

ADOLF KIMMEL

LES ÉLECTIONS AU BUNDESTAG DU 27 SEPTEMBRE 1998 : LA FIN D'UNE ÉPOQUE

UN ÉVÉNEMENT HISTORIQUE

Les élections allemandes constituent à plusieurs égards un événement historique.

Pour la première fois dans l'histoire de la République fédérale, les électeurs renvoient eux-mêmes un chancelier en exercice en votant majoritairement pour les partis de l'opposition. Les alternances précédentes étaient dues à des renversements de coalition sans que les électeurs aient eu la possibilité de dire leur mot. En 1966 le gouvernement du chancelier Erhard (CDU/CSU et FDP) est remplacé, sans élection législative, par la « grande coalition » (CDU/CSU et SPD). En 1969, ce gouvernement doit faire place à la coalition « sociale-libérale » (SPD et FDP). Aux élections, la CDU/CSU enregistre un léger recul (de 47,6 % à 46,1 %), mais elle devance toujours nettement le SPD (42,7 %). Et puisque la direction du FDP décide, sans l'avoir clairement annoncé avant les élections, de s'allier au SPD – pour la première fois au niveau fédéral –, la CDU/CSU doit quitter les fauteuils du pouvoir. En 1982, la CDU/CSU revient au gouvernement grâce à un nouveau revirement des libéraux : par une motion

de censure « constructive » Helmut Kohl est élu chancelier par le Bundestag, remplaçant Helmut Schmidt. Cette alternance est ratifiée par les électeurs six mois plus tard, après une dissolution du Bundestag anticipée et fort contestée du point de vue constitutionnel.

Toutes ces alternances n'étaient que partielles puisqu'un parti du gouvernement précédent participait aussi au suivant (la CDU/CSU en 1966, le SPD en 1969, le FDP en 1982). Il est vrai que les changements complets sont plus difficiles à réaliser avec le système électoral proportionnel pratiqué en Allemagne qu'avec un système majoritaire (France, Grande-Bretagne).

Par leur vote de l'automne 1998, les électeurs renvoient le chancelier dont le règne était le plus long depuis Bismarck (qui n'avait pas besoin du renouvellement de la confiance par les citoyens) ! En même temps, ils mettent fin à une coalition gouvernementale qui s'était maintenue au pouvoir plus longtemps que toute autre depuis 1949.

Le renvoi de Helmut Kohl rappelle ceux de Winston Churchill en 1945 ou de George Bush en 1992 : comme eux le chancelier peut se créditer de succès importants en politique étrangère (rela-

139

tions franco-allemandes, alliance avec les États-Unis, construction européenne, réunification allemande). Mais, une fois de plus, la règle est confirmée selon laquelle les élections en démocratie peuvent être perdues, du moins en partie, par des contre-performances extérieures, mais qu'elles ne peuvent pas être gagnées par un bilan même brillant en politique extérieure si le solde dans les autres domaines est jugé trop négatif.

140 Pour la seconde fois seulement depuis 1949, le SPD devient plus fort que la CDU/CSU. Mais tandis qu'en 1972, lors des élections qui portaient sur le « chancelier de la paix », Willy Brandt, et l'Ostpolitik, le SPD ne devançait la CDU/CSU que de justesse (45,8 % contre 44,9 %), l'avance, cette fois, est beaucoup plus nette (5,7 points). Le SPD enregistre les gains les plus importants d'une élection à l'autre depuis 1949 et la CDU/CSU encaisse les pertes les plus sévères. Jamais le rapport de force entre les deux partis n'a changé si brutalement : de 5 points en faveur de la CDU/CSU à 5,7 points en faveur du SPD.

Exception faite de l'élection de 1949, quand le nouveau système de partis ne s'était pas encore formé et que l'on comptait encore une dizaine de groupes au Bundestag, la CDU/CSU n'était jamais tombée au-dessous de 40 %. Elle avait toujours ou dépassé ou frôlé les 45 %, sauf aux élections de 1994 (41,4 %). C'est donc une véritable débâcle pour le parti des rangs duquel les chanceliers sont sortis pendant trente-six ans (sur quarante-neuf) et qui a influencé la politique de la République fédérale plus fortement qu'aucun autre parti. Le

SPD, par contre, n'atteint pas tout à fait son niveau des années 1970 (entre 42,6 % et 45,8 %), mais à cette époque il ne subissait pas encore la concurrence des Verts et du PDS.

Malgré un revers électoral, les Verts accèdent pour la première fois aux responsabilités gouvernementales sur le plan fédéral après avoir déjà été le partenaire du SPD au gouvernement dans différents Länder.

Le FDP recule aussi, mais il reste représenté au Bundestag, ce qui n'a pas été le cas lors de nombreuses élections régionales aux Landtage. Toutefois, son résultat n'a été qu'une seule fois (en 1969) encore plus mauvais. Depuis les premières élections dans l'Allemagne unifiée (11 % en 1990), les pertes sont considérables. Le parti est éliminé du gouvernement où ses ministres ont occupé des postes importants (Affaires étrangères, Économie, Justice) depuis 1969 sans interruption.

Pour la première fois, le PDS franchit la barre de 5 %. Cela lui permet de former un groupe parlementaire. Il peut donc prétendre à avoir des postes dans le bureau du Bundestag et des commissions permanentes ; en outre, il obtient plus de subventions de l'État.

