Note du Cerfa 27

Victoire à la Pyrrhus: la CDU/CSU dans les élections législatives de 2005

Andreas Kiessling

Octobre 2005

Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité des auteurs.

Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)
©Ifri, 2005 - www.ifri.org
Institut français des relations internationales
27 rue de la Procession - 75740 Paris Cedex 15 - France
Tél. : 33 (0)1 40 61 60 00 - Fax: 33 (0)1 40 61 60 60

Introduction

L'annonce faite par le chef du SPD, Franz Müntefering, et par le chancelier Gerhard Schröder au soir des élections du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie, le 22 mai 2005, de dissoudre le Bundestag de façon anticipée, a fait l'effet d'une bombe politique. A l'origine de cette décision : une réelle volonté de changement au sein du SPD suite à l'infarctus électoral du ventricule social-démocrate – c'est-à-dire suite à l'échec cuisant du SPD dans son fief électoral de Rhénanie du Nord-Westphalie –, analysé par les chefs de file comme une perte de confiance entre les partenaires de la coalition rouge-verte.[1] Au regard de la situation politique, tout laissait présager que l'Union (CDU/CSU) remporterait les élections. En même temps, cette dernière restait soumise aux pressions liées à l'annonce de sa victoire présumée. Le plus aisé fut encore la décision concernant la candidature à la chancellerie. Angela Merkel s'est imposée *de facto* comme candidate à ce poste. Le 30 mai 2005, elle fut officiellement élue candidate à la chancellerie. Un plus gros défi cependant consistait, pour la CDU/CSU, à savoir avec quel profil politique cette dernière se lancerait dans la campagne électorale. Un programme de gouvernement *(«Regierungsprogramm»*) fut adopté le 11 juillet 2005 à l'occasion d'une séance plénière du comité de direction du parti à Berlin.[2]

Une autre surprise que celle de l'annonce de la dissolution a résidé dans le résultat même des élections du 18 septembre 2005. Contrairement à tous les sondages qui créditaient l'Union de 41 à 43 % des intentions de vote, celle-ci n'a en réalité obtenu que 35,2 % des suffrages, soit enregistré une baisse de 3,3 %. Quand bien même le SPD n'a pas pu rester le parti le plus fort, il a pourtant recueilli, avec 34,3 % des voix (-4,3 %), plus de suffrages qu'attendus. Les progressions du FDP et du Parti de gauche (Die Linke.PDS), qui ont atteint, pour le premier, un score étonnamment élevé de 9,8 % des suffrages (soit une hausse de 2,4 %) et, pour le second, de 8,7 % (soit une hausse de 4,7 %), font de ces deux partis les vainqueurs du scrutin. Les Verts, partenaires de coalition de Gerhard Schröder, se sont, quant à eux, maintenu à 8,1 % en enregistrant seulement une baisse de 0,4 % par rapport à 2002.

La raison déterminante pouvant expliquer ce résultat est que la décision sur l'orientation politique de l'Allemagne est devenue la question dominante. Les Allemands avaient le choix entre un large programme de

---

Andreas Kießling est chercheur au Centre de recherche appliquée en politique de l'Université de Munich
Traduction de l'allemand : Emmanuelle Saunier.

[1] Le SPD a perdu les 11 élections régionales qui ont eu lieu depuis les élections législatives de 2002.

[2] Voir "Deutschlands Chancen nutzen. Wachstum. Arbeit. Sicherheit. Regierungsprogramm 2005-2009", adopté lors de la séance commune du bureau fédéral de la CDU et du comité directeur de la CSU, Berlin, 11 juillet 2005.

réformes mené par l'Union et le FDP, la poursuite d'un Agenda 2010, moins radical dans ses aspects sociaux, menée par le SPD et les Verts, ou, enfin, une alternative socio-populiste avec le Parti de gauche. Au travers des résultats, aucune option n'a obtenu la majorité. De telle sorte que se sont ouvertes, à la faveur du scrutin, des négociations pour la formation d'une grande coalition, née de l'alliance entre l'Union et le SPD, sous la direction de Merkel. Mais comment peut-on expliquer la débâcle de l'Union ? Quelles conséquences stratégiques sont à en tirer ? Nous tenterons de répondre à ces questions en accordant une attention toute particulière aux éléments structurants de la concurrence des partis depuis 2002 et au contenu principal du programme politique de l'Union pour ces élections législatives.

Concurrence des partis : le défi face au Parti de gauche (Die Linke.PDS)

L'annonce des élections anticipées a bousculé le système des partis. En particulier, la décision du PDS, parti héritier de la SED (*Sozialistische Einheitspartei Deutschlands*), et de la nouvelle formation « Alternative électorale Travail et Justice sociale » (WASG) de s'engager ensemble dans la campagne sous l'étiquette « La gauche. Parti du socialisme démocratique » (*Die Linke.PDS*), a placé les partis traditionnels devant bon nombre de défis. Si la défaite électorale essuyée par le PDS lors des élections législatives de 2002 semblait ternir l'avenir du parti – celui-ci n'avait pu atteindre, à l'époque, 5 % des suffrages exprimés à la proportionnelle au niveau fédéral[3] –, le PDS, emmené par Gregor Gysi et Oskar Lafontaine, a très vite enregistré une progression dans les sondages d'opinion, comme en témoigne le fort ancrage des sociaux populistes dans les nouveaux Länder. Lors des élections législatives, *Die Linke.PDS* y est à égalité avec la CDU, recueillant 25,3 % des suffrages. Dans le même temps et avec l'aide d'Oskar Lafontaine, la stratégie du PDS d'extension vers l'Ouest, pratiquée sans trop de succès depuis 1990, s'est avérée fructueuse puisque le parti a réalisé un score de 4,9 % dans les anciens Länder.

