de réforme, fondée sur l'Agenda 2010⁴, par son propre parti. Après la grave défaite du SPD aux élections régionales en Rhénanie du Nord-Westphalie, le 22 mai⁵, la résistance de l'aile gauche du SPD contre la

2. Dissolutions du 18 juillet 1930, du 4 juin et du 12 septembre 1932 et du 1^{er} février 1933.

3. Aux élections de 1980, le FDP avait fait campagne en tant que partenaire du SPD, avec lequel il formait une coalition. Au milieu de la législature, en 1982, il changeait de côté.

4. Voir notre analyse, « Le chancelier Schröder, l'Agenda 2010 et la crise du SPD », *Pouvoirs*, n° 112, *La Russie de Poutine*, 2005, p. 155-160.

5. Dans ce fief où il était au pouvoir depuis 39 ans, le SPD reculait à 37,1 %, son plus mauvais résultat depuis 1954 ! La CDU obtenait 44,8 % et formait une coalition gouvernementale avec le FDP.

politique du gouvernement risquait de se durcir. On pouvait craindre que les difficultés du gouvernement ne s'accroissent, voire, avec une majorité aussi étroite, que sa vie ne soit menacée. De plus, la CDU/CSU disposait de la majorité au Bundesrat et était capable soit de rejeter des lois votées par la majorité SPD/Verts du Bundestag, soit de contraindre le gouvernement à des compromis douloureux. Dans cette situation, le chancelier a pris le risque d'une fuite en avant et proclama, le soir même, son intention de faire dissoudre le Bundestag afin que les électeurs renouvellent leur confiance en sa politique⁶.

Les motifs de cette décision restent assez mystérieux, car une défaite électorale du camp gouvernemental paraissait hautement probable. Un motif inavoué a probablement influencé la décision : des syndicalistes et des déçus du SPD avaient fondé un nouveau parti, l'« Alternative électorale pour le travail et la justice sociale » (WASG). Aux élections en Rhénanie du Nord-Westphalie, il obtient 2,2 %, sans personnalité connue (Oskar Lafontaine viendra plus tard) et sans organisation digne de ce nom pour mener la campagne électorale. Pour la première fois depuis la scission du USPD en 1917, le spectre d'une dissidence à gauche menaçait donc le SPD. Perspective effrayante ! Le calcul fut, semble-t-il, le suivant : en cas d'élections anticipées, le temps manquerait à la WASG pour recruter des membres et se donner une organisation efficace. Par conséquent, elle échouerait à la barre des 5 % et resterait un groupuscule sans importance, vouée à une disparition prochaine.

Le chancelier dépose donc, le 1^{er} juillet, une motion de confiance au Bundestag. Comme prévu et souhaité, il n'obtient pas la majorité : les groupes de la CDU/CSU et du FDP votent contre, la moitié des députés du SPD et des Verts votent la confiance, l'autre moitié s'abstient. Le Bundespräsident Horst Köhler donne suite à la proposition du chancelier et décrète, le 21 juillet, la dissolution du Bundestag, fixant les élections au 18 septembre. Comme en 1982, des députés (de la coalition gouvernementale) ont recours à la Cour constitutionnelle. Dans sa décision (7:1) du 25 août, la Cour déclare la dissolution conforme à la Loi fondamentale, suivant de près l'argumentation de la décision de 1983.

S'il est exagéré de prétendre que les fondements du régime parlementaire sont menacés, la pratique répétée de l'article 68, certifiée par la Cour constitutionnelle, a quand même des conséquences sur le fonctionnement des institutions. Le Bundespräsident, qui n'a que très peu de pouvoir, paraît encore plus affaibli. Trois titulaires de la fonction suprême ont ainsi pris, sans y être obligés, une décision souhaitée par le chancelier. De ce fait, une convention constitutionnelle s'est établie et il paraît difficile que, dans des situations comparables, les futurs présidents puissent agir autrement. La Cour constitutionnelle a, par un sage *judicial self-restraint* (décision de ne pas trop s'immiscer dans le processus politique), évité non seulement une crise politique, mais peut-être sa propre crise. Une décision sanctionnant le Bundespräsident, le chancelier, la majorité du Bundestag et allant à l'en-

6. Les Verts ne furent informés qu'après coup. Ils n'étaient pas favorables à des élections anticipées.

contre des souhaits d'une majorité très nette de la population aurait soulevé une tempête d'indignation contre la Cour. La position du chancelier, déjà assez forte, est, elle, renforcée. Certes, il n'a pas, en matière de dissolution, la même liberté que son collègue britannique, mais il peut espérer faire dissoudre le Bundestag par le Bundespräsident s'il croit que la situation politique l'exige. De ce fait, il peut faire pression sur les députés de sa coalition qui renâclent à soutenir sa politique. L'indépendance du député, déjà fort restreinte par la discipline de groupe, est un peu plus diminuée.

On pourrait éviter de tordre l'article 68 si l'on donnait au Bundestag un droit d'autodissolution. Mais il ne sera pas facile de réunir la majorité des deux tiers au Bundestag et au Bundesrat, nécessaire à une révision de la Loi fondamentale, car les petits partis n'y sont pas favorables.