Les partis d'extrême droite, toujours divisés, ne réussissent pas leur entrée au Bundestag (3,3 % seulement). Après leur succès foudroyant (12,9 %) aux élections régionales en Saxe-Anhalt, le 26 avril 1998, on a pu craindre pendant un certain temps un résultat au-dessus de 5 %.

Le piètre résultat des partis d'extrême droite comme le taux de participation plus élevé qu'en 1994 (82,2 %) ¹ paraissent

1. Dans les nouveaux Länder, le taux de participation a augmenté plus nettement que dans les anciens (7,5 points contre 2,3 points). Les deux taux de participation se sont donc beaucoup rapprochés ; 80,1 % dans l'ex-RDA, 82,8 % dans l'ex-RFA.

démontrer que le « ras-le-bol politique » (*Politikverdrossenheit*) ne progresse plus. En bonne logique démocratique, les électeurs expriment leur mécontentement du gouvernement en votant pour l'autre grand « parti de gouvernement », jusque-là dans l'opposition, et non pas pour des partis purement protestataires.

GÉOGRAPHIE ET SOCIOLOGIE ÉLECTORALES

La géographie électorale

Elle révèle une double coupure politique de l'Allemagne : entre le Nord et le Sud d'une part, l'Est et l'Ouest (c'est-à-dire l'ancienne RDA et l'ancienne RFA) d'autre part.

La CDU/CSU obtient ses meilleurs résultats dans le sud de l'Allemagne de l'Ouest (Bavière², Rhénanie-Palatinat³, Bade-Wurtemberg) comme, à un niveau inférieur, de l'Est (Saxe). 18 sur 19 des circonscriptions qui donnent encore une majorité absolue à la CDU/CSU se trouvent en Bavière. Par contre, le Nord de l'Allemagne est un terrain très difficile pour la CDU : elle y réunit seulement entre le quart (Brême) et un peu plus du tiers de l'électorat (Rhénanie du

Nord-Westphalie, Basse-Saxe, Hesse). La coupure est encore plus saisissante si l'on prend pour base la « première voix », par laquelle on vote pour les candidats « directs » dans les circonscriptions. (Avec la « deuxième voix » on vote pour la liste d'un parti au niveau d'un Land.) Des 328 circonscriptions la CDU/CSU ne conserve que 112 ; c'est une perte de 109 circonscriptions⁴, toutes gagnées par le SPD qui en totalise 212. Le PDS défend ses 4 circonscriptions à Berlin-Est, les Verts et le FDP n'en gagnent aucune.

Aucun des candidats de la CDU ne connaît le succès en Schleswig-Holstein, à Hambourg, à Brême et dans la Sarre. Elle n'emporte que 4 circonscriptions sur 31 en Basse-Saxe, 4 sur 22 en Hesse et 18 sur 71 en Rhénanie du Nord-Westphalie⁵. En revanche, 83 des 112 circonscriptions gagnées se trouvent dans les quatre Länder du Sud⁶. L'Allemagne catholique et souvent rurale résiste le mieux au raz-de-marée social-démocrate.

Naturellement, la carte électorale du SPD est l'inverse de celle de la CDU/CSU : terre de mission au Sud, notamment en Bavière, position dominante au Nord⁷, dans la Ruhr⁸, en Sarre, fief

141

2. Là, la CSU, déjà victorieuse aux élections régionales du 13 septembre (52,9 % !) fait avec 47,7 % beaucoup mieux que la CDU dans les autres Länder. Comparé à son niveau habituel, la CSU ne réalise quand même qu'un score médiocre.

3. Dans ce fief d'Helmut Kohl, la CDU se défend relativement bien (- 4,7 points), mais le SPD devient tout de même, et pour la première fois, le parti le plus fort. En plus, il rafle 4 circonscriptions à la CDU.

4. Même Helmut Kohl est battu à Ludwigshafen par la candidate assez inconnue du SPD. Mais, en tant que tête de liste de la CDU en Rhénanie-Palatinat, il continue évidemment à siéger au Bundestag.

5. Dans des régions très catholiques et/ou encore assez rurales du Münsterland et de la rive gauche du Rhin.

6. La CDU/CSU doit y céder quand même 26 circonscriptions au SPD.

7. Gains élevés (8,8 points) en Basse-Saxe, où le nouveau chancelier a été ministre-président.

8. 15 des 19 circonscriptions dans lesquelles le SPD gagne plus que 55 % se trouvent dans les grandes villes industrielles de cette région.

d'Oscar Lafontaine, président du parti⁹. L'Allemagne protestante – mais aussi des régions catholiques comme la Sarre – et urbaine vote social-démocrate.

Politiquement plus importante encore est la coupure Est-Ouest. Elle révèle que, dans l'Allemagne réunifiée, une sorte de frontière sépare toujours – peut-être même plus qu'avant – l'ancienne RFA et l'ancienne RDA. La CDU était le parti le plus fort dans les nouveaux Länder en 1990 (42,6 %) et en 1994 (38,5 %). Cette fois elle est en chute libre (- 11,2 points) et n'obtient plus que 27,3 % des voix (37 % dans les anciens Länder). Elle arrive loin derrière le SPD (35,1 %) et n'est pas beaucoup plus forte que le PDS (21,6 %). Elle reste au-dessous de 30 %, sauf en Saxe¹⁰. Dans la partie est de la nouvelle capitale allemande, elle fait figure de petit parti (14,7 %). Ses douze circonscriptions les plus « mauvaises » (moins de 20 %) se trouvent toutes à Berlin-Est et en Brandebourg. Tous ses candidats « directs » sont battus en Brandebourg, en Saxe-Anhalt et à Berlin. Elle doit en céder 11 sur 12 au SPD en Thuringe et n'en garde que 2 sur 9 en Mecklembourg-Poméranie.

