
Les élections législatives du 22 septembre 2013 et la formation de la troisième grande coalition

Michel Fabréguet



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/Allemagne/1392>

DOI : [10.4000/Allemagne.1392](https://doi.org/10.4000/Allemagne.1392)

ISSN : 2605-7913

Éditeur

Société d'études allemandes

Édition imprimée

Date de publication : 30 juin 2014

Pagination : 139-152

ISSN : 0035-0974

Référence électronique

Michel Fabréguet, « Les élections législatives du 22 septembre 2013 et la formation de la troisième grande coalition », *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande* [En ligne], 46-1 | 2014, mis en ligne le 29 juillet 2019, consulté le 24 mai 2021. URL : <http://journals.openedition.org/Allemagne/1392> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/Allemagne.1392>

Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande

Les élections législatives du 22 septembre 2013 et la formation de la troisième grande coalition

■ Michel Fabréguet*

1. La campagne électorale (2011-2013)

En 2011, à mi-mandat de la dix-septième législature, Angela Merkel, au pouvoir depuis 2005 à la tête d'une grande coalition CDU/CSU-SPD puis, à partir de l'automne 2009, d'une petite coalition bourgeoise avec les libéraux-démocrates, paraissait menacée par l'usure du pouvoir. La Chancelière se trouvait confrontée à l'affaiblissement et à la crise de son allié libéral, illustrés par l'insuffisance reconnue de Guido Westerwelle dans l'exercice des fonctions de vice-chancelier et de ministre fédéral des Affaires étrangères. La comparaison avec ses prédécesseurs, Walter Scheel et surtout Hans-Dietrich Genscher, inamovibles et incontournables ministres des Affaires étrangères de la RFA de 1974 à 1992, faisait alors cruellement ressortir les limites de Westerwelle. Au mois de mai 2011, à la suite d'une série de revers électoraux, un changement de direction s'imposa à la tête du FDP : Philipp Rösler remplaça Westerwelle à la direction du parti, celui-ci abandonnant également au sein du gouvernement la fonction de vice-chancelier au profit du nouveau président du FDP tout en conservant le poste de ministre des Affaires étrangères⁽¹⁾.

Mais la CDU devait par ailleurs enregistrer pour son propre compte une série de revers électoraux lors de différentes consultations régionales. Si, en Allemagne comme dans toutes les démocraties européennes, les élections intermédiaires ont toujours constitué une épreuve difficile pour les partis au pouvoir, le contexte de la crise a accentué la tendance à l'expression des mécontentements et des choix alternatifs, favorable aux partis minoritaires et protestataires. Cependant, la mise en minorité de la CDU dans le très conservateur *Land* du Bade-Wurtemberg le 27 mars 2011 par les *Grüne* alliés au SPD, puis l'élection de Winfried Kretschmann, membre de l'aile réaliste des *Grüne*, comme ministre-président du *Land* en coalition avec le SPD, constitua

* Professeur à l'Institut d'Études Politiques de Strasbourg.

1 Marion VAN RENTERGHEM, « Guido Westerwelle quitte la direction du Parti libéral d'Allemagne », *Le Monde*, 5 avril 2011.

pour la CDU un revers notoire dans l'un de ses bastions historiques⁽²⁾. En septembre 2011, faible compensation pour l'Union, la mise en place d'une grande coalition SPD-CDU à Berlin fut en réalité la conséquence du recul de *Die Linke* qui fit perdre à la coalition *Rot-Rot* la majorité qu'elle détenait depuis dix ans au Sénat de Berlin. Ces mêmes élections berlinoises du 18 septembre 2011 virent aussi l'émergence du Parti pirate, en mesure, pour la première fois, de faire son entrée dans un parlement régional avec 8,5 % des secondes voix⁽³⁾. Quelques mois plus tard, le 13 mai 2012, les Pirates réussirent leur entrée au *Landtag* de Düsseldorf avec 7,7 % des secondes voix, confirmant ainsi qu'ils étaient désormais en mesure de prétendre obtenir un groupe parlementaire au *Bundestag* lors des élections générales de septembre 2013⁽⁴⁾. Quant au SPD, surmontant le traumatisme de sa déroute de septembre 2009, il se déclara prêt à l'alternance à l'occasion de son congrès de Berlin, du 4 au 6 mai 2011⁽⁵⁾.

