

## Les élections fédérales du 22 septembre 2013

### Bilans, analyses, perspectives

Un dossier dirigé par Hans Stark et Jérôme Vaillant



### Victoire en demi-teinte des chrétiens-démocrates aux élections fédérales du 22 septembre 2013

On a tellement dit, en Allemagne comme en France, au soir des élections fédérales du 22 septembre dernier qu'elles avaient été triomphalement remportées par la chancelière sortante, Angela Merkel, qu'il faut commencer par modérer l'ardeur de pareils commentaires qui, en France en particulier, faisaient croire, à tort, que ce jour-là la chancelière venait d'être réélue pour la troisième fois. Son challenger social-démocrate, Peer Steinbrück, relevait bien pourtant ce soir-là qu'Angela Merkel avait désormais la tâche de « trouver une majorité » qui lui permette de constituer un gouvernement, majorité qu'elle n'avait, en effet, pas obtenue. Elle-même déclarait qu'elle chercherait à rassembler une majorité stable et durable pour gouverner. On réagissait en France comme s'il suffisait d'être en Allemagne le parti majoritaire pour être chargé – par qui ? – de constituer le gouvernement, oublieux qu'on était de l'obligation faite par la Loi fondamentale au candidat à la chancellerie d'obtenir, pour être élu, la majorité qualifiée de ses membres soit donc la moitié plus un, ce qu'on appelle en Allemagne la « majorité du chancelier » (*Kanzlermehrheit*). Sans doute A. Merkel était-elle en position de force, elle ne pouvait pourtant pas être sûre d'avoir l'accord du SPD pour mettre une nouvelle grande coalition en place comme entre 2005 et 2009, tant celle-ci avait été, électoralement parlant, davantage profitable aux chrétiens-démocrates qu'aux

sociaux-démocrates. Nul ne pouvait ignorer les réticences des états-majors pendant la campagne électorale et plus encore de la base militante du SPD à l'idée de voir leur parti faire l'appoint pour permettre à la CDU/CSU de gouverner en position dominante. Les réserves étaient d'autant plus grandes qu'il ne manquait aux chrétiens-démocrates que quelque 5 sièges pour avoir à eux seuls cette fameuse *Kanzlermehrheit*. La CDU/CSU totalisait en effet 311 sièges sur un total de 631, ce qui mettait la majorité qualifiée à 316. Le SPD obtenait 193 sièges, La Gauche, 64 et les Verts, 63. L'opposition de gauche totalisait, à elle seule, 320 sièges, nous verrons pourquoi elle ne constituait pas – ou pas encore – une alternative politique fiable à la CDU/CSU. Ces chiffres sont pourtant décisifs car ils sont à l'origine d'une évolution qui conduit les partis représentés au Bundestag à estimer désormais que chacun d'entre eux peut être potentiellement un partenaire pour l'autre, du moins pour le SPD qui ne voit pas d'autre stratégie possible à terme pour revenir au pouvoir en faisant élire un des siens chancelier.

C'est bien la première fois que nous commentons des élections fédérales en évoquant d'abord les résultats obtenus non pas en termes de voix mais de sièges. C'est que la situation était, au soir du 22 septembre 2013, largement inédite : il y avait bien un vainqueur mais celle-

ci n'ayant pas de majorité pour se faire élire chancelière, son succès était en demi-teinte. De plus la chancelière triomphante était largement responsable de ce succès en demi-teinte puisqu'elle avait refusé de soutenir, comme en 2009, le parti libéral qui restait son partenaire favori pour reconduire la coalition chrétienne-libérale qu'elle avait conduite de 2009 à 2013. Las ! le FDP - qui avait sans aucun doute fort maladroitement sollicité les suffrages de l'électorat chrétien-démocrate pendant la campagne électorale – pour dépasser le seuil fatidique des 5 %, n'obtint au final que 4,8 % des voix – contre 14,6 % en 2009 – et se trouva ainsi exclu du Bundestag pour

la première fois depuis 1949. Un petit coup de pouce aux libéraux leur aurait permis non seulement d'être l'appoint attendu des chrétiens-démocrates, mais, de plus, affaiblis par un tel score, aurait fait d'eux un partenaire gouvernemental avec lequel il n'aurait guère été difficile de négocier un nouveau contrat de gouvernement.