LES ENJEUX DE LA CAMPAGNE ÉLECTORALE

La campagne électorale a été dominée par les problèmes économiques, fiscaux et sociaux. La politique extérieure et européenne, mais aussi la sécurité intérieure et les réformes de société réalisées par le gouvernement SPD/Verts, n'ont joué qu'un rôle marginal.

La CDU/CSU et le FDP reprochent au gouvernement, et au chancelier personnellement, d'avoir échoué face au problème le plus grave et le plus urgent, la réduction du chômage. Comme en 2002 déjà, l'opposition rappelle à Gerhard Schröder une déclaration, au moins imprudente, selon laquelle il ne mériterait pas d'être réélu s'il ne réussissait pas à faire baisser le chômage «de façon significative». Or, le nombre de chômeurs en 2005 est presque égal à celui de

1998 (4,7 millions). Le chancelier a du mal à se défendre: il accuse les influences extérieures et se montre convaincu que les réformes qu'il a entreprises seront perceptibles aussi sur le marché du travail dans un avenir proche. Au fond, il préconise la continuité de sa politique. La CDU/CSU et, d'une façon nettement plus radicale, le FDP proposent une politique de l'offre afin de renflouer la conjoncture économique languissante, dans l'espoir que la croissance retrouvée créera quasi automatiquement des emplois. Mais ces mesures ne sont pas populaires: l'assouplissement du droit de licenciement, le droit de conclure des accords d'entreprise en dehors des conventions collectives – ce que les syndicats refusent énergiquement –, la baisse des impôts pour les entreprises et la réduction du coût de travail par l'augmentation de la TVA (de 16% à 18%).

L'autre sujet fort discuté est celui des impôts. Le sujet devient même primordial avec la nomination de Paul Kirchhof, professeur à l'université de Heidelberg et ancien juge à la Cour constitutionnelle, dans «l'équipe de compétence» (sorte de *shadow cabinet*) d'Angela Merkel, au poste de futur ministre des Finances. M. Kirchhof propose un système d'imposition fort simple mais aussi fort controversé: un taux unique de 25%, autrement dit *flat tax*. Pour compenser au moins partiellement cette baisse substantielle, M. Kirchhof plaide pour la suppression de presque toutes les possibilités d'exonération d'impôts. La nomination de M. Kirchhof et le débat autour de ses propositions (même si la CDU/CSU ne les fait pas toutes siennes) sont un cadeau pour le chancelier Schröder et le SPD. Demander une augmentation de la TVA

en même temps que vouloir diminuer l'impôt sur les revenus les plus élevés, supprimer l'exemption de l'imposition du travail de nuit et de dimanche (par exemple pour les infirmières ou certaines catégories d'ouvriers), réduire le remboursement des coûts de transport pour se rendre au lieu de travail, créer une cotisation forfaitaire à l'assurance maladie égale pour tous – toutes ces propositions forment ensemble un projet que le SPD peut facilement présenter comme « néolibéral », négligeant les intérêts des couches populaires et heurtant les exigences les plus élémentaires de justice sociale. Le slogan de la CDU/CSU : « Ce qui crée des emplois, c'est social » n'est pas une parade efficace. La CDU/CSU est stigmatisée comme le parti sans conscience sociale, tandis que le SPD peut hisser le drapeau de la justice sociale.

Les différences indéniables entre les programmes de la CDU/CSU et du SPD, grossies dans le climat de la campagne électorale, et une rhétorique plus traditionnellement social-démocrate du chancelier ne sauraient cacher leurs nombreux points communs. Au fond, les deux partis sont convaincus qu'il faut des réformes d'inspiration plus ou moins libérale pour surmonter la stagnation économique et réformer les systèmes de sécurité sociale sans démolir l'État-providence. Autrement dit, poursuivre – peut-être en l'accentuant – la politique commencée avec l'Agenda 2010 approuvée, sur le principe, par la CDU/CSU qui en a soutenu des parties essentielles.

Il n'y a qu'un parti qui s'oppose radicalement à ce « consensus néolibéral », comme il dit, c'est le Parti de gauche (qui n'est à vrai dire pas encore un parti). Il propose essentiellement une politique (néo)keynésienne. Au lieu d'alourdir

toujours plus les budgets modestes des couches populaires et de réduire les investissements publics par une politique de rigueur, il faut augmenter le pouvoir d'achat (augmentation des salaires, des retraites, de l'allocation chômage, etc.) et mettre en vigueur un programme d'investissements publics. On comprend aisément qu'aucun des autres partis, même pas le SPD, ne veut envisager une coalition avec le Parti de gauche et que celui-ci refuse toute alliance aussi longtemps que les autres tiennent à leur « égarement libéral ».

L'électeur allemand n'a pas seulement à se décider sur différents projets politiques, il doit choisir aussi des personnalités, en particulier les prétendants au poste de chancelier. Mais en conclure que les élections au Bundestag sont des élections du chancelier est plus qu'une simplification, c'est une erreur. Les élections allemandes ne sont ni des élections présidentielles américaines ni françaises. Environ 70 % des sondés déclarent que les facteurs les plus importants dans leur vote ce sont les partis et leurs programmes (sans qu'il soit nécessaire de les connaître en détail). Pour 20 % seulement c'est la personnalité de celui – ou de celle – qui dirigera le gouvernement. Ce qui compte plus, ce sont les compétences attribuées aux partis pour résoudre les problèmes les plus graves, c'est le bilan des partis au gouvernement et c'est aussi – peut-être surtout – l'attitude des partis face aux problèmes quotidiens (emploi, impôts, retraites, coûts de santé, etc.).

