

ADOLF KIMMEL*

26 SEPTEMBRE 2021 : LES ÉLECTIONS DE L'APRÈS-MERKEL

137

Les élections fédérales du 26 septembre 2021 ont, d'une part, été marquées par la crise du coronavirus: les partis n'ont pas organisé de grandes manifestations, et il n'y a guère eu de campagne dans la rue. En contrepoint, les réseaux sociaux ont gagné en importance, tout comme le vote par correspondance. Mais il est impossible de savoir si ces conditions particulières ont favorisé une formation plutôt qu'une autre.

Elles ont, d'autre part, et avant tout, acté la retraite d'Angela Merkel. C'est la première fois qu'un chancelier ne se représentait pas après avoir exercé le pouvoir aussi longtemps, à savoir seize ans durant. Ce phénomène inédit devait-il ébranler la position dominante de la CDU-CSU¹ dans la vie politique allemande ?

LA CAMPAGNE

Durant la campagne électorale, la CDU-CSU insiste notamment sur le poids

économique de l'Allemagne: désigner un chancelier issu de ses rangs serait la meilleure garantie que la solidité financière du pays soit dûment défendue. Et elle s'accorde avec les libéraux du FDP sur un point au moins: une augmentation des impôts, exigée par les sociaux-démocrates du SPD, serait nuisible. Elle entend même baisser certaines taxes sans compromettre l'équilibre budgétaire – et d'abord celles qui portent sur la partie la plus aisée de la population.

Sans surprise, le SPD met, quant à lui, l'accent sur la politique sociale. Le message était limpide pour « l'homme de la rue »: « Une politique sociale pour toi ». L'augmentation du salaire minimum et des pensions de retraite les plus basses, comme le remplacement du fort impopulaire revenu nécessaire pour vivre (Hartz IV) par des mesures de soutien aux plus nécessiteux, seraient financés en grande partie par une augmentation de l'imposition des « gens aisés » – comme moi, ajoute le candidat

* Professeur émérite de science politique à l'université de Trèves.

1. Union chrétienne-démocrate d'Allemagne-Union chrétienne-sociale en Bavière.

social-démocrate, Olaf Scholz – et par la création d'un impôt sur les grandes fortunes. Les Verts et Die Linke sont au fond d'accord avec le SPD, les premiers mettant évidemment en avant l'impérieuse nécessité de contrecarrer le réchauffement climatique, *via* des investissements massifs.

Le problème le plus flagrant, à savoir la crise sanitaire, n'a pratiquement pas été abordé durant la campagne électorale. Et comme souvent, il n'a guère été question de politique extérieure. La raison principale en est que la CDU-CSU, le SPD, le FDP et Les Verts ont des positions similaires sur les points essentiels que sont l'alliance avec les États-Unis dans l'OTAN, la politique européenne ou les relations franco-allemandes. Seuls les extrêmes restent en dehors de ce consensus. Tout à droite, l'AfD exige la sortie de l'Union européenne; tout à gauche, Die Linke s'oppose au déploiement de l'armée en dehors du pays et demande la dissolution de l'OTAN.

En mai, c'est-à-dire au début de la campagne, la CDU-CSU et Les Verts étaient placés en tête des intentions de vote, presque à égalité (entre 25 % et 30 %). Le SPD était nettement distancé (de 15 % à 18 %). Le FDP et l'AfD se trouvaient autour de 10 % et Die Linke à 6 % environ. Début septembre, le tableau change profondément: la CDU-CSU tombe à quelque 20 %, Les Verts à 15 %, tandis que le SPD atteint près de 25 %.

Pourquoi un tel bouleversement ? Un sondage publié fin août donne une réponse assez claire: ce sont la personnalité des candidats à la Chancellerie et leurs performances lors des

meetings électoraux qui ont changé la donne². Même si le *Kanzler* est élu par le Bundestag et non directement par les citoyens, ces aspects jouent dans la décision de ces derniers un rôle majeur. L'assertion « Les élections au Bundestag sont des élections du chancelier » est simpliste, mais elle n'est pas complètement fautive. Et pour cause: au sein du gouvernement, le rôle du chancelier est primordial. Selon la Loi fondamentale, il « fixe les grandes orientations de la politique » (art. 65). Les programmes n'ont qu'un rôle secondaire pour les électeurs des deux grands partis de rassemblement (*Volksparteien*), la CDU-CSU et le SPD. En revanche, ils ont leur importance pour les électeurs écologistes.