Il convient de relativiser d'autre façon encore le triomphe d'Angela Merkel. Certes, elle a fait un score honorable puisque CDU (34,1 %) et CSU (7,4 %) obtiennent ensemble 41,5 % des suffrages, soit presque 16 points de plus que le SPD (25,7 %) et une progression de 7,7 points par rapport à 2009 alors que le SPD ne progresse que

### Résultats définitifs des élections fédérales du 22 septembre 2013<sup>1</sup>

Électeurs : 61.946.900										
Votants : 44.309.925										
Taux de participation : 71,5 % (+ 0,7)										
Parti	Premières voix				Deuxièmes voix				Sièges	
	Valables : 43.625.042				Valables : 43.726.856					
	En chiffres	%	+/-	Mandats directs	En chiffres	%	+/-	Total	+/-	
CDU	16.233.642	37,2	+5,2	191	14.921.877	34,1	+6,9	255	+61	
CSU	3.544.079	8,1	+0,7	45	3.243.569	7,4	+0,9	56	+11	
SPD	12.843.458	29,4	+1,5	58	11.252.215	25,7	+2,7	193	+46	
La Gauche	3.585.178	8,2	-2,9	4	3.755.699	8,6	-3,3	64	-12	
Les Verts	3.180.299	7,3	-1,9	1	3.694.057	8,4	-2,3	63	-5	
FDP	1.028.645	2,4	-7,1	-	2.083.533	4,8	-9,8	-	-93	
AfD	810.915	1,9	+1,9	-	2.056.985	4,7	+4,7			
Pirates	963.623	2,2	+2,1	-	959.177	2,2	+0,2			
NPD	635.135	1,5	-0,3	-	560.828	1,3	-0,2			
<b>Total</b>	<b>43.625.042</b>	<b>100</b>		<b>299</b>	<b>43.726.856</b>	<b>100</b>		<b>631</b>	<b>+9</b>	

Source : Bundeswahlleiter 2013

1. Ce tableau fait apparaître les résultats obtenus par les partis au titre de la première voix par laquelle l'électeur allemand vote pour un député dans sa circonscription et la deuxième voix par laquelle il vote en faveur d'un parti et de la liste que celui-ci présente dans son Land. C'est cette deuxième voix qui décide de la répartition des sièges au sein du Bundestag. Le mode de scrutin est de la proportionnelle personnalisée. Pour plus d'explications, nous renvoyons volontiers à la présentation faite en ligne par J. Vaillant : [http://cle.ens-lyon.fr/allemand/quelques-cles-pour-comprendre-les-elections-du-22-septembre-2013-en-allemand-203908.kjsp?RH=CDL\\_ALL100200](http://cle.ens-lyon.fr/allemand/quelques-cles-pour-comprendre-les-elections-du-22-septembre-2013-en-allemand-203908.kjsp?RH=CDL_ALL100200)

La loi électorale a subi à la veille du scrutin des modifications sur lesquelles nous n'avons pas souhaité revenir dans cet éditorial, l'objectif de cette loi, rendue nécessaire par une décision du Tribunal fédéral constitutionnel, était de faire en sorte que chaque suffrage exprimé ait le même effet dans la répartition des sièges.

de 2,7 points. Mais c'est oublier bien des scores antérieurs de la CDU/CSU, comme celui de H. Kohl en 1976, qui réunit 48,6 % des voix et ne fut pourtant pas en mesure de se faire élire chancelier : la coalition sortante associant SPD (42,6 %) et FDP (7,9 %) sous la direction de H. Schmidt totalisait 50,5 % des voix et ce faisant la majorité des sièges, 264 contre 254 aux chrétiens-démocrates.