Le début de l'année 2012 confirma les difficultés que rencontraient la Chancelière et l'Union sur la scène politique intérieure allemande. L'élection du pasteur luthérien Joachim Gauck à la fonction présidentielle, candidat de consensus soutenu par les quatre partis coalisables, en dehors de *Die Linke* qui lui opposa la candidature de Beate Klarsfeld, ne suscita pas l'enthousiasme d'Angela Merkel, réticente à son égard. Mais surtout le net recul de la CDU lors des élections régionales de Rhénanie du Nord-Westphalie le 13 mai 2012, qui n'obtint que 26,8 % des secondes voix soit un déficit de 8,3 % des voix par rapport à la précédente consultation, dans l'impossibilité d'empêcher la reconduction de la coalition rouge-verte d'Hannelore Kraft à Düsseldorf⁽⁶⁾, fragilisa inévitablement la position de la Chancelière : les résultats des élections dans le *Land* le plus peuplé d'Allemagne ne sont jamais restés sans conséquences pour le gouvernement fédéral. Le SPD, qui avait fait campagne sur le thème de la consolidation des finances publiques, avait alors le vent en poupe. Mais la tendance devait s'inverser dès la fin de l'été, avec la désignation des candidats à la chancellerie par les deux grands partis populaires.

En septembre 2012, Angela Merkel fut triomphalement réélue avec 97,94 % des voix à la tête de la CDU⁽⁷⁾. Elle bénéficiait alors d'un taux de popularité exceptionnellement élevé à 70 %, alors qu'elle se trouvait au pouvoir depuis huit ans : cette situation était tout à fait exceptionnelle en Europe, où, dans un contexte de crise et de morosité, tous les chefs d'État et de gouvernement devaient au contraire affronter les réactions de mécontentement et de rejet de leurs concitoyens. Quant au SPD, il trancha entre trois prétendants, les deux « Stein », Frank-Walter Steinmeier et Peer Steinbrück, et Sigmar Gabriel, en désignant Peer Steinbrück pour affronter Angela Merkel⁽⁸⁾, lequel

2 Frédéric LEMAÎTRE, « Victoire historique des écologistes allemands dans le Bade-Wurtemberg », *Le Monde*, 29 mars 2011.

3 Frédéric LEMAÎTRE, « Le social-démocrate Klaus Wowereit réélu maire de Berlin », *Le Monde*, 20 septembre 2011.

4 Yves EUDES, « Les Pirates à l'épreuve des urnes », *Le Monde*, 29 mai 2012.

5 Frédéric LEMAÎTRE, « Le Parti social-démocrate se dit prêt à l'alternance », *Le Monde*, 8 décembre 2011.

6 Forschungsgruppe Wahlen E.V., *Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen 13. Mai 2012*.

7 Éditorial du *Monde* du 8 décembre 2012 : « Angela Merkel face à ses responsabilités ».

8 Frédéric LEMAÎTRE, « M. Peer Steinbrück, l'ancien grand argentier, choisi par le SPD pour défier Mme Merkel », *Le Monde*, 30 septembre-1^{er} octobre 2012.

fut officiellement investi au congrès de Hanovre le 9 décembre 2012. Allemand du Nord, né à Hambourg en 1947, bénéficiant du soutien de Helmut Schmidt dont il avait été un collaborateur, Steinbrück avait été ministre-président de Rhénanie du Nord-Westphalie de 2002 à 2005 sous l'ère Schröder. Économiste, il appartenait à l'aile droite du SPD et avait été ministre fédéral des Finances de la première grande coalition dirigée par Angela Merkel de 2005 à 2009, avec laquelle il s'était d'ailleurs bien entendu. Au pouvoir à Berlin, Steinbrück avait poursuivi la politique de rigueur budgétaire initiée par le chancelier Schröder, mettant en place le recul à 67 ans de l'âge de la retraite, procédant à des hausses de la TVA et défendant les réalisations de l'Agenda 2010. Candidat à la chancellerie, Steinbrück mit en avant le thème de la maîtrise des banques, plaidant pour la séparation des banques de dépôt et des banques d'affaire et pour la création d'un fonds de secours destiné à aider à la place du contribuable les banques européennes. Surtout, sur le plan politique, il exclut d'emblée la perspective de la reformation post-électorale d'une grande coalition. L'opposition avait de bons arguments à faire valoir : la Chancelière semblait se contenter de gérer la crise européenne et la prospérité allemande retrouvée, les réformes qui avaient soutenu le redressement économique de l'Allemagne remontaient à l'ère Schröder mais la prospérité retrouvée s'accompagnait aussi de la croissance de fortes inégalités.