Tout comme lors de la précédente dissolution du Bundestag de 1982/1983, marquée par la première entrée des Verts au Parlement, l'implosion du système des partis progresse aujourd'hui et s'accompagne de nombreuses conséquences. L'ascension fulgurante du Parti de gauche met en évidence de nouvelles caractéristiques inhérentes à la concurrence des partis depuis 2002. En effet, les succès électoraux de l'Union ont dans la précédente période de législature révélé les caractéristiques suivantes :

1) Les gains de suffrages sont restés limités à l'Allemagne de l'Ouest. Les défaites considérables de la CDU en Saxe (-15,8 %), en Thuringe (-8 %) et au Brandebourg (-7,1 %) font de l'Allemagne de l'Est un terrain hostile à l'Union, même si ces médiocres résultats ont été quelque peu relativisés par ceux, encore plus catastrophiques, du SPD. Les grands vainqueurs de ces élections ont été le PDS et les deux partis d'extrême droite, le DVU et le NPD.[4]

[3] Sur l'évolution du système des partis, *voir* Andreas Kiessling, "Partis et fondations politiques, des acteurs incontournables", *in*: Claire Demesmay/Hans Stark (eds), "Qui dirige l'Allemagne ?", Villeneuve d'Ascq, 2005, pp. 19-36.

[4] Sur l'évolution des élections en Allemagne, voir Gerhard Hirscher, "Zum Zustand des deutschen Parteiensystems. Eine Bilanz des Jahres 2004", Munich, 2005.

2) Les succès de l'Union ont moins reposé sur la bonne santé de cette dernière que sur les frustrations des partisans du SPD vis-à-vis de leur parti. La relative progression de la CDU en terme de suffrages est essentiellement due à l'abstention des électeurs sociaux-démocrates et, dans une moindre mesure, au report des voix des électeurs du SPD sur la CDU. La baisse notoire de la participation aux élections régionales tout comme les analyses concernant l'électorat « volatile » confirment cette tendance.[5] L'issue de l'élection en Rhénanie du Nord-Westphalie constitue cependant une exception puisque, au total, le SPD a surtout perdu des voix au profit de la CDU.[6]

3) Enfin, parmi les électeurs qui ont pu reporter leurs voix du SPD sur la CDU, aucun attachement durable de ces derniers au parti ou à la coalition n'est pour autant décelé. Il est ici davantage question d'une double flexibilisation du comportement électoral. D'un côté, le vote et l'abstention sont perçus comme des alternatives comparables ; de l'autre, on observe une nette progression du nombre d'électeurs dits « volatiles ». Ce phénomène est observé dans sa forme la plus extrême dans l'Est de l'Allemagne où le comportement participatif est moins stable que dans l'Ouest et où le PDS dispose d'une solide réserve d'électeurs.[7]

Cet état de fait explique pourquoi la hausse de popularité du Parti de gauche dans les sondages s'est faite principalement au détriment de l'Union, même si l'électorat des sociaux-populistes n'émerge pas des classes bourgeoises traditionnelles. Aux perdants potentiels du processus de modernisation et d'internationalisation s'est offerte une alternative politique partisane. Et cela n'est pas resté sans conséquence sur la concurrence des partis, rendue nettement plus compliquée par la transformation de l'échiquier politique :

1) Le SPD a dû lutter sur deux fronts à la fois. D'un côté, il devait essayer de retenir ses partisans, c'est à dire de ne pas les perdre au profit du parti de gauche. De l'autre côté, il ne pouvait consolider sa position qu'en se ralliant les électeurs du centre. Pendant la campagne, les sociaux-démocrates ont réalisé ce tour de force, parés d'une stratégie consistant à, d'une part, présenter la politique de l'agenda 2010 comme charnière entre la réforme nécessaire et le maintien souhaitable de l'Etat Providence et, d'autre part, effectuer, par le contenu du programme du SPD, un retour à gauche (avec, par exemple, l'«impôt

[5] Ainsi, la participation aux élections régionales en 2003 a diminué de 1,8 % dans le land de Hesse, de 6,8% en Basse-Saxe, de 12,7 % en Bavière, et en 2004, de 1,5 % en Saxe, de 2,3 % à Hambourg, de 6,1 % en Thuringe, de 13,2 % en Sarre, et finalement en 2005, de 2,9 % dans le Schleswig-Holstein. Quelques exceptions cependant: au Brandebourg, la participation aux élections a augmenté en 2004 de 2,1 %, et en 2005, elle a augmenté de 6,3 % en Rhénanie du Nord-Westphalie. *Voir* les analyses électorales de la Fondation Konrad Adenauer: URL: <http://www.kas.de/themen_projekte/wahlen/1780_webseite.html.>

[6] Viola Neu, "Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen am 22. Mai 2005. Wahlanalyse", Berlin, 2005.

[7] Ulrich Eith, "Parteibindungen in Deutschland. Einstellungsprofile, Wahlrelevanz, politische Handlungsmöglichkeiten", St. Augustin, 2005. Manuela Glaab/Andreas Kießling, "Legitimation und Partizipation", *in*: Karl-Rudolf Korte/Werner Weidenfeld (Hrsg.), "Deutschland-Trendbuch. Fakten und Orientierungen", Bonn, 2001, p.571-611, ici: p.576/577.

sur les riches»[8]). Enfin, le SPD a beaucoup joué sur les qualités de son Chancelier, notamment sur l'aisance médiatique de celui-ci.

2) L'Union et le FDP avaient déjà, à la fin de l'année 2003, formé un « partenariat stratégique » (*« strategische Partnerschaft »*) qui s'est concrétisé dans l'élection de Horst Köhler à la présidence fédérale en mai 2004. Les sondages pré-électoraux indiquaient que la CDU/CSU deviendrait clairement le parti le plus fort. C'est pourquoi beaucoup de partisans de l'Union ont voté pour le FDP, le 18 septembre 2005, afin d'assurer une majorité au camp « conservateur » (*« bürgerlich »*). Ainsi, la campagne pour la deuxième voix a profité aux libéraux.[9] Cela signifiait du même coup que l'Union dépendait, dans une large mesure, des électeurs « volatiles » et des anciens abstentionnistes. En fin de compte, l'Union n'a guère pu se rallier ces derniers.

3) Les Verts se sont, quant à eux, positionnés de façon relativement nette du côté du SPD. En particulier, on a pu observer un changement de programme en matière de politique économique, financière et sociale. Si les Verts se présentaient comme moteur pour les réformes au sein du gouvernement Schröder, ils ont désormais misé, certes sur leurs thèmes traditionnels comme la protection de l'environnement, mais aussi, et ce plus que d'accoutumé, sur la garantie de l'égalité sociale.

