



## Après les élections du 18 septembre, quel gouvernement pour l'Allemagne ?

Petit-déjeuner débat autour des députés Wolfgang Börnsen (CDU) et Michael Roth (SPD), des politologues Ulrich Eith et Andreas Kiessling, spécialistes du système politique allemand, et de Sylvie Goulard (CERI/Sciences-Po, Paris)

Organisé par le Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) de l'Institut français des relations internationales (Ifri), en coopération avec la Konrad Adenauer Stiftung (KAS) et la Friedrich Ebert Stiftung (FES), à Paris,  
le 27 septembre 2005

Compte-rendu rédigé par Sonia Marcoux

## **Les deux grands partis à la fois vainqueurs et perdants de cette élection**

Le résultat de l'élection du 18 septembre 2005 est, pour les Allemands comme pour les observateurs étrangers, inhabituel. En effet, aucun camp politique ne sort réellement vainqueur du scrutin et l'on peut considérer que les deux partis populaires ont à la fois gagné et perdu ces élections. La CDU/CSU a perdu par rapport au résultat qui avait été annoncé par les médias, mais arrive en tête des suffrages et domine le Bundestag avec 225 sièges, tandis que le SPD, avec 222 sièges, obtient un résultat supérieur à toutes les prévisions, loin devant les 25% qui lui étaient attribués en mai-juin, et sort donc « gagnant » tout en réalisant son score le plus bas depuis longtemps. Ce résultat, plutôt contraire au cliché français sur l'Allemagne « le pays où règne l'ordre » (Sylvie Goulard), a ainsi été perçu en France comme l'amorce d'une crise politique. C'est pourquoi Wolfgang Börnsen et Michael Roth précisent que la situation est en train de se remettre en ordre, que les négociations politiques devraient aboutir à une grande coalition et qu'un gouvernement sera formé avant Noël.

Wolfgang Börnsen souligne deux autres éléments spécifiques du résultat de cette élection : l'arrivée d'un nouveau parti de gauche (Linkspartei) au Parlement, « probablement pour une longue durée », et le rejet de l'extrême droite, qui a recueilli à peine 1% des suffrages, ce qui est le signe d'une citoyenneté éclairée et ouverte. Ces deux caractéristiques sont, selon Sylvie Goulard, propres à l'Allemagne, et le résultat de cette élection ne peut donc pas être assimilé à « un 21 avril » allemand ; de même, le succès de la Linkspartei et l'alliance entre Gysi et Lafontaine sont directement liés à l'histoire de la réunification et ne seraient pas comparables à un accord entre Besancenot et Fabius.

Ulrich Eith estime que la répartition des voix entre les deux camps politiques est restée en fait assez stable depuis 2001 : si l'on compte les résultats selon les camps traditionnels, la gauche arrive à une majorité d'environ 51% face à une droite qui recueille environ 46% des suffrages. Cependant, le nombre de voix qui sépare les deux grands partis s'est légèrement modifié. En 2002, le SPD avait 6 000 voix d'avance, en 2005, l'Union est en tête avec 400 000 voix de plus que la CDU. Andreas Kiessling souligne également la continuité du rapport de force entre les deux camps politiques depuis 1998, la domination de la gauche composée du SPD, des Verts et du PDS/Parti de gauche est plus marquée à l'Est, mais est aussi vérifiée à l'Ouest. Il y a donc eu peu de changement entre les élections successives du Bundestag.

Enfin, selon Michael Roth, les vrais perdants de cette élection sont une grande partie des médias allemands et les instituts de sondage, qui ont montré pendant des semaines une

image de l'électorat allemand différente de celle qui est apparue le jour de l'élection et célébré la victoire d'Angela Merkel depuis le mois de mai, alors que celle-ci n'était plus certaine au soir du 18 septembre.

### **Des sondages aux résultats : un renversement de situation ?**

Les erreurs de communication, notamment celles de la CDU/CSU, le facteur « personnel » qui a joué en faveur de Gerhard Schröder, la combinaison des choix de différents courants d'électeurs indécis - encore très nombreux à la veille du scrutin - et le manque de capacités gouvernementales attribuées aux grands partis permettent d'expliquer le décalage important entre les « pronostics » des sondages et le résultat final du 18 septembre.