Si la personnalité des leaders des deux grands partis était le facteur le plus important, le SPD aurait dû gagner assez nettement – et non pas d'extrême justesse – les élections de 2002 comme celles de 2005, car Gerhard Schröder est beau-

coup plus populaire que les leaders de la CDU/CSU. Cette fois encore, les électeurs auraient préféré, s'il y avait une élection directe du chancelier, Gerhard Schröder à Angela Merkel (53 % à 40 %). Non seulement il passe mieux à la télé, mais on lui attribue aussi de meilleures qualités de leadership. On peut estimer que c'est notamment grâce au charisme et au tempérament de lutteur du chancelier que l'énorme avance

(20 points !) de la CDU/CSU du début de campagne a littéralement fondu jusqu'à un seul point à la fin.

En généralisant, on peut dire que le SPD a besoin d'un très bon candidat à la chancellerie pour obtenir un bon résultat (Willy Brandt, Helmut Schmidt, Gerhard Schröder), tandis que la CDU/CSU peut gagner des élections même avec des leaders moins populaires ou moins convaincants.

LE RÉSULTAT ET SES CAUSES

168

	<i>Allemagne</i>	<i>gains / pertes</i>	<i>Ouest</i>	<i>Est</i>	<i>Sièges (gains / pertes)⁷</i>
CDU/CSU	35,2	(-3,3)	37,4	25,3	226 (-25)
SPD	34,2	(-4,3)	35,1	30,4	222 (-26)
FDP	9,8	(+2,4)	10,2	8,0	61 (+14)
La Gauche	8,7	(+4,7)	4,9	25,3	54 (+52)
Les Verts	8,1	(-0,5)	8,8	5,2	51 (-4)
Autres	4,0	(+1,0)			

Le résultat du 18 septembre est un des plus surprenants dans l'histoire électorale allemande depuis 1945. Si les pourcentages obtenus par le SPD, les Verts et le Parti de gauche correspondent *grosso modo* aux pronostics et aux attentes, le très bon résultat du FDP est déjà une surprise, tandis que le résultat beaucoup plus mauvais que prévu de la CDU/CSU paraît presque incroyable. Avant d'avancer une première tentative d'interprétation, il faut souligner quelques traits marquants du résultat global.

Aucun des deux camps ne dispose d'une majorité parlementaire: la coalition SPD/Verts l'a perdue, mais la

CDU/CSU et le FDP ne l'a pas gagnée. C'est ainsi que deux semaines après les élections, on ne connaît ni la future coalition qui formera le gouvernement ni le nom du chancelier.

Comme en 1998 et en 2002, il y a une majorité de gauche: le SPD, les Verts et le Parti de gauche totalisent 51 %. Toutefois, la division de la gauche plurielle allemande est telle qu'elle exclut la formation d'un gouvernement de gauche.

Les deux grands partis reculent dans des proportions qu'on n'a jamais connues (7,6 points). Ils ne rassemblent même plus 70 % des voix à eux deux. Même si le niveau des années soixante-dix était

7. Le Bundestag a 498 membres, mais, par les effets de la loi électorale, il faut ajouter 9 sièges supplémentaires pour le SPD et 7 pour la CDU.

exceptionnel (plus de 90 % !), la chute reste remarquable, car dans les années quatre-vingt-dix la CDU/CSU et le SPD ont encore réuni entre 75 % et 80 % des voix. Sans doute faut-il en conclure que les deux «grands» rencontrent de plus en plus de difficultés à intégrer des parties de l'électorat de 40 % ou plus. Dans un climat d'individualisme accentué, l'identification des électeurs avec un parti s'affaiblit et, comme d'autres organisations de masse, les grands partis ne réussissent plus à s'attacher des membres et des électeurs d'une façon aussi durable et loyale qu'autrefois.

La CDU/CSU enregistre un des plus mauvais résultats de son histoire⁸. Ce qui paraît confirmer que la CDU/CSU a perdu la position dominante qu'elle détenait dans le système des partis.

Le résultat du SPD est également un des plus faibles depuis 1945. Seuls ceux des années cinquante, donc de la période d'avant Bad Godesberg, et celui de 1990, immédiatement après la réunification et avec Oskar Lafontaine comme candidat au poste de chancelier, ont été encore plus mauvais. Mais, puisque ce résultat est moins mauvais que le SPD ne l'avait craint, il le fête comme une victoire.

Les Verts se tiennent à peu près au niveau de 2002, un très bon niveau pour eux. Par conséquent ils sont, eux aussi, plutôt contents. On se trouve donc dans une situation paradoxale : les deux partis qui avaient formé la coalition gouvernementale subissent une défaite et ne disposent plus d'une majorité au Bundestag – et pourtant ils sont contents. Par contre, la CDU/CSU – qui dépasse le

SPD – et aussi un peu le FDP – malgré son succès inespéré – sont déçus. D'un côté, on a évité la débâcle, de l'autre, les espérances ne se sont pas réalisées.