4) La tâche fut la plus aisée pour le Parti de gauche. Emmené par des élites populistes, il a pu absorber un potentiel élevé de frustrations et de protestations. Oskar Lafontaine, en particulier, n'a pas hésité à puiser dans le réservoir électoral de l'extrême droite en adoptant des slogans nationalistes.

[8] Il s'agit d'un impôt de 3 % pour les revenus annuels supérieurs, pour un célibataire, à 250.000 euros, et pour un couple, à 500.000 euros.

[9] Selon le mode de scrutin des législatives en Allemagne (scrutin proportionnel personnalisé), chaque électeur dispose de deux voix. Avec la première, il choisit un candidat de sa circonscription. Avec la seconde, il choisit une liste électorale d'un parti au niveau du Land qui permet la représentation proportionnelle au Bundestag des partis qui ont obtenu plus de 5 % des deuxièmes voix ou au moins trois mandats directs grâce à la première voix.

Le programme électoral de l'Union : « plus de fiabilité et de continuité »

La campagne électorale s'est presque exclusivement focalisée sur les questions d'ordre économique. Etant donné les problèmes en suspens, tous les domaines politiques ont été considérés et débattus du point de vue économique. En fait, le Président fédéral Horst Köhler anticipa la déclaration gouvernementale pour une future coalition libérale-chrétienne quelques mois déjà avant la dissolution du Bundestag. Ce fut d'ailleurs l'objet principal de son discours très écouté du 15 mars 2005 prononcé au forum du patronat « Economie et Société » se tenant à Berlin.[10] Köhler a exigé que l'on fasse de l'emploi une priorité politique (*« politische Vorfahrtsregel für Arbeit »*). Les éléments principaux de son discours ont constitué l'essence même du programme électoral de l'Union : une plus forte accentuation donnée à la liberté économique et à la responsabilité personnelle, la prudence salariale, la réduction des cotisations et des charges sociales, la simplification du système fiscal, le démantèlement de la bureaucratie, la flexibilisation du marché du travail et des efforts redoublés en matière d'éducation et de recherche.

Après l'annonce des élections anticipées, deux aspects étroitement liés ont très vite occupé le devant de la scène pour l'Union. Alors que certains Länder, dirigés par l'Union, soutenaient une augmentation de la TVA, la candidate à la chancellerie Angela Merkel a tenté de faire de nécessité vertu et expliqué vouloir se lancer dans la campagne électorale avec une sincérité nouvelle (*« neue Ehrlichkeit »*).[11] Ce faisant, l'Union tranchait avec le gouvernement rouge-vert, dont la défaite en 2002 était, selon elle, imputable à des promesses de campagnes non honorées[12] et dont une des principales faiblesses résidait dans le manque de continuité.[13] C'est pourquoi l'objectif principal d'un nouveau gouvernement se devait de répondre aux attentes de la population, des entreprises et de l'environnement international. Par conséquent, on pouvait s'attendre à ce que la politique fiscale devienne le principal thème de polémique de la campagne électorale.

---

[10] Horst Köhler, "Die Ordnung der Freiheit. Rede beim Arbeitgeberforum „Wirtschaft und Gesellschaft"", 15.03.2005, Berlin, URL: <www.bundespraesident.de>

[11] Ansgar Graw, "Die neue Ehrlichkeit", *in*: Die Welt, 12.07.2005.

[12] Sebastian Fischer, "Gerhard Schröder und die SPD. Das Management des programmatischen Wandels als Machtfaktor", Schriftenreihe der Forschungsgruppe Deutschland, Bd. 17, Münich, 2005.

[13] Manuela Glaab/Werner Sesselmeier, "Und weiter wird sich durchgewurstelt", *in*: Frankfurter Rundschau, 27.07.2005, p.7.

Les politiques économique, financière et fiscale : « priorité à l'emploi »

Dans le programme de l'Union, l'accent a été très clairement mis sur les politiques économique, financière et fiscale. L'objectif de ces politiques visant à accroître la croissance économique et, par conséquent, à réduire du chômage, y a été décrit en 11 points.

Le projet de l'Union de relever la TVA de 16% à 18% fut le point le plus débattu au sein de l'opinion publique. Cependant, le faible taux de la taxe à 7% sur les biens alimentaires ou les livres aurait dû par contre rester constant. L'Union souhaitait utiliser les revenus supplémentaires attendus pour financer la réduction des coûts de travail (réduction de la cotisation à l'assurance chômage, qui représente aujourd'hui 6,5% du salaire brut à 4,5%). Le but de cette redistribution était d'arriver à réduire les coûts de travail. Pour l'Union, il s'agissait du seul moyen de créer des emplois. En outre, les projets de l'Union visaient à réformer l'impôt sur le revenu en procédant, d'une part, à une réduction du taux d'imposition et, d'autre part, à la simplification du système fiscal par la suppression des règlements d'exception.[14] Enfin, l'Union n'a promis aucun allégement fiscal aux citoyens étant donné le fort endettement de la République fédérale. Même la baisse de l'impôt sur le bénéfice des sociétés (impôt sur les sociétés, «*Körperschaftssteuer »*), devant être ramené à 22% (p.17), devait être en contrepartie financée par le secteur des entreprises.

Le fait que la réforme fiscale n'ait aucune incidence sur le budget de l'Etat permettrait d'atteindre un autre objectif principal de l'Union : lutter contre un nouvel endettement annuel de l'Etat fédéral. Après que l'Allemagne s'est heurtée sous le gouvernement rouge-vert, continuellement depuis 2002, au Pacte européen de stabilité et de croissance, l'Union aspirait à un retour à l'équilibre du solde public, au plus tard en 2013, par le biais notamment de la réduction des subventions. Les coûts engendrés par l'endettement nécessaire à la continuité étatique actuelle ne devraient plus être injustement reportés sur la génération future.

D'autres points fondamentaux du programme politico-économique de l'Union ont été les suivants :

1) Le soutien renforcé aux technologies du futur (biotechnologie, ingénierie génétique, nanotechnologie) par l'extension de l'initiative nationale d'enseignement (*« Exzellenzinitatiative »*)[15] à hauteur d'un milliard d'euros.