Les déclarations d'Edmund Stoiber à l'égard des citoyens des nouveaux Länder, qu'il a qualifiés de « frustrés », est la première erreur évidente de la campagne des chrétiens-démocrates. Wolfgang Börnsen évoque ensuite la nomination remarquable de Paul Kirchhof, non-membre de la CDU/CSU, et qui a présenté un projet de politique fiscale « visionnaire », la flat-tax, qui ne concordait pas avec le programme électoral de la CDU/CSU. Cette entrée en scène de Paul Kirchhof a contribué à déconcerter et déstabiliser les électeurs, et ressemble à « un cadeau » (Ulrich Eith) fait à Gerhard Schröder, qui s'est ensuite présenté comme le vrai défenseur de la justice sociale, face à une CDU/CSU commettant l'erreur stratégique de se laisser identifier au modèle fiscal de Kirchhof et permettant au SPD de lui accoler une étiquette « néolibérale ». Sylvie Goulard s'étonne qu'aucun homme politique n'ait utilisé les déclarations anti-européennes de Paul Kirchhof lorsqu'il était juge constitutionnel. Il avait alors déclaré au magazine *Der Spiegel*, lors de l'« affaire des bananes » – ACP ou sud-américaines – en 1993, qu'il « attendrait sur le pont les réglementations européennes pour les détruire ». Ces prises de position souverainistes de Paul Kirchhof auraient également pu nuire à la CDU/CSU.

Wolfgang Börnsen fait du duel télévisé la troisième faiblesse de l'Union. « Le moral de nombreux chrétiens-démocrates a été ruiné par le duel, beaucoup n'étaient plus certains qu'il était juste de venir dans la campagne avec une femme, de l'Est, protestante et sans enfants. » Il considère que la nomination d'Angela Merkel à leur tête a fait courir aux chrétiens-démocrates un certain risque, car dans le milieu masculin de la politique, la reconnaissance des capacités égales des femmes n'est pas encore acquise. Pourtant, selon Ulrich Eith, les apparitions publiques d'Angela Merkel n'ont sans doute pas découragé ses électeurs potentiels. En effet elle a fait plutôt bonne figure et a même, si l'on regarde les chiffres, réalisé de meilleures

prestations qu'Edmund Stoiber par le passé. Elle n'a toutefois jamais pu être à la hauteur de Gerhard Schröder, qui est apparu comme le meilleur combattant politique du moment et dont les qualités personnelles d'orateur expliquent largement le résultat final surprenant du SPD. D'après Sylvie Goulard, Angela Merkel n'a pas utilisé tous les atouts dont elle disposait en tant que femme. Alors que la place des femmes dans la société allemande est un problème persistant, Angela Merkel n'a pas mis en avant les thèmes comme le travail des femmes, l'école toute la journée, les modes de garde. Cependant, une campagne trop centrée sur cet aspect « féminin » aurait aussi pu être néfaste pour sa crédibilité politique.

Ulrich Eith explique la surprise du résultat par les structures profondes de l'électorat qui permettent de comprendre les données des sondages d'opinion, et spécialement l'identité des 20% d'électeurs « indécis » à la veille du scrutin. Certains électeurs de l'Union voulaient absolument éviter une grande coalition et se sont demandé s'ils devaient voter pour le FDP. Ils étaient classés parmi les « indécis » et ont finalement voté pour le FDP, ce qui a permis au parti libéral de devenir la troisième force du Bundestag avec 61 sièges. Dans les milieux de la gauche libérale, une partie des électeurs a hésité à voter pour un parti, les Verts, qui se retrouverait probablement dans l'opposition, alors que l'Union proposait elle aussi une politique de réformes. Les différences de culture politique entre ces deux partis ont apparemment conduit un grand nombre d'entre eux à choisir malgré tout les Verts. Enfin, un troisième groupe d'indécis existait dans les classes moyennes inférieures, composé d'électeurs qui n'avaient plus voté pour le SPD de Schröder depuis 1999, mais qui, effrayés par la flat-tax de l'Union, se sont trouvé face au choix d'un retour vers le SPD, de l'abstention ou d'un vote pour la Linkspartei. Ce sont ces mouvements de fond dans l'électorat qualifié d' « indécis » mais animé par des motifs très divers, qui ont conduit aux résultats du 18 septembre.