Le SPD est certes aussi plus faible dans les nouveaux Länder que dans les anciens (35,1 % contre 42,3 %) et y progresse moins fortement, mais il est maintenant partout, sauf en Saxe, le parti le plus fort. Les Verts (4,1 %) et le FDP (3,3 %) ne dépassent pas le seuil des 5 %. Le PDS a encore augmenté son pourcentage en Allemagne de l'Est (de 19,8 % à 21,6 %), mais ne progresse que

très faiblement en Allemagne de l'Ouest (de 1 % à 1,2 %). Il reste un parti régional et ne réussit pas jusqu'à présent son implantation nationale.

Ainsi, deux systèmes de partis très différents coexistent en Allemagne. Dans l'ancienne RFA, le système qui s'est formé dans les années 1980 perdure. Les partis se classent en deux camps, comprenant chacun un grand parti (SPD et CDU/CSU) et un petit (Verts et FDP). Le PDS reste, comme les partis d'extrême droite, un groupuscule marginal. Dans l'ancienne RDA, le SPD et la CDU se sont imposés – les courbes de leurs résultats s'inversant depuis 1990 –, tandis que le FDP et les Verts ont presque disparu de la scène politique (plus aucun député dans les Landtage, résultats au-dessous de 5 % aux élections au Bundestag)¹¹. Le PDS s'est renforcé depuis 1990, se maintient à un niveau de 20 % et est représenté dans tous les Landtage. Dans ce système à trois partis, la gauche (SPD et PDS) est très majoritaire. Puisque la mise à l'écart du PDS paraît prendre fin, la CDU risque d'être évincée de tous les gouvernements régionaux sauf – provisoirement – en Saxe.

La sociologie électorale

Les deux Volksparteien du centre-gauche (SPD) et du centre-droit (CDU/CSU) se distinguent par la répartition géographique de leurs électors et aussi par le caractère urbain ou rural des circonscriptions. Sauf Munich et Dresde, toutes les très grandes villes (plus de 300 000 habitants) votent en majorité

9. Avec 52,4 %, le SPD y obtient le meilleur résultat de tous les Länder.

10. Elle y obtient 32,7 %, mais elle subit les pertes les plus fortes (15,3 points) de tous les Länder.

11. En ce qui concerne les Verts, il faut faire une exception pour Berlin : dans la partie est de la capitale, ils obtiennent 7,9 % ; Berlin-Ouest est même un de leurs fiefs (13,5 %).

Tableau 1. L'âge (% et % arrondis)

	SPD	CDU/ CSU	Verts	FDP	PDS	divers
résultats	40,9	35,2	6,7	6,2	5,1	5,9
18 à 24 ans	36	32	10	6	6	12
25 à 34 ans	42	29	10	6	5	9
35 à 44 ans	42	30	10	5	7	6
45 à 59 ans	43	36	5	7	5	4
plus de 60 ans	40	44	2	6	4	4

SPD ; parmi les villes de 200 000 à 300 000 habitants, seuls Augsburg et Bonn font exception. Puisque cette répartition est dans une large mesure un reflet des différences de structures sociales, on peut supposer que les deux *catch-all parties* continuent à se distinguer – malgré des rapprochements indéniables – d'un point de vue sociologique.

On voit dans le tableau 1 que le SPD est le premier parti dans toutes les tranches d'âge sauf celle des plus de 60 ans. La CDU/CSU reste le parti des électeurs les plus âgés, même si elle recule fortement dans cette catégorie. Mais on peut aussi constater qu'elle fait mieux parmi les jeunes que parmi les électeurs d'âge moyen et que l'avance du SPD y est plus faible que dans les autres tranches d'âge. Les gains du SPD étaient particulièrement prononcés parmi les 25 à 59 ans, les pertes de la CDU/CSU plus faibles parmi les jeunes (18 à 24 ans) que parmi les électeurs plus âgés. L'électorat des Verts se caractérise toujours par sa jeunesse, mais il est moins marqué qu'auparavant car il recule surtout parmi

les 18 à 24 ans. On ne peut pas réduire le PDS à un parti de vieux communistes incorrigibles puisque les jeunes se trouvent en plus grand nombre dans son électorat (mais pas dans ses adhérents) que les vieux. L'extrême droite trouve plus d'écho parmi les jeunes, et notamment les jeunes hommes habitant dans les nouveaux Länder, d'un niveau de formation modeste, ouvriers ou chômeurs¹².

143

Depuis les années 1970 déjà, les hommes et les femmes ne se distinguent plus dans leur comportement électoral. On peut quand même mentionner deux écarts : les électrices sont plus nombreuses parmi les Verts, les électeurs plus nombreux à l'extrême droite (cf. *tableau 2*).

La religion et surtout la pratique religieuse constitue toujours un facteur explicatif (cf. *tableau 3*). La CDU/CSU est le parti des catholiques, notamment des catholiques pratiquants ; les protestants et les sans-religion votent majoritairement SPD. Les sans-religion votent à une proportion élevée pour les Verts

12. 8 % des nouveaux électeurs (18 à 21 ans) et 9 % des ouvriers votent, en Allemagne de l'Est, pour un parti d'extrême droite.