[14] Ce concept repose sur les travaux préparatoires de l'ancien expert des finances de la fraction de l'Union au Parlement, Friedrich Merz, et du Ministre des finances bavarois, Kurt Falthauser: "Gemeinsames steuerpolitisches Programm von CDU und CSU. Ein modernes Steuerrecht für Deutschland – Konzept 21. Beschluss der Präsidien von CDU und CSU", 07.03.2004.

[15] Pour rester compétitif au niveau international, le gouvernement fédéral allemand a lancé une initiative nationale d'enseignement – dite « Exzellenzinitiative » – qui finance des programmes et initiatives universitaires existants, ainsi que la création de nouveaux pôles de formation des jeunes chercheurs de haut niveau.

2) Le démantèlement de la bureaucratie par la diminution des règlements juridiques et la facilitation de la transposition du droit européen.
3) La flexibilisation du marché du travail rendue possible par les accords entre les entreprises et par l'abrogation de la loi sur la protection des licenciements dans les entreprises de moins de 20 salariés.
4) Le soutien aux classes moyennes et aux créateurs d'entreprises.
5) La construction d'infrastructures par la réduction des temps de planification.
6) Enfin, l'introduction d'un *« Kombi-Lohn-Modell »* visant à rendre rentables des emplois à bas salaire par la combinaison d'un salaire et de prestations sociales.

La réforme du système de sécurité sociale : « une politique claire à valeurs claires » ?

Le modèle allemand de sécurité sociale, qui repose sur 4 piliers (chômage, maladie, retraite et dépendance) est soumis depuis plusieurs années à des contraintes de réformes. Trois tendances principales révèlent l'urgente nécessité d'agir, au regard des capacités de financement, dans ce domaine : l'évolution démographique, le progrès technique médical, la baisse du nombre de contrats de travail traditionnels caractérisés par une affiliation obligatoire à la sécurité sociale, encore accentuée par le fort taux de chômage.[16]

Concernant l'assurance retraite, l'Union entendait donner une grande importance à la prévoyance retraite, qu'elle soit privée ou publique, et pour atteindre cet objectif, procéder à une simplification des règles dans ce domaine. De surcroît, la CDU/CSU a souhaité introduire une "prime à l'enfant" (*« Kinderbonus »*) au niveau des assurances. Les modalités de l'assurance dépendance sont, quant à elles, restées relativement vagues ; il était seulement spécifié que l'on voulait commencer par l'introduction d'une couverture des besoins en capital. L'intention de la CDU/CSU de procéder à une baisse des cotisations pour l'assurance chômage a été mentionnée précédemment. En outre, les personnes ayant longtemps cotisé à l'assurance chômage devraient être avantagées par rapport à celles qui n'ont cotisé que pendant une courte durée.

La période de législature qui s'est achevée avait été placée, pour l'Union, sous le signe de la polémique autour de la politique de santé. A l'automne 2003, une commission mandatée par la présidente de la CDU, Angela Merkel, et placée sous la direction de l'ancien Président fédéral Roman Herzog, avait élaboré un concept de réforme de l'assurance maladie qui prévoyait la mise en place d'une prime forfaitaire pour tous

[16] Kilian Bizer/Werner Sesselmeier, "Reformprojekt D. Wie wir die Zukunft gestalten können", Darmstadt, 2004.

(*« Gesundheitsprämie »*[17]). La proposition, que l'opinion publique a retenu sous le terme "forfait par tête" (*« Kopfpauschale »*), avait immédiatement été perçue comme socialement injuste, et, à ce titre, critiquée. La CSU, qualifiée en Bavière de "parti des petites gens" avait vu, dans cette mesure, ses chances de succès entravées et, par conséquent, contredit les plans du parti « sœur ». La dispute au sein de l'Union s'était prolongée jusqu'à l'automne 2004[18], époque à laquelle Merkel et Stoiber avaient pu se mettre d'accord sur un concept, contesté essentiellement par l'expert en politique sociale le plus connu de l'Union, Horst Seehofer (CSU) ; ceci avait d'ailleurs conduit à la démission de Seehofer de son poste de vice-présidence du groupe parlementaire CDU-CSU. Ainsi, aucun obstacle ne pouvait plus empêcher l'élaboration d'un papier commun sur la réforme de l'assurance maladie légale, qui avait vu le jour lors des congrès de la CDU et de la CSU à l'automne 2004.[19]

Cela a constitué les bases du programme de gouvernement consacré à la santé qui sont restées toutefois, dans une large mesure, plus imprécises encore que les résolutions de l'année 2004. Le point fondamental du programme est que les caisses d'assurance maladie resteront à l'avenir financées par une prime de l'employé et de l'employeur, où la cotisation de l'employeur sera fixée. L'Union n'a plus fait pour cela référence à des chiffres concrets. L'objectif final de cette réforme est d'empêcher que la hausse des coûts dans le domaine médical n'entraîne, comme c'est le cas aujourd'hui, une hausse des coûts de travail. Ainsi, le nouveau mode de financement des caisses d'assurance maladie servirait aussi l'objectif suprême de réduction du chômage. Une compensation sociale serait également prévue pour les travailleurs faiblement rémunérés grâce aux recettes fiscales.

Autres thèmes : de la politique étrangère à la sécurité intérieure

Bien que la politique étrangère de l'Allemagne du gouvernement Schröder / Fischer ait reçu un écho favorable auprès de la population, en particulier après le "non" à la guerre en Irak[20], l'avis des experts en politique étrangère n'en demeure pas moins nuancé. Tandis que certains approuvent ce qu'ils considèrent être une "nouvelle confiance en soi"

[17] La prime forfaitaire prévoyait le gel de la cotisation d'assurance maladie employeur et le financement par l'impôt de l'assurance-maladie des enfants.

[18] Andreas Kießling, "Zustand und Perspektiven der CSU", *in*: Hans Zehetmair (Hrsg.), "Das deutsche Parteiensystem. Perspektiven für das 21. Jahrhundert", Wiesbaden 2004, p.87-103, ici: p.96-97.

[19] Décision C33 du 18ème congrès de la CDU en Allemagne "Reform der gesetzlichen Krankenversicherung – Solidarisches Gesundheitsprämienmodell".

[20] Elisabeth Noelle, "Deutschland und die Welt", *in* Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.03.2005, p.5.