De fortes tensions sont apparues entre la CDU et la CSU, la seconde souhaitant voir désigné comme candidat son leader, Markus Söder, ministre-président de la Bavière. D'après différents instituts de sondage, il était nettement plus populaire que son homologue chrétien-démocrate, Armin Laschet, ministre-président de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie, à tel point que les membres de la CDU eux-mêmes lui auraient donné leur préférence. Mais les instances dirigeantes ont imposé Laschet, et cet obstacle posé sur la voie d'une victoire électorale a fortement nui à la campagne des deux « partis frères ».

Malgré son échec dans la quête du poste de président du SPD deux ans plus tôt, Olaf Scholz a été désigné par les instances dirigeantes comme candidat à la Chancellerie, un congrès – en ligne – venant confirmer cette décision unanime en mai. Scholz a

2. *Die Zeit*, 27 août 2021.

déjà une expérience gouvernementale au niveau fédéral : ministre du Travail et des Affaires sociales de 2007 à 2009, il est alors ministre des Finances et vice-chancelier. Bien que ce pragmatique représente plutôt l'aile droite du parti, l'aile gauche, au cours de la campagne, n'exprime aucune réserve.

Pour la première fois, Les Verts ont désigné un candidat, ou plutôt une candidate, Annalena Baerbock.

Le sondage de la fin août place Olaf Scholz clairement en tête pour le poste de chancelier (64 %), suivi de loin par Armin Laschet (25 %) et Annalena Baerbock (24 %). Scholz est sobre, parfois ennuyeux, et semble peu empreint d'idéologie. Bien plus que ses concurrents, il a des allures d'homme d'État. Les débats télévisés du mois de septembre entre les trois candidats viennent confirmer ces impressions. C'est Olaf Scholz qui paraît le plus à même de succéder à Angela Merkel et de poursuivre son œuvre – moyennant une politique sociale plus marquée. Le SPD le soutient pleinement.

Tandis que la moitié des sondés déclarent que la candidature d'Armin Laschet a nui à la CDU-CSU, les deux tiers pensent que celle d'Olaf Scholz a favorisé le SPD. Annalena Baerbock, quant à elle, a fait l'objet de révélations durant la campagne – *curriculum vitae* embelli, plagiats dans son livre paru au tout début de l'été – qui l'ont fait chuter dans les intentions de vote ; certains sympathisants écologistes ont peut-être aussi fini par avoir des doutes sur la capacité de leur candidate, au vu de son inexpérience gouvernementale, à assumer des responsabilités politiques de premier plan.

LES RÉSULTATS

Le système électoral allemand étant complexe, une brève explication s'avère sans doute nécessaire. L'électeur a deux voix : il vote, en premier lieu, pour un candidat au Bundestag dans le cadre d'une circonscription et, en second lieu, pour la liste d'un parti dans le cadre d'un *Land*. C'est ce « second vote » (*Zweitstimme*) qui détermine le nombre de sièges dont disposera chacun des partis au Parlement. La moitié des sièges est attribuée aux candidats élus directement par le « premier vote » (*Erststimme*) et l'autre moitié aux candidats de liste. Pour simplifier, il s'agit d'un système proportionnel, avec un seuil électoral de 5 %.

Un aspect vient cependant compliquer encore ce système. Il arrive qu'un parti gagne plus de sièges en remportant des circonscriptions dans un *Land* que ce que le pourcentage des secondes voix lui aurait permis d'obtenir. Dans ce cas, les députés élus directement se voient tout de même assurer une place au Parlement. Ce sont les mandats supplémentaires (*Überhangmandate*)³. Afin que la répartition des sièges corresponde aux pourcentages résultant du second vote, la Cour de Karlsruhe a décidé, le 25 juillet 2012, que des mandats sont attribués aux autres partis en compensation.