Tableau 2. Le sexe (% arrondis)

	SPD	CDU/ CSU	Verts	FDP	PDS	divers
masculin	41	35	6	6	5	7
féminin	41	35	8	6	5	5

(grandes villes universitaires dans l'ancienne RFA) et le PDS (dans les nouveaux Länder).

144 Pour ce qui est des catégories socio-professionnelles (cf. *tableau 4*), le SPD est le parti nettement préféré par les ouvriers (et les chômeurs), même si ses gains parmi ces groupes sont plutôt modestes. Si de surcroît l'ouvrier est syndiqué, la position du SPD devient encore plus forte et l'avance par rapport à la CDU/CSU augmente (61 contre 19).

Il est important d'introduire ici la distinction entre les anciens et les nouveaux Länder. A cause de la force du PDS, les pourcentages que gagnent le SPD (36 %) et la CDU (24 %) parmi les ouvriers des nouveaux Länder sont plus faibles qu'en Allemagne de l'Ouest (53 % et 30 %). Mais il faut souligner l'évolution. En

1990, aux premières élections après la chute du mur, les ouvriers en Allemagne de l'Est avaient voté massivement pour la CDU (48 %, contre 25 % seulement pour le SPD). Ils avaient l'espoir que la CDU et son chancelier apporterait le plus vite possible la prospérité. Huit ans après, l'espoir est largement déçu ; les ouvriers se détournent de la CDU et se tournent vers leur parti « naturel ». On remarquera sans surprise que les travailleurs indépendants, qui travaillent à leur propre compte (*Selbständige* : patrons, artisans et commerçants, paysans) se rangent massivement derrière la CDU/CSU et aussi le FDP.

Le groupe social qui a influencé d'une façon décisive le résultat des élections, ce sont les employés. Catégorie numériquement la plus importante de la population (37 %, contre 9 % pour les *Selb-*

Tableau 3. Le facteur religieux (% et % arrondis)

	SPD	CDU/ CSU	Verts	FDP	PDS	divers
résultats (ex-RFA)	42,4	37,2	7,1	7	1,1	5,2
catholiques	36	47	6	6	1	5
protestants	48	32	7	8	1	5
sans religion	47	22	13	7	4	8
cath. prat. rég.	20	70	3	5	0	3
cath. prat. occ.	36	50	5	6	0	4
cath. non prat.	43	35	8	7	1	6
prot. prat. rég.	28	48	9	9	1	5
prot. non prat.	50	29	8	7	1	6

Tableau 4. Les catégories socioprofessionnelles (% et % arrondis)

	SPD	CDU/ CSU	Verts	FDP	PDS	divers
résultats	40,9	35,2	6,7	6,2	5,1	5,9
ouvriers	48	30	3	3	6	10
employés	42	32	8	7	6	5
fonctionnaires	36	40	11	6	3	4
trav. indép.	22	44	10	15	4	5
paysans	15	69	2	9	3	3

ständige), elle a changé de camp. Dans cette catégorie, les progrès du SPD ont été les plus spectaculaires (+ 7 points) et les pertes de la CDU/CSU sévères (- 5 points). Par conséquent, le SPD devance maintenant la CDU/CSU (42 % contre 32 %). Gerhard Schröder a donc réussi à élargir l'électorat traditionnel du SPD vers le centre (« *Die neue Mitte* » était son slogan), où l'identification avec un parti est relativement faible et la propension à voter autrement qu'à l'élection précédente d'autant plus forte. Les résultats du SPD dans les grandes villes où le secteur tertiaire est développé (Hambourg, Hanovre, Francfort, Stuttgart, Berlin) confirment ce mouvement important.

LES MOTIVATIONS DU VOTE

Contre Helmut Kohl, pour Gerhard Schröder ?

Contrairement aux élections présidentielles aux États-Unis et en France, on croit qu'aux élections au Bundestag la personnalité des *Spitzenkandidaten* (le chancelier et le candidat de l'opposition) est certes un facteur important de la décision des électeurs, mais néanmoins secondaire par rapport à l'identification de l'électeur avec un parti, aux

problèmes qui sont en jeu et aux compétences des partis pour les résoudre.

Les dernières élections paraissent 145 infirmer cette interprétation ; elles sont souvent considérées comme le début d'une « américanisation » de la vie politique allemande. Effectivement, la CDU/CSU et, surtout, le SPD ont placé leurs leaders respectifs au centre de leur campagne. La télévision a contribué à renforcer cette personnalisation. Mais peut-on dire qu'il s'agissait d'une élection du chancelier à l'instar de l'élection du président de la République en France ? Dans ce cas, les électeurs auraient dû porter un jugement nettement plus positif sur le challenger que sur le chancelier. Qu'en est-il ?

