

ADOLF KIMMEL

LES ÉLECTIONS AU BUNDESTAG ET LA SITUATION POLITIQUE ACTUELLE

L'année 1994 est entrée dans l'histoire politique de l'Allemagne comme le « *Superwahljahr* » (choisi d'ailleurs comme « le mot de l'année »). Les dimanches électoraux se sont succédé comme jamais auparavant : entre les mois de mars et d'octobre, dix-neuf élections ont eu lieu (en excluant l'élection d'un nouveau Bundespräsident, le 23 mai, qui n'a mobilisé que les 1 324 grands électeurs, mais qui a quand même préoccupé la classe politique pendant quelques mois). Les électeurs allemands – pas tous chaque fois – ont eu l'occasion de voter huit fois pour des Diètes dans les Länder (dont les cinq de l'ancienne RDA), pour les conseils municipaux dans neuf Länder, pour le Parlement européen, le 12 juin, et, finalement, le 16 octobre, pour le Bundestag – l'élection la plus importante qui clôt ce marathon électoral.

Même si ces élections étaient concentrées sur sept journées « seulement », la question d'un regroupement des diverses élections s'est posée de nouveau et avec une acuité particulière car, pendant une campagne électorale quasi permanente de plusieurs mois, une activité gouvernementale normale n'est guère possible. Toutefois, un système fédéral

constitue par lui-même, par la force des choses, une limite à une concentration trop poussée des élections. Une certaine fréquence des élections est le prix à payer pour un fédéralisme vivant. Mais on pourrait au moins examiner plus sérieusement la proposition, souvent faite, de prolonger tous les mandats parlementaires, et notamment celui du Bundestag, à cinq ans. (La Diète de Bade-Wurtemberg vient de le décider.)

Évidemment, les observateurs de la vie politique allemande se sont posé les questions si et dans quelle mesure le rapport des forces politiques sera changé par cette série d'élections, si le système de partis, et par conséquent le système politique en général, sera transformé.

I. LA SITUATION POLITIQUE AU SEUIL DU « SUPERWAHLJAHR »

Les élections-tests dans les années 1992 et 1993, dans le Bade-Wurtemberg, le Schleswig-Holstein et à Hambourg, ont soulevé des craintes concernant la stabilité du système de partis, fondement du bon fonctionnement de la démocratie de Bonn. La stabilité politique de la RFA, souvent admirée et contrastant fortement avec la crise permanente de la

République de Weimar, n'est pas seulement causée par le miracle économique, mais également par le « miracle électoral », réalisé dès 1953. Il a pour résultat une concentration des voix électorales sur deux grands partis démocratiques seulement – la CDU/CSU et le SPD – et une marginalisation des partis extrêmes et antidémocratiques.

178 Les caractéristiques communes des élections de 1992 et 1993 étaient une baisse de la participation électorale, des pertes sensibles des deux partis attrape-tout (*Volksparteien*)¹, car le mécanisme « normal » – pertes du parti au gouvernement et gains pour celui dans l'opposition – ne fonctionnait plus, gains pour les partis protestataires (les Verts et, assez surprenant, le STATT-Partei à Hambourg, fondé par des dissidents de la CDU) et, surtout, de très bons résultats de l'extrême droite².

Les conséquences de ce fractionnement du système de partis, que la clause électorale des 5 % ne peut plus empêcher, sont des formations de gouvernements laborieuses et des formules de coalitions inhabituelles : la grande coalition à Stuttgart ; une coalition entre le SPD et les dissidents de la CDU à Hambourg ; un gouvernement homogène du SPD à Kiel, mais avec une seule voix de majorité³. On pourrait ajouter le Land de Brême où une coalition SPD, FDP et Verts – « *Ampelkoalition* », selon les feux de signallement – est formée après les élections de septembre 1991.

Il paraît que le « modèle » de la démocratie allemande est mis en question : plus de majorités claires et nettes ; plus de coalitions solides situées au centre de l'échiquier politique et permettant la formation de gouvernements stables, capables de mener une politique cohérente et efficace. Plus d'un observateur exprime sa crainte d'être, à l'automne 1994, face à un Bundestag avec six à huit groupes parlementaires. Si ce n'est pas encore un retour à Weimar⁴, on évoque souvent la confusion politique italienne et ses conséquences néfastes sur la vie économique et la situation financière du pays.

Toutefois, le départ du marathon électoral fournit l'occasion d'un soulagement. Aux élections en Basse-Saxe, le 13 mars, les partis protestataires échouent nettement et leurs chances d'entrer au Bundestag, en octobre, paraissent assez compromises. La dédramatisation du problème du droit d'asile, obtenue grâce à une révision controversée de la Loi fondamentale (en juin 1993), une reprise économique qui s'annonce et des querelles internes ont affaibli notamment les Republikaner, parti d'extrême droite dirigé par un ancien de la Waffen-SS, M. Schönhuber⁵.

Les élections en Basse-Saxe mettent au jour ce que les sondages indiquaient déjà depuis un certain temps : les partis de la coalition gouvernementale à Bonn se trouvent au plus bas de leur popula-

1. Les pertes se situent entre 8 et 17,6 points.

2. Elle est représentée aux Diètes de Kiel et de Stuttgart (10,9 % !) ; son échec à Hambourg n'est dû qu'à sa division (7,6 % pour les deux partis).

3. 397 voix de plus pour les Verts leur auraient suffi pour franchir la barre des 5 % ; dans ce cas, le SPD aurait été obligé de former une coalition avec eux.