Mais Peer Steinbrück rata complètement le début de sa campagne à l'automne et à l'hiver 2012-2013. Les revenus considérables qu'il avait empochés en donnant des conférences depuis son départ du gouvernement en 2009 avaient nourri des polémiques, que le candidat contribua à entretenir par ses propres maladresses. La popularité de la Chancelière auprès de l'électorat féminin, qui venait remettre en cause plusieurs décennies d'inflexion progressive de cet électorat vers la gauche, que Peer Steinbrück qualifia de « *Frauenbonus* » d'Angela Merkel, lui valut un procès en machisme dans l'opinion⁽⁹⁾. Particulièrement maladroites et mal reçues furent également ses réflexions sur le salaire insuffisant du Chancelier⁽¹⁰⁾. Plus sarcastique que diplomate, bien en cours dans les milieux patronaux alors qu'il n'avait hésité, dans l'exercice de ses fonctions de ministre fédéral des Finances, à traiter de « pleurnichards »⁽¹¹⁾ ceux qui s'opposaient aux rigueurs de la politique d'austérité qu'il mettait en œuvre, Peer Steinbrück comptait des ennemis, y compris dans son propre parti : à la différence de l'Union, le SPD n'apporta donc d'emblée qu'un soutien très mitigé à son candidat. Il devait en résulter un découplage dans l'organisation de la campagne qui demeura peu satisfaisant, le candidat étant censé s'adresser prioritairement aux classes moyennes alors que le parti devait mener campagne auprès des classes populaires, noyau dur de son électorat traditionnel. Les choix du candidat social-démocrate en matière de politique européenne demeuraient par ailleurs assez flous, la critique de l'isolement de l'Allemagne sur la scène européenne ne s'accompagnant ni de l'annonce de la création d'euro-obligations, ni de celle d'une politique de relance concertée. Certes, sur l'axe de la justice sociale, le candidat social-démocrate annonça l'instauration d'un salaire

9 Benoît VITKINE, « Les impairs du candidat SPD plombent sa campagne », *Le Monde*, 3 janvier 2013.

10 17 000 euros par mois. Steinbrück prétendit à tort que certains fonctionnaires bénéficiaient de revenus plus élevés.

11 F. LEMAÎTRE, « M. Peer Steinbrück, l'ancien grand argentier » (note 8).

minimum à 8,50 € de l'heure et la lutte contre les loyers trop élevés. L'assainissement des finances publiques devait lui permettre de dégager une marge de manœuvre dans trois domaines : l'éducation, le désendettement des villes et l'amélioration des infrastructures. Le repositionnement social de Steinbrück demeurait cependant peu crédible en fonction de son passé : à la fin de l'année 2012, l'opposition ne parvenait pas à décoller dans les sondages, même si l'incertitude demeurait, l'Union atteignant 40 % des intentions de vote contre 28 % pour le SPD et 14 % pour les *Grüne*⁽¹²⁾. La cote de popularité d'Angela Merkel demeurait l'atout maître de l'Union, la Chancelière étant manifestement en position de force.