Le profil respectif des deux personnalités montre que le chancelier est considéré comme un meilleur leader politique que le candidat du SPD. On le tient pour davantage capable de défendre les intérêts allemands sur la scène internationale, on lui attribue un plus grand sens des responsabilités, on le croit plus apte à diriger une équipe gouvernementale et on juge le gouvernement en place comme meilleur que l'équipe dont s'entoure Gerhard Schröder. Compte tenu de ces opinions, la défaite de la CDU/CSU ne paraît pas être celle de

Helmut Kohl. Toutefois, le chancelier souffre d'un déficit notable de popularité, et surtout de dynamisme et d'énergie. On tient Gerhard Schröder pour plus capable de trouver des solutions aux problèmes urgents, notamment l'emploi ; il a une image d'efficacité tandis que le chancelier a donné ces dernières années une impression de passivité et d'immobilisme. Ces appréciations aboutissent à ce que 52 % des électeurs préféreraient Gerhard Schröder comme chancelier à Helmut Kohl (39 %). Jamais dans l'histoire électorale de la République fédérale le challenger n'a bénéficié d'une telle avance sur le chancelier en exercice. La différence entre l'opinion favorable à Helmut Kohl et le vote CDU/CSU est faible (3,8 points) ; il n'y pas eu de *Kanzlerbonus* (avantage du chancelier par rapport à son parti). Gerhard Schröder, par contre, plane au-dessus du vote SPD (11,1 points). Meilleur candidat que Rudolf Scharping en 1994, il a sans doute sa part dans la victoire du SPD, mais il ne l'a pas remporté uniquement à cause de sa personnalité forte et séduisante.

Les problèmes à résoudre et les compétences des partis

Dans l'opinion publique, un seul problème a dominé tous les autres et tenu la première place dans toute la campagne électorale : le chômage. D'autres problèmes, comme la criminalité, les retraites, l'immigration, les impôts ou la protection de l'environnement, venaient loin derrière. Il était donc décisif pour un parti ou un candidat de convaincre les électeurs qu'il tenait les meilleures solutions, les plus crédibles pour lutter

contre ce fléau. Pour 36 % c'était le SPD et son candidat les plus compétents, pour 25 % seulement, la CDU/CSU¹³.

Les électeurs font aussi plutôt confiance au SPD en ce qui concerne le problème des retraites et, d'une façon générale, la prise en compte de plus de justice sociale dans la politique (55 % contre 23 % pour la CDU/CSU). Sur toutes les questions sociales, qui touchent au cœur les électeurs, le SPD est jugé plus compétent que la CDU/CSU. Voilà pourquoi il obtient de très bons résultats parmi les couches populaires et pourquoi la CDU s'effondre en Allemagne de l'Est, où ces problèmes pèsent encore plus lourd qu'en Allemagne de l'Ouest.

A première vue, il peut paraître contradictoire que les électeurs fassent plutôt confiance à la CDU/CSU en ce qui concerne la politique économique, financière et monétaire. Ce qui est assez nouveau, c'est qu'ils ne croient plus qu'une relance économique soit suffisante pour réduire le chômage. Les électeurs détachent en quelque sorte le problème du chômage de la conjoncture économique. Ils pensent que, pour lutter contre le chômage, des initiatives gouvernementales s'imposent. Or le gouvernement de Helmut Kohl n'a pas pris d'initiatives convaincantes, il a même refusé de faire une politique active dans ce domaine. Les doutes qui se sont élevés contre la compétence économique du SPD, et surtout des Verts, ont été compensés par les bonnes relations qu'entretient Gerhard Schröder avec les milieux d'affaires (*die Genosse der Bosse*). La CDU/CSU et surtout son chancelier sont aussi tenus pour plus compétents pour défendre l'Allemagne

13. 38 % ne tiennent aucun des partis pour compétents.

contre une menace extérieure, mais les problèmes de défense et de relations extérieures ne sont pas jugés assez importants. Les efforts de la CDU/CSU pour profiter des crises, en Russie et ailleurs, et mettre en avant l'expérience du chancelier ainsi que l'estime que lui porte l'étranger, sont restés sans effet, la politique extérieure et européenne ne jouant aucun rôle dans la campagne électorale.

Sans doute on peut interpréter le résultat des élections allemandes comme un refus d'une politique néolibérale, comme une exigence de ne pas trop négliger les aspects sociaux si l'on s'efforce de rendre l'économie plus compétitive ou de réformer les systèmes de protection sociale.

Un désir profond de changement

La personnalité de Gerhard Schröder et les compétences attribuées au SPD pour lutter efficacement contre le chômage et apporter plus de justice sociale étaient sans doute des atouts, mais, pour expliquer ce résultat électoral extraordinaire, il faut faire une place à part à un argument qui fut avancé inlassablement par le SPD contre Helmut Kohl : « Seize ans, ça suffit ! »

Le mécontentement envers le gouvernement et son bilan, le long règne d'un même homme comme chancelier ainsi que l'usure visible du pouvoir qui s'ensuit ont nourri ce climat de saturation. Mais, indépendamment de motifs concrets, un désir de changement plus diffus était assez répandu. À la veille de

l'élection, presque deux tiers des électeurs se sont prononcés en ce sens. On peut supposer qu'ils ne voulaient pas un bouleversement trop radical. Ainsi une majorité (relative)¹⁴ des électeurs aurait préféré une grande coalition avec un chancelier Schröder ou même Wolfgang Schäuble. Mais, en fin de compte, la volonté d'alternance a été plus forte que la peur du risque. C'est donc ce désir de changement, bien naturel après un si long règne, et une réaction saine en démocratie qui expliquent dans une large mesure le résultat du 27 septembre.

CONSÉQUENCES ET PERSPECTIVES

147

Les conséquences à moyen et à long terme de ces élections historiques ne sont pas toutes prévisibles et des décisions importantes ne sont pas encore prises. Il faut donc se contenter d'esquisser avec prudence quelques évolutions et perspectives probables.

