

# Entre crise politique et tentative de relance européenne : interrogations allemandes

Hans STARK

Septembre 2018

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.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Les activités de recherche et de publication du *Comité d'études des relations franco-allemands* – [Cerfa](#) – bénéficient du soutien du Centre d'analyse de prévision et de stratégie du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et du Frankreich-Referat de l'Auswärtiges Amt.



Cette *Note* est publiée dans le cadre du *Dialogue d'avenir franco-allemand*, un projet mené en coopération par le Cerfa à l'Ifri, la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik et la fondation Robert Bosch.



Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

ISBN : 978-2-36567-904-6

© Tous droits réservés, Ifri, 2018

#### **Comment citer cette publication :**

Hans Stark, « Entre crise politique et tentative de relance européenne : interrogations allemandes », *Notes du Cerfa*, n° 144, Ifri, septembre 2018.

#### **Ifri**

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

E-mail : [accueil@ifri.org](mailto:accueil@ifri.org)

**Site internet :** [ifri.org](http://ifri.org)

# Notes du Cerfa

Publiée depuis 2003 à un rythme mensuel, cette collection est consacrée à l'analyse de l'évolution politique, économique et sociale de l'Allemagne contemporaine : politique étrangère, politique intérieure, politique économique et questions de société. Les *Notes du Cerfa* sont des textes concis à caractère scientifique et de nature *policy oriented*. À l'instar des *Visions franco-allemandes*, les *Notes du Cerfa* sont accessibles sur le site de l'Ifri, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

## Le Cerfa

Le Comité d'études des relations franco-allemandes – [Cerfa](#) – a été créé en 1954 par un accord gouvernemental entre la République fédérale d'Allemagne et la France. Le Cerfa bénéficie d'un financement paritaire assuré par le ministère des Affaires étrangères et européennes et l'Auswärtiges Amt ; son conseil de direction est constitué d'un nombre égal de personnalités françaises et allemandes.

Le Cerfa a pour mission d'analyser les principes, les conditions et l'état des relations franco-allemandes sur le plan politique, économique et international ; de mettre en lumière les questions et les problèmes concrets que posent ces relations à l'échelle gouvernementale ; de trouver et de présenter des propositions et des suggestions pratiques pour approfondir et harmoniser les relations entre les deux pays. Cette mission se traduit par l'organisation régulière de rencontres et de séminaires réunissant hauts fonctionnaires, experts et journalistes, ainsi que par des travaux de recherche menés dans des domaines d'intérêt commun.

Barbara Kunz et Hans Stark sont directeurs de collection des *Notes du Cerfa*. Katja Borck est chargée de projets. Catherine Naiker est assistante au sein du Cerfa.

## Auteur

Après avoir obtenu le diplôme, puis le DEA de l'Institut d'études politiques de Paris (en 1987 puis en 1990) dans les sections « Relations internationales » et « Études est-européennes », **Hans Stark** a réalisé une thèse de doctorat en sciences politiques consacrée à la politique européenne de l'Allemagne et soutenue en 2001 à La Sorbonne (Université Paris I). En 2011, il a obtenu l'habilitation à diriger des recherches de l'Université Lille 3 en études germaniques.

Depuis 1991, Hans Stark est secrétaire général du Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) à l'Institut français des relations internationales (Ifri), où il consacre l'essentiel de ses travaux à la politique étrangère et à la politique européenne de l'Allemagne. Il enseigne parallèlement à l'université, d'abord en tant que chargé de cours à Sciences-Po (depuis 2002), puis en tant que maître de conférences à l'Université Paris 3-Sorbonne Nouvelle (entre 2005 et 2012). En 2012, il a été nommé professeur de civilisation allemande contemporaine à l'Université Paris-Sorbonne.

Il est également membre des comités des rédactions des revues *Politique étrangère* et *Allemagne d'aujourd'hui*, du laboratoire de recherche SIRICE de La Sorbonne et du Conseil d'orientation (Beirat) de la Fondation Genshagen.

# Résumé

Si la Grande coalition formée par la CDU-CSU (Union chrétienne-démocrate d'Allemagne–Union chrétienne-sociale en Bavière) a été reconduite à l'issue des législatives allemandes du 24 septembre 2017, et si Angela Merkel a été réélue chancelière pour un quatrième mandat successif, le pays est entré dans une période d'incertitude politique croissante. La formation du nouveau gouvernement a été particulièrement longue, marquée par le refus des libéraux d'entrer dans une coalition avec la CDU-CSU et les Verts, par les hésitations du SPD (Parti social-démocrate d'Allemagne) à revenir au pouvoir, et surtout par les divisions internes entre partis frères de la CDU et de la CSU, qui ont failli provoquer la chute du nouveau gouvernement trois mois à peine après sa formation.

Ces crises à répétition sont le fruit de la montée en force du parti national-populiste AfD (Alternative pour l'Allemagne), devenu le troisième parti d'Allemagne, de la réorientation du parti libéral, mais aussi et surtout de l'érosion des partis traditionnels de rassemblement, qui s'interrogent sur leur profil idéologique. La CDU-CSU est déchirée entre courants politiques opposés, tandis que le SPD, dont la crise s'inscrit aussi dans le déclin des partis socialistes européens, lutte pour sa survie.

Dans ce contexte, l'Allemagne est plus focalisée sur ses problèmes de politique intérieure et de société que sur les grands enjeux européens, lesquels divisent les partis au pouvoir. Il n'y a pas, à l'heure actuelle en Allemagne, de majorité favorable à des réformes européennes de grande ampleur. Faute de consensus interne, Berlin ne sera donc pas en mesure de jouer dans les mois à venir, avec la France, un rôle de moteur de la construction européenne.

# Abstract

Even though the CDU-CSU led Grand Coalition was renewed following the German legislative elections of 24 September 2017, and even though Angela Merkel was re-elected chancellor a fourth consecutive term, the country has entered a period of growing political uncertainty. The formation of a new government took much longer than after previous elections for a number of different reasons: after negotiations, the liberal party refused to join a coalition with the CDU-CSU and the Green party, the SPD was reluctant to continue in government, and, above all, the internal divisions of the two sister parties CDU et CSU, that nearly caused the fall of the new government three months after its investiture.

These recurrent crises are due to the strengthening of the national-populist party AfD that became Germany's third party, to the reorientation of the liberal party, but also and in particular to the erosion of traditional parties that are reflecting upon their own ideological profile. The union of CDU-CSU is torn between opposing political trends while the SPD, whose crisis falls within the decline of European socialist parties, is fighting for survival.

In this context, Germany is focusing on internal political and public issues rather than on major European issues that divide the governing parties. Currently, there is no majority in favour of wide-ranging European reforms in Germany. Due to a lack of internal consensus, Berlin will therefore in the coming months not be able to take up, together with France, a leading role in the European integration.

# Sommaire

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>7</b>
<b>APRÈS L'ÉLECTION DU 24 SEPTEMBRE : UNE TRIPLE CRISE POLITIQUE .....</b>	<b>8</b>
L'échec inévitable de la coalition dite « Jamaïque » .....	8
Sacrifice ou suicide politique ? Le difficile retour aux affaires du SPD .....	10
Merkel-Seehofer : chronique d'une rupture consommée .....	14
<b>LE RISQUE DE LA FRAGMENTATION :</b>	
<b>L'AVENIR INCERTAIN DES « PARTIS DE RASSEMBLEMENT » .....</b>	<b>19</b>
Pour ou contre Angela Merkel : le dilemme de la CDU-CSU .....	20
Un parti sans qualités : le SPD dans la tourmente .....	23
<b>CONCLUSION : L'EUROPE DEVRA ENCORE PATIENTER .....</b>	<b>26</b>

# Introduction

Un an après les élections législatives du 24 septembre 2017, la vie politique allemande semble figée. D'un côté, rien de nouveau sur la Spree : le 14 mars dernier, Angela Merkel se succède à elle-même, élue pour la quatrième fois depuis 2005, et pour la troisième fois en 13 ans à la tête d'une « Grande coalition ». Sanctionnée par les urnes sans avoir été totalement désavouée, elle a pu réunir 53 % des voix, qui lui assurent une majorité courte mais suffisante au Bundestag pour gouverner<sup>1</sup>. D'un autre côté toutefois, cette longévité, si atypique pour un pays de l'Union européenne (UE), n'est qu'apparente. Elle cache des failles, des ruptures si profondes, qu'observateurs et électeurs ont le sentiment que l'ordre politique traditionnel de la République fédérale, fondé sur la primauté des partis de rassemblement, est révolu<sup>2</sup>, que les forces politiques qui ont façonné l'Allemagne depuis 1949 se désagrègent peu à peu, sans qu'on entrevoie l'équilibre politique à venir. L'Allemagne semble vivre une double fin de règne : celle d'un certain équilibre politique, et celle d'une chancelière, sans pouvoir imaginer la fin du règne, ni ce qui suivra.