Certes, le 20 janvier 2013, la victoire à l'arraché de la coalition rouge-verte en Basse-Saxe confirma la difficulté que rencontraient les conservateurs à convertir en voix la popularité d'Angela Merkel⁽¹³⁾. Lors du congrès extraordinaire du SPD à Augsburg, le 14 avril 2013, alors que les intentions de vote en faveur de l'opposition sociale-démocrate restaient au plus bas dans les sondages, la volonté de Steinbrück de proposer au pays une alternative de gauche avec les *Grüne* apparaissait de moins en moins crédible et défendable, face à une opinion publique qui souhaitait majoritairement la reconstitution d'une grande coalition. Dans ces conditions, le candidat social-démocrate n'eut d'autres solutions que d'infléchir sa campagne à gauche, rompant officiellement avec la ligne Schröder dont il était l'héritier, promettant l'instauration d'un salaire minimum et envisageant une hausse des impôts⁽¹⁴⁾. Pour attirer à lui l'aile gauche du SPD, il promit d'attribuer, en cas de victoire, le poste de ministre fédéral du Travail à un(e) opposant(e) aux réformes de l'ère Schröder⁽¹⁵⁾.

Au mois de mai 2013, les sociaux-démocrates attaquèrent en vain Angela Merkel sur le thème de l'Europe, Peer Steinbrück prônant alors un plan Marshall pour le continent. Plus inquiétante pour la Chancelière et son parti fut dans le même temps l'annonce de la création d'une nouvelle formation, l'Alternative pour l'Allemagne (AfD), qui fit de la dénonciation de l'euro son thème de bataille pour les élections générales. Un sondage paru dans le *Bild* du 23 avril 2013 accorda immédiatement 5 % des intentions de vote à la nouvelle formation en gestation, dont il était cependant encore permis de douter qu'elle soit en mesure de se structurer sur l'ensemble du territoire allemand d'ici l'été⁽¹⁶⁾. Mais la concurrence de l'Alternative pour l'Allemagne, parti eurosceptique soudainement en mesure d'entrer au *Bundestag*, pouvait inciter la Chancelière à se montrer moins intransigeante face aux Européens qui lui demandaient plus de souplesse. Pour faire échec à l'opposition sociale-démocrate, Angela Merkel n'hésita pas alors à reprendre à son compte au mois de juin les idées du programme de l'opposition, avalisant à son tour l'idée d'un salaire minimum et d'une politique d'encadrement des loyers.

12 Frédéric LEMAÎTRE, « Peer Steinbrück se lance à la poursuite d'Angela Merkel », *Le Monde*, 11 décembre 2012.

13 Frédéric LEMAÎTRE, « Le SPD requinqué mène bataille sur le terrain social », *Le Monde*, 31 janvier 2013.

14 Frédéric LEMAÎTRE, « Élections en Allemagne. Peer Steinbrück rompt avec la ligne Schröder », *Le Monde*, 16 avril 2013.

15 Frédéric LEMAÎTRE, « En Allemagne, Peer Steinbrück enrôle la gauche du SPD dans son équipe », *Le Monde*, 29 mai 2013.

16 Frédéric LEMAÎTRE, « L'Allemagne résiste aux pressions européennes », *Le Monde*, 24 avril 2013.

À la fin du mois d'août, la préparation des élections régionales bavaroises, qui se déroulaient une semaine avant les élections générales, offrit à la Chancelière l'opportunité d'un déplacement en terrain conquis, sur une terre de plein emploi. Angela Merkel y vanta les mérites d'une politique économique fondée sur l'investissement et la recherche. Mais l'instrumentalisation dans la campagne de la mémoire des anciens détenus du camp de concentration de Dachau, à travers l'hommage que leur rendit la Chancelière, suscita cependant un débat dans l'opinion publique⁽¹⁷⁾. Quoi qu'il en soit, le 15 septembre 2013, avec 47,7 % des secondes voix, en progression de 4,2 %, la CSU retrouva la majorité absolue des sièges au *Landtag* de Munich qu'elle avait perdue en 2009, alors que le FDP, son partenaire de coalition, disparaissait du parlement bavarois avec 3,3 % de secondes voix, en recul de 4,7 %. Le SPD avait obtenu 20,6 % des voix, en progrès de 2 %, les Électeurs libres bavarois, des conservateurs eurosceptiques, 9 % en recul de 1,2 %, les *Grüne* 8,6 % en recul de 0,8 %. *Die Linke* et le Parti pirate avec 2 % des voix restaient en dehors du *Landtag* de Munich⁽¹⁸⁾. Le triomphe de la CSU en Bavière ne pouvait qu'être de très bon augure pour la Chancelière dans la perspective des élections générales.