(*« neues Selbstbewusstsein »*) de l'Allemagne[21], d'autres critiquent l'abandon de ce qui caractérisait jusqu'alors les orientations principales du rôle de l'Allemagne dans le monde et en Europe, sans pour autant proposer de conceptions claires permettant d'aborder les nouveaux défis.[22] La CDU et la CSU se sont ralliées à ce jugement négatif et ont formulé, à cet égard, une réponse conservatrice ouest-allemande : toutes deux ont exhorté un retour de l'Allemagne aux principes de la puissance civile, caractéristique de la politique étrangère allemande de l'avant 11 septembre 2001 : ancrage à l'Ouest et fidélité à l'alliance, multilatéralisme, droits de l'Homme et autolimitation (*« Selbstbeschränkung »*).[23]

Le reproche principal adressé par l'Union à la politique étrangère du gouvernement rouge-vert a résidé dans le positionnement de ce dernier, unilatéral et contre les USA, pendant la guerre en Irak, dans son soutien à la France et dans la formation d'un axe Paris-Berlin-Moscou, qui ont contribué à la division de l'Europe. La raison d'Etat de l'Allemagne serait, selon le programme de l'Union, de ne jamais choisir entre les États-Unis et la France en cas de différends. Par conséquent, l'unité européenne n'est pas non plus conçue en opposition au partenariat transatlantique.

C'est pourquoi l'Union a exprimé son souhait de revitaliser les relations germano-américaines pour faire face aux problèmes internationaux et à la lutte contre le terrorisme. L'OTAN est explicitement et littéralement désignée comme le « filet de sécurité le plus important » pour l'Allemagne (p.37).[24] Par voie de conséquent, le développement des capacités militaires et des options d'action de l'UE, qui est par ailleurs encouragé, a été traité dans le chapitre consacré à l'OTAN et interprété comme un nécessaire renforcement du « pilier européen de la communauté de sécurité atlantique » (p.37).

Dans le même temps, l'Union souligne l'amitié particulière qui lie l'Allemagne à la France et l'importance capitale que celle-ci revêt pour le processus d'unification européenne. Cependant, la manière dont se fait l'actuelle coopération est critiquée. A l'avenir, tout comportement visant à dicter la conduite ou à imposer un sentiment de supériorité aux autres États de l'UE (p.36) devrait être évité. Au total, le programme de l'Union annonçait, concernant l'intégration européenne, un panachage de (peu de) continuité et de (plus de) changements d'orientation.

Tandis que l'évolution institutionnelle doit se poursuivre, même après l'échec du référendum sur la Constitution européenne, l'Union s'est déclarée favorable à des coupes dans le budget de l'UE, à une interprétation stricte du pacte européen de stabilité et de croissance et à une nouvelle orientation de la politique d'élargissement. L'Union refuse

---

[21] Gregor Schöllgen, "Deutsche Außenpolitik in der Ära Schröder", *in* Aus Politik und Zeitgeschichte, 32-33/2005, p.3-8.

[22] Christian Hacke, "Die Außenpolitik der Regierung Schröder/Fischer", *in* Aus Politik und Zeitgeschichte, 32-33/2005, p.9-15; Hanns Maull u.a. (Hrsg.), "Deutschland im Abseits? Rot-grüne Außenpolitik 1998-2003", Baden-Baden, 2004; Hans-Peter Schwarz, "Republik ohne Kompaß. Anmerkungen zur deutschen Außenpolitik", Berlin, 2005.

[23] Hanns Maull, "Deutsche Außenpolitik nach dem 11. September", *in* Zeitschrift für Politikwissenschaft, 3/2003, p.1271-1298.

[24] Toutes les assertions suivantes reposent, sauf mention contraire, sur le programme de l'Union 2005-2009. Les numéros de pages indiqués entre parenthèses se réfèrent également à ce programme.

l'adhésion pleine et entière de la Turquie et remet en cause la date butoir de 2007 pour l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie.

De surcroît, l'Union a exprimé, dans son programme, son attachement à vouloir procéder à la nécessaire réforme du fédéralisme, c'est-à-dire à un « démêlage » (*« Entflechtung »*) entre ce qui relève des compétences de l'Etat fédéral et de celles des Länder, ainsi qu'à la réduction du nombre de lois soumises à l'approbation du Bundesrat. En outre, un fléchissement de la politique a également été annoncé dans le domaine de l'énergie. Après que le gouvernement rouge-vert a convenu avec les fournisseurs d'électricité, par le biais du dit "consensus sur le nucléaire" (*« Atomkonsens »*), de la sortie de l'Allemagne de l'énergie nucléaire, l'Union voudrait autoriser l'exploitation des centrales nucléaires durant une période plus longue, afin de réduire le coût de l'électricité. Les subventions pour les énergies renouvelables auraient dû par contre être réduites. Au total, la protection de l'environnement aurait dû être annexée au critère de solvabilité.

La question de la création d'emplois s'avère également une priorité dans toutes les questions relatives à l'immigration. Dans cette optique, les « Partis-C » (CDU/CSU) voudraient limiter l'accès au marché du travail aux professions déficitaires et aux étrangers qui peuvent contribuer à optimaliser le rendement dans les domaines de la science, de la recherche, de l'économie et de la culture (p.34). Enfin, un domaine de compétence important de l'Union demeure la sécurité intérieure. Pour assurer la sécurité des citoyens face à la criminalité et au terrorisme, le programme prévoit le renforcement des structures de sécurité et des instruments pour la police et les services de renseignements.

L'Union en campagne : en route vers le succès avec plus de sincérité ?

Le déclin de l'Union dans les sondages a commencé avec la présentation officielle de son programme. Si la CDU/CSU recueillait - du début à la mi-juin 2005 - entre 45 % (Institut *Forschungsgruppe Wahlen*) et 49 % des intentions de vote (Institut Forsa), le soutien pour celle-ci a, au cours du mois de juillet 2005, rapidement baissé à 42 %. Ce déclin a été moins important dans l'Ouest que dans l'Est du pays. Tandis que la CDU/CSU était créditée en mai et juin 2005 de 50 % des intentions de vote dans les anciens Länder, elle y réalisait encore, et ce depuis août, un score de 45 %. Au contraire, dans les nouveaux Länder, l'Union est passée de 37 % à moins de 30 % des intentions de vote. Selon certaines études sur l'opinion publique (Infratest Dimap), la CDU se hissait, à l'Est, à la troisième place après le SPD et le PDS. Au jour du scrutin, il est clairement apparu que ces chiffres avaient encore surestimé la force réelle de l'Union. En effet, celle-ci a recueilli à l'Ouest 37,5 % des suffrages (CDU : 28,4 %, CSU : 9,1 %), et fut classée, à l'Est, derrière le SPD avec 25,3 % des voix.