4. Une telle crainte est omniprésente dans le livre de l'ancien chancelier Helmut Schmidt, *Das Jahr der Entscheidung*, paru en mai 1994.

5. Voir notre chronique, *Pouvoirs*, n° 52, Paris, PUF, 1990, p. 167-174.

rité¹. On prévoit que les élections au Bundestag pourraient entraîner – pour la première fois depuis 1949 ! – directement un changement de gouvernement.

Plusieurs facteurs ont causé ce revirement de l'opinion, depuis la nette victoire de la CDU/CSU et du FDP en 1990 (54,8 %). Les électeurs en Allemagne de l'Est, qui avaient voté massivement pour « le chancelier de l'unification », son ministre des Affaires étrangères (M. Genscher) et leurs partis, sont déçus par les progrès jugés trop lents de la reconstruction économique comparés aux promesses faites (*blühende Landschaften*). La crise économique, qui n'épargne pas l'Allemagne de l'Ouest, et un taux de chômage élevé provoquent mécontentement et sentiment d'insécurité. On accuse le gouvernement d'être incapable de trouver des solutions à ces problèmes urgents. D'autre part, le SPD avait enfin mis un terme à sa crise de direction en élisant Rudolf Scharping, à l'époque jeune chef de gouvernement en Rhénanie-Palatinat². Malgré certains défauts qu'on lui attribue – idées qui manquent d'originalité, qualités de dirigeant peu convaincantes, performance médiocre pendant une campagne électorale –, le nouveau leader paraît capable d'élargir l'audience du parti vers le centre du champ politique.

Mais des observateurs prudents met-

tent en garde contre un jugement prématuré. La reprise économique pourrait s'accroître et dissiper la morosité ; ce sera le gouvernement qui en profitera³. De plus, la seule alternative possible à la coalition actuelle paraît être une coalition SPD-Verts qui est, au niveau fédéral, toujours mal acceptée par une partie des électeurs qui seraient prêts à quitter la CDU pour le SPD (et même par une partie du SPD)⁴.

Et les élections européennes du 12 juin montrent que la victoire du SPD, prévue pour les élections législatives, est loin d'être acquise. Il encaisse une défaite cuisante (32,2 % = une perte de 5,1 points), tandis que la CDU/CSU arrive nettement en tête (38,8 % = un gain de 1,1 point). L'extrême droite, qui avait fait son entrée au Parlement de Strasbourg en 1989, en est éliminée (3,9 % = une perte de 3,2 points), ainsi que le FDP (4,1 % = une perte de 1,5 point). Le PDS, qui a pris la succession du SED (le parti communiste de la défunte RDA), échoue aussi mais de justesse (4,7 %). Ses résultats dans l'ancienne RDA rendent possible son entrée au Bundestag, en profitant d'une particularité du système électoral : un parti est représenté au Bundestag s'il gagne au moins trois circonscriptions par la « première voix », même s'il reste globalement (résultat de la « deuxième voix ») au-dessous de la barre des

1. Pour la CDU, c'est le plus mauvais score depuis 1959 ; le FDP reste au-dessous des 5 %.

2. A cette occasion, le SPD innove en pratiquant une forme de démocratie directe, destinée à contrecarrer l'aversion répandue envers les partis traditionnels : on consulte tous les adhérents du parti, et le congrès, en novembre 1993, n'a plus qu'à ratifier ce vote.

3. Voir le sondage mensuel de l'Institut d'Allensbach, in *FAZ*, 8 mai 1994, « *Der Optimismus kehrt wieder* ».

4. Ainsi le SPD ne forme pas des coalitions avec les Verts – ce qui serait possible –, mais avec des partis « bourgeois » à Hambourg et en Rhénanie-Palatinat (sous la responsabilité de M. Scharping !).

5 %. Les fiefs du PDS à Berlin (Est) pourraient se révéler d'une importance décisive¹.

Les élections européennes ont confirmé la version allemande du « quadrille bipolaire » : la CDU/CSU et le FDP d'un côté, le SPD et les Verts (renforcés) de l'autre. Le PDS est considéré, à l'image de l'extrême droite, comme un parti hors du système, aucun autre parti n'acceptant de former éventuellement une coalition avec lui. Par le soutien apporté au candidat chrétien-démocrate, Roman Herzog, président de la Cour constitutionnelle, lors de l'élection du Bundespräsident, le FDP a clairement démontré qu'il n'était pas prêt à changer de partenaire. Contrairement à ce qui s'était passé en 1969, lors de l'élection de Gustav Heinemann, l'élection présidentielle ne sera donc pas le prélude à un changement de coalition à Bonn.

II. LA CAMPAGNE ÉLECTORALE

La campagne préélectorale est encore assez terne et en quelque sorte à la recherche de son sujet central. Ce sont, bien sûr, les problèmes de la reconstruction économique de l'ancienne RDA, de la réduction du chômage, de la politique des impôts et de la transformation (*Umbau*) de l'État-providence en général qui se trouvent au centre des discussions. Si le SPD critique évidemment la politique et le bilan du gouvernement, ses propres propositions ne sont pas radicalement différentes. Les deux « grands » – CDU/CSU et SPD – avaient d'ailleurs démontré à plusieurs reprises qu'ils

étaient capables de trouver ensemble des solutions de compromis pour des problèmes particulièrement importants : réforme de la politique de santé (décembre 1992), pacte de solidarité pour la reconstruction économique de l'Allemagne de l'Est (mars 1993), réforme du droit d'asile (juin 1993), extension de la Sécurité sociale à ceux qui ont besoin de garde en cas d'infirmité (*Pflegeversicherung*, mars 1994).