Cette incertitude ne résulte pas tant d'une élection (qui a tout de même doté l'Allemagne, rappelons-le, d'une majorité parlementaire), mais de trois crises politiques successives qui, depuis les législatives de 2017 et à un rythme trimestriel, ont secoué la République fédérale –, crises qui sont elles-mêmes le fruit des transformations, des affrontements et des interrogations que connaissent tous les partis politiques allemands. Dans ces conditions d'instabilité croissante – et d'absence de consensus entre les trois partis au gouvernement sur les grandes orientations de la politique intérieure et de politique étrangère, à laquelle le contrat de coalition n'a pas apporté de réponse précise –, le rôle que l'Allemagne pourra jouer dans l'UE sous le dernier mandat d'Angela Merkel peinera à être à la hauteur des attentes de ses partenaires, et des défis généraux posés à l'UE.

---

1. Pour rappel, les résultats des élections législatives du 24 septembre 2017 : CDU (Union chrétienne-démocrate) 26,8 % ; SPD (Parti social-démocrate) 20,5 % ; Die Linke (La Gauche) 9,2 % ; Grüne (Les Verts) 8,9 % ; CSU (Union chrétienne-sociale) 6,2 % ; FDP (Parti libéral-démocrate) 10,7 % ; AfD (Alternative pour l'Allemagne) 12,6 % ; Autres 5 %.

2. « Tage des Irrsinns », *Die Zeit*, n° 28, 4 juillet 2018.



# Après l'élection du 24 septembre : une triple crise politique

La formation du gouvernement Merkel IV, on le sait, fut exceptionnellement longue et jalonnée (y compris après son installation) de crises touchant aux fondamentaux des équilibres et des partis politiques allemands. Ces crises, reflets de désaccords classiques, sont le propre de toute démocratie. Pourquoi l'Allemagne y échapperait-elle ? Mais elles sont aussi le fruit des mauvaises expériences, pour le Parti social-démocrate (SPD) et le Parti libéral-démocrate (FDP), des coalitions précédentes avec l'Union chrétienne-démocrate et l'Union chrétienne-sociale en Bavière (CDU-CSU) et sa chancellerie<sup>3</sup>. Elles résultent également de l'arrivée au Parlement allemand de l'Alternative pour l'Allemagne (AfD), qui complique la donne à la fois en raison de l'exacerbation de la polarisation droite-gauche qu'elle provoque dans une Allemagne pourtant habituée à la « culture du consensus », des tabous qu'elle brise, puis des tensions persistantes entre l'est et l'ouest de l'Allemagne qu'elle révèle et entretient. Mais la présence de l'AfD au Bundestag fragilise surtout la vie politique allemande du fait que le Parlement fédéral (comme la plupart des chambres des *Länder* aussi) compte dorénavant sept partis<sup>4</sup>, nécessitant des constellations tri- voire quadripartites pour dégager des majorités parlementaires.

## L'échec inévitable de la coalition dite « Jamaïque »

L'annonce du SPD, au soir des élections du 24 septembre 2017, qu'il n'entrerait pas dans une nouvelle coalition avec la CDU et la CSU oblige ces dernières à se tourner vers les libéraux et les Verts – toute coalition avec

---

3. Entre 2005 et 2018, le SPD, suite à deux mandats de « Grande coalition » est passé de 34,2 % à 20,5 %. Le FDP, engagé dans une coalition avec la CDU-CSU entre 2009 et 2013, est passé de 14,6 % à 4,8 %, ce qui lui a valu d'être exclu du Bundestag jusqu'en 2017. Entrer dans une coalition avec la CDU d'Angela Merkel est donc synonyme de pertes de voix.

4. La CDU et la CSU constituent certes des « partis-frères », dont la coopération est basée depuis 1949 sur le principe que la CDU est présente dans tous les *Länder* sauf en Bavière, et la CSU seulement en Bavière et non dans le reste de l'Allemagne, ainsi que sur un groupe parlementaire unique au Bundestag, présentant un candidat également unique à la chancellerie. Il n'en demeure pas moins que la CDU et la CSU, en dépit de leurs liens et de leur proximité idéologique, sont deux partis bien distincts.

l'extrême gauche Die Linke (La Gauche) ou l'AfD ayant été d'emblée écartée. *A priori*, la formation d'une coalition « Jamaïque<sup>5</sup> » n'aurait rien eu d'incongru, le FDP ayant été le partenaire naturel de la CDU-CSU pendant quatre décennies. Les Verts avaient, eux, signalé leur volonté d'entrer au gouvernement. Mais le FDP de Christian Lindner n'a plus grand-chose en commun avec le parti libéral et pro-européen de Hans-Dietrich Genscher. Et deux mois d'après négociations ont réduit l'hypothèse de la coalition à l'idée d'une mission impossible, vu les différences politiques et idéologiques entre les quatre partis. Ces derniers n'étaient d'ailleurs entrés en négociation non sur la base d'une volonté de gouverner ensemble, mais seulement contraints et forcés par la défection du SPD le soir même de l'élection du 24 septembre – l'option alternative d'une dissolution du Bundestag et de nouvelles élections anticipées étant jugée dangereuse par tous en raison de la montée de l'extrême droite, devenue le troisième parti d'Allemagne en nombre de voix.

Le spectre d'une AfD sortie renforcée d'éventuelles nouvelles élections n'ont cependant pas suffi pour surmonter les désaccords. Les protagonistes s'opposaient en particulier sur la politique climatique (la fermeture des centrales à charbon les plus polluantes était demandée par les Verts et refusée par le FDP), sur la programmation de la fin des moteurs à combustion interne (favorisée par les Verts et rejetée par la CDU-CSU et le FDP), sur la politique migratoire (l'introduction de quotas annuels de réfugiés était rejetée par les Verts et exigée par la CSU et le FDP), sur la politique européenne (le FDP, soutenu par la CSU, s'opposait à toute politique de transferts financiers et d'abandon de la souveraineté budgétaire) et sur la politique fiscale (le FDP réclamait la suppression de l'impôt de solidarité en faveur des *Länder* est-allemands, son maintien ayant eu le soutien de la CDU et des Verts<sup>6</sup>).

Le 19 novembre 2017, huit semaines après les élections, le chef des libéraux, Christian Lindner, tirait les conséquences de désaccords persistants et annonçait son retrait des négociations, portant le coup de grâce à la perspective d'une alliance autre que celle d'une Grande coalition que 47 % des électeurs avaient rejeté le 24 septembre. La République fédérale plongeait alors dans une crise profonde, rien n'indiquant alors que le SPD reviendrait sur sa décision d'entrer dans l'opposition. L'échec de la coalition dite « Jamaïque » est donc à mettre à l'actif de Christian Lindner, qui n'avait cessé de faire monter les enchères durant les négociations à

---

5. Ce nom fait référence aux couleurs du drapeau jamaïcain (noir, jaune et vert), couleurs respectives de la CDU-CSU, du FDP et des Verts.

6. H. Stark, « Allemagne. La révolte des urnes », *Alternatives économiques*, hors-série n° 113, janvier 2018.

chaque fois qu'un compromis (notamment sur les politiques migratoire et climatique) se profilait à l'horizon, alors que les Verts semblaient faire preuve d'abnégation et de pragmatisme.

La position de Lindner s'expliquait en grande partie par sa méfiance à l'égard de la CDU d'Angela Merkel, qui avait à ses yeux malmené le FDP entre 2009 et 2013 au point de mettre en danger l'existence même du parti. L'absence de ce dernier du Bundestag entre 2013 et 2017 l'avait par ailleurs si éloigné des dossiers qu'un retour aux affaires eût mis en évidence le manque de qualification des députés FDP, dont 8 % des élus de 2017 n'avaient jamais eu de mandat parlementaire. Ce handicap s'est d'ailleurs manifesté au moment des négociations avec les chrétiens-démocrates et les Verts. Le chef des libéraux, qui exerçait un contrôle très ferme et incontesté sur ses troupes, se justifiait en soulignant que : « mieux vaut ne pas gouverner que mal gouverner<sup>7</sup> », et en insistant sur le manque de confiance qui, selon lui, aurait dès le départ régné entre les principaux membres de la future éventuelle coalition (et sûrement entre lui et Merkel).