Le FDP peut se considérer comme un des vainqueurs, car il marque un de ses meilleurs résultats (il n'a fait mieux qu'en 1961, 1980 et 1990). Pourtant, pour ce parti de gouvernement par excellence – il est resté au pouvoir plus longtemps que tout autre parti –, c'est presque une défaite car il va rester sur les bancs de l'opposition, ce qu'il n'aime pas.

Le Parti de gauche, lui, est assez heureux. Comparé au résultat du PDS de 2002, il double son pourcentage et sa représentation parlementaire monte de 2 à 54 sièges⁹. Il formera, selon sa propre déclaration, la seule vraie opposition, quel que soit le gouvernement. La montée du Parti de gauche a pour conséquence que, pour la première fois depuis 1945, le SPD se trouve en présence d'un concurrent à gauche, issu (en partie) de ses propres rangs.

Les partis d'extrême droite connaissent, après leurs succès dans quelques élections régionales en 2004, un échec complet. Avec 2,2 % (1,6 % pour le NPD, 0,6 % pour les Republikaner), ils n'avaient aucune chance de faire leur entrée au Bundestag. Mais il faut retenir que les résultats du NPD dans les nouveaux Länder sont nettement supérieurs à ceux en Allemagne de l'Ouest.

Comme en 2002, l'Allemagne est un pays divisé du point de vue de la géographie électorale. La CDU/CSU domine dans le Sud¹⁰, le SPD dans le Nord et l'Est. Dans les nouveaux Länder, le

8. Si l'on met à part les premières élections de 1949, quand le nouveau système de partis n'était pas encore formé, elle n'est restée en dessous – et de peu – qu'en 1998 (35,1 %).

9. En 2002, le PDS a échoué au seuil de 5 % et n'a réussi à conquérir que 2 circonscriptions.

10. Elle devance le SPD en Bavière, Bade-Wurtemberg, Rhénanie-Palatinat et Saxe. Dans les 12 autres Länder, le SPD arrive à la première place.

Parti de gauche/PDS est à égalité avec la CDU. Sur le territoire de l'ancienne RFA, la CDU/CSU et le FDP obtiennent 47,7 %, ce qui sera suffisant pour former une majorité parlementaire¹¹...

La géographie et la sociologie électorale donnent des indications sur les motivations de vote.

170 La religion et le statut professionnel sont les facteurs les plus révélateurs. Ainsi, les résultats de la CDU/CSU en Allemagne du Sud, mais aussi en Rhénanie et en Westphalie, s'expliquent au moins en partie par le facteur religieux. La CDU/CSU obtient à peu près la moitié des votes catholiques¹² en Allemagne de l'Ouest, tandis que le SPD (28 %) et le Parti de gauche restent chacun en dessous de son résultat global. Par contre, seulement 21 % des sans-religion votent pour la CDU/CSU, mais 34 % pour le SPD et 20 % pour le Parti de gauche. L'influence du facteur religieux saute aux yeux si l'on compare le vote des catholiques dans les nouveaux Länder (une minorité de 4 %) en faveur de la CDU/CSU avec son résultat global dans cette région : 45 % à 25,3 % !

Les résultats par catégories sociales montrent qu'il n'y a pas de vote classe contre classe et que tous les partis allemands, et surtout la CDU/CSU et le SPD, sont des partis interclasses (*catch all parties*). Mais il y a tout de même des différences significatives. Le recul de la

CDU/CSU est particulièrement marquant parmi les ouvriers et les chômeurs, tandis que le Parti de gauche y connaît ses plus beaux succès : 12 % des ouvriers et 25 % des chômeurs (la CDU/CSU n'en recueille que 20 %). Le faible résultat de la CDU dans les nouveaux Länder et les pertes considérables que le SPD y subit (-9,3 points), comme le très bon résultat du Parti de gauche/PDS s'expliquent par la situation économique très difficile et un taux de chômage particulièrement élevé¹³. Le Parti de gauche/PDS y est le premier parti parmi les chômeurs (42 %), devant le SPD (26 %) et la CDU (14 %). Le vote pour ce parti est donc un vote de protestation sociale, qui reste pourtant lié au milieu et à l'héritage de l'ancienne RDA, car le Parti de gauche fait beaucoup moins bien en Allemagne de l'Ouest : 14 % parmi les chômeurs (mais 38 % pour le SPD) et 6 % parmi les ouvriers (mais 40 % pour le SPD et 35 % pour la CDU/CSU). Malgré les progrès à l'Ouest, dus à l'alliance avec la WASG, le Parti de gauche/PDS reste surtout un parti des nouveaux Länder.

Le vote selon le sexe est cette fois particulièrement intéressant, puisque pour la première fois une femme aspire au poste de chancelier. La CDU/CSU obtient le même pourcentage (35 %) parmi les femmes et les hommes, mais elle recule beaucoup plus parmi ces derniers (de 5 points, de 1 point seulement parmi les femmes). D'autre part, le SPD recule de 6 points chez les femmes, de

11. Ainsi le vœux d'Edmund Stoiber que « les frustrés » de l'Allemagne de l'Est ne décident pas une deuxième fois, après 2002, de l'issue des élections n'a pas été exaucé.