Enfin, si la majorité des électeurs considérait que la CDU/CSU avait plus d'aptitudes en matière de création d'emploi et de politique économique et que le SPD était plus qualifié dans les domaines de la santé, de la famille et de la politique étrangère, les deux grands partis étaient donnés à égalité face aux problèmes des retraites, de la politique fiscale et de l'harmonisation entre l'Est et l'Ouest. Surtout, une partie importante de l'électorat considérait qu'aucun parti n'était particulièrement compétent, et ce pour chacun des domaines. Cette dernière observation permet d'expliquer le résultat moyen de la CDU/CSU malgré son avance importante dans les sondages.

## Un électorat divisé face aux réformes

Plus que le clivage gauche-droite, c'est aujourd'hui une ligne de fracture entre partisans de la réforme et adversaires du changement qui divise la société allemande et traverse les électorats du SPD comme de la CDU. Plus le statut social et le niveau de formation des citoyens sont bas, plus grande est la peur des changements ; lorsque le statut social et le niveau de formation sont élevés, la préférence va aux réformes. Ulrich Eith estime que ce nouveau clivage a désormais beaucoup de pertinence pour expliquer les comportements électoraux quand sont posées des questions relatives aux missions de l'Etat, à la réforme de l'Etat, à la dette publique, à la réforme du système de protection sociale et du marché du travail.

Andreas Kiessling envisage également la « majorité » composée des Verts, du SPD et de la Linkspartei non pas comme une « majorité de gauche », mais comme une « majorité orientée vers la sécurité ». L'existence de cette majorité serait une menace potentielle permanente pour une grande coalition et pourrait devenir un facteur d'instabilité. L'Union, avec son programme de réformes, a déclenché chez les électeurs un sentiment d'insécurité, une peur du changement ; ainsi la CDU/CSU devra d'une part attacher plus d'importance à la question de la justice sociale et à la protection sociale, question qui divise les électeurs comme le parti lui-même, entre jeunes plutôt néo-libéraux et anciens plus traditionalistes, afin ne pas devenir « structurellement minoritaire » dans le paysage politique allemand. Elle devra d'autre part essayer de rendre la frontière entre droite et gauche moins rigide, et pour cela, une coalition noire-verte est nécessaire à long terme pour l'Union. Enfin, Andreas Kiessling note que la stratégie de la CDU au sein d'une grande coalition sera de conduire le camp social-démocrate à la division.

Ulrich Eith évoque lui aussi le risque qu'une partie du SPD porte les réformes tandis qu'une autre partie les délaisse et choisisse l'option de l'alternative de la Linkspartei. Ce parti, qui compte dans ses rangs deux des plus grands populistes du pays, est prêt à accueillir tous les opposants à une politique de réformes. Les craintes des électeurs pourraient alors, si une partie des électeurs de l'Union et du SPD ne sont pas satisfaits par la politique du gouvernement, devenir un facteur de division du SPD et donc d'instabilité pour une grande coalition. Pour ne pas perdre une partie de leur électorat, le SPD comme l'Union ont besoin de préciser leur identité : le SPD doit redéfinir le concept de « justice sociale » qu'il a longtemps négligé, tandis que l'Union se doit de dire ce qu'est la « nouvelle bourgeoisie » (*neue Bürgerlichkeit*), et au delà de l'adjectif « chrétien », apporter des réponses sur le rôle de la femme, les modes de garde des enfants, l'immigration, l'intégration des étrangers,

l'homosexualité. Andreas Kiessling constate qu'une grande coalition ne pourra de toute façon pas être une solution de longue durée. Si la grande coalition de 1966 avait bien permis d'aboutir à quelques réformes, d'autres avaient en revanche été ajournées. Le bilan global était plutôt mitigé, et ce sera probablement le sort de la future grande coalition.