Dans de telles conditions, si la coalition « Jamaïque » avait vu le jour, elle aurait d'emblée été très fragile et aurait sans doute très mal résisté aux tensions et désaccords entre les quatre partis. Très inspiré par ailleurs par le macronisme même s'il n'en partage pas les convictions européennes, Christian Lindner (né en 1979) a sans doute préféré attendre (sinon provoquer) la fin de l'ère Merkel et, éventuellement, la transformation du système des partis allemands pour mieux se positionner sur l'échiquier politique après la tempête. Celui qu'on dit très proche des jeunes conservateurs montants de la CDU (surtout Jens Spahn, né en 1980) et de la CSU (Alexander Dobrindt, né en 1970) entend se préserver en misant clairement sur l'après-Merkel<sup>8</sup>.

## **Sacrifice ou suicide politique ? Le difficile retour aux affaires du SPD**

L'échec de la coalition « Jamaïque » va alors forcer le SPD à revoir sa position jusqu'ici « fermement » hostile à la formation d'une nouvelle Grande coalition. Martin Schulz, l'éphémère président du parti et candidat à la chancellerie avait soutenu et maintenu cette position, pendant la campagne électorale (« sauf en cas de victoire du SPD... »), le soir de la défaite du 24 septembre, et une fois encore à la surprise de tous le

---

7. C. Lindner, « Es ist besser, nicht zu regieren, als falsch zu regieren », *Zeit Online*, 20 novembre 2017, disponible sur : [www.zeit.de](http://www.zeit.de).

8. « Waren die Verhandlungen vor dem Ziel oder längst auf dem falschen Weg ? Innenansichten eines gescheiterten Experiments », *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 26 novembre 2017.

20 novembre, en réaction à l'échec des négociations pour la coalition « Jamaïque » qui changeait pourtant la donne<sup>9</sup>.

Le SPD avait certes de bonnes raisons de ne pas revenir aux affaires. La Grande coalition est impopulaire en Allemagne, et tout particulièrement à gauche. Ainsi, entre 2013 et 2017, la dite « GroKo » a perdu 13,6 points de pourcentage aux élections – tendance qui s'est amplifiée par la suite dans les sondages entre septembre et novembre 2017, où elle est devenue minoritaire. À cela s'ajoute le fait qu'une Grande coalition est supposée avoir un caractère exceptionnel – alors qu'elle est en train de devenir la norme en Allemagne, au risque de renforcer les partis extrémistes. D'ailleurs, l'AfD étant devenue le troisième parti d'Allemagne, l'entrée au gouvernement du SPD aurait fait (et a donc fait) de l'extrême droite allemande le premier parti d'opposition – et donc le premier à être en mesure de dégainer dans les débats parlementaires pour répondre aux députés de la majorité. Enfin, le SPD, qui n'a toujours pas surmonté les blessures qu'il s'est lui-même infligées en soutenant la politique sociale de Gerhard Schröder voici quinze ans, avait besoin de se reprofiler dans l'opposition en tant que parti de gauche ou de centre-gauche. Et sans doute craignait-il tout autant que le FDP de Lindner une proximité avec Angela Merkel s'avérant hautement nocive pour *tous* les partenaires de la CDU...

Mais la gestion de la crise politique par Martin Schulz fut maladroite. La fermeté affichée pour dire non à Merkel le 20 novembre s'érodait en quelques jours à peine – ce qui était d'ailleurs aussi prévisible qu'inévitable. Dès la fin novembre, le président fédéral Frank-Walter Steinmeier sortait de la réserve de sa fonction, d'abord pour faire part de son hostilité à la double perspective d'élections anticipées ou d'un gouvernement minoritaire, puis pour rappeler à l'ordre Martin Schulz et le SPD (parti d'origine du président). Pour Steinmeier, la priorité était le respect du vote des électeurs (qui avaient donné une majorité, fût-elle courte, à la Grande coalition sortante) et la formation dans les plus brefs délais d'un gouvernement – ce dernier étant attendu tant en Allemagne qu'à l'international. Ce message, le président fédéral n'a cessé de le marteler tout au long des semaines qui suivirent, ce qui a fait de lui, et contrairement aux habitudes de la vie politique allemande, un acteur clé du rapprochement entre la CDU-CSU et le SPD.

Le SPD n'avait d'ailleurs plus guère le choix<sup>10</sup>. Après l'échec de la coalition « Jamaïque », la priorité n'était plus de former une opposition

---

9. « M. Schulz: SPD steht für große Koalition nicht zur Verfügung », disponible sur : [www.youtube.com](http://www.youtube.com).

10. J. Vaillant, « La Grande coalition : un horizon indépassable en Allemagne ? », *The Conversation*, 14 janvier 2018, disponible sur : <https://theconversation.com>.

forte au Bundestag mais de doter l'Allemagne d'un gouvernement stable. Angela Merkel avait d'ailleurs fait pression sur les sociaux-démocrates en faisant savoir dès le 23 novembre qu'elle n'envisageait pas de former un gouvernement minoritaire. D'où la volte-face de Martin Schulz, qui faisait savoir deux jours plus tard qu'« il n'excluait rien et était ouvert à tout...<sup>11</sup> ». Cette souplesse soudaine n'était guère étonnante. Outre la pression de Frank-Walter Steinmeier, d'autres raisons tout aussi compréhensibles militaient en faveur de la Grande coalition : en particulier la perspective pour le SPD de tomber en dessous de 18 % (perspective probable d'après les sondages) en cas d'élections anticipées, et de se retrouver presque au même niveau que l'AfD. Restait, pour la direction du SPD, à expliquer les raisons de la volte-face.

Le parti devait donc faire preuve de pédagogie, en « écoutant » une base toujours critique et en posant des conditions, tout en avançant par étapes. La première fut franchie le 12 janvier suite à des « discussions exploratoires » (*Sondierungsgespräche*), traduites par une déclaration d'intention de 28 pages<sup>12</sup> censée fixer les grandes lignes d'un futur contrat de coalition, et qui devait masquer les divergences persistantes sur la politique migratoire, la fiscalité et la politique européenne<sup>13</sup>. Comme on pouvait s'y attendre, il s'agissait d'un document réalisé sur la base de compromis réciproques. Le SPD tenait à y faire une place prioritaire aux réponses aux propositions d'Emmanuel Macron en matière d'intégration européenne (accroissement de la contribution de Berlin au budget de l'UE, réforme de la zone euro, introduction d'un budget d'investissement propre), et pouvait sur ce point compter sur le soutien de la chancellerie. À cela devaient s'ajouter des engagements à confirmer sur les questions sociales (retraites pour les femmes avec statut de « mères au foyer », plus grande flexibilité pour le retour au temps complet des travailleurs à temps partiel) et une insistance sur les investissements publics (éducation, infrastructures). En revanche, le SPD devait à son tour se résigner à des concessions non négligeables : instauration d'un quota annuel d'accueil des réfugiés, rejet de l'augmentation de l'impôt sur les revenus les plus élevés, rejet d'un régime universel d'assurance maladie, disparition progressive de l'impôt de solidarité...

---

11. « Zeichen stehen auf Groko. Unionsführung will Stabilität », *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 26 novembre 2017.

12. « Die Ergebnisse im Überblick. Worauf sich Union und SPD während der Sondierungsverhandlungen einigen konnten », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 13 janvier 2018. Voir aussi : « Sondierung von Union und SPD. Das steht im Abschlusspapier », *Tagesschau*, 12 janvier 2018, disponible sur : [www.tagesschau.de](http://www.tagesschau.de).

13. « Das sind die Knackpunkte der Sondierung », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6 janvier 2018.

Les résultats des « discussions exploratoires » devaient être approuvés par les délégués du SPD, réunis en congrès extraordinaire le 21 janvier 2018. Or si le SPD les approuvait, donnant ainsi son feu vert à l'ouverture de négociations pour la formation d'une nouvelle Grande coalition, c'est à une très courte majorité de 362 voix sur 642, soit 56 %. Un résultat qui témoignait des divisions entre la direction et la base, et surtout entre la direction et le chef de file des jeunes socialistes, le très populaire Kevin Kühner, vent debout contre la Grande coalition. La courte victoire du « oui » était un sévère camouflet pour Martin Schulz, qui avait échoué à expliquer les raisons de sa volte-face, et à convaincre son parti du bien-fondé de sa politique. C'est donc avec un SPD affaibli et un Martin Schulz sonné que la CDU-CSU allait pouvoir *enfin* engager des négociations pour la formation d'un gouvernement : ouvertes le 27 janvier 2018, elles s'achèveront le 7 février sur la base d'un contrat de coalition<sup>14</sup>.