2. Le résultat des élections législatives du 22 septembre 2013

Répartition des premières et des secondes voix entre les principaux partis lors des élections législatives du 22 septembre 2013⁽¹⁹⁾

Nombre d'électeurs inscrits				61 903 903
Votants	71,5 %			44 289 652
Secondes voix valables	98,7 %			43 702 474
Partis	% Premières voix	% Secondes voix	Gains/Pertes 2013-2009 en % des secondes voix	Nombre de secondes voix
CDU/CSU	45,3 %	41,5 %	+ 7,7 %	18 157 256
dont CDU	37,2 %	34,1 %	+6,9 %	14 913 921
dont CSU	8,1 %	7,4 %	+0,9 %	3 243 335
SPD	29,4 %	25,7 %	+2,7 %	11 247 283
FDP	2,4 %	4,8 %	-9,8 %	2 082 305
Die Linke	8,2 %	8,6 %	-3,3 %	3 752 577
Grüne	7,3 %	8,4 %	-2,3 %	3 690 314
AfD	1,9 %	4,7 %	-	2 052 372
Autres	5,5 %	6,3 %	+0,3 %	2 720 367
dont Pirates	2,2 %	2,2 %	+0,2 %	958 507
dont NPD	1,5 %	1,3 %	-0,2 %	560 660
dont Électeurs libres	1,0 %	1,0 %	-	422 857

17 Frédéric LEMAÎTRE, « En Bavière, terre de plein emploi, Angela Merkel est en terrain conquis », *Le Monde*, 22 août 2013.

18 Forschungsgruppe Wahlen E.V., *Landtagswahl in Bayern 15. September 2013*.

19 Forschungsgruppe Wahlen E.V., *Bundestagswahl. Eine Analyse der Wahl vom 22. September 2013*, p. 7, 62 et 63.

Le résultat des élections législatives du 22 septembre 2013 offre, en termes de transferts de voix, un visage inverse à celui des élections de 2009 : les deux grands partis populaires, l'Union et le SPD, ont regagné des voix, tandis que les petits partis, grands vainqueurs de la précédente consultation, en ont perdus. Mais le parallélisme que l'on peut établir entre l'Union et le SPD doit s'en tenir à ce constat élémentaire, tant leurs gains restent dissemblables : 3,5 millions de suffrages pour l'Union, 1,25 million seulement pour le SPD. L'écart entre les deux partis en termes de secondes voix s'élève désormais à près de 7 millions de suffrages, soit près de 16 %, un retard en pourcentage qui ramène le SPD au niveau des heures sombres des consultations de 1953 et de 1957⁽²⁰⁾. Le score de l'Union à 41,5 % des secondes voix constitue un succès éclatant, son meilleur résultat depuis 1990, l'Union n'ayant plus franchi la barre des 40 % depuis 1994. Quant au SPD, son score de 25,7 % marque certes un arrêt dans la voie du déclin électoral continu dans laquelle il s'était engagé depuis 1998. Mais il n'en représente pas moins le deuxième plus mauvais résultat du parti lors d'une élection législative fédérale de toute l'histoire de la RFA depuis 1949, un peu au-dessus des 23 % de septembre 2009, mais encore nettement en dessous des 29,2 % d'août 1949 ou des 28,8 % de septembre 1953. Les gains du SPD demeurent modestes et ils ne peuvent occulter la sévère déconvenue que représente le résultat de ces élections pour la direction du parti et son candidat à la chancellerie. Pour la troisième fois depuis 2005, le SPD doit s'incliner devant Angela Merkel.