12. Sans doute faudrait-il faire une différence entre les pratiquants et les non-pratiquants, mais on ne dispose pas des données.

13. En septembre 2005, le taux de chômage s'élève à 17,6 % dans les nouveaux Länder, à 9,5 % dans les « anciens » et à 11,2 % dans l'ensemble du pays.

3 points seulement parmi les hommes. Faut-il en conclure que la CDU/CSU perd chez les hommes parce que son leader est une femme et qu'une partie de l'électorat féminin du SPD le quitte et va à la CDU/CSU à cause d'Angela Merkel ?

Reste la question la plus intéressante, mais aussi la plus difficile : Quels étaient les motifs des électeurs allemands ? Le recul du SPD s'explique surtout par un mécontentement répandu à l'égard du gouvernement et de son bilan décevant. Il en résulte une perte de confiance envers le SPD, en sa capacité à apporter des solutions aux problèmes économiques et financiers, notamment le chômage et l'endettement de l'État. Ses électeurs se sont tournés vers la CDU/CSU (plus de 1,2 million), ou, pour les plus mécontents d'une politique qui, à leurs yeux, n'a pas tenu assez compte des intérêts des ouvriers et chômeurs, vers le Parti de gauche (1 million) ou, encore, sont restés chez eux.

Pourquoi la CDU/CSU n'a-t-elle pas tiré un profit plus grand de la piètre performance du gouvernement ? Pourquoi n'a-t-elle pas convaincu 40 % ou 42 % des électeurs de voter pour elle ? Il semble qu'il y ait un scepticisme assez profond à l'égard de la capacité des partis, quels qu'ils soient, à résoudre les problèmes économiques et sociaux. À la question de savoir quel parti, au pouvoir, serait le plus compétent, la réponse est souvent : aucun. La moitié des sondés ne fait pas de différence sur ce point entre la CDU/CSU ou le SPD. Toutefois cette

explication reste partielle. Les causes de la chute de la CDU/CSU de 48 % (dans les sondages) en mai/juin à 35 % en septembre sont aussi à chercher dans sa campagne électorale, dans sa candidate à la chancellerie et dans son programme. Les instituts de sondage s'accordent sur le fait que la faute la plus grave de la campagne a été la nomination de M. Kirchhof. Elle a amené une confusion dans les propositions fiscales de la CDU/CSU et elle a surtout fourni au SPD l'occasion de l'attaquer comme un parti qui ne se soucie (plus) de la justice sociale. Enfin, la discussion sur une éventuelle grande coalition, qu'une majorité des électeurs de la CDU/CSU ne voulait pas, a été la cause essentielle du passage de plus de un million de ses électeurs au FDP pendant les derniers jours avant le scrutin¹⁴.

On a déjà parlé du « facteur Merkel » et des difficultés qu'elle a éprouvées (par exemple lors du duel télévisé) face à un Gerhard Schröder au mieux de sa forme. La froideur et le manque de charisme d'Angela Merkel ne sont pas parvenus à mobiliser tout le potentiel électoral de la CDU et surtout de la CSU¹⁵.

Cependant, c'est bien son projet politique qui explique le résultat de la CDU/CSU. Sous la direction et sous l'impulsion d'Angela Merkel, la CDU a pris un tournant libéral (congrès de Leipzig en décembre 2003). Le programme électoral porte indéniablement cette empreinte libérale, assez proche des positions du patronat que le SPD a eu beau jeu de souligner. Il n'est donc pas

171

14. 40 % des électeurs du FDP déclarent que le parti qui a leur préférence est la CDU/CSU, mais qu'ils votent FDP pour des raisons « tactiques ».

15. Les lourdes pertes de la CSU (-9,3 points), qui obtient un de ses plus mauvais résultats depuis 1945 (mais toujours 49,3 %), s'expliquent certes partiellement par la personnalité d'Angela Merkel, peu appréciée dans les rangs de la CSU bavaroise.

étonnant que 60 % des électeurs aient craint que l'écart entre les riches et les pauvres ne s'agrandisse avec le projet de la CDU/CSU, qu'elle ne néglige les intérêts des travailleurs. Les abstentions d'anciens électeurs de la CDU/CSU (650 000), le très mauvais résultat dans les nouveaux Länder et les fuites y compris vers le Parti de gauche (300 000) ont leur cause dans ce virage libéral. Les pertes sensibles parmi les ouvriers – par exemple dans la Ruhr¹⁶ – et encore plus parmi les chômeurs sont également une conséquence de cette orientation. L'aile gauche de la CDU¹⁷ et la CSU ont, après coup, critiqué ce cours trop libéral à leur avis.

On peut interpréter le résultat global des élections du 18 septembre comme le refus d'une réduction trop poussée de la protection sociale par une majorité des Allemands. Ils voient bien la nécessité de réformes, mais pas au prix d'un abandon d'une société solidaire. Or, c'est justement cette crainte que le projet de la CDU/CSU et encore plus celui du FDP ont soulevée. Une sorte de Thatcherisme, c'est-à-dire un libéralisme économique qui n'est guère corrigé par un solide système de protection sociale a peu de chance de trouver l'approbation d'une majorité en Allemagne. Le modèle social allemand, une forme particulière de l'État-providence, a des racines trop profondes dans l'histoire et dans les mentalités pour qu'on accepte sa démolition.