Alors que certaines questions essentielles restaient en suspens (en matière de politique de santé et du travail), les dernières heures des négociations furent surtout consacrées à la répartition des ministères. Martin Schulz revendiquait six portefeuilles pour le SPD, dont les Affaires étrangères, les Finances, les Affaires sociales et le Travail. Cette demande n'était pas négociable et explique que le ministère des Finances, occupé par Wolfgang Schäuble depuis 2009, ait été cédé aux sociaux-démocrates – au grand dam des chrétiens-démocrates qui n'ont pas pardonné à Angela Merkel d'avoir cédé sur ce point, et surtout de Horst Seehofer, président de la CSU, qui souhaitait lui aussi succéder à Wolfgang Schäuble. Connaissant les positions très critiques de la CSU en matière de gestion de la zone euro, on comprend aisément pourquoi la chancelière a si vite cédé aux exigences sociales-démocrates, le ministre des Finances étant aux côtés de la chancelière l'acteur clé de la politique européenne de l'Allemagne. Les divergences entre la CDU (encore en grande partie pro-européenne) et une CSU depuis longtemps majoritairement eurosceptique auraient pesé d'autant plus lourdement sur la politique européenne de l'Allemagne qu'Angela Merkel, présidente de la CDU, entretenait des rapports pour le moins tendus avec son homologue de la CSU, Horst Seehofer.

Martin Schulz va, en revanche, se compromettre personnellement en revendiquant pour lui-même les Affaires étrangères, à ce moment encore occupées par son « ami » (et ancien président du SPD) Sigmar Gabriel. Ce n'est pas la chancelière qui s'y oppose, mais les ténors du SPD qui profitent de l'occasion pour solder les comptes d'une campagne électorale bâclée et d'un congrès extraordinaire du SPD qui a failli tourner au désastre. De

---

14. « Koalitionsvertrag 2018 – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD », *Bundesregierung*, 6 mars 2018, disponible sur : [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de).

plus, Schulz avait creusé sa propre tombe politique en proposant à l'influente sociale-démocrate Andrea Nahles, à la mi-janvier, de lui céder la présidence du SPD pour mieux se concentrer sur le poste de ministre des Affaires étrangères (les deux fonctions étant en effet peu compatibles). Le SPD l'avait pourtant élu à sa tête voici à peine 10 mois avec un score soviétique de 100 %. Négliger ainsi la confiance et le vote des délégués suscitait une vague d'indignation dans le parti. D'où la très rapide sortie de piste, le 9 février 2018, d'un Martin Schulz qui avait joué gros et perdu en conséquence, laissant derrière lui un parti divisé, dépité et au moins provisoirement décapité<sup>15</sup>.

Avant de donner son accord définitif à l'entrée au gouvernement, le SPD va encore consulter ses militants, appelés à approuver ou rejeter par référendum les résultats du contrat de coalition. Le décompte se fera les 3 et 4 mars 2018 et se soldera par un vote favorable de 66,02 % des membres du SPD – 33,98 ayant voté contre<sup>16</sup> : une approbation bien plus massive que celle des délégués du SPD. Mais la division entre partisans (peu enthousiastes) et adversaires déclarés de la Grande coalition persiste. C'est donc divisé et affaibli que le SPD entre au gouvernement en mars 2018. Et pourtant, les sociaux-démocrates, en obtenant six ministères (dont quatre régaliens) ont bien tiré leur épingle du jeu. Mieux qu'ils ne pouvaient l'espérer au vu des résultats des élections du 24 septembre. Du coup, c'est la CSU qui sera la perdante des négociations. Horst Seehofer, qui n'a obtenu ni le portefeuille des Finances ni celui du Travail qu'il avait également convoité, dépossédé en plus du poste de ministre-président de Bavière au profit de son rival de toujours Markus Söder, quittera Munich pour prendre à Berlin la tête du ministère « de l'Intérieur, des Travaux publics et de la Patrie<sup>17</sup> », d'où il va exercer une pression constante et décisive sur la politique migratoire de l'Allemagne.

## Merkel-Seehofer : chronique d'une rupture consommée

En pleine période de menace terroriste islamiste, l'Allemagne s'offre le luxe d'une relation de méfiance réciproque entre la chancelière et son ministre de l'Intérieur Horst Seehofer, relation qui a failli provoquer la chute du gouvernement fédéral en juin 2018. Si la dégradation des rapports entre ces deux acteurs clés de la droite allemande remonte au premier mandat d'Angela Merkel (2005), elle s'est considérablement aggravée depuis le

---

15. « Was nicht passt wird passend gemacht », *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 11 février 2018.

16. Sur 463 722 membres du SPD, 378 437 ont participé à ce vote, soit 78,4 %.

17. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat.

début de la politique d'ouverture des frontières décidée par la chancelière fin août 2015, et qualifiée par Horst Seehofer de « règne de non-droit » le 9 février 2016.

Lorsque la chancelière annonce en novembre 2016 son intention de se représenter aux élections fédérales de 2017, la CSU attend ainsi plus de trois mois avant de lui apporter son soutien, ce qui en dit long sur son enthousiasme face à un possible quatrième mandat. Les mois qui précèdent l'élection du 24 septembre sont par ailleurs marqués par une violente dispute entre les deux « partis frères » sur l'instauration d'un quota annuel d'accueil des réfugiés (doublé d'un autre quota sur le regroupement familial), quota auquel la chancelière s'oppose mais qui se retrouvera inscrit dans le contrat de coalition, le SPD l'ayant finalement accepté.

En dépit de la fermeté affichée par la CSU sur les questions migratoires, elle ne recueille que 38,8 % dans son fief bavarois aux législatives de septembre 2017, soit son plus mauvais score depuis 1949. Aussi Horst Seehofer se voit-il contraint de démissionner de son poste de ministre-président de la Bavière le 13 mars 2018. Ce résultat avait en effet fait lever un vent de panique au sein de la CSU – un parti habitué aux majorités absolues dans ce *Land* très conservateur. La branche bavaroise des chrétiens-démocrates devait, de plus, redouter une débâcle analogue aux élections régionales du 14 octobre 2018. Or, pour la CSU, il ne fait aucun doute que la responsable toute désignée de sa chute dans les sondages n'est autre qu'Angela Merkel, accusée d'avoir trop recentré l'offre et le profil politiques de la CDU, mené une politique migratoire irréfléchie, poussé les électeurs conservateurs traditionnels de la CSU dans les bras de l'AfD, et ainsi rendu possible la montée de cette dernière à 12,4 % en Bavière aux élections fédérales – pour les élections régionales bavaroises à venir, les sondages prédisaient un même résultat pour l'AfD<sup>18</sup>.

Si Horst Seehofer acceptait de rentrer dans le gouvernement Merkel comme ministre de l'Intérieur, il refusait donc de rentrer dans le rang – alors que tout ministre du gouvernement fédéral se doit de respecter les prérogatives du chef de gouvernement inscrites à l'article 65 de la Loi fondamentale – même si cette dernière permet à chaque ministre d'agir avec une certaine autonomie dès lors qu'il ne met pas en cause les prérogatives du chancelier<sup>19</sup>. De toute évidence, Horst Seehofer interprète

---

18. S. Hebel, « Angela Merkel : Die Geburtshelferin der AfD », *Blätter für deutsche und internationale Politik*, n° 8, 2017, p. 5-8.

19. L'article 65 de la Loi fondamentale précise : « le Chancelier fédéral fixe les grandes orientations de la politique et en assume la responsabilité. Dans le cadre de ces grandes orientations, chaque ministre



cet article à sa manière, et il a fait savoir que les prérogatives du chancelier ne s'appliquaient pas telles quelles à lui, puisqu'il était le président de la CSU, et donc sur un pied d'égalité avec Angela Merkel, présidente de la CDU<sup>20</sup>. Pour montrer à quel point il se sentait libre, Horst Seehofer, à peine nommé ministre, tenait d'emblée à marquer sa différence. Alors que le 14 mars Angela Merkel était réélue pour son quatrième mandat – d'une très courte majorité de neuf voix (avec 364 voix, alors que la Grande coalition disposait de 399 sièges au Bundestag) –, le 15 mars, Horst Seehofer profitait de sa première interview comme ministre de l'Intérieur pour proclamer haut et fort : « l'Islam ne fait pas partie de l'Allemagne<sup>21</sup> ».

Pour Angela Merkel, cette phrase constituait une provocation à plusieurs égards. L'affirmation figure, tout d'abord, dans le programme de l'AfD et non pas dans celui de la CDU. Elle fait référence – mais en soulignant le contraire – à une déclaration de l'ancien président fédéral Christian Wulff (CDU), qui déclarait en octobre 2010 : « l'Islam fait partie de l'Allemagne ». La phrase de Seehofer, d'autre part, était insérée dans une interview à la *Bildzeitung*, le journal tabloïd le plus lu outre-Rhin, qui tire à boulets rouges sur Angela Merkel depuis 2015. Enfin, cette assertion remettait évidemment en question le bien-fondé de la politique migratoire de la chancelière tout en s'interrogeant sur la place des musulmans en Allemagne, soit plus de 4 millions de personnes aujourd'hui (sans compter les réfugiés accueillis depuis 2015).