Ce rappel montre, s'il le fallait encore, que ce qui importe en Allemagne, c'est bien d'obtenir la majorité des sièges pour disposer de cette majorité qualifiée nécessaire à l'élection du chancelier, sans laquelle il n'y a pas de gouvernement fédéral stable. Ce rappel montre aussi que dans le passé les majorités en sièges provenaient d'une majorité claire des suffrages : la coalition social-libérale d'H. Schmidt avait en 1976 la majorité des sièges et la majorité des suffrages. Par ailleurs, les trois partis de l'époque représentaient à eux seuls 99,1 % des suffrages alors que le taux d'abstention ne dépassait pas 10 %. En 2013, l'exclusion du FDP (4,8 %) et la non-entrée du tout nouveau parti, l'Alternative pour l'Allemagne (4,7 %), le parti anti-euro – qui ne fait pas l'objet d'une étude à part dans ce numéro mais dont il est largement question dans plusieurs contributions –, font qu'avec les divers autres partis obtenant moins de 5 % des voix, 15,7 % des suffrages exprimés ne sont pas représentés au Bundestag tandis que le taux d'abstention se situe à 28,5 %. Ce sont donc au total plus de 44 % des électeurs qui en 2013 ne sont pas représentés au Bundestag, contre un peu plus de 10 % en 1976. Cette évolution ne peut être jugée que préoccupante dans la mesure où elle pose la question de la légitimité et ce faisant de la crédibilité du gouvernement qui dirigera l'Allemagne dans les années à venir sans que pour autant sa légalité puisse être mise en doute. L'association des deux plus grands partis d'Allemagne au sein d'une grande coalition ne représentera qu'une minorité de l'électorat, moins de 30 millions de voix sur un total de près de 62 millions d'électeurs (cf. tableau). On trouvera les éléments nécessaires à la compréhension

de cette évolution de l'électorat allemand dans l'étude de C. Demesmay et D. Heimerl. En même temps, la formation d'une telle coalition fait craindre, comme les précédentes grandes coalitions de 1966-1969 et 2005-2009, de par sa force de frappe parlementaire, pour l'exercice démocratique du pouvoir : avec 504 sièges sur 631, celle-ci disposera d'une majorité de quasiment 80 % au Bundestag, ce qui lui permettra de modifier la Loi fondamentale, du moins dans les limites supportables pour ses composantes politiques. Cette situation conduit constitutionnalistes et politiques, en particulier au sein des Verts et de La Gauche, à demander que soient renforcés les droits de l'opposition au Bundestag.

Le score des Verts a, à côté de celui du FDP, également retenu l'attention. Avec 8,4 % des voix, ils se placent derrière La Gauche (8,6 %) : la différence de 0,2 point aurait pu n'être que symbolique, d'autant qu'ils ne perdent que 2,3 points par rapport à 2009 tandis que La Gauche en perd, elle, 3,3. Mais ce recul a été ressenti par l'opinion comme par le parti des Verts lui-même comme un échec cuisant. Ils ont été sollicités par les chrétiens-démocrates comme force d'appoint qui aurait pu leur apporter la majorité manquant de 5 sièges. Avec une majorité parlementaire de près de 60 % des sièges, une coalition CDU/CSU-Verts aurait été jugée moins éprouvante pour la démocratie qu'une grande coalition, mais les temps ne sont pas encore mûrs au plan fédéral, ni pour les chrétiens-démocrates pour lesquels les Verts ne seraient, en effet, qu'une force d'appoint, ni pour les Verts eux-mêmes qui risqueraient en pareil cas d'implorer.