La politique extérieure est pratiquement absente de la campagne électorale. Puisque M. Scharping souligne qu'il y a un consensus entre le gouvernement et l'opposition dans ce domaine – à l'exception du problème d'une intervention de la Bundeswehr « *out of area* », c'est-à-dire en dehors des obligations de l'OTAN –, il n'y a pas sujet à controverses. Contrairement à la situation en France, le traité de Maastricht est voté au Bundestag par une majorité englobant à peu près toutes les forces politiques (seuls le PDS et une partie des Verts votant contre). Après la décision de la Cour constitutionnelle du 12 juillet 1994², déclarant l'utilisation de la Bundeswehr « *out of area* » conforme à la Loi fondamentale – tout en demandant l'approbation préalable de la majorité du Bundestag – et après la déclaration du gouvernement de rester très prudent sur cette question, cette pomme de discorde paraît écartée.

La campagne électorale était comme d'habitude très personnalisée (*Kanzlerwahlkampf*). Cette fois, l'opposition social-démocrate y pousse même car les sondages donnent une avance à

1. Les sièges seront, dans ce cas, calculés quand même sur le pourcentage global, c'est-à-dire qu'il n'obtiendra pas seulement les trois ou quatre mandats « directs » dans les circonscriptions, mais par exemple 4 % des 656 députés du Bundestag.

2. Voir le texte (abrégé) in *Europa Archiv*, 10 août 1994, p. D.428 à D.431.

M. Scharping sur le chancelier qui souffre d'une usure – assez normale – du pouvoir. Mais, au cours de la campagne, les courbes de popularité des deux leaders s'inversent, le chancelier l'emportant de plus en plus nettement sur son rival¹. Pour parer à cette dégradation, le SPD change de stratégie et présente, au mois d'août, une troïka de challengers, en plaçant Oskar Lafontaine et Gerhard Schroder, deux fortes personnalités mais qui prêtent à controverse, aux côtés de M. Scharping.

De façon inattendue la campagne devient plus combative dans sa dernière phase, en trouvant un sujet chargé d'émotions : l'attitude du SPD à l'égard du PDS. L'élection à la Diète de Saxe-Anhalt, le 26 juin, et ses suites mettent ce sujet au centre des discussions. Après ces élections, il n'y a plus que deux possibilités de former une coalition : ou bien la grande coalition ou bien une coalition SPD-Verts, mais qui aurait besoin du « soutien sans participation » du PDS (19,9 % !). Les deux possibilités sont peu réjouissantes pour le SPD : accepter une grande coalition, de plus conduite par la CDU (34,4 % contre 34 % au SPD), pouvait être interprété comme un signe de résignation, l'alternance – la vraie – ne paraissant plus possible. En pleine campagne électorale, une telle décision est démotivante pour les militants. Former une coalition SPD-Verts pouvait être présenté comme l'indice qu'une autre

majorité que l'actuelle existe ; cela pouvait donner à la campagne un nouvel élan. Mais il était évident que la CDU/CSU ferait du « soutien sans participation » des « communistes à peine repentis » du PDS son cheval de bataille dans les dernières semaines de la campagne électorale.

Et, effectivement, le chancelier et la CDU/CSU présentent la formation du gouvernement SPD-Verts, « toléré » par le PDS, comme le début d'un virage à gauche du SPD et d'une coopération entre tous les partis de gauche, y compris les néo-communistes. Le point final serait la formation d'un Front populaire (notion qui a, en Allemagne, une signification très négative), aussi et surtout à Bonn, après les élections législatives. La direction du SPD a beau déclarer que le « modèle » de Magdeburg (capitale de la Saxe-Anhalt) ne sera pas transféré au niveau fédéral et qu'il n'y aura pas de coopération avec le PDS, la CDU/CSU revient sans cesse sur le sujet dans les discussions, et le SPD se trouve sur la défensive. Les instincts anticommunistes sont réveillés et la direction comme les adhérents du SPD sont divisés : la moitié refuse le « modèle » de Magdeburg, mais 30 % l'approuvent².

Jusqu'au 16 octobre ce problème dominera, à côté de la reprise économique exploitée par le gouvernement, tous les autres sujets de la campagne électorale.

181

1. En mars, 42 % se prononcent pour M. Scharping comme chancelier contre seulement 28 % pour M. Kohl ; en juillet, ce dernier obtient 42 % contre 31 % pour M. Scharping ! Sondage in *Die Zeit*, 11 mars 1994. Voir aussi les courbes, in *FAZ*, 28 septembre et 19 octobre 1994 (sondages Allensbach), ainsi que Konrad-Adenauer-Stiftung, *Die Bundestagswahl*, p. B.18 à B.20.

2. Sondage Allensbach, in *FAZ*, 7 septembre 1994. Il est significatif – et cela aggrave le dilemme du SPD – qu'en Allemagne de l'Est 43 % des électeurs du SPD se prononcent en faveur de la formule de Magdeburg, 29 % seulement sont contre.