C'est dans ce contexte que le nouvel intitulé du ministère de l'Intérieur (auquel Horst Seehofer a tenu à ajouter le mot « Heimat ») revêt tout son sens. Le terme « Heimat », largement intraduisible, renvoie à la fois à la « patrie », à la région, à la ville, voire au village d'origine. Il renvoie à des valeurs d'identité (nationale), de culture (religieuse), d'authenticité et d'enracinement, bref à des valeurs que, du point de vue de l'électeur de droite (et pas seulement), les immigrés (notamment musulmans) ne partagent pas et ne souhaitent pas partager avec les Allemands « de souche ». Lâchée dans le contexte d'un débat très émotionnel où les mots avaient un poids considérable, cette « petite phrase » (que la chancelière critiquera publiquement le lendemain, provoquant la colère de son ministre), symbolise un tournant de la vie politique allemande, annonçant la crise de l'été 2018.

---

fédéral dirige son département de façon autonome et sous sa propre responsabilité. Le Gouvernement fédéral tranche les divergences d'opinions entre les ministres fédéraux. »

20. « Seehofer kritisiert Merkels Verweis auf Richtlinienkompetenz », *Die Zeit*, 18 juin 2018.

21. H. Seehofer, « Was will Seehofer mit diesem Satz erreichen? », *BILDplus*, 28 août 2018, disponible sur : [www.bild.de](http://www.bild.de).

Une fois obtenu, après des mois de négociations houleuses, un accord sur l'instauration d'un quota annuel de réfugiés, la CDU et la CSU rouvrent les hostilités sur la question du refoulement à la frontière des demandeurs d'asile déjà enregistrés dans un autre État de l'UE – ce que prévoit au demeurant le Règlement de Dublin de 2013 (en Bavière, à peine 60 personnes seraient chaque mois concernées par cette mesure, pour seulement trois postes de frontière entre l'Allemagne et l'Autriche). Pour la CSU, il s'agit là d'un simple retour aux règles de Dublin, même si ce « respect des règles » fait reposer le fardeau de l'accueil des réfugiés sur l'Italie, la Grèce ou l'Italie. Pressé par son successeur à la tête du *Land* de Bavière, Markus Söder, de faire preuve de plus de fermeté, Horst Seehofer avait annoncé pour le 11 juin 2018 la publication d'un *Masterplan* faisant du refoulement des réfugiés déjà enregistrés ailleurs l'un de ses points centraux. Or, sans attendre la publication de ce plan, Angela Merkel annonçait le 10 juin dans un débat télévisé son opposition à cette mesure, soulignant que l'Allemagne « ne devait pas agir unilatéralement ». Visiblement irrité, Horst Seehofer repoussait alors à une date ultérieure la présentation de son fameux *Masterplan*, tout en engageant des négociations entre les équipes dirigeantes de la CDU et de la CSU pour régler cette question du refoulement. Après trois jours de débats infructueux, Horst Seehofer persistait, et signait. Il annonçait son intention de passer outre l'opposition d'Angela Merkel et d'ordonner à la police des frontières de procéder au refoulement des demandeurs d'asile déjà enregistrés dans un autre pays de l'UE.

Si Seehofer avait véritablement pris cette mesure, Angela Merkel – sauf à se soumettre et à perdre son autorité – n'aurait eu d'autre choix que de lui demander de démissionner. Le départ forcé de Seehofer aurait provoqué la sortie de la CSU de la coalition et la scission du groupe parlementaire CDU-CSU, tout en privant le gouvernement Merkel d'une majorité au Bundestag. L'Allemagne aurait alors été confrontée à une crise politique sans précédent. Le 14 juin, ce scénario, sans être inévitable, n'était pas inconcevable au vu des tensions régnant entre « partis frères » et tout particulièrement entre Merkel et Seehofer<sup>22</sup>. Ce dernier, pour réussir sa manœuvre, devait cependant s'assurer du soutien de l'aile conservatrice et anti-Merkel de la CDU. Mais attaquée de toute part, Angela Merkel réussissait à garder les députés de la CDU derrière elle, faisant bloc contre Seehofer. Isolé, critiqué au sein même de la CSU pour son jusqu'au-boutisme, en chute libre dans les sondages, ce dernier finissait donc par obtempérer, accordant « gracieusement » un délai de quinze jours à la chancelière pour conclure des accords bilatéraux avec les

---

22. « Vor dem Bruch », *Der Spiegel*, n° 26, 23 juin 2018.

pays de l'UE afin de pouvoir refouler les réfugiés déjà enregistrés ailleurs – donc sans agir unilatéralement.

Comme il fallait s'y attendre, les résultats du sommet européen des 28 et 29 juin furent modestes sur ce point et jugés insuffisants par Seehofer, qui menaçait à nouveau de passer à l'acte, remettant en danger l'alliance CDU-CSU et le gouvernement Merkel. S'ouvre alors le dernier acte de la tragi-comédie : face à la fermeté de Merkel, Seehofer démissionne dans la nuit du 1<sup>er</sup> juillet, avant de se rétracter quelques heures plus tard « grâce » à un accord *in extremis* qui permet au ministre de l'Intérieur de sauver la face, même s'il ne change rien sur le fond<sup>23</sup>. Le spectre d'une implosion du gouvernement à la veille de la pause estivale était écarté. Si Seehofer et Söder ont rengainé au dernier moment, c'est qu'ils n'ignoraient évidemment pas que la CSU avait bien plus à perdre à l'éclatement de l'alliance avec la CDU que cette dernière, et qu'ils savaient par les sondages que les électeurs allemands rendaient la CSU très majoritairement responsable de la crise. Mais cette crise Merkel/Seehofer a laissé des traces profondes, elle couve toujours et peut à tout moment éclater de nouveau<sup>24</sup>.

---

23. L'accord du 2 juillet stipule que les demandeurs d'asile arrivés aux frontières de l'Allemagne mais déjà enregistrés dans un autre État de l'UE seront placés dans des « centres de transit » près de la frontière avec l'Autriche pour être renvoyés – comme le demande Seehofer. Le SPD se heurtant à ce terme, on parle aussi de « procédure de transit », le modèle juridique étant celui des « zones de transit » dans les aéroports. Les renvois doivent se faire dans les pays où ils sont arrivés en premier (mais ces derniers doivent l'accepter, ce que l'Italie, d'après l'annonce de son gouvernement, ne fera pas). En cas de refus de la part de ces pays, les demandeurs d'asile seront « refoulés à la frontière germano-autrichienne sur la base d'un accord avec l'Autriche ». Or l'Autriche a immédiatement fait savoir qu'elle n'accepterait pas de recevoir des demandeurs d'asiles refoulés par l'Allemagne. Ce qui signifie qu'ils y resteront...

24. « Es kann jederzeit wieder losgehen. Der Streit über die Asylpolitik hat tiefe Spuren in der Union und in der Koalition hinterlassen », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2 août 2018.

# Le risque de la fragmentation : l'avenir incertain des « partis de rassemblement »

L'entrée massive de l'AfD au Bundestag (92 députés sur 709) a non seulement choqué les observateurs<sup>25</sup>, mais elle a aussi changé la donne en Allemagne, d'un double point de vue politique et arithmétique. Politiquement, elle explique la dérive à droite et la surenchère verbale de la CSU, au risque de détruire l'alliance avec la CDU. Arithmétiquement, elle rend très difficile la formation de coalitions, tant au niveau fédéral qu'à celui des *Länder*. Former une coalition entre trois voire quatre partis suppose la volonté, de leur part, de se prêter au jeu. Mais sur les sept partis représentés au Bundestag, une coalition est jugée inconcevable avec deux d'entre eux (Die Linke<sup>26</sup> et l'AfD<sup>27</sup>) ; et un troisième, le FDP, cache derrière une attitude très intransigeante le refus pur et simple d'assumer des responsabilités gouvernementales ; un quatrième, le SPD, n'acceptant de participer à une coalition que contraint et forcé ; tandis que le cinquième, la CSU, cède de plus en plus aux sirènes populistes, menaçant de faire éclater la coalition au pouvoir. Restent la CDU et les Verts, ce qui ne fait pas une majorité, d'autant qu'à l'été 2018, pour la première fois de son histoire, la CDU-CSU est tombée dans les sondages sous la barre des 30 %<sup>28</sup>. Maintenir dans ces conditions le scrutin proportionnel – que nul ne remet en question pour l'heure –, et obtenir des majorités stables pourrait, à terme, s'avérer antinomique.