LES CONSÉQUENCES POLITIQUES DES ÉLECTIONS

Le soir du 18 septembre, ni la coalition gouvernementale sortante ni l'opposition ne disposent d'une majorité au Bundestag. C'est une situation inédite dans la vie politique allemande. Pourtant on ne devrait parler ni de confusion ni d'« un parfum de IV^e République »¹⁸.

Arithmétiquement quatre coalitions majoritaires sont possibles.

La majorité de gauche, constituée par le SPD, les Verts et le Parti de gauche est impossible à réaliser politiquement, à l'heure actuelle au moins. Même si l'on met de côté l'aversion, pour ne pas dire l'hostilité personnelle, entre les deux « copains » de jadis, Gerhard Schröder et Oskar Lafontaine, les projets politiques sont incompatibles, car le Parti de gauche rejette en bloc l'Agenda 2010 ainsi que des décisions importantes dans le domaine extérieur (la participation de la Bundeswehr aux missions de l'ONU au Kosovo et en Afghanistan). Par conséquent, aucune tentative ne fut entreprise pour constituer une telle majorité.

Une coalition entre le SPD, le FDP et les Verts¹⁹ disposera également d'une majorité parlementaire, mais elle aussi ne reste qu'une possibilité arithmétique car le FDP s'est prononcé en faveur de la seule coalition avec la CDU/CSU et refuse catégoriquement l'*Ampelkoalition*. Faire volte-face après les élections

16. La CDU, grand vainqueur aux élections régionales le 22 mai avec 44,8 %, retombe à 34,4 %, tandis que le SPD remonte à 40 % et le Parti de gauche obtient 5,2 %.

17. Par exemple Norbert Blüm, ministre du Travail sous le long règne de Helmut Kohl, donc de 1982 à 1998 : « Die CDU im neoliberalen Fieber » (La CDU a la fièvre néolibérale), *Süddeutsche Zeitung*, 27 septembre 2005.

18. Daniel Vernet, *Le Monde*, 25 septembre 2005.

19. En allemand, on l'appelle *Ampelkoalition* selon les feux de circulation rouge, jaune et vert, couleurs qui symbolisent les trois partis.

jetterait le FDP, qui a déjà la réputation d'être un parti opportuniste, dans une crise très sérieuse.

L'événement le plus étonnant fut la tentative de former une majorité entre la CDU/CSU, le FDP et les Verts²⁰. L'initiative vient de la CDU/CSU qui était évidemment prête à pas mal de sacrifices pour éviter la grande coalition. Pourtant les pourparlers exploratoires ont vite échoué. Sans doute les Verts, notamment leurs adhérents, ne sont-ils pas (encore) préparés à une telle réorientation politique. Dans l'avenir, cette formule nouvelle dans la politique allemande ne devrait plus être exclue – même si un certain temps d'expérimentation au niveau des Länder paraît nécessaire.

Reste la dernière majorité possible, à savoir la « grande coalition » entre la CDU/CSU et le SPD. Contrairement aux trois autres coalitions arithmétiquement possibles, « le mariage de raison » entre les deux « grands » ne sera pas une nouveauté, car la RFA a déjà été gouvernée par une grande coalition entre 1966 et 1969²¹. Une majorité relative des électeurs – majorité absolue même après les élections – préfère une telle coalition à toute autre. Beaucoup d'Allemands espèrent que des réformes nécessaires mais difficiles auront plus de chances de réussir avec ce gouvernement qu'avec un autre. Rappelons que la première grande coalition n'a pas été une période de paralysie politique, mais

qu'elle a résolu de nombreux problèmes et entrepris des réformes importantes. Cette coalition bénéficiera par ailleurs d'une majorité au Bundesrat. Les exagérations de la campagne électorale ne devraient pas cacher que des solutions de compromis sur la plupart des problèmes politiques sont tout à fait possibles. Les négociations ont d'abord été bloquées par l'exigence de Gerhard Schröder de rester chancelier. La CDU/CSU a souligné qu'elle avait gagné plus de voix que le SPD et qu'elle formait le groupe le plus nombreux au Bundestag. Logiquement, le poste de chancelier devrait donc lui incomber. Schröder s'est finalement retiré et la route est devenue libre pour Angela Merkel. La querelle autour du poste de chancelier perd beaucoup de son importance si l'on tient compte du fait que la coalition gouvernementale sera formée par deux partis de force presque égale. Dans une telle situation, l'article 65 de la Loi fondamentale qui stipule que « le chancelier fixe les grandes orientations de la politique » ne peut être manié qu'avec beaucoup de prudence et de modération. Le chancelier devra souvent se contenter d'un rôle d'arbitre, s'efforçant de trouver des compromis entre des propositions divergentes²². Franz Müntefering, président du SPD et l'homme fort du parti après la retraite de Gerhard Schröder, ainsi que Edmund Stoiber, le président de la CSU et un poids lourd dans le prochain gouvernement, ont déjà

20. On l'appelle « coalition Jamaïque » selon les couleurs du drapeau national de l'île des Caraïbes, identiques aux couleurs des trois partis.