III. LE RÉSULTAT DES ÉLECTIONS
LÉGISLATIVES :
UNE INTERPRÉTATION (PROVISOIRE)

	1994 (%)	1990 (%)	1994 (sièges)
<i>Abstention</i>	20,9	22,2	–
CDU/CSU	41,4	43,8	294
SPD	36,4	33,5	252
FDP	6,9	11,0	47
Verts	7,3	5,1	49
PDS	4,4	2,4	30
Republikaner	1,9	2,1	–

182

Le résultat global ne sera pas une surprise, car les sondages ne donnaient plus, depuis déjà quelques semaines, la victoire au SPD. Mais les pertes, notamment du FDP, font que le succès de la majorité sortante est acquis de justesse. La majorité (341 sièges sur 672) se réduirait même à 329 (contre 327 pour le SPD, les Verts et le PDS) sans les « mandats supplémentaires » (*Überhangmandate*)¹, fort nombreux cette fois et dont douze sont gagnés par la CDU et quatre par le SPD. Même si la Cour constitutionnelle devait les annuler – puisqu'ils violeraient l'égalité de vote –, la décision n'interviendra que dans deux ou trois ans et n'aura d'effet que sur les prochaines élections.

A part une modification probable de la loi électorale concernant les mandats supplémentaires, une autre est déjà proposée : elle concerne la conquête d'au moins trois circonscriptions (*Direkt-*

mandate). Cette disposition n'ayant joué qu'une seule fois – en 1957, en faveur du Parti allemand (DP) en Basse-Saxe, mais seulement grâce à la bonne volonté de la CDU –, elle était tombée en désuétude – jusqu'en 1994 lorsque le PDS gagne quatre circonscriptions à Berlin (Est) et contourne ainsi la barrière fatidique des 5 %. La suppression de cette disposition particulière empêcherait probablement le PDS de revenir au Bundestag lors des prochaines élections.

La comparaison des résultats en Allemagne de l'Ouest (ancienne RFA) avec ceux d'Allemagne de l'Est (ancienne RDA) montre que le système de partis « à l'Est » n'est pas simplement « importé » de l'Ouest. On est plutôt en présence de deux systèmes qui diffèrent sur plus d'un aspect (*voir tableau page ci-contre*).

C'est la CDU/CSU qui a la diffusion la plus équilibrée dans les deux parties de l'Allemagne. Le SPD a certes gagné du terrain dans l'ancienne RDA, mais il reste faible sur ses « terres de naissance », qui étaient des fiefs avant 1933 (Saxe, Berlin). On peut même dire qu'il a perdu les élections à l'est de l'Elbe. Le SPD n'a pas plus progressé à cause de la concurrence du PDS. Sa forte position pose aussi des problèmes aux Verts. Ceux-ci – et encore plus clairement les libéraux – sont des partis « de l'Ouest », tandis que le PDS ne réussit pas sa percée dans l'ancienne RFA. Elle est un parti régional de l'ancienne RDA.

Malgré le succès du PDS, les élections législatives n'ont pas abouti à l'éclatement, craint et prévu, du système de partis. Il devient plus complexe et l'on

1. Ces mandats se produisent si un parti gagne plus de mandats « directs » que le pourcentage global ne lui en donnerait. Exemple : un parti gagne 12 sur 20 circonscriptions dans un Land, mais seulement 45 % des « deuxième voix », correspondant à 9 mandats ; il y aura donc 3 « mandats supplémentaires ».

	Allemagne de l'Ouest (%)		Allemagne de l'Est (%)	
	1994	Différence 1990	1994	Différence 1990
<i>Abstention</i>	19,4	+ 2,2	26,4	- 1,9
CDU/CSU	42,2	- 2,0	38,5	- 4,1
SPD	37,6	+ 1,7	31,9	+ 6,9
FDP	7,7	- 2,9	4,0	- 8,5
Verts	7,8	+ 3,1	5,3	- 0,9
PDS	0,9	+ 0,6	17,6	+ 7,7
Republikaner	2,0	- 0,0	1,4	- 0,1

peut prévoir certains regroupements, mais, en somme, il sort stabilisé de la série de consultations électorales.

Il faut encore du temps et des recherches approfondies pour donner une interprétation plus développée de ces élections. Pour le moment, il faut se contenter de quelques remarques :

1. Le facteur décisif auquel la coalition gouvernementale – et notamment la CDU/CSU – doit sa courte victoire est sans doute la reprise économique, mise en avant – et peut-être même un peu exagérée – par le gouvernement. Le climat général s'améliore, le mécontentement et le sentiment d'incertitude commencent à se dissiper. En même temps, la compétence économique attribuée au gouvernement monte. Les réponses à la question « quel parti fera la meilleure politique économique ? » le prouvent¹ :

	CDU	SPD	aucun parti
mars 1994	28	26	31
août 1994	49	21	17

Dans une telle conjoncture, l'opposition n'a plus aucune chance de l'emporter. L'argumentation du SPD d'apporter plus de justice sociale et de lutter plus énergiquement contre le chômage n'a plus d'effet.