### **L'orientation de la future grande coalition**

Le paysage politique allemand était resté stable pendant les sept dernières années, avec un gouvernement rouge-vert et une opposition composée de la CDU/CSU, du FDP et du PDS, ce qui n'avait pas permis aux partis de se préparer à de nouvelles coalitions, comme celles, inédites à l'échelon fédéral, de la « Jamaïque » noire-jaune-verte ou du « feu tricolore » rouge-jaune-verte. Les Verts ont mené des négociations avec la CDU/CSU dans une période qui a suivi le retrait de Fischer, et n'étaient donc pas en état de mener des négociations solides. De plus, la participation du FDP à une coalition avec les sociaux-démocrates et les Verts, alors qu'il a recueilli le vote d'un grand nombre d'électeurs chrétiens-démocrates et chrétiens-sociaux, aurait été un suicide politique pour les prochaines élections régionales. Le modèle de la grande coalition est finalement celui qui correspond le mieux à la culture et à l'histoire politique allemande, et c'est, pour Michael Roth, le plus réaliste.

Wolfgang Börnsen explique que les traits communs entre chrétiens-démocrates et sociaux-démocrates sont, en réalité, bien plus grands que ce dont on discute publiquement. Une grande coalition silencieuse et secrète a en fait été pratiquée au cours des trois dernières années, puisque le gouvernement rouge-vert se trouvait confronté à une majorité CDU/CSU au Bundesrat, et il a dû, sur des questions de politique sociale, de politique de santé et de politique étrangère, prendre des décisions en collaboration avec la CDU/CSU. Wolfgang Börnsen souhaite que la grande coalition soit unie pour assumer la responsabilité internationale de l'Allemagne, dont la puissance économique est décisive pour ses voisins européens. Michael Roth rappelle également qu'une coopération au sein d'une grande coalition entre les deux partis permettra de faire preuve de plus d'honnêteté envers les citoyens que par le passé. Il imagine trois projets en tête de l'agenda d'une grande coalition : une réforme financière, une réforme du fédéralisme et enfin une réforme du système de protection sociale. Si Andreas Kiessling et Ulrich Eith ont souligné les risques d'instabilité de la grande coalition liés à l'insatisfaction des citoyens, Sylvie Goulard considère que la situation actuelle est tout de même assez éloignée d'un chaos politique et que l'élaboration du *Koalitionsvertrag* permet au gouvernement de coalition d'exposer son programme de façon plus sérieuse et construite que ce qui se fait en France.

En ce qui concerne les relations franco-allemandes, Wolfgang Börnsen considère que rien ne changera fondamentalement. Les deux grands pays ne peuvent devenir des moteurs du développement de l'Europe que s'ils coopèrent ensemble. Sylvie Goulard note cependant que la politique de l'Union européenne a été la grande absente de la campagne, alors que la marge de manœuvre de tout gouvernement en matière de politique économique est sérieusement contrainte par le pacte de stabilité. Elle ajoute que les mécanismes des relations franco-allemandes continueront de fonctionner quels que soient les partis au pouvoir, et qu'elle n'a jamais cru possible une alliance de revers entre Allemands et Britanniques, que ce soit sur des questions économiques ou sur la question de l'élargissement.

Wolfgang Börnsen pense que son pays aura bientôt sa première femme chancelière, une femme sous-estimée par beaucoup, mais qui a toujours réussi à réunir autour de la table les hommes de la démocratie chrétienne. Michael Roth déclare qu'il préfère « une chancelière Merkel faible » à un « Chancelier Koch fort » ; qu'il reconnaît le rapport majoritaire favorable à Angela Merkel mais place en tête de ses priorités le contenu du programme de coalition, avant les questions de personne. Sylvie Goulard, enfin, mentionne le rôle du Président fédéral dans la nomination du chancelier, ainsi que le rôle d'Angela Merkel dans la nomination de Horst Köhler à la présidence fédérale, ce qui pourrait lui être favorable. Même si l'on ne connaît pas encore avec certitude la composition du futur gouvernement le 27 septembre, c'est bien une grande coalition dirigée par Angela Merkel qui se profile à l'horizon politique allemand.