C'est pourquoi, après les élections fédérales de 2017, le Bundestag compte 736 sièges, au lieu des 598 prévus initialement par la loi électorale. La participation au scrutin est de 76,6 %, un peu au-dessus de celle de 2017 (76,2 %).

Pour la CDU-CSU, les pertes sont sévères. Les quelque 24 % de suffrages qu'elle a recueillis constituent son plus

3. La CSU gagnera ainsi 45 des 46 circonscriptions bavaroises, tout en ne recueillant que 31,7 % des secondes voix.

mauvais résultat depuis la fondation de la République fédérale. Exception faite des premières élections, en 1949, elle avait atteint 40 % de voix jusqu'en 1994, et une nouvelle fois en 2013. Le SPD est le grand vainqueur, mais il ne franchit pas la barre symbolique des 30 %, contrairement à ce qu'il avait réussi de 1957 à 2005. Les Verts, avec près de 15 %, obtiennent leur meilleur score depuis leur création. Seize de leurs candidats sont même élus grâce au premier vote, dans la plupart des cas au sein de villes universitaires. Le FDP, en légère progression depuis le scrutin de 2017, conforte sa position. Pour l'AfD, avoir tout juste dépassé les 10 % est une déception. Mais le grand perdant est Die Linke : dans aucun *Land* de l'ancienne

RFA, « La Gauche » ne présente un pourcentage de voix équivalent à son pire résultat dans un *Land* de l'ex-RDA. Surtout, elle se place juste en dessous du seuil électoral, ce qui aurait dû la priver de représentation parlementaire. Cependant, un parti qui n'atteint pas 5 % des suffrages mais gagne au moins trois circonscriptions par le premier vote obtient tout de même des sièges, dont le nombre est calculé en fonction de son résultat au second vote. Or trois de ses candidats sont élus directement à Berlin-Est et Leipzig.

Globalement donc, les forces politiques sociale, écologique et libérale sortent renforcées des élections, tandis que le conservatisme et le populisme s'en trouvent affaiblis.

Élections fédérales en Allemagne

Participation	76,6 % (+ 0,4)	
<i>Partis</i>	<i>% des voix</i>	<i>sièges</i>
SPD	25,7 (+ 5,2)	206
CDU-CSU	24,1 (– 8,8)	197
Les Verts	14,8 (+ 5,9)	118
FDP	11,5 (+ 0,8)	92
AfD	10,3 (– 2,3)	83
Die Linke	4,9 (– 4,3)	39
SSW*	0,1	1
Autres	8,6 (+ 3,6)	-

* Formation politique de la minorité danoise dans le Schleswig-Holstein. Le seuil de 5 % ne s'applique pas.

SOCIOLOGIE ET GÉOGRAPHIE ÉLECTORALES

Même s'il est impossible de déterminer avec précision les mouvements d'électeurs entre les partis, on peut néanmoins avancer des ordres de grandeur. Les pertes subies par la CDU-CSU bénéficient

surtout au SPD (environ 1,5 million de voix), mais aussi aux Verts (800 000) et au FDP (500 000). Et rien dans l'autre sens : il s'agit de pertes sèches. Les gains enregistrés par le SPD proviennent également de Die Linke (600 000) et de nouveaux électeurs (800 000). Les voix qu'il a perdues se sont avant tout reportées

sur Les Verts (250 000). C'est d'ailleurs le parti écologiste qui a attiré le plus d'électeurs d'autres partis, d'anciens abstentionnistes et de jeunes électeurs (quelque 2,5 millions de voix au total). Le FDP a lui aussi su motiver certains abstentionnistes, ainsi que des transfuges de la CDU-CSU et de l'AfD (qui dans l'ensemble a laissé s'échapper un million de voix)⁴.