---

25. Voir H. Stark, « Alternative für Deutschland : quels risques pour l'Allemagne ? », *Note du Cerfa*, n° 137, Ifri, mars 2017, disponible sur : [www.ifri.org](http://www.ifri.org).

26. À la différence de l'AfD, Die Linke est toutefois accepté comme partenaire de coalition par le SPD, mais seulement au niveau des *Länder*. Au sein de la CDU, le ministre-président du Schleswig-Holstein, Daniel Günther l'envisage aussi, mais seulement pour les *Länder* de l'ex-RDA – une position très minoritaire dans la CDU. Voir D. Günther, « Normalisierung zwischen CDU und Linken », *Rp.Online*, 11 août 2018, disponible sur : <https://rp-online.de>.

27. Les responsables de l'AfD n'excluent pas de prendre le pouvoir dans le cadre d'une coalition avec la CDU-CSU. Mais ils ne l'envisagent que s'ils sont majoritaires et obtiennent le poste de chancelier – scénario qui rappelle les conditions de l'arrivée au pouvoir d'Hitler le 30 janvier 1933. L'hypothèse reste pour l'instant très irréaliste, même si, un an après les élections, l'AfD a gagné quatre points de pourcentage et se retrouve à 16 %, voire 17 % dans les sondages.

28. W. Zicht et M. Cantow, « Wenn am nächsten Sonntag Bundestagswahl wäre ... », *Sonntagsfrage Bundestagswahl*, disponible sur : [www.wahlrecht.de](http://www.wahlrecht.de).

D'ailleurs, pour former des coalitions, pragmatisme, esprit d'ouverture et sens du sacrifice sont de mise (ce qui pose tant problème actuellement à la CSU). Cette culture du consensus, indispensable à la recherche et l'élaboration du compromis, s'érode en Allemagne, alors même qu'on y assiste à l'effacement progressif de la culture centriste et pro-européenne (que Merkel incarne à merveille<sup>29</sup>). Bref, l'une des caractéristiques principales de la vie politique *ouest-allemande*, qui a perduré pendant plus de deux décennies après l'unification – une culture du consensus rendant possible l'alternance entre coalitions de centre-droite et de centre-gauche partageant les mêmes convictions européennes – est sur le point de disparaître, au profit d'un clivage non plus droite-gauche, mais d'un affrontement entre politique d'ouverture et repli nationaliste qui traverse tous les partis allemands (hormis les Verts et l'AfD qui en forment les antipodes – ce qui explique aussi la montée dans les sondages de ces deux derniers, les Verts à 15 % et l'AfD à 16-17 %). Ce bouleversement – nourri (en partie) aussi des persistantes différences entre mentalités est- et ouest-allemandes –, est largement dû à la crise des deux grands partis de rassemblement qui ne parviennent plus à structurer la vie politique allemande et ne recueillent désormais plus qu'une minorité de voix dans les sondages.

## **Pour ou contre Angela Merkel : le dilemme de la CDU-CSU**

L'élément structurant de la CDU-CSU est sa capacité de « rassemblement ». Elle aspire à unir derrière sa présidente (et chancelière) des libéraux, des centristes et des nationaux-conservateurs. Or ces derniers, attirés par l'offre concurrente de l'AfD, reprochent à Angela Merkel d'avoir à tel point mis le curseur sur le centre, voire pour certains sur le centre-gauche (avec la politique migratoire et l'effort accru d'intégration des immigrés, la sortie du nucléaire, la retenue en matière d'emploi de la Bundeswehr et l'abandon de la conscription<sup>30</sup>, l'introduction du mariage pour tous, l'aide financière aux pays du sud de la zone euro et le contournement des règles de Maastricht, l'appui donné à l'augmentation

---

29. H. Uterwedde, « Drôle de crise en Allemagne », *Telos*, 11 juillet 2018, disponible sur : [www.telos-eu.com](http://www.telos-eu.com).

30. La secrétaire générale de la CDU, Annegret Kramp-Karrenbauer a toutefois lancé en août 2018 un débat sur le retour éventuel d'une forme de service annuel des jeunes qui inclurait l'option d'une conscription militaire allégée qui reste à définir.

des capacités d'accueil de la petite enfance en milieu urbain...), qu'ils affirment ne plus se retrouver dans ce parti<sup>31</sup>.

Qu'Angela Merkel ait pu se maintenir jusqu'ici à la tête de la chancellerie et à celle du parti s'explique pour l'essentiel par l'absence de rival crédible, et par un sens aigu de tactique politique qui l'a rendue jusqu'ici invincible. Mais son pouvoir s'érode, à l'instar de ce qui s'est passé à la fin des ères Adenauer et Kohl. Les chanceliers chrétiens-démocrates ont toujours été abandonnés par leurs troupes avant d'être désavoués par les électeurs. Au sein de la CDU – fait nouveau dans son histoire –, des « courants » existent désormais, à droite notamment et en opposition à la chancellerie. « L'Union des Valeurs » (*Werteunion*) demande très officiellement à Merkel de ne pas se représenter à l'élection à la présidence de la CDU fin 2018<sup>32</sup>. Le « Cercle berlinois » (*Berliner Kreis*) demande à Merkel de faire son autocritique et d'engager un débat sur l'orientation idéologique de la CDU<sup>33</sup>. « Les Héritiers de Konrad » (*Die Erben Konrads*) s'opposent à la politique migratoire de la chancellerie<sup>34</sup>. En face s'est formée « L'Union du Centre » (*Union der Mitte*), qui met en garde contre le risque d'une « dérive droite<sup>35</sup> » de la CDU-CSU, et défend donc le positionnement pro-européen et centriste de la chancellerie. Les deux courants s'affrontent sans merci pour l'orientation politique future des deux « partis frères<sup>36</sup> ».

Le positionnement est plus clair à la CSU, dont le secrétaire général Markus Blume qualifie les militants de l'« Union du Centre » de « sectaires » et « sécessionnistes ». Ces propos traduisent la pensée d'Alexander Dobrindt (CSU), vice-président du groupe parlementaire CDU-CSU au Bundestag, qui se prononce quant à lui en faveur d'une « révolution conservatrice » en Allemagne (terme peu anodin, car déjà utilisé à la fin de la République de Weimar et remis au goût du jour après la guerre par le Suisse Armin Mohler, l'une des figures intellectuelles de la « Nouvelle droite<sup>37</sup> »). Dobrindt estime qu'il faut remettre en question « l'héritage 68 » et la prédominance de ses héritiers spirituels dans le débat

---

31. O. Georgi, « Merkel muss den Weg frei machen », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6 avril 2018, disponible sur : [www.faz.net](http://www.faz.net).

32. Deutsche Presse-Agentur, « Konservative in der CDU fordern Merkels Rücktritt », *Schwäebische*, 28 juin 2018, disponible sur : [www.schwaebische.de](http://www.schwaebische.de).

33. B. Kreis, « Konservative in der CDU vermissen Selbstkritik bei Merkel », *Der Tagesspiegel*, 11 février 2018, disponible sur : [www.tagesspiegel.de](http://www.tagesspiegel.de).

34. Verärgerte CDU-Anhänger, « Konrads Erben machen Stimmung gegen Merkel », *Stern*, 8 décembre 2016, disponible sur : [www.stern.de](http://www.stern.de).

35. A. Graw, « Merkel-Anhänger gegen den Rechtsruck », *Die Welt*, 17 juillet 2018, disponible sur : [www.welt.de](http://www.welt.de).

36. « Union der Sektierer », *Der Spiegel*, n° 31, 27 juillet 2018.

37. « Debatte über Dobrindt, Was ist die "Konservative Revolution"? », *Tagesschau*, 8 janvier 2018, disponible sur : <https://faktenfinder.tagesschau.de>.

public. Enfin, Markus Söder, ministre-président de Bavière depuis mars 2018 et représentant de l'aile dure de la CSU, a lui justifié le recours à des mesures unilatérales de « protection » des frontières contre les migrants (qualifiés de « touristes d'asile »), en déclarant que « l'ordre multilatéral appartient au passé<sup>38</sup> » – feignant d'ignorer que le multilatéralisme est depuis soixante-dix ans le principal pilier de la politique étrangère de l'Allemagne fédérale...