21. Au niveau des Länder, les deux partis ont plus souvent recours à cette coalition. Sauf à Hambourg, en Rhénanie du Nord-Westphalie et en Saxe-Anhalt, elle fut pratiquée à l'un ou l'autre moment dans tous les Länder. Actuellement elle existe à Brême, dans le Schleswig-Holstein, en Brandebourg et en Saxe.

22. Le chancelier de la première grande coalition, Kurt Georg Kiesinger, a dit qu'il est une sorte de « commission mixte paritaire personnifiée ».

dit ouvertement que la prérogative du chancelier sera, dans la pratique, fort limitée dans une coalition constituée de deux partis de force égale. Le gouvernement n'est pas encore formé, mais la CDU/CSU et le SPD auront chacun huit postes ministériels. Le SPD vient de nommer ses candidats : Franz Müntefering sera ministre du Travail et formera avec les autres présidents de partis, la chancelière et M. Stoiber, le « noyau dur » du gouvernement. La surprise vient de la nomination de Frank-Walter Steinmeier au poste du ministre des Affaires étrangères. Peu connu du public, il a rempli en tant que secrétaire général de la chancellerie et collaborateur étroit de Gerhard Schröder une fonction essentielle dans le gouvernement précédent. C'est plutôt « un technocrate » qu'un homme politique. Il n'est d'ailleurs pas député.

Angela Merkel sera donc la première femme à diriger le gouvernement allemand. Elle a grandi dans l'ancienne RDA, et n'a donc pas reçu sa formation politique dans la RFA. Cependant, élue députée au Bundestag dès 1990, elle fut choisie par le chancelier Kohl en 1991 comme ministre (d'abord de la Famille, la Jeunesse et la Condition féminine, puis de l'Environnement). Dans la foulée du scandale des fonds secrets qui secoue le parti en 1999 et 2000²³, elle est élue présidente de la CDU en avril 2000. Elle subit un revers quand elle doit céder en 2002 la candidature à la chancellerie au président de la CSU, Edmund Stoiber. Ces élections ayant été perdues, elle accède au poste important de présidente du groupe CDU/CSU au Bundestag. Une montée aussi rapide dans un

parti dans lequel elle n'est pas vraiment enracinée n'est possible qu'à condition d'apprendre vite, et de faire preuve de beaucoup d'habileté, de fermeté, de rudesse même. Néanmoins des doutes subsistent, même dans les rangs de son propre parti, sur sa capacité à remplir sa nouvelle tâche, certes plus difficile que celles qu'elle a dû assumer jusqu'à présent.

Les négociations entre la CDU/CSU et le SPD sur le programme du gouvernement ne viennent que de commencer mais il est déjà clair qu'Angela Merkel est contrainte d'abandonner beaucoup de mesures libérales qu'elle avait proposées pendant la campagne électorale. La politique de la grande coalition sera plutôt la poursuite de la politique de l'Agenda 2010 (avec des modifications), donc une politique de réformes respectant les principes de justice sociale, qu'un virage franchement libéral.

Les élections ont montré un système de partis et peut-être un système politique en train de changer. Jusqu'à présent ce système était d'une clarté et d'une simplicité exceptionnelles. Après la disparition de quelques petits partis dans le courant des années cinquante, il consistait en trois partis seulement : la CDU/CSU, le SPD et le petit parti libéral FDP qui donnait le soutien nécessaire pour rassembler une majorité parlementaire tantôt à la CDU/CSU (jusqu'en 1966 et de 1982 à 1998), tantôt au SPD (de 1969 à 1982). L'entrée des Verts au Bundestag en 1983 a d'abord brouillé les cartes, mais après leur adaptation au système politique deux blocs se sont retrouvés face à face : le centre droit avec la CDU/CSU et le FDP et le centre gauche avec

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

le SPD et les Verts. La victoire du SPD et des Verts aux élections de 1998 a mis fin au long règne du centre droit et de Helmut Kohl. La nouveauté de 2005 est l'absence de majorité pour l'un comme l'autre bloc. À cause de l'affaiblissement des deux grands partis, perceptible depuis quelques années, cette situation risque de durer.

C'est notamment la CDU qui est atteinte par cet affaiblissement. Un recul de la pratique religieuse, surtout des catholiques, et une évolution de la société et des mentalités dans un sens plus libéral l'ont déjà touchée avant 1990²⁴. La réunification détériore très nettement les bases sur lesquelles elle a construit son succès, unique en Europe. Pour un parti qui se dit chrétien et qui tire l'essentiel de sa force du milieu religieux, les nouveaux Länder avec 70 % de « sans-religion » (dans l'ancienne RFA 90 % appartenaient à une des Églises chrétiennes) sont une terre de mission. De plus, la population des nouveaux Länder a une mentalité fort étatiste, et tient la valeur de l'égalité pour plus importante que celle de la liberté. On comprend donc que le système de valeurs et les idées politiques de la CDU rencontrent des obstacles considérables dans cet électorat. Les résultats électoraux en témoignent : si les électeurs des nouveaux Länder ont remercié « le chancelier de l'unité allemande » et son parti en leur donnant 41,8 % des voix en 1990 (contre 44,3 % en Allemagne de l'Ouest), le pourcentage est tombé à 25,3 % en 2005, de 12,1 points inférieur au résultat dans l'Ouest. La CDU/CSU

paraît avoir perdu « la majorité structurelle » (relative) qu'elle possédait avant la réunification.