Ces chiffres, bien qu'approximatifs, mettent en évidence le fait que les partis, en premier lieu la CDU-CSU et le SPD, peinent désormais à fidéliser durablement leurs électeurs. L'une des causes, peut-être la plus importante, est à chercher du côté des évolutions sociétales. Naguère facteurs de cohésion, le catholicisme – pour la CDU-CSU – et le syndicalisme – pour le SPD – ont perdu beaucoup de leur force. Par conséquent, la mobilité des électeurs s'est accrue : le temps des partis de rassemblement qui s'attachaient plus de 30 % et même 40 % des suffrages semble passé.

Si le vote de classe ou de génération n'est plus, certaines préférences se dégagent tout de même. Les jeunes électeurs ont un penchant marqué pour les Verts et les libéraux du FDP. Mais, évidemment, ils n'appartiennent pas au même groupe social : les Verts attirent notamment ceux qui habitent dans les grandes villes, souvent des étudiants ; les libéraux, ceux qui disposent déjà d'une très bonne position sociale et d'un certain confort matériel. Il existe d'ailleurs une forte relation positive entre le niveau de revenu et le vote FDP. De leur côté, le SPD et la CDU-CSU ont du mal à séduire ces nouveaux votants. Leur électorat compte surtout des plus de 60 ans, voire de 70 ans. La CDU-CSU

perd cependant sa position dominante dans cette tranche d'âge et se trouve maintenant à égalité avec les sociaux-démocrates, qui y gagnent 10 points (respectivement 34 % et 35 %). L'AfD et Die Linke ont très peu d'électeurs parmi les jeunes⁵.

Si le SPD reste le premier parti à recueillir les suffrages des travailleurs et des employés, certains d'entre eux s'en détournent, déçus qu'ils sont par la politique menée au sein de la coalition avec la CDU-CSU, inévitablement trop peu sociale à leurs yeux. Ils préfèrent s'abstenir, ou bien se tourner vers l'AfD. Le parti populiste attire ainsi des voix parmi ceux qui se trouvent au bas de l'échelle des salaires et vivent notamment dans des régions du Sud de l'ex-RDA. Au sein de ces régions où le taux de chômage est relativement élevé, la CDU et surtout le FDP ne parviennent pas à s'imposer. Et dans les soixante-dix circonscriptions où résident les plus hauts revenus, la CDU-CSU, Les Verts et le FDP obtiennent des scores supérieurs à leur résultat global, alors que le SPD, l'AfD et Die Linke restent au-dessous.

Dans douze des seize *Länder*, le SPD sort vainqueur. Il obtient son meilleur résultat en Sarre (37,3 %), son plus mauvais en Bavière (18,0 %). La CDU connaît sa plus nette victoire en Bade-Wurtemberg (24,8 %) ; et la CSU, en Bavière, mais c'est de loin le pire score qu'elle ait jamais eu (31,7 %). Les Verts font leur meilleur résultat à Hambourg (24,9 %), le FDP en Bade-Wurtemberg (15,3 %), l'AfD en Saxe (24,6 %) et Die Linke à Berlin (11,4 %). Hormis en Sarre, Die Linke est au-dessous des 5 % de voix dans chaque *Land* de l'ancienne RFA.

4. *Der Spiegel*, 27 septembre 2021.

5. Sondage publié sur de.Statista.com, le 30 septembre 2021.

Examiner les résultats en ex-RDA est par ailleurs instructif. Sauf en Saxe, le SPD est partout en première position. La CDU n'est que troisième dans trois *Länder* (Mecklembourg-Poméranie-Occidentale, Brandebourg et Saxe) et ne remporte aucune circonscription directement. Les résultats du FDP et surtout des Verts⁶ sont plus faibles que de l'autre côté de l'ancien Mur, à l'inverse de ce qu'il en est pour Die Linke et pour l'AfD, qui y obtient plus du double de voix. On peut interpréter la force – relative – de ces deux partis en ex-RDA comme un signe de mécontentement persistant à l'encontre du processus de réunification et ses suites.