Le scrutin du 22 septembre n'a pas dégagé de majorité de gouvernement et laissé la constitution d'une coalition gouvernementale à l'issue incertaine de négociations : cela pose la question des coalitions possibles à l'avenir dans le cadre d'un système pluripartite passé en 2013 de cinq à quatre partis alors qu'on s'attendait à le voir évoluer vers un pluripartisme modéré durable, susceptible d'envoyer six voire sept partis au Bundestag. Le système

de démocratie représentative que connaît l'Allemagne laisse à son pivot central qu'est le Bundestag le soin de régler à l'interne les crises qu'il peut connaître. En ce sens, la constitution d'une grande coalition reste dans l'ordre des choses dès l'instant qu'une autre combinaison n'est pas possible. Pourtant les résultats de 2013 confrontent les partis à la question stratégique de savoir quelle coalition leur permettra le mieux, à l'avenir, de se maintenir au pouvoir ou de reconquérir celui-ci. Ils font tomber les tabous qui existaient jusqu'à maintenant. Même si les négociations n'ont pas abouti, les Verts sont désormais susceptibles de s'allier aux chrétiens-démocrates qui, de leur côté, n'excluent plus totalement cette option. Quant au SPD, s'il a maintenu l'idée défendue pendant la campagne électorale de 2013 que La Gauche n'était pas un partenaire fiable pour gouverner au niveau fédéral, il n'exclut pas d'évoluer dans la perspective des élections fédérales de 2017.

La Hesse, où des élections régionales ont eu lieu le même jour que les élections fédérales, connaît une situation assez proche de celle de la Fédération, à ceci près, malgré tout, que le FDP s'est maintenu in extremis au Landtag de Wiesbaden. Le parti social-démocrate a donné la mesure des évolutions désormais envisagées en menant des pourparlers avec tous les autres partis : sans exclure de former une grande coalition avec les chrétiens-démocrates, il a parlé avec les Verts, La Gauche et même le FDP. Après l'échec des pourparlers avec le SPD, le ministre-président sortant, V. Bouffier (CDU), a engagé fin novembre de véritables négociations avec les Verts en vue de former avec eux un gouvernement et non pas pour ramener les sociaux-démocrates à la table des négociations – encore que rien ne puisse être exclu (sur la Hesse, voir l'article d'Henri Ménudier dans ce numéro). Tarek Al-Wazir demande aujourd'hui aux Verts de Hesse de « lui donner la chance de négocier avec les chrétiens-démocrates un bon contrat de coalition » et de juger celui-ci, le moment venu, « sur pièce et non dans l'affect » (*Frankfurter Rundschau* du

26.11.2013) alors qu'une telle perspective lui semblait encore quelques semaines plus tôt le « scénario même de l'horreur » !

La stratégie de conquête du pouvoir semble, à l'occasion, l'emporter sur les programmes politiques même quand les états-majors des partis disent vouloir se décider pour le partenaire avec lequel ils auraient le plus d'affinité. Le tabou ostracisant La Gauche jugée incapable d'assumer l'ensemble des obligations d'un gouvernement fédéral parce qu'elle n'a pas encore clarifié sa position sur l'appartenance de l'Allemagne à l'OTAN ni surmonté son rejet des opérations extérieures de la Bundeswehr est en train de tomber. La comparaison des programmes du SPD et de La Gauche ferait apparaître la possibilité d'un accord en politique intérieure, en particulier dans le domaine social. Il faut y voir un premier pas pour relativiser les obstacles qui subsisteraient en politique étrangère : tout serait ainsi négociable pour la durée d'une mandature.

Le dossier que nous consacrons dans ce numéro aux élections allemandes cherche à faire un bilan de l'action politique des acteurs sortants, à analyser leurs positions dans la campagne électorale et à esquisser de premières perspectives. Les auteurs ont rédigé leurs contributions à des dates différentes, celles-ci sont donc conditionnées par l'état de leurs connaissances au moment de l'achèvement de leur rédaction. Il en va de même pour cet éditorial qui se comprend comme une introduction à ce dossier.