La situation du SPD n'est pas plus brillante. Des résultats au-dessus de 40 % (comme en 1972, 1976, 1980 et 1998) sont hors de portée. Le SPD subit la concurrence des Verts et désormais surtout celle du Parti de gauche. Pour réunir une majorité parlementaire, il aura normalement besoin de deux partenaires, difficiles à mettre d'accord entre eux et avec lui-même. En tant qu'associé de la CDU/CSU au gouvernement, il risque de s'affaiblir encore plus. Une politique « modérée » va probablement renforcer le Parti de gauche, à ses dépens. Un retour en arrière sur le plan politique, c'est-à-dire l'abandon de l'Agenda 2010, et un certain alignement sur les positions de son nouveau rival lui ôteront toute crédibilité. Plus encore que la CDU, le SPD est déchiré entre les modernistes, d'inspiration libérale, et les traditionalistes, qui tiennent à l'État-providence tel qu'il existe.

Si l'on veut éviter que la grande coalition ne devienne la formule normale du gouvernement, il est souhaitable que le système de partis devienne plus flexible. Cela suppose que le FDP et les Verts soient prêts et capables de nouer des alliances avec chacun des deux grands.

Reste le Parti de gauche qui n'est pas encore un parti nouveau. Les listes sous ce sigle étaient des listes PDS, mais ouvertes à des candidats n'appartenant pas au parti mais venus de la WASG, un nouveau parti fondé par des syndicalistes et des transfuges de l'aile gauche du SPD²⁵. La WASG exigeait que les listes

24. Les résultats les plus mauvais de son histoire (toujours à l'exception de 1949) de 1987 (44,3 %) et de 1990 (44,1 %) en témoignent.

25. Le plus connu est Oskar Lafontaine, ancien président du SPD et ministre des Finances dans le gouvernement Schröder jusqu'à sa démission fracassante en mars 1999.

ne soient pas présentées comme des listes PDS et l'on est tombé d'accord sur le nom Parti de gauche (le PDS gardant le droit d'ajouter son sigle, ce qu'il a fait dans les nouveaux Länder). La fusion des deux partis est prévue pour 2006. L'alliance avec la WASG a donné au PDS la chance de s'imposer sur le territoire de l'ancienne RFA, ce qu'il n'avait pas réussi jusqu'à présent. Encouragé par son succès électoral, il est probable que le nouveau parti ne disparaîtra pas de sitôt, car les causes du vote protestataire, le nombre très élevé de chômeurs et une situation économique peu satisfaisante vont probablement persister un certain temps.

La vie politique allemande va entrer dans une phase plus mouvementée, plus intéressante aussi, mais il n'y a ni chaos, ni confusion, ni instabilité chronique, ni force inquiétante de partis antidémocratiques, comme sous la République de Weimar. *Bonn ist nicht Weimar* – titre d'un livre célèbre des années cinquante – reste toujours valable, même si la capitale est maintenant Berlin.

Tandis que nous écrivons ces lignes, le gouvernement de la grande coalition a connu, avant même sa formation, sa première crise. Franz Müntefering, président du SPD, considéré, en tant que futur vice-chancelier et ministre du Travail, comme l'un des piliers de la grande coalition, a démissionné de son poste de président de parti. Cette décision inattendue a été provoquée par la défaite, dans un vote au comité directeur, du candidat qu'il avait proposé pour le poste de secrétaire général du SPD. Matthias Platzeck, ministre-président

de Brandebourg, prendra donc la tête du SPD. De ce fait, les deux grands partis allemands seront dirigés par des « Osis ».

Bien que M. Müntefering ne se retire pas, pour autant, de l'équipe gouvernementale, Edmund Stoiber, président de la CSU et autre poids lourd de la grande coalition, prend le prétexte de l'abandon de la présidence du SPD par Franz Müntefering pour renoncer à son tour au poste prévu pour lui au sein du gouvernement fédéral. Il reste ministre-président de la Bavière. Le vrai motif du retrait fracassant de M. Stoiber est son mécontentement quant aux compétences de son futur ministère de l'Économie et de la Technologie. Angela Merkel, en mauvaises relations avec l'homme fort de la CSU, n'a pas soutenu ses efforts pour s'approprier les compétences d'autres ministères et former un « grand ministère » à sa mesure. Il semble que la position, encore fragile, de la future chancelière soit renforcée par cette décision.

Malgré ces événements, les négociations laborieuses entre la CDU/CSU et le SPD se poursuivent et sont, au début du mois de novembre, sur le point de s'achever. Le futur gouvernement donnera la priorité à l'assainissement des finances publiques, afin de pouvoir respecter, pour l'année 2007, le critère de 3 % (déficit du budget) du Pacte européen de stabilité. Pour y parvenir et combler un trou de 35 milliards d'euros, le gouvernement s'efforcera de diminuer les dépenses. Il augmentera surtout les impôts (TVA et « taxe sur les riches »). Une telle politique risque de freiner encore une croissance qui se fait toujours attendre.