C'est principalement la partie économique et financière du programme de l'Union qui a fait l'objet de critiques. Au premier plan, le SPD, les Verts, le Parti de gauche et les syndicats ont fustigé les plans de la CDU/CSU, considérés comme injustes du point de vue social. En particulier, le concept de l'imposition a été refusé et la réforme prévue de l'impôt sur le revenu autant que l'augmentation de la TVA ont fortement été mises en cause. Toutes deux ont été accusées de vouloir soulager les personnes à fort revenu et, au contraire, reporter sur les bas revenus l'ensemble des charges. De même, selon ses détracteurs, l'augmentation de la TVA risquait de peser sur la demande intérieure, très en deçà de la demande extérieure, quant à elle en progression. Le FDP, partenaire éventuel de l'Union en cas de coalition, s'est aussi ralliée à cette dernière critique. L'Union a répondu à ces accusations en soulignant le fait que, dans le système fiscal actuel, le taux nominal d'imposition est certes plus élevé, mais que les hauts revenus paient moins d'impôts parce qu'ils bénéficient de règles d'exonération. Si celles-ci étaient abolies, le taux d'imposition maximum serait effectivement payé. Aucune alternative n'a été proposée par les détracteurs du programme de l'Union, notamment concernant la question de savoir comment pourrait être financée la baisse des coûts de travail, mesure considérée par beaucoup comme justifiée.

D'autres points fondamentaux de désaccord ont résidé dans l'introduction de la prime forfaitaire pour l'assurance maladie légale, l'assouplissement de la loi sur la protection contre les licenciements et la prolongation de la durée de fonctionnement des centrales nucléaires. Au regard de la politique extérieure, le SPD a tenté de provoquer l'Union en

évoquant le fait que si le pouvoir était en sa possession, des soldats de la Bundeswehr seraient actuellement stationnés en Irak.

A ces critiques massives se sont greffées diverses « pannes » de l'Union dans la première phase de la campagne électorale. Les « gaffes » de Merkel, qui a confondu dans une interview revenus brut et revenus nets, mais aussi et surtout les propos du ministre de l'Intérieur du Brandebourg, Jörg Schönbohm, et du ministre-président de la Bavière, Edmund Stoiber, ont eu un effet dissuasif. Alors que Schönbohm a évoqué la « prolétarisation contrainte par la SED » comme cause de la « déchéance» et de la « disposition à la violence » dans les nouveaux Länder, Stoiber a dit ne pas vouloir que les « frustrés [de l'Est] » décident du résultat de l'élection.[25] De surcroît, l'engagement des ministre-présidents de la CDU a été jugé insuffisant. La véritable polarisation, qui a permis à Schröder de faire de l'élection un véritable choix sur l'orientation politique, a fait son apparition lors de la présentation par Merkel de son équipe d'experts (*« Kompetenzteam »*). Le SPD a habilement utilisé la désignation de l'ancien juge constitutionnel et expert fiscal, Paul Kirchhof, comme futur ministre des Finances, pour favoriser la mobilisation. [26] En tant que scientifique, Kirchhof avait développé un modèle d'imposition plus connu sous le nom de « flat tax », qui prévoyait un taux unique d'imposition de 25 %. Quand bien même Kirchhof s'est-il contraint à représenter et défendre les plans fiscaux de l'Union, Schröder est parvenu à intensifier le débat autour de ce modèle présenté dans une large mesure comme injuste du point de vue social. Il a été argumenté que, selon le « professeur de Heidelberg », comme Schröder se plaisait à nommer Kirchhof, le médecin-chef devrait payer autant d'impôts que sa secrétaire ou sa femme de ménage. Ainsi est née l'impression que l'Union suivait différents concepts fiscaux.

Comme en ont témoigné les sondages d'opinion, l'Union a effectivement eu les plus grandes difficultés à convaincre les Allemands qu'elle formerait un meilleur gouvernement que celui en place. Le scepticisme s'est exprimé en premier lieu à l'encontre des plans fiscaux.[27] Seulement 30 % des sondés considéraient qu'il s'agissait d'une bonne orientation, contre 60 % qui en jugeaient autrement. En outre, la plupart des citoyens (68 %) s'attendait à une élévation des charges après le changement de gouvernement. La réforme de l'impôt sur le revenu a reçu un écho mitigé, recueillant 42 % d'approbation parmi les sondés contre 43 % d'opposition. En particulier, il a semblé que, plus la campagne se prolongeait, plus la nomination de Kirchhof, qui au début fut accueillie extrêmement positivement, a, chaque jour de campagne, davantage nui à

[25] Tandis que ces propos ont été interprétés comme blâme à l'égard des Allemands de l'Est, Stoiber a prétendu que cela s'adressait à Lafontaine et Gysi. *Voir* Ralf Neukirch, "Härter, emotionaler", *in* Der Spiegel, 33/2005, p.22-26.

[26] D'autres membres de cette équipe étaient: Wolfgang Schäuble, représentant de la fraction CDU/CSU au Bundestag (Affaires étrangères), Peter Müller, ministre-président de la Sarre (économie et travail), Dieter Althau, ministre-président de Thuringe (Reconstruction à l'Est), Günter Beckstein, ministre bavarois de l'Intérieur (affaires intérieures), Ursula von der Leyen, ministre de la Basse-Saxe pour les affaires sociales (Social), Annette Schavan, ministre de la culture du Bade-Württemberg (Education), Gerda Hasselfeldt, membre de la CSU (agriculture, défense du consommateur et environnement) et Norbert Lammert, vice-président du Bundestag (culture).