La CSU n'hésite donc pas à suivre l'argumentaire et la stratégie de surenchère verbale de l'AfD pour regagner des électeurs tentés par un vote en faveur de l'extrême droite – quitte à briser des tabous, à franchir des lignes rouges, à rompre avec les traditions politiques de la vie politique allemande. S'efforçant désespérément de remonter dans les sondages avant l'élection bavaroise du 14 octobre, la CSU semblait donc prête, fin juin 2018, à faire tomber le gouvernement fédéral et à remettre en question l'alliance avec la CDU, seulement pour provoquer la chute d'Angela Merkel. Ainsi, la CSU aurait-elle donné satisfaction aux électeurs de l'AfD – qui scandent imperturbablement à chaque meeting électoral depuis 2015 « Merkel muss weg » (*Merkel doit dégager*<sup>39</sup>). Quitte à provoquer des élections anticipées pour un résultat très incertain, et à plonger le pays de nouveau dans une longue phase d'incertitude – et sans accorder la moindre importance à l'impact d'un tel scénario sur l'Union européenne. C'est là le risque pris par le trio Seehofer/Söder/Dobrindt lorsqu'il laisse entendre en juin 2018 que la Bavière pourrait passer outre la volonté de la chancelière, et procéder unilatéralement au refoulement à la frontière des demandeurs d'asile déjà enregistrés<sup>40</sup>.

Pareil scénario ne s'est finalement pas concrétisé. La fin de l'alliance entre la CDU et la CSU aurait eu en effet des conséquences beaucoup plus négatives pour la seconde que pour la première. De plus, le trio en question n'avait pas toute la CSU derrière lui, et le parti, au lieu de regagner les électeurs de l'AfD, commençait à plonger dans les sondages. Pareille prise de risque montre toutefois que, pour la direction de la CSU, l'intérêt de la Bavière l'emporte sur tout le reste. La très probable perte de la majorité absolue de la CSU aux élections régionales du 14 octobre – les sondages lui prédisent un score autour de 38 % –, sera donc lourde de risques pour

---

38. U. Bachmeier, « 100 Tage in Amt: Söder kratzt am Wertefundament der CSU », *Augsburger Allgemeine*, 22 juin 2018, disponible sur : [www.augsburger-allgemeine.de](http://www.augsburger-allgemeine.de).

39. En témoigne aussi le refus de Markus Söder d'inviter Angela Merkel dans un meeting électoral de la CSU avant le scrutin du 14 octobre. La chancelière ne se rendra finalement qu'une seule fois en Bavière, à l'invitation de Theo Waigel, ancien ministre des Finances de Helmut Kohl... « Wahlkampf in Bayern, Gemeinsamer Auftritt von Angela Merkel und Markus Söder geplant », *Zeit Online*, 3 août 2018, disponible sur : [www.zeit.de](http://www.zeit.de).

40. A. von Lucke, « Ohne Rücksicht auf Verluste: Das Endspiel der CSU », *Blätter für deutsche und internationale Politik*, n° 8, 2018, p. 5-8.

l'entente entre la CSU et la CDU. Car si le trio Söder/Seehofer/Dobrindt maintient, voire accroît sa pression sur la chancelière – pression accompagnée d'un discours ouvertement national-populiste et d'une proximité manifeste avec Sebastian Kurz (très populaire au sein de la CSU) et Viktor Orban, sur fond de critique des propositions européennes d'Emmanuel Macron –, l'alliance entre les deux « partis frères » ne reposerait plus que sur un simple calcul utilitaire, et non plus sur des projets politiques communs jugés crédibles.

Le parti de rassemblement CDU-CSU pourrait avoir vécu – à moins que la secrétaire générale, et candidate à la succession d'Angela Merkel, Annegret Kramp-Karrenbauer ne parvienne à rassembler les courants qui minent la droite classique outre-Rhin<sup>41</sup>. Mais en cas de scission, la CSU devrait se présenter aux électeurs partout en Allemagne, et la CDU en Bavière. Ce qui implique deux risques, pris très au sérieux à Munich : la CSU perdrait sa spécificité bavaroise (donc son âme et sa raison d'être) ; et, surtout, les électeurs allemands, devraient choisir entre trois partis de droite. Entre une CDU centriste, libérale et pro-européenne, et une AfD national-populiste et eurosceptique, quel pourrait être le positionnement d'une CSU devenue autonome sur l'échiquier politique allemand ? Et vers quel parti de droite migreraient les représentants des courants conservateurs de la CDU qui désapprouvent la ligne centriste et pro-européenne de la chancelière ?

## Un parti sans qualités : le SPD dans la tourmente

Si la CDU traverse une crise « de transition », le Parti social-démocrate connaît une crise existentielle. Si celle-ci s'inscrit évidemment dans la logique du déclin de la gauche modérée dans une Europe post-industrielle, elle est en même temps très largement due à des facteurs internes, à commencer par les réformes Schröder qui ont divisé les sociaux-démocrates et sacrifié son électorat ouvrier. Sans surprise, le SPD est passé de 40,9 % des voix en 1998 à 34,2 % en 2005. Les effets « Hartz » ne se faisant réellement sentir qu'après 2005, le SPD est même tombé à 23 % aux élections de 2009 (il quitte alors la coalition gouvernementale). Quatre années dans l'opposition lui permettront ensuite de remonter légèrement : il obtient 25,7 % aux élections de 2013.

---

41. Le débat lancé début août 2018 par Annegret Kramp-Karrenbauer sur le retour d'une forme de conscription vise aussi (certains disent surtout) à réconcilier les courants conservateurs de la CDU-CSU avec la politique de la chancelière. Voir J. Leithäuser, E. Lohse et M. Wehner, « Einmal Guttenberg und zurück », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 3 août 2018, disponible sur : [www.faz.net](http://www.faz.net).



Le SPD accepte alors de former de nouveau une coalition avec Angela Merkel – et tombe à 20,5 % aux élections de 2017, son plus mauvais score depuis la création de la République fédérale. En vingt ans, le SPD a perdu la moitié de son électorat, et la chute se poursuit. Un an après les élections, en août 2018, tous les instituts de sondages le créditent d'un score entre 17 % et 18 %. Ce qui place le SPD à trois points des Verts et à un point seulement de l'AfD. Les électeurs lui reprochent surtout d'être devenu interchangeable avec la CDU d'Angela Merkel. À la social-démocratisation de cette dernière (dénoncée par la droite conservatrice) correspond donc une droitisation du SPD. Les différences minimales qui demeurent entre les deux anciens grands partis de rassemblement se limitent, pour l'essentiel, à la politique de l'emploi et la politique de défense et de sécurité – trop peu pour permettre de se doter d'un profil clair et mobiliser l'électorat de gauche ou, pour la CDU-CSU, à droite.

La troisième Grande coalition en 13 ans risque donc de gommer les dernières différences perceptibles – au profit des autres partis. Les nominations d'Olaf Scholz aux Finances, de Holger Maas aux Affaires étrangères, et de Lars Klingbeil au secrétariat général du parti ont, par ailleurs, conforté la domination au SPD des dirigeants centristes du « *Seeheimer Kreis* », qui défendent l'héritage de la politique de réformes sociales de Gerhard Schröder<sup>42</sup> – ces réformes qui ont certes remis l'Allemagne sur le chemin de la croissance et du plein-emploi, mais aussi amplifié la montée des inégalités et la fragmentation de la société allemande. La division tant décriée entre « l'élite » et le « peuple » existe bel et bien au sein même du SPD, écartelé entre la direction du parti et les militants de base. Ces derniers, s'ils ont finalement accepté par une courte majorité le retour à la Grande coalition – présentée par la direction comme un mal nécessaire –, auraient clairement préféré la voie de l'opposition. Quitte à accepter le scénario d'élections anticipées (que l'échec de la coalition « *Jamaïque* » aurait rendu inévitable) et de se retrouver alors au même niveau que l'AfD.

Si les dirigeants du SPD, en défendant la Grande coalition, ont péché par excès de réalisme, les militants de base en manquaient au contraire cruellement, en rêvant d'un renouveau de la gauche allemande à l'instar du *Labour* sous Jeremy Corbyn. Il n'en demeure pas moins que le divorce entre la direction et la base est consommé, et qu'il aura un impact très négatif sur les élections à venir<sup>43</sup>. Celles-ci, en Hesse et en Bavière en

---

42. P. Reif-Spirek, « Die SPD in der GroKo-Falle », *Blätter für deutsche und internationale Politik*, n° 2, 2018, p. 5-8.