2. De nouveau, l'élection portait surtout sur le choix d'une personnalité comme chancelier. Nous avons déjà dit qu'à partir du mois de mai M. Scharping perd son avance sur M. Khol. Le « géant noir » fait surtout mieux dans des questions jugées décisives : capacité de diriger un gouvernement et de s'imposer dans son parti, énergie et clarté de la ligne politique, aptitude à faire prévaloir les intérêts de l'Allemagne dans le domaine international. M. Scharping ne devance le chancelier que par son attitude jugée plus sociale et par sa sincérité². A côté de la forte personnalité du chancelier, disposant d'un grand prestige international, le leader du SPD fait figure de personnage sympathique certes, mais effacé, presque falot. D'après les sondages, M. Schröder, rival malchanceux de M. Scharping dans la compétition au sein du parti, mais vainqueur impres-

1. Sondages publiés in *Die Zeit*, 8 avril et 2 septembre 1994.

2. Sondage Allensbach, in *FAZ*, 28 septembre 1994 ; *Der Spiegel*, 4 juillet 1994, ainsi que Konrad-Adenauer-Stiftung, *Die Bundestagswahl*, p. B.20.

sionnant en Basse-Saxe, aurait fait mieux. Le SPD a-t-il fait campagne avec le « mauvais » candidat ?

Les diverses élections aux Diètes des Länder ont également montré que la personnalité du candidat au poste dirigeant joue un rôle plus important qu'on ne le croit dans le choix de l'électeur. Des personnalités fortes et populaires font mieux que leur parti d'habitude ; parfois ils ressemblent à des monarques élus, qu'ils soient chrétiens-démocrates (M. Biedenkopf en Saxe et M. Stoiber en Bavière) ou sociaux-démocrates (M. Stolpe en Brandebourg, M. Schröder ou même M. Lafontaine en Sarre). Il est évident que la télévision joue un rôle dans cette personnalisation du pouvoir ainsi que dans l'affaiblissement de l'identification à un parti.

3. Longtemps, l'électorat a penché en faveur de l'alternance – encore la moitié en juillet. Après douze ans d'un gouvernement dirigé par le même chancelier et formé par les mêmes partis, un tel souhait paraît fort compréhensible. Il faut se rendre compte que M. Kohl sera, s'il « tient » toute la législature, plus longtemps au pouvoir qu'aucun autre dirigeant dans un pays démocratique ! Mais tel Hamlet, l'électeur allemand recule au dernier moment devant le choix de l'alternance. Il est certain que le résultat de l'acte vers lequel il penche l'effraie, à savoir un gouvernement rouge-vert, peut-être dépendant de la bonne volonté du PDS (comme en Saxe-Anhalt). Si les Verts sont acceptés comme parti « gou-

vernemental » dans les Länder, beaucoup d'électeurs hésitent à leur confier la responsabilité au niveau fédéral¹. Ce sont notamment leurs idées en politique étrangère et de défense (sortie de l'OTAN) ainsi que celles en matière économique et financière qui suscitent encore le doute.

4. Le SPD n'a pas fait ouvertement campagne en faveur d'une coalition avec les Verts. M. Scharping n'éprouve pas une sympathie excessive pour eux – à Mayence il avait préféré le FDP ! –, il craint un effet repoussoir sur une partie de l'électorat et il pense gagner plus de voix du côté de la CDU, d'où son orientation vers le centre. Mais comme d'autres dirigeants du parti misent clairement sur les Verts, la campagne électorale du SPD paraît confuse et peu convaincante.

5. Le FDP n'a franchi la barrière des 5 % que grâce à un certain nombre de voix « prêtées » par la CDU dans l'intention de sauver le gouvernement, une majorité absolue de la CDU/CSU étant exclue. Il fait figure d'un parti qui remplit une fonction (*Funktionspartei*), à savoir maintenir la CDU au pouvoir. Son profil politique ne diffère pas beaucoup de celui de la CDU ; par conséquent, il n'est plus guère élu en tant que parti libéral².

Quand il ne s'agit pas d'une élection vraiment importante et dont l'issue détermine le cours de la politique allemande, il échoue assez régulièrement devant la clause des 5 % : ainsi dans

1. 25 % seulement se prononcent pour une coalition rouge-vert, mais 31 % pour une grande coalition et 27 % pour la formule actuelle CDU/CSU et FDP. Sondage in *Die Zeit*, 5 août 1994.

2. Presque deux tiers de ses électeurs disent que leur préférence va à la CDU, 16 % seulement préfèrent le parti auquel ils donnent leur bulletin de vote. Konrad-Adenauer-Stiftung, *Die Bundestagswahl*, p. B.11.

toutes les élections dans les Länder au courant de l'année. Très affaibli aussi au niveau municipal, il paraît sérieusement menacé dans son existence même – et sa disparition aurait des conséquences considérables sur tout le système politique.

6. Les Verts sortent renforcés des élections, mais ils restent en deçà des sondages et de leurs espérances. Leur sujet préféré, l'écologie, perd aux yeux de l'opinion de son importance pendant une crise économique, accompagnée d'un chômage important¹. Les problèmes décisifs aux élections législatives – économie, finances, politique étrangère – sont encore leur talon d'Achille (ils préconisent la sortie de l'OTAN).

7. Le PDS n'existe pratiquement que dans l'ancienne RDA. Comme les partis néo-communistes dans les autres pays ex-communistes en Europe de l'Est, il gagne du terrain. Sans doute n'est-il pas seulement élu par les communistes nostalgiques, mais aussi – et peut-être surtout – comme un parti protestataire. Il fait figure d'avocat des intérêts spécifiques des Allemands de l'Est qui se sentent négligés par les autres partis. Ce ne sont pas seulement des difficultés matérielles qui peuvent pousser à un vote en faveur du PDS mais aussi un sentiment d'humiliation².