Le nouveau gouvernement et sa politique

La formation d'une coalition entre le SPD et les Verts n'allait pas de soi. Entre 25 % et 30 % de sympathisants du SPD préféreraient la grande coalition. Gerhard Schröder lui-même n'était pas un partisan farouche d'une telle coalition, qu'il tenait pour trop fragile à cause des dissensions au sein des Verts. Mais la majorité parlementaire très nette de 21 sièges, due à 13 mandats supplémentaires (*Überhangmandate*)¹⁵, a

14. Entre 35 % et 40 %, selon l'institut de sondage.

15. Ces mandats sont acquis si un parti gagne dans un Land plus de circonscriptions par la « première voix » que le pourcentage de la « deuxième voix » ne lui donnerait. Jusqu'à la réunification, les *Überhangmandate* n'ont eu aucune importance (15 seulement pour 11 élections). En 1994, on compte 16 de ces mandats (dont 12 pour la CDU) et cette fois 13, tous pour le SPD. Trois facteurs sont la cause de cet accroissement : une tendance croissante des électeurs

en quelque sorte imposé cette formule de gouvernement.

L'élection du chancelier par le Bundestag a eu lieu le 27 octobre. Tandis que ses prédécesseurs étaient toujours restés en deçà de leur majorité théorique, M. Schröder a réuni, à la surprise générale, les voix de 351 députés sur son nom, c'est-à-dire plus que ce que les groupes du SPD et des Verts comptent comme membres. Ce vote étant secret, on ne sait à quel groupe ces « franc-tireurs » appartiennent ; l'hypothèse la plus probable est qu'ils sont inscrits au PDS, parti qui avait déclaré qu'il s'abstiendrait. La CDU/CSU et le FTP avaient décidé de voter contre.

148

Le nouveau gouvernement est dominé par deux hommes forts : Gerhard Schröder et Oskar Lafontaine, ministre des Finances. Joschka Fischer, chef de file très populaire des Verts, devient ministre des Affaires étrangères. Deux questions se posent. Est-ce que l'entente entre les deux leaders sociaux-démocrates sera durable ? Ou reverra-t-on les tensions entre, d'un côté, un chancelier pragmatique et modéré et, de l'autre, un chef de parti plus à gauche, plus dogmatique et entraînant la majorité du parti, comme c'était déjà le cas pendant les dernières années du gouvernement Helmut Schmidt ? La déclaration du gouvernement faite par le chancelier devant le Bundestag le 10 novembre 1998 n'a pas soulevé l'enthousiasme, comme celle de Willy Brandt en 1969. En ce qui concerne la politique économique envisagée par

le gouvernement, les termes employés pour la définir sont demeurés assez vagues. Au sein du SPD, deux opinions se confrontent : l'une, que l'on peut qualifier de (néo)keynésienne, veut relancer la conjoncture et faire baisser le chômage en augmentant le pouvoir d'achat ; l'autre tend plutôt vers l'amélioration des conditions de production des entreprises, au moyen d'une baisse sensible des taux d'imposition. Bodo Hombach, ministre délégué auprès du chancelier et l'un de ses conseillers les plus influents, en est le porte-parole.

L'autre question concerne les Verts : est-ce que l'aile gauche des Verts est prête à accepter toute une série de compromis nécessaires pour exercer les responsabilités gouvernementales, compromis qu'elle éprouvera comme autant de reniements ? La question peut surtout se poser en politique extérieure et de défense. Le congrès des Verts a certes entériné, par une très forte majorité, le « contrat de coalition » avec le SPD, mais il faut attendre les décisions concrètes que le gouvernement sera contraint de prendre dans les prochaines années. Le ministre Joschka Fischer appartient à l'aile droite des Verts (*Realpolitiker*). Ses positions ont évolué et sont maintenant très proches de celles du SPD, mais parfois assez éloignées de l'aile pacifiste de son propre parti. Le nouveau chancelier a souligné les trois points essentiels de sa politique ; ils doivent être compris comme un avertissement aux Verts : continuité de la politique extérieure et de

du FDP et des Verts à voter avec leur première voix pour le candidat de celui des grands partis avec lequel ils sont alliés (*Stimmensplitting*). Ensuite, la présence d'un troisième parti relativement fort mais qui ne pratique pas tellement le *Stimmensplitting* : c'est le cas du PDS dans l'Allemagne de l'Est. Finalement, des circonscriptions trop petites qui se trouvent aussi surtout dans les nouveaux Länder. Il n'est donc pas étonnant que 13 des 16 mandats supplémentaires en 1994 et 12 sur 13 en 1998 viennent d'Allemagne de l'Est.

défense, stabilité économique, sécurité intérieure.

Gerhard Schröder et le SPD ont promis de trouver une meilleure synthèse – ou un compromis plus acceptable – entre le libéralisme économique et le maintien de l'État-providence. Le gouvernement réussira-t-il, avec des marges de manœuvre financières étroites, à réconcilier « innovation et justice sociale » (slogan du SPD) ? Le projet central de sa politique, un pacte pour l'emploi (*Bündnis für Arbeit*) qui doit réunir autour de la table du chancelier les représentants du patronat et des syndicats, pourra-t-il réduire sensiblement le chômage ? Gerhard Schröder lui-même a affirmé à plusieurs reprises qu'il sera jugé sur ses succès ou ses échecs dans ce domaine.