[27] Toutes les informations issues des sondages d'opinion se référent, sauf mention contraire, à l'étude « Deutschland-Trend » d'Infratest Dimap.

l'Union ; un sentiment d'ailleurs partagé par 64 % des Allemands selon un sondage de Forsa réalisé peu de temps avant le scrutin.

Dans l'ensemble, les Allemands nourrissaient peu d'espoirs face à un changement de gouvernement, a tel point que l'on a parlé d'un « climat de résignation au changement » (*« resignative Wechselstimmung »*). Ainsi, 65 % des Allemands ne croyaient pas en une amélioration du marché du travail et 74 % n'étaient pas convaincus que l'Allemagne ne poursuivrait pas l'endettement public. Interrogés sur les bénéficiaires d'un gouvernement emmené par la CDU/CSU, les sondés ont cité les personnes aisées (selon 66 % des sondés), les familles avec enfants (43 %), les moyennes et les grosses entreprises (respectivement 74 % et 54 %) ainsi que les écoles et universités (46 %). Parmi les perdants d'un tel gouvernement, on trouverait, selon les estimations des électeurs, les travailleurs (49 %), les pauvres et les faibles (58 %), les chômeurs (57 %) et les retraités (59 %). Le doute quant à la capacité de la CDU/CSU à résoudre les problèmes était donc perceptible. Selon le baromètre politique réalisé en août 2005, 30 % des personnes interrogées estimaient que l'Union disposerait d'une meilleure équipe gouvernementale que la coalition rouge-verte. Par ailleurs, si 70 % des sondés se déclaraient, en septembre, insatisfaites du gouvernement fédéral, seulement 37 % estimaient que l'Union serait en mesure de mieux faire. Il est vrai que la question de la compétence des partis a révélé un relativement bon positionnement de l'Union en septembre. Celle-ci devançait en effet le SPD en matière de promotion du site économique avec 52 % contre 25 % des voix au SPD (17 % pour « aucun des deux partis »), de création d'emplois à 43 % contre 23 % (28 % pour « aucun des deux ») tout comme pour la résolution des problèmes d'avenir à 34 % contre 29 % pour le SPD (27 % pour « aucun des deux »). Par contre, le SPD devançait l'Union dans le domaine de l'égalité sociale à 48 % contre 25 % pour l'Union (12 % pour « aucun des deux »), mais cela restait un cas isolé bien que décisif. De surcroît, une perte de compétence massive a eu lieu en matière de politique fiscale où l'Union arrivait encore à égalité avec le SPD peu de jours avant le scrutin (25 % pour chacun, 18 % pour « aucun des deux »). La relative forte proportion de personnes, qui ne jugeaient aucun des deux partis compétents dans ce domaine, s'est avérée très révélatrice d'un scepticisme profondément ancré vis-à-vis des partis, davantage encore marqué à l'Est qu'à l'Ouest. Dans l'ensemble, les statistiques ont traduit les difficultés de l'Union à mener une campagne de fond face à la popularité de Schröder ; ce dernier, rappelons le, a devancé Merkel de 13 points à la fin de la campagne sur la question de savoir quelle personnalité les Allemands privilégieraient à la chancellerie. L'Union n'a pas réussi à entretenir cette atmosphère propice au changement, très perceptible en Allemagne pendant l'été 2005. La proportion d'Allemands, qui souhaitaient voir accéder d'autres partis au gouvernement, a littéralement fondu, passant, selon un sondage réalisé par l'institut *Forschungsgruppe Wahlen*, de 64 % en juin 2005 à 53 % en septembre 2005. Dans le même temps, la perception d'une coalition née de l'alliance entre l'Union et le FDP comme meilleure coalition pour l'Allemagne a diminué (de 34 % à 29 %) et la priorité a progressivement été donnée à une grande coalition (de 30 % à 36 %).

Une majorité orientée vers la sécurité: la peur du changement

Le résultat des élections a laissé les partis autant que les observateurs professionnels, les journalistes politiques et les électeurs perplexes. Le message central délivré à la faveur du scrutin est le suivant : le gouvernement rouge-vert est certes désavoué mais l'alliance noire-jaune n'est pas plébiscitée puisqu'elle n'atteint pas la majorité. Arithmétiquement, cela est lié au renforcement du PDS. La cause profonde de ce que l'on pourrait appeler, étant donné les attentes, la débâcle de l'Union, vient en lumière quand on analyse les raisons ayant motivé le vote des électeurs au jour du 18 septembre 2005. Le lien réunissant les partis situés à gauche de l'Union et du FDP est la mise en exergue de la justice sociale. De façon non surprenante, la justice sociale a donc prédominé dans les motivations des électeurs, et ce au profit de ces partis de gauche, qu'il soit un thème de première importance (il a motivé à 45 % le vote des électeurs du SPD, à 60 % celui des électeurs du Parti de gauche) ou de second rang, puisqu'il a motivé à 41 % le vote des électeurs des Verts, derrière la politique environnementale à 51 %. Les suffrages recueillis par l'Union et le FDP ont été, quant à eux, motivés par la politique économique (respectivement à 53 % et à 56 %) et par la politique du marché du travail (chacun à 42 %).

Au regard du programme de l'Union et de la mise en scène de la campagne électorale en décision de compromis, il apparaît clairement que deux camps s'opposent en Allemagne. Le premier souhaite poursuivre le changement de politique, le second est davantage en faveur de réformes mesurées, voire les refuse complètement. Le fait que l'Union ait, avec ses projets, déclenché chez beaucoup d'Allemands une peur du changement a été déterminant. Au contraire, le SPD et les Verts ont pu véhiculer le sentiment que leur politique issue de l'Agenda 2010, quelque peu corrigée de promesses sociales, signifiait sécurité et équité. Celui qui considérait cette politique trop ambitieuse disposait, avec le Parti de gauche, d'une alternative. Si les rapports de grandeur entre les partis se sont modifiés à la faveur de l'élection, ils se sont à peine modifiés entre la CDU/CSU et le FDP d'un côté, et entre le SPD, les Verts et le Parti de gauche, de l'autre côté. Les partis « conservateurs » (CDU/CSU, FDP) ont perdu au total 0,9 % des voix (et atteint ensemble 45 % des suffrages) ; la part des suffrages récoltés par les partis de gauche est, quant à elle, restée inchangée (51,1 %). Pour la troisième fois depuis 1998, il s'est donc dégagé une majorité à gauche de l'Union et de le FDP. Dans ce contexte, il semble qu'une nouvelle majorité pour ces trois partis se soit consolidée politiquement et culturellement, ce qui a été renforcé par le fait qu'il n'y a pas eu de « mouvements » d'électeurs majeurs entre les camps politiques. L'Union a surtout perdu des voix au profit du FDP et du camp des

abstentionnistes. Les pertes de voix du SPD ont, quant à elles, avant tout profité au Parti de gauche.