8) L'échec cuisant des Republikaner d'extrême droite prouve que le mécontentement à l'égard des partis « établis »

et le système politique n'est pas aussi profond qu'on l'a dit parfois. La solution de quelques problèmes urgents (droit d'asile, immigration, logements) et une reprise économique sont suffisantes pour faire tomber ce genre de partis à presque zéro. La plus grande partie des électeurs de l'extrême droite ne sont pas des néo-nazis convaincus mais des gens mécontents qui protestent contre leur sort.

IV. LA SITUATION POLITIQUE APRÈS LE « SUPERWAHLJAHR »

Un gouvernement stable ?

Le résultat électoral a permis la reconduction du gouvernement. Sa composition ne diffère guère de celle de l'équipe précédente (le FDP n'ayant plus droit qu'à trois portefeuilles au lieu de cinq). Helmut Kohl est réélu chancelier, le 15 novembre, par 338 voix contre 333. Cette majorité très courte (il fallait 337 voix...) ne se produit pas pour la première fois à l'occasion de l'élection d'un chancelier³. A lui seul ce n'est pas signe d'un gouvernement fragile, mais néanmoins beaucoup d'observateurs prédisent sa rupture avant 1998. Le motif de ce scepticisme est l'état de faiblesse du FDP. A son dernier congrès, les interventions critiques pleuvent sur son président, M. Kinkel. Il menace de démissionner et n'est réélu qu'à la majorité des deux tiers (ce qui n'est pas énorme dans

1. Voir les courbes in Konrad-Adenauer-Stiftung, *Die Bundestagswahl*, p. B.21 à B.23.

2. Selon un sondage, quatre sur cinq Allemands de l'Est se sentent « citoyens de seconde classe » ! *Der Spiegel*, 21 février 1994. Dans un autre sondage (Allensbach, in *FAZ*, 11 janvier 1995), 48 % se considèrent comme Allemands de l'Est, 34 % seulement comme Allemands tout court ; en Allemagne de l'Ouest, les chiffres correspondants sont 14 et 63 % !

3. En 1949, Adenauer obtient 202 voix, juste ce qu'il fallait ; en 1976, Helmut Schmidt en obtient 250 (il en fallait 249) ; les deux gouvernements ne connaissent pas de crise pendant la législature.

ce genre d'élections). Le congrès demande à « ses » ministres de montrer un profil plus libéral et de ne pas craindre des conflits avec la CDU/CSU. Cela promet des remous au sein du gouvernement.

Le sort du FDP, et peut-être celui de la coalition gouvernementale, pourrait se jouer aux élections aux Diètes en Hesse (19 février) et en Rhénanie du Nord-Westphalie (14 mai). Si le FDP reste au-dessous des 5 %, M. Kinkel va probablement démissionner en tant que président de parti. Il n'est pas exclu que le FDP se retire du gouvernement pour faire une « cure d'opposition » dans l'espoir de se revigorer. Au cas où ce scénario deviendrait réalité, la formation d'une grande coalition paraît l'issue la plus probable, car de nouvelles élections sont aussi improbables que la formation d'une coalition SPD-FDP-Verts, même si elle est arithmétiquement possible.

Il est vrai que la grande coalition existe déjà dans une certaine mesure, car le SPD dispose de la majorité absolue au Bundesrat, la deuxième chambre qui a un veto absolu sur environ 60 % de la législation, notamment en matière fiscale et sociale. Le SPD pourrait être tenté d'accepter une grande coalition formelle pour mieux mettre en valeur sa part dans les réformes politiques. Aussi, il ne peut guère utiliser le Bundesrat pour bloquer longtemps le travail gouvernemental. Peut-être nourrit-il l'espoir que, comme dans les années soixante, la grande coalition ne soit qu'une étape de transition vers un gouvernement sous sa propre direction, que ce soit avec les Verts ou le FDP ou les deux.

Mais une grande coalition pose aussi des problèmes qui feront réfléchir le SPD. Elle pourrait, également, comme pendant les années soixante, apporter de l'eau aux moulins des partis protestataires. Puisque le PDS et les Verts en profiteront probablement plus que les Republikaner, l'expérience se déroulera aux dépens du SPD. Enfin, le SPD est loin d'être unanime sur cette question. Des discussions difficiles à l'intérieur du parti sont à prévoir. Et même une fois entré au gouvernement, des problèmes peuvent surgir sur lesquels le parti est profondément divisé. La querelle qui se développe sur une participation de la Bundeswehr pour protéger un retrait éventuel des Casques bleus de Bosnie en donne un avant-goût¹.

Restructuration du système de partis ?

Indépendamment d'une crise gouvernementale, possible mais pas certaine, le système de partis est en train de se transformer. Aux élections de 1961 déjà, le système de partis avait trouvé la forme qu'il gardera longtemps : entre 80 % et 90 % des voix se concentrant sur deux partis seulement : CDU/CSU et SPD. Seul le FDP a survécu au processus de concentration des années cinquante. Puisque le scrutin proportionnel ne donne qu'exceptionnellement la majorité à un seul parti – une seule fois, à la CDU/CSU en 1957 –, tout gouvernement a besoin du petit parti libéral : entre 1961 et 1966 le FDP est à côté de la CDU/CSU, entre 1969 et 1982 à côté du SPD. Les programmes politiques des partis sont assez proches les uns des autres pour permettre ces coalitions.

1. Voir l'article véhément d'Oskar Lafontaine (« Les nouveaux croisés », *Der Spiegel*, 2 janvier 1995) contre le recours aux avions Tornado de la Bundeswehr, approuvé par M. Scharping.