Il sera d'ailleurs beaucoup plus facile pour le nouveau gouvernement de faire voter les lois nécessaires, à commencer par une nouvelle loi fiscale, comprenant un élément écologique, parce que la « cohabitation à l'allemande »¹⁶ a pris fin. Les majorités au Bundestag et au Bundesrat étant maintenant les mêmes, le gouvernement n'a pas à craindre de blocage de ses projets par la seconde chambre. Toutefois, les ministres-présidents du SPD défendront les intérêts de leurs Länder, notamment financiers, même au prix d'un conflit avec le gouvernement fédéral.

En France, on s'est posé des questions sur l'avenir des relations franco-allemandes et de la politique européenne après l'éviction de Helmut Kohl. Gerhard Schröder, largement inconnu en France, passe pour un anglophile et pour un eurosceptique. Visiblement il s'est efforcé de dissiper les doutes¹⁷. Comme son prédécesseur il a fait son premier voyage à l'étranger à Paris. Reste à voir si le fait que des sociaux-démocrates aux idées politiques voisines soient au pouvoir des deux côtés du Rhin va faciliter la relance des relations franco-allemandes et les progrès de la politique européenne¹⁸.

149

Les partis de l'opposition

Pour la CDU¹⁹, c'est la fin d'une époque. Helmut Kohl abandonne la présidence du parti qu'il détient depuis vingt-cinq ans. Quelle évolution le parti prendra-t-il sans son président tout-puissant, mais parfois aussi étouffant ? La relève à la tête du parti est réglée : Wolfgang Schäuble, « intronisé » par Helmut Kohl lui-même comme dauphin, a pris la direction du parti et garde celle du groupe parlementaire. Ce changement est accompagné par un rajeunissement plus marqué dans les instances dirigeantes car les « jeunes loups » (*Junge Wilde*) de 40 ans dans différents Bundesländer revendiquent maintenant plus de places. Une ques-

16. Voir notre analyse dans *Pouvoirs*, n° 84, 1995, p. 177-189.

17. Voir son article, « Je suis européen par goût », *Le Monde*, 16 septembre 1998 (réponse à Valéry Giscard d'Estaing, « L'enjeu européen des élections allemandes », *Le Monde*, 5 septembre 1998). La nomination de Brigitte Sauzay, ex-interprète entre François Mitterrand et Helmut Kohl, comme conseillère pour les relations franco-allemandes doit aussi servir ce but.

18. En ce sens, une remarque de Lionel Jospin, rapportée par la *Frankfurter Allgemeine* du 10 octobre 1998.

19. La CSU bavaroise se trouve dans une position plus stable. Après sa victoire brillante aux élections régionales du 13 septembre, elle continue de régner sans partage sur la Bavière. Son chef de file incontesté, le ministre-président Edmund Stoiber, va remplacer Theo Waigel, ancien ministre des Finances, comme président de la CSU.

tion plus importante concerne la future orientation du parti. L'aile gauche et de nombreux jeunes interprètent la débâcle électorale comme la conséquence d'une orientation trop « libérale » et exigent un retour aux sources doctrinales afin que la CDU puisse regagner les couches populaires qui l'ont désertée. Il est encore trop tôt pour dire quel chemin la CDU va prendre.

150 Pour le FDP, la continuité personnelle et programmatique domine ; mais les problèmes auxquels il doit faire face paraissent plus difficiles encore que ceux de ses rivaux. Après trente ans de présence ininterrompue au gouvernement fédéral, il n'aura pas seulement du mal à s'installer dans l'opposition, mais aussi à rester dorénavant visible. Le FDP est un parti dont l'importance est réelle surtout au niveau fédéral, en tant que partenaire du gouvernement. Au niveau régional (absent de 12 Landtage sur 16 et de 14 gouvernements !) et municipal, il est très faible. En Allemagne de l'Est, il n'existe pratiquement plus. Réussira-t-il à se revigorer dans l'opposition ou est-il menacé de disparaître de la vie politique allemande ?

La réunification : une nouvelle vie politique allemande

Les élections du 27 septembre ont révélé que la réunification a des conséquences importantes sur la vie politique alle-

mande, conséquences cachées jusqu'à présent. Il semble qu'elle modifie d'une façon durable le rapport de forces entre les partis politiques.

Les premières élections (du 2 décembre 1990) après la réunification ont été un grand succès, inattendu, pour la CDU et aussi pour le FDP. Le SPD a subi une grave défaite et le PDS a paru condamné à disparaître bientôt²⁰. Mais il s'agissait d'élections tout à fait exceptionnelles. Les électeurs de l'Allemagne de l'Est votaient en fonction d'un seul enjeu, indépendamment de leur appartenance sociale. Ils votaient massivement pour le parti du chancelier et celui du ministre des Affaires étrangères (Hans Dietrich Genscher, originaire d'une région de l'Allemagne de l'Est) parce qu'ils étaient convaincus que ces partis étaient les partisans les plus chauds de la réunification et que « leur » gouvernement ferait les plus grands efforts pour relever le niveau de vie dans l'ancienne RDA et atteindre le plus tôt possible celui de la riche Allemagne de l'Ouest. La direction du SPD avait pris une position ambiguë et hésitante sur la réunification. Le PDS était considéré comme l'héritier de la SED, le parti dominant et détesté du régime communiste disparu.