43. A. von Lucke, « GroKo oder: Die doppelte Verzweigung », *Blätter für deutsche und internationale Politik*, n° 3, 2018, p. 5-8.

automne 2018, puis en juin 2019 (élections européennes) et en automne 2019 dans trois des nouveaux *Länder* (Saxe, Thuringe et Brandebourg), s'annoncent catastrophiques pour le SPD, qui risque à chacune d'entre elles de se retrouver au même niveau que l'AfD, voire derrière elle. Dans ces conditions, l'initiative de rassemblement de gauche « Debout » (*Aufstehen*), lancée officiellement le 4 septembre 2018 par Sarah Wagenknecht (Die Linke), et qui vise à rassembler des hommes de la gauche du SPD, des Verts et de Die Linke, tout en attirant des électeurs de gauche ayant voté AfD, pourrait jouer quelque rôle dans l'avenir – si Wagenknecht et son mari, Oskar Lafontaine, parviennent à faire la paix avec le SPD, ce qui n'est pas gagné d'avance, loin de là. Personne au SPD n'a oublié les attaques du couple Lafontaine-Wagenknecht contre les sociaux-démocrates, y compris aux élections de 2017. Sans même mentionner le clivage qui existe au sein de Die Linke, et l'opposition fondamentale entre ses dirigeants, notamment entre Sarah Wagenknecht et Katja Kipping. La gauche va donc sans doute poursuivre son processus de fragmentation, un processus dont bénéficiera notamment l'AfD, qui attire une partie non négligeable de l'électorat du SPD et de Die Linke.

# Conclusion : L'Europe devra encore patienter

Le temps où l'Allemagne aspirait – selon l'expression de Frank-Walter Steinmeier – à un rôle de « chief facilitating officer », ou même, comme l'espérait Ursula von der Leyen, à « diriger depuis le centre », est pour l'heure révolu<sup>44</sup>. Déjà sur la défensive dans ses rapports avec les États-Unis de Donald Trump, en froid avec des puissances émergentes comme la Turquie et l'Arabie Saoudite, handicapée dans ses relations avec la Russie depuis l'annexion de la Crimée et la guerre dans l'est de l'Ukraine, critiquée par les pays du dit « groupe de Viségrad » pour sa politique migratoire et par les pays du sud de la zone euro pour sa politique d'austérité, la République fédérale d'Allemagne voit sa marge de manœuvre se réduire aussi vis-à-vis de l'Union européenne (UE).

La politique européenne d'Angela Merkel subit les conséquences de la montée en force de l'AfD, de l'intransigeance du FDP, des tensions entre la CDU et la CSU, et du début de fronde contre la chancelière au sein même de la CDU. À aucun moment l'Allemagne n'a donc su, ou voulu, répondre avec précision aux propositions de réforme d'Emmanuel Macron, tout particulièrement sur la réforme de la zone euro, rejetée par l'extrême droite, les libéraux et la CSU. Au sein même de la CDU, l'opposition contre les plans de Macron est forte, notamment parmi les députés proches du patronat et des petites et moyennes entreprises<sup>45</sup>.

La réponse de l'Allemagne à Macron est donc restée floue. Certes, le contrat de coalition élaboré par la CDU-CSU et le SPD a consacré son premier chapitre à la relance de l'UE. Mais il ne va pas aussi loin que le discours à La Sorbonne du président de la République. Et, surtout, l'auteur principal du chapitre sur l'Europe, Martin Schulz, a été contraint de partir, privant le gouvernement fédéral de sa force d'exégèse lorsqu'il s'agira de transformer les belles intentions du contrat de coalition en actes concrets. Le deuxième élément de réponse aux propositions françaises a été apporté par la chancelière elle-même. Angela Merkel est allée bien plus loin que

---

44. H. Stark, « Diriger depuis le centre : le leadership allemand en question », p. 329-353, in H. Stark et N. Wissmann (dir.), *L'Allemagne change ! Risques et défis d'une mutation*, Villeneuve d'Ascq, Presses du Septentrion, 2015.

45. Ne mentionnons ici que le très influent Carsten Linnemann (CDU, né en 1977), vice-président du groupe parlementaire de la CDU-CSU et président de l'association de l'économie et des petites et moyennes entreprises (Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung), qui s'oppose fermement aux projets de réforme de la zone euro d'Emmanuel Macron. Voir « Kritik an Merkel und Scholz, Grüne warnen vor Widerstand gegen Macrons Pläne », *Spiegel Online*, 17 avril 2018, disponible sur : [www.spiegel.de](http://www.spiegel.de).

son parti (sans parler de la CSU) l'aurait souhaité. Force est toutefois de souligner que cette réponse n'a été donnée que tardivement (juin 2018) et seulement dans le cadre d'une interview (fût-ce avec la très sérieuse *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*<sup>46</sup>). Or les propositions de la chancelière, jugées pourtant aussitôt insuffisantes par la France<sup>47</sup>, allaient tellement loin compte tenu des résistances en Allemagne qu'Angela Merkel a préféré ne pas les dévoiler là où elles auraient eu une véritable force d'impact contraignante : sous forme de déclaration gouvernementale au Bundestag, suivie d'un débat et d'un vote.

Il n'y a pas de majorité en Allemagne en faveur d'une relance européenne – fût-ce sous la forme allégée qu'Angela Merkel a proposée. Hormis les Verts, l'opposition (Die Linke, l'AfD et le FDP), pour des raisons diverses, s'oppose résolument aux propositions de la chancelière. Au gouvernement, la CSU et une partie des députés de la CDU y sont également très défavorables<sup>48</sup>. Il n'y a donc pas de majorité au Parlement en faveur d'un budget, d'un Parlement, d'un ministre des Finances de la zone euro, ni même en faveur de la transformation du Mécanisme européen de stabilité en Fonds monétaire européen (voulu par la chancelière), capable de gérer les crises financières sans recourir au Fonds monétaire international (FMI). L'opposition à ces réformes dépasse d'ailleurs, au gouvernement, le camp des « anti-Merkel » et inclut des députés chrétiens-démocrates qui, sur d'autres dossiers comme la politique migratoire, soutiennent encore la chancelière. Si cette dernière n'avance pas aussi vite et loin que l'Élysée le souhaiterait, ce n'est donc pas par manque d'enthousiasme, mais par calcul : sur ces questions, une partie importante de sa majorité ne la suit pas. Avec la politique migratoire, la zone euro est le principal facteur de clivage de la CDU-CSU.

Cette frilosité s'explique sans doute en grande partie par la pression que l'AfD et le FDP exercent sur le gouvernement pour bloquer toute avancée sur l'Europe. Mais elle s'inscrit aussi dans la logique de l'ordolibéralisme allemand et le refus de Berlin, connu et ancien, d'aider financièrement les pays du Sud de l'UE. Seule une guerre monétaire à l'échelle internationale, déclenchée par les États-Unis, pourrait éventuellement convaincre la droite allemande que la protection des économies européennes exercée par la monnaie unique vaut finalement le prix d'une politique de transferts financiers orchestrée par la Commission.

---

46. « Existenzfragen für Europa », *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 3 juin 2018.

47. « Frankreich erwartet noch mehr von Deutschland », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 5 juin 2018.

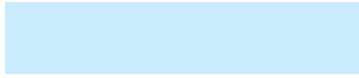
48. « Warum die Unionsfraktion bei Euroreformen bremst », *Reuters*, 16 avril 2018.

On n'en est pas là. Aujourd'hui, les clivages de la vie politique allemande se traduisent par des blocages importants au niveau de la politique européenne de Berlin. Et ils pourraient se transformer en ruptures multiples en cas de chute du gouvernement. En attendant l'après-Merkel, prise en tenaille entre l'euro-dynamisme de Paris et l'euro-scepticisme de la CSU, la CDU d'Angela Merkel, l'héritière d'Adenauer et de Kohl, est divisée sur la marche à suivre, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle européenne. La politique européenne de l'Allemagne reste donc en suspens.

# Les dernières publications du Cerfa

- G. Bosch, [La formation en alternance : clé de voûte du \*made in Germany\*?](#), Notes du Cerfa, n° 143, Ifri, juillet 2018
- N. K. Wissmann, [Cinq thèses sur la "crise des réfugiés" en Allemagne](#), Notes du Cerfa, n° 142, Ifri, mai 2018
- B. Kunz, [Beyond 'pro' and 'anti' Putin: Debating Russia Policies in France and Germany](#), *Visions franco-allemandes*, n° 28, Ifri, janvier 2018.
- B. Kunz, R. Kempin, France, [Germany, and the Quest for European Strategic Autonomy: Franco-German Defence Cooperation in A New Era](#), Notes du Cerfa, n° 141, Ifri, décembre 2017.
- R. Burç, B. Çopur, [La politique turque de l'Allemagne sous Merkel : un bilan critique](#), Notes du Cerfa n° 140, Ifri, septembre 2017.
- N. Renvert, [Le paysage allemand des fondations et think tanks. Le conseil en politique étrangère en Allemagne](#), Notes du Cerfa, n° 139, Ifri, juillet 2017.
- A. Salles, [Entre vieillissement et migrations : la difficile équation allemande](#), Notes du Cerfa, n° 138, Ifri, juin 2017.
- H. Stark, [Alternative für Deutschland : quels risques pour l'Allemagne ?](#), Notes du Cerfa, n° 137, Ifri, mars 2017.





**ifri**

institut français  
des relations  
internationales