Mais tout changement de partenaire est une entreprise difficile et risquée pour les libéraux ; on l'a bien vu en 1969 et en 1982-1983 (et peut-être en 1995 ?).

Cette configuration se modifie au début des années quatre-vingt avec la montée des Verts (entrée au Bundestag en 1983). Puisque ce nouveau parti recueille la plus grande partie de ses électeurs parmi l'électorat du SPD, celui-ci tombe au-dessous des 40 %, barre qu'il avait franchie depuis 1969. Le nouveau parti, assez turbulent, n'étant pas considéré comme assez sérieux pour entrer au gouvernement, il n'y a plus de majorité pour un gouvernement dirigé par le SPD. Par conséquent, la coalition CDU/CSU et FDP reste majoritaire et donc au gouvernement depuis 1982.

En 1994, trois facteurs sont en train de modifier de nouveau ce système de partis : la crise du FDP ; l'évolution des Verts vers un parti « responsable » ; l'entrée en scène du PDS. La disparition du FDP du Bundestag affectera d'abord et surtout la CDU/CSU qui perdra son coéquipier indispensable. Si l'on passe en revue toutes les formules gouvernementales dans les Länder, on constate qu'il n'y a que trois possibilités qui s'offrent à la CDU/CSU :

- gouverner seule (en Saxe et en Bavière) ;

- former une grande coalition avec le SPD (en Bade-Wurtemberg, à Berlin, en Mecklenbourg-Poméranie et en Thuringe, chaque fois sous la direction de la CDU) ;

- former une coalition avec le FDP (après les élections de 1994 et les défaites du FDP, cette formule n'existe plus).

En revanche, la situation se présente beaucoup plus avantageusement pour le SPD :

- gouverner seul (en Rhénanie du

Nord-Westphalie, en Basse-Saxe, dans le Schleswig-Holstein, en Sarre et en Brandebourg) ;

- former une grande coalition avec la CDU (voir plus haut) ;

- former une coalition avec le FDP (en Rhénanie-Palatinat) ;

- former une coalition avec les Verts (en Hesse et en Saxe-Anhalt, dans ce cas « toléré » par le PDS ; jusqu'en 1994 aussi en Basse-Saxe) ;

- former une coalition avec les Verts et le FDP (à Brême et, jusqu'en 1994, en Brandebourg) ;

- former une coalition avec les dissidents de la CDU (à Hambourg).

Cette possibilité de former des coalitions les plus diverses permet au SPD d'être présent dans 14 (sur 16) gouvernements, tandis que la CDU/CSU ne gouverne que dans six Länder.

Si l'on transfère cette configuration au niveau fédéral, on voit qu'il n'y aura plus que deux possibilités dans le cas où le FDP ne serait plus représenté au Bundestag : gouverner seul (hautement improbable) ou avec le SPD (n'est souhaitable que dans une situation exceptionnelle).

C'est dans cette situation qu'un rapprochement spectaculaire a eu lieu entre la CDU et les Verts. Ensemble, mais contre les voix du SPD, ils ont élu pour la première fois un représentant des Verts comme vice-président du Bundestag (M^{me} Antje Vollmer). La CDU a également accepté que les Verts soient maintenant admis dans la petite commission qui exerce le contrôle parlementaire sur les services secrets. Après les élections municipales en Rhénanie du Nord-Westphalie, le 16 octobre, la CDU et les Verts forment des coalitions, souvent contre le SPD, dans une vingtaine de villes (parmi elles, Mülheim/Ruhr,

180 000 habitants). Trois jeunes présidents de groupes de la CDU dans des Diètes (Bade-Wurtemberg, Hesse, Sarre) se prononcent franchement en faveur d'une coalition même au niveau des Länder.

Toutefois, il ne faut pas exagérer et surestimer la portée de ce rapprochement. Même si quelques-uns, dans la CDU, mettent en avant des points communs dans les programmes des deux partis, les divergences restent beaucoup trop marquées pour envisager une coalition au niveau fédéral. De plus, les résistances à l'intérieur des deux partis paraissent actuellement insurmontables. La CSU bavaroise émet déjà des mises en garde vigoureuses à l'encontre de la CDU et fait comprendre qu'elle n'accepterait pas une telle coalition. Il est néanmoins évident que la CDU est à la recherche d'un autre partenaire si, par malheur, le FDP disparaissait.

La montée du PDS pose surtout un problème au SPD. Déjà affaibli par le succès des Verts, il souffre maintenant, dans l'ancienne RDA, de la réussite du PDS. Puisque celui-ci bloque entre 15 % et 20 % des voix, on ne peut former dans les cinq « nouveaux Länder » que des gouvernements homogènes (si l'électeur le veut bien) ou des grandes coalitions, si on laisse le PDS complètement hors du jeu. (Le FDP n'existe plus dans aucune des cinq Diètes et les Verts se trouvent seulement dans celle de Saxe-Anhalt.) Si l'on faisait entrer le PDS dans le jeu, des majorités SPD-PDS existeraient dans trois des cinq Länder. La tentation est donc grande pour le SPD de coopérer avec le PDS ; de plus, il est

possible que ses voix soient nécessaires à la formation d'une coalition au niveau fédéral, dirigée par le SPD...