Les élections de 1998 montrent que la réunification entraîne pour la CDU et le FDP des difficultés structurelles considérables. Les électeurs, déçus par des pro-

20. Le résultat de ces élections était le suivant (%) :

	Allemagne	Allemagne de l'Est	Allemagne de l'Ouest
CDU/CSU	43,8	42,6	44,2
FDP	11,0	12,5	10,6
SPD	33,5	25,0	35,9
Verts	5,1	6,2	4,7
PDS	2,4	9,9	0,3

messes non tenues ne sanctionnent pas seulement le gouvernement, mais votent cette fois plus en conformité avec leur appartenance sociale. Or la structure sociale des nouveaux Länder est de nature à défavoriser la CDU comme le FDP, car ils n'y trouvent guère leur clientèle habituelle. Les catholiques ne constituent qu'une petite minorité (5,5 %) tandis que les sans-religie, préférant le PDS (à un degré moindre aussi le SPD), constituent les deux tiers de la population (comparé à 13,8 % en Allemagne de l'Ouest). Les patrons, les artisans et les paysans y sont également peu nombreux²¹. Par contre les ouvriers – et les chômeurs – sont en pourcentage plus élevé²².

Il faut aussi tenir compte d'une attitude des « Ossis » (habitants de l'ex-RDA) envers la politique qui est fortement teintée d'étatisme, héritage de quarante ans de régime communiste. Les gens attendent de l'État la solution de toutes sortes de problèmes, à commencer par celui du chômage. Le décalage entre cette attitude et la philosophie politique de la CDU et surtout du FDP est aussi évident que l'affinité avec les idées du SPD et surtout du PDS. Ces données structurelles se sont traduites politiquement en 1998 par un vote de 30,6 % seulement en faveur de la CDU et du FDP (contre 44,1 % en Allemagne de l'Ouest). Si le

SPD et le PDS continuent à se rapprocher²³, du moins au niveau des Länder, la CDU paraît condamnée à une position minoritaire quasi structurelle. Il faut toutefois rester prudent dans les pronostics car les électeurs en Allemagne de l'Est sont plus « flottants » qu'en Allemagne de l'Ouest, c'est-à-dire plus prêts à voter la prochaine fois pour un autre parti.

En Allemagne de l'Ouest, la position de la CDU n'est pas non plus très confortable, sauf en Bavière et en Bade-Wurtemberg. Puisque dans la plupart des Länder elle a « perdu » son partenaire, le FDP, elle se trouve souvent en position minoritaire face au SPD et aux Verts. Par conséquent, la CDU/CSU ne dispose actuellement de la position de ministre-président que dans 5 Länder (dont 2 en une coalition avec le SPD)²⁴. Ce sera donc une entreprise assez difficile de reconquérir le pouvoir au niveau fédéral à partir des Länder, même si le nouveau gouvernement risque des sanctions à l'une ou l'autre élection régionale²⁵.

Face à la « gauche plurielle » – SPD et PDS dans les nouveaux Länder, SPD et Verts dans les anciens –, la CDU est seule ou n'a qu'un partenaire affaibli à ses côtés²⁶. Une coalition avec les Verts est envisagée par l'un ou l'autre des « jeunes loups » – et Helmut Kohl lui-même en a parlé pendant la campagne électorale,

151

21. De 6,9 % à 7,8 % dans les nouveaux Länder, contre 9,4 % à 13,8 % dans ceux d'Allemagne de l'Ouest.

22. De 43,3 % à 46 % pour les nouveaux Länder, contre 24,6 % à 36,7 % pour les anciens.

23. La formation de la première coalition entre le SPD et le PDS en Mecklembourg-Poméranie est significative.

24. En 1982, au début du règne de Helmut Kohl, la CDU disposait – même sans la CSU – de la majorité des deux tiers au Bundesrat, composé de délégués des gouvernements des Länder.

25. 14 Landtage sont à renouveler avant les prochaines élections au Bundestag.

26. Et encore des coalitions entre le SPD et le FDP ne sont-elles pas exclues dans les Länder, comme on le voit en Rhénanie-Palatinat.

pour un avenir lointain seulement –, mais elle paraît pour longtemps encore assez improbable. La « cure d'opposition » de la CDU/CSU risque donc d'être assez longue.

Il sera sans doute imprudent de la part des dirigeants du SPD d'espérer rester trente ans au pouvoir s'ils ne font pas de bêtises, mais il semble que l'Allemagne doive être gouvernée, pour un certain temps, au niveau fédéral comme dans la plupart des Länder, par le SPD²⁷.

152

ÉLÉMENTS DE BIBLIOGRAPHIE

Des analyses électorales approfondies ne sont pas encore disponibles. On a eu

recours à deux analyses rapides mais précieuses : Konrad Adenauer Stiftung, *Die Bundestagswahl vom 27. September 1998. Eine erste Analyse*, St. Augustin, 28 septembre 1998 ; Forschungsgruppe Wahlen, *Bundestagswahl 1998. Eine Analyse der Wahl vom 27. September 1998*, Mannheim, 30 septembre 1998. Toutes les informations fondées sur des sondages ainsi que les résultats détaillés sont tirés de ces deux publications.

La presse allemande, notamment la *Frankfurter Allgemeine*, la *Süddeutsche Zeitung* (quotidiens), *Die Zeit* et *Der Spiegel* (hebdomadaires), fournit une documentation très riche.

La meilleure revue spécialisée dans les problèmes des partis et des élections est la *Zeitschrift für Parlamentsfragen*.

27. Ajoutons que le prochain *Bundespräsident*, dont l'élection aura lieu au mois de mai 1999, sera un(e) social-démocrate. Le SPD dispose, avec les Verts, de la majorité au collège électoral.