CDU/CSU et SPD ont signé le 27 novembre un contrat de coalition qui ouvre effectivement la voie à la mise en place d'une grande coalition ayant Angela Merkel pour chancelière, mais le SPD a tenu à soumettre cet accord de gouvernement à l'aval de ses adhérents, une première en Allemagne. Ce qui était une double façon de faire pression sur les chrétiens-démocrates pendant les négociations et d'apaiser les craintes d'une base social-démocrate rétive se transforme en un dernier obstacle sur la voie de la formation d'une grande coalition. 475.000 adhérents du SPD sont

ainsi amenés à décider du sort du pays : une façon de faire participer la base à la prise de décision pour les uns, une pratique antidémocratique insupportable pour les autres. Les sondages se transforment, dans ce contexte, en un instrument de pression sur ceux qui peuvent participer à ce scrutin parce qu'ils sont adhérents du SPD à jour de leur cotisation. Selon Emnid, 70 % des électeurs sociaux-démocrates seraient favorables à une grande coalition et même 78 % selon Forsa. En publiant ces résultats dans leurs éditions dominicales du 1er décembre 2013, *Bild am Sonntag* et *Welt am Sonntag* laissent clairement entendre que les adhérents du SPD ne peuvent se placer au-dessus des électeurs sociaux-démocrates et se substituer au vote de la majorité des électeurs ! Les résultats du vote sont attendus pour le 14 ou le 15 décembre.

Quoi qu'il en soit, A. Merkel n'a pas souhaité parler composition du nouveau gouvernement avant de connaître le résultat de cette consultation des adhérents du SPD. Au plus s'est-elle entendue avec le SPD sur les structures d'ensemble de leur futur gouvernement et sur la date de son élection par le Bundestag à la chancellerie, le 17 décembre 2013. Le président du SPD, S. Gabriel, qui a eu l'idée de cette consultation, joue son va-tout politique. On peut estimer que la direction du parti saura convaincre sa base de ne pas rester à côté du chemin. Des incertitudes pourtant subsistent et moins l'adhésion au contrat de coalition sera élevée, plus faible sera la position du SPD au sein du gouvernement de coalition : ce qui était apparu, lors de son lancement, comme un instrument de pression pourrait se retourner contre son initiateur.

Et que se passerait-il si la grande coalition ne voyait pas le jour ? Quel est actuellement le statut d'Angela Merkel ? Ses fonctions de

chancelière ont pris fin avec la constitution le 22 octobre 2013 du parlement élu le 22 septembre, mais le président fédéral lui a demandé, conformément à l'art. 69 (3) de la Loi fondamentale, de continuer à assurer ses fonctions jusqu'à l'élection de son successeur. Elle jouit certes de la sorte de la plénitude de ses droits, mais elle est politiquement limitée dans ses possibilités d'action comme toute forme d'intérim. Pour être réélue chancelière, sur proposition du président fédéral, il lui faut obtenir, comme nous l'avons vu plus haut, la majorité qualifiée des membres du Bundestag, lors des premier et deuxième tours. Au troisième tour, la majorité simple peut suffire, mais en pareil cas, le président fédéral ne serait pas tenu de nommer la candidate et pourrait prononcer la dissolution du Bundestag, provoquer donc de nouvelles élections. C'est là un scénario dont on peut penser que les partis s'appliqueront à l'éviter. La connaissance même de ce scénario, prévu à l'article 63 (4) de la Loi fondamentale, devrait suffire à surmonter les réticences des adhérents du SPD les plus réservés sur l'opportunité de former une grande coalition CDU/CSU-SPD.

Cela reste malgré tout une inconnue d'autant que le contenu de l'accord de coalition adopté le 27 novembre 2013 pourrait décevoir la base du SPD malgré l'introduction d'un salaire minimum garanti (mais quand et comment ?) et de concessions de la CDU/CSU sur les retraites. C'est un accord de gestionnaires et non pas un accord visionnaire pour l'avenir, il décrit et analyse les problèmes à résoudre plus qu'il ne propose de remèdes, en particulier sur la question cruciale de l'Europe, sur laquelle il ne dépasse guère le niveau des bonnes intentions. Il est vrai aussi que d'expérience un chacun sait qu'un accord de gouvernement est très vite dépassé par les événements.

- Jérôme VAILLANT et Hans STARK -