Dans une perspective de pouvoir politique, la question qui se pose de ce fait à l'Union est celle de savoir si elle n'est reléguée à une position « structurellement minoritaire » dans le paysage politique allemand. Certes, le SPD, les Verts et le Parti de gauche n'apparaissent actuellement pas capables de former une coalition mais il est évident que cela ne sera que de courte durée car c'est, en premier lieu, un problème d'acteurs qui se pose : un gouvernement fédéral réunissant Schröder et Lafontaine était inconcevable. Dans tous les cas, la grande coalition dirigée par la Chancelière Merkel, désignée après le départ politique de Schröder, sera sous la pression permanente d'une majorité « de gauche » au Bundestag, ce qui ne devrait en rien contribuer à sa stabilité.

Conclusion :
Quelles stratégies pour l'Union ?

Au delà de la tactique quotidienne dans le jeu de poker berlinois autour de la coalition, dans lequel les sociaux-démocrates ont surtout opéré en marge de tout concept démocratique, se pose la question de savoir quelles conséquences stratégiques la CDU et la CSU ont à tirer du scrutin. Celles-ci sont à évaluer dans deux directions : du point de vue du contenu et au plan de la stratégie de coalition.

En ce qui concerne le contenu, on devrait associer davantage qu'auparavant le thème de la justice sociale à l'Union. Si aucune orientation nouvelle ne veut être prise, parce que les positions défendues sont considérées comme fondamentalement bonnes, l'Union se doit de rassurer les gens sur les changements qu'elle entend opérer. Dans le cas contraire, l'Union sera incapable de s'assurer une majorité stable. Un gros inconvénient pour l'Union a été, dans la politique médiatique et personnelle qui a eu lieu, de perdre son « visage social », c'est-à-dire de devoir agir sans Horst Seehofer. En particulier, cela a beaucoup nui à la CSU en Bavière. Il est vrai qu'une grande partie des voix perdues par les Chrétiens-sociaux est à attribuer aux électeurs de la coalition, à savoir les électeurs qui, par leurs voix au FDP, entendaient aboutir à la formation d'une coalition noire-jaune. Cependant, la CSU a aussi souffert d'un manque de mobilisation, précisément dans ses fiefs traditionnels. De même, le grand succès du Parti de gauche en Bavière ne se résume pas aux quelques petites pertes de suffrages enregistrées par le SPD. Bien plus doit-on considérer que quelques électeurs traditionnels de la CSU ont « déplacé » leurs voix - d'autant que la CSU, lors des élections précédentes, réalisait des gains de voix chez les ouvriers et les chômeurs. Dans l'ensemble, la CDU et la CSU ont besoin d'acquérir une personnalité sociopolitique au profil public et digne de confiance. Dans ce contexte, la répartition des portefeuilles ministériels s'avère néfaste pour l'Union, dans la mesure où tous les ministères importants du point de vue sociopolitique sont placés aux mains des sociaux-démocrates.

Au regard des perspectives de coalition, l'Union doit avoir intérêt à estomper la frontière existante entre les camps politiques pour redynamiser le paysage électoral. Ce faisant, la grande coalition ne peut être qu'une solution transitoire. C'est pourquoi, sur le moyen terme, la CDU/CSU doit envisager la coalition « Jamaïque » – c'est-à-dire l'élargissement de la coalition chrétienne libérale aux Verts – comme une option stratégique. Une telle alliance est structurellement possible parce que les électeurs des Verts, s'ils insistent pour faire de la justice sociale une valeur, sont aussi prêts à effectuer des concessions sur leur programme. En témoignent un sondage réalisé par TNS Infratest au début du mois de septembre, dans

lequel seulement 4 % des électeurs-Verts disent refuser les concessions, mais aussi et surtout l'histoire du gouvernement rouge-vert : aux élections régionales, les Verts ont subi très peu de pertes liées à la politique de l'Agenda 2010 et s'imposent par conséquent comme intermédiaires entre les deux camps.

En dehors du fait que les points d'accord sur le fond entre la CDU/CSU, le FDP et les Verts restent nombreux, contrairement à ce qui est souvent avancé, et que ces derniers disposent aussi d'une majorité assurée au Bundesrat, l'idée d'une telle alliance est douloureuse, même au sein de la branche pragmatique de l'Union. Car les Verts ont été un adversaire de première importance pendant 25 ans. En particulier, la capacité à partager et faire accepter une coalition noire-verte à la base du parti et aux électeurs se révèle être un obstacle culturel fondamental, même si les réserves des plus jeunes générations – autant dans l'Union que chez les Verts – quant à une telle coopération se sont réellement estompées.

Considérer l'option jamaïquaine comme une perspective réaliste au niveau fédéral est, de ce fait, encore prématuré. Cette alliance devrait tout d'abord être étudiée au niveau des États fédérés, où la CDU/CSU est désormais rattrapée par l'erreur stratégique de ne pas avoir, et ce déjà depuis 1998, élargi ses options de coalitions. A l'époque, il était déjà clair que la nécessité de former une coalition noire-verte se ferait un jour sentir. Après les élections législatives de 2005, il n'était pas possible de procéder en quelques semaines au tournant culturel nécessaire pour ce faire au sein des partis. En particulier, la crainte est née dans les rangs de la CSU qu'une coalition Jamaïque puisse avoir des répercussions négatives sur l'élection régionale de 2008 en Bavière. Par conséquent, les négociations qui ont eu lieu le 23 septembre 2005 entre Merkel et Stoiber d'un côté et les porte-parole des Verts Reinhard Bütikofer et Claudia Roth de l'autre côté, ont échoué. Pourtant, si l'Union veut redevenir capable de former une majorité, le rapprochement avec les Verts doit se poursuivre.