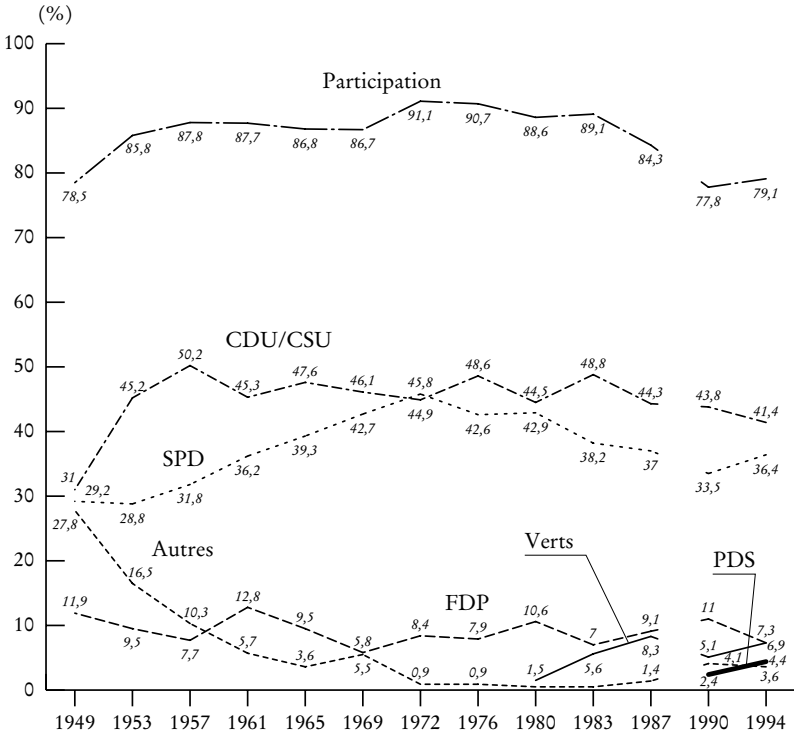
Mais le SPD est profondément divisé sur ce problème épineux. Si une bonne partie de ses dirigeants et adhérents en Allemagne de l'Est sont partisans d'une coopération prudente (qui ne sera de toute façon pas pour demain), elle a aussi des adversaires farouches (dont les souvenirs concernant l'époque de M. Honecker sont encore très vivaces¹). Parmi les sociaux-démocrates dans l'ancienne RFA, il y a également des partisans des deux positions. Le SPD pourrait encourir le danger d'une scission s'il entamait prochainement une coopération avec le PDS².

C'est aussi dans cette perspective qu'il faut comprendre la décision de la direction du SPD, prise le 5 décembre. Cette décision exclut toute alliance avec le PDS au niveau des Länder comme au niveau fédéral. Le SPD s'efforcera plutôt de gagner les électeurs du PDS en intensifiant ses activités dans l'ancienne RDA. Il semble donc que le SPD parie sur un affaiblissement du PDS à moyen terme, peut-être sur son élimination du Bundestag aux prochaines élections. Il est vrai que le PDS n'a pas du tout réussi sa percée dans l'ancienne RFA (0,9 % seulement) et qu'il s'affaiblira probablement dans l'ancienne RDA si la reconstruction économique atténue les problèmes sociaux (chômage, loyers). Les perspectives qu'un parti néo-communiste (ou parti socialiste de gauche) de quelque importance puisse se maintenir à la longue à côté du SPD et des Verts ne paraissent pas bonnes.

1. Voir le sondage cité note 2, p. 181.

2. Voir l'avertissement de M. Meckel, le dernier ministre des Affaires étrangères de la RDA, in *Die Zeit*, 4 novembre 1994.

Participation et répartition des voix aux élections législatives en Allemagne



189

V. CONCLUSION

Le « *Superwahljahr* » n'a pas débouché sur une « situation italienne ». Même si le système de partis est devenu plus complexe et même si le gouvernement ne paraît pas très solide, la démocratie allemande tient bon. Le « ras-le-bol » politique et le dégoût des partis traditionnels¹ n'ont certes pas disparu, mais ils sont devenus plus faibles. Les deux

« *Volksparteien* » rencontrent encore des problèmes d'acceptation, notamment parmi les jeunes et dans certains milieux urbains, mais ils ne sont pas menacés d'éclatement ou de disparition comme leurs partis frères italiens. La démocratie allemande n'est pas ébranlée par les problèmes extraordinairement difficiles à la suite de la réunification. Après les élections de 1994, on peut avoir encore un peu plus confiance dans l'avenir.

1. Voir notre article « De la crise des partis à la crise de la démocratie ? », *Pouvoirs*, n° 66, Paris, PUF, 1993, p. 121-132.

BIBLIOGRAPHIE

La documentation de cette chronique est tirée de la presse allemande, notamment la *Frankfurter Allgemeine (FAZ)*, *Die Zeit*, *Der Spiegel*. Ces journaux publient aussi des sondages.

Meilleurs ouvrages sur les partis et le comportement électoral publiés avant les élections :

Wilhelm Burklin/Dieter Roth (éd.), *Das Superwahljahr*, Köln, Bund Verlag, 1994.

Thomas Leif/Joachim Raschke, *Rudolf Scharping, die SPD und die Macht*, Reinbek, Rowohlt, 1994 (contient beaucoup d'informations et des analyses éclairantes).

Konrad-Adenauer-Stiftung (éd.), *Die Bundestagswahl vom 16. Oktober 1994. Eine erste Analyse*, St. Augustin 1994 (utilisation systématique de sondages).

Spiegel Spezial, « Wahljahr '94. Kandidaten - Zahlen - Hintergründe » (paru en janvier 1994, bonne documentation).