La carte électorale des députés élus directement dans les circonscriptions révèle clairement les zones de force et de faiblesse des partis. Le fond de la partie sud du pays est noir : la couleur qui représente traditionnellement la CDU-CSU y est dominante ; quelques taches vertes révèlent que les écologistes ont raflé des circonscriptions dans des villes universitaires ; mais on ne voit rien en rouge, puisque le SPD n'obtient aucun siège par le premier vote. Le Sud de l'ex-RDA est maculé de bleu : l'AfD y remporte la très grande majorité des circonscriptions (en Saxe, il est même le parti le plus fort) ; et le Nord est clairement rouge⁷. Si le rouge et le noir se partagent l'Ouest, le Nord et le Centre de l'ancienne RFA, c'est bien le SPD qui y gagne le plus de circonscriptions.

VERS UN GOUVERNEMENT TRIPARTITE

Le système électoral proportionnel ne permettant que très exceptionnellement de dégager une majorité absolue de députés issus d'un seul parti⁸, la nécessité de former un gouvernement de coalition fait office de règle en Allemagne depuis 1949. Et les petits partis, à l'exception du FDP, ont disparu du paysage politique au cours des années 1950. La coalition au pouvoir, à partir des élections de 1961, a toujours été constituée de deux partenaires : ou bien la CDU-CSU (qui compte pour un seul parti) ou le SPD avec le FDP – ou, de 1998 à 2005, avec Les Verts –, ou bien une coalition entre les deux « grands » seulement⁹.

Or cette fois, dans la première hypothèse, l'appui de deux « petits » est nécessaire pour disposer d'une majorité au Bundestag. Une grande coalition disposerait certes d'une majorité absolue des députés, mais le SPD ne veut pas suivre cette seconde hypothèse, et ce, bien que la CDU-CSU, au sortir d'une cuisante défaite, ne puisse espérer le poste de chancelier. En raison du faible score de Die Linke, une coalition de gauche ne serait pas majoritaire au Parlement – on peut supposer qu'Olaf Scholz, qui appartient à l'aile modérée du SPD, ne s'en trouve pas trop malheureux. Le futur gouvernement devra donc inclure le FDP et Les Verts, dont les programmes et objectifs politiques paraissent à maints égards contradictoires. Ainsi, et surtout, l'Allemagne sera gouvernée

6. Dans dix-neuf circonscriptions, ils ne dépassent pas le seuil de 5 %.

7. Par ailleurs, le SPD remporte largement le scrutin régional en Mecklembourg-Poméranie-Occidentale, organisé le même jour que les élections fédérales.

8. Ce ne fut le cas qu'une fois dans l'histoire de l'Allemagne fédérale : en 1953, la CDU-CSU recueillit 50,2 % des voix. Mais le chancelier Adenauer forma tout de même une coalition.

9. Mis à part pour ces grandes coalitions (2005-2009 et 2013-2021), c'est le FDP qui a « fait » le chancelier.

par une coalition tripartite, la première depuis 1961.

✱

La deuxième démocratie allemande contrastait jusqu'à présent avec la République de Weimar (1919-1933) et la IV^e République française (1946-1958). Ces deux régimes se caractérisaient en effet par un morcellement du système partisan qui exigeait, pour constituer un gouvernement, de coaliser plusieurs formations politiques aux objectifs bien différents. Les crises à répétition qui s'ensuivirent provoquèrent leur fin prématurée.

À la suite des élections fédérales du 26 septembre 2021, la CDU-CSU et

le SPD n'ayant pas su rassembler à eux deux la moitié des suffrages – contrairement à ce qu'ils étaient parvenus à faire depuis la fondation de la République fédérale –, la coalition au pouvoir reposera sur un accord entre trois partis. Et pour la première fois, le poids électoral du chancelier sera plus faible que celui de ses partenaires pris ensemble. On verra si un tel gouvernement tripartite survivra le temps d'une législature ou s'il sera le précurseur d'une instabilité chronique, qui non seulement serait nuisible pour l'Allemagne sur le plan économique, mais constituerait un danger pour la pérennité de son régime politique.

143

Saint-Ingbert, le 22 novembre 2021