L'illustration la plus spectaculaire du recul des petits partis est bien sûr constituée par l'effondrement, au demeurant prévisible et annoncé, du FDP qui perd environ les deux tiers des suffrages, 4,2 millions de secondes voix soit 9,8 %, qui lui avaient permis d'atteindre son score record de 14,6 % en septembre 2009 : le FDP ne parvient pas à franchir la barre des 5 % au plan national et se retrouve, pour la première fois depuis 1949, exclu du *Bundestag*. Confrontés à l'obstacle nullement négligeable pour eux de la clause des 5 % qui conditionnait leur survie politique dans le système des partis (ouest-)allemand depuis les années 1950, souvent menacés de disparaître du *Bundestag*, les libéraux-démocrates avaient cependant toujours réussi jusqu'alors à tirer leur épingle du jeu, avec l'appui d'une fraction de l'électorat de l'un des deux partis populaires, qui apportait une aide secourable et nullement désintéressée à un parti « faiseur de roi » et à un potentiel partenaire de coalition. Les libéraux-démocrates du FDP étaient ainsi parvenus à se maintenir à 7,7 % en septembre 1957, un an après avoir rompu avec le chancelier Adenauer, à 5,8 % en septembre 1969, après avoir peiné pendant trois ans à incarner une opposition crédible au sein du *Bundestag* face à la Grande coalition, à 7 % en mars 1983, après avoir rompu à l'été et à l'automne 1982 la coalition sociale-libérale dirigée par Helmut Schmidt et après avoir obtenu un sursis de quelques mois, synonyme de survie politique, du nouveau chancelier Helmut Kohl, ou encore à 6,2 % en septembre 1998 à la fin de l'ère Kohl, alors que la disparition du FDP de nombreux *Landtage* dans les années 1990 avait paru annoncer leur élimination définitive du *Bundestag*. Mais en septembre 2013, le FDP n'a pas pu compter sur l'appui bienveillant et compréhensif d'une fraction de l'électorat du parti majoritaire, au demeurant maladroitement sollicité par la direction du FDP en fin de campagne.

20 *Ibid.*, p. 11.

Les résultats du 22 septembre 2013 constituent aussi, dans une moindre mesure, une sévère déconvenue pour les *Grüne* ramenés à la dure réalité des 8,4 %, alors que les sondages leur avaient promis pendant toute la campagne un score à deux chiffres autour de 14 %. Les pertes des *Grüne*, à 2,3 %, restent cependant inférieures à celles de *Die Linke*, à 3,3 %, mais le parti de la gauche radicale parvient cependant à devenir le troisième parti allemand avec 8,6 % des secondes voix.

Avec la disparition du FDP, le *Bundestag* issu des élections du 22 septembre 2013 présente une configuration resserrée autour de quatre fractions parlementaires, contre cinq au cours de la précédente législature. En fait, un simple déplacement minime de 235 571 secondes voix sur un total de 43 702 474 secondes voix valables, soit 0,54 %, aurait abouti à une configuration très différente avec non pas quatre mais six fractions parlementaires : il n'a manqué en effet que 102 819 secondes voix au FDP pour faire son retour au *Bundestag*, et 132 752 secondes voix à l'Alternative pour l'Allemagne pour y réussir son entrée.

Gains et pertes dans la répartition des sièges entre les partis
lors de la dix-huitième législature ⁽²¹⁾

	Nombre total des sièges		Mandats directs		Mandats de liste	
CDU/CSU	311	+72	236	+18	75	+54
dont CDU	255	+61	191	+18	64	+43
dont CSU	56	+11	45	0	11	+11
SPD	193	+47	58	-6	135	+53
Die Linke	64	-12	4	-12	60	0
Grüne	63	-5	1	0	62	-5
FDP	0	-93	0	0	0	-93
Total	631		299		332	+9

Les commentateurs ont pu relever qu'avec la courte incapacité du FDP et de l'AfD à franchir la barre des 5 %, ce sont cette fois-ci 15,7 % des suffrages exprimés qui ne sont pas représentés au *Bundestag*, pourcentage exceptionnellement élevé, surtout par rapport à la configuration des années 1970. Si l'on prend en considération les 28,5 % d'abstentionnistes chez les électeurs inscrits, qui font des élections générales du 22 septembre 2013 la deuxième participation la plus faible de toute l'histoire électorale de la RFA, ce sont au total plus des deux cinquièmes des électeurs allemands de 2013 qui ne sont pas représentés au *Bundestag* ⁽²²⁾. Cette situation pose la question de la légitimité et de la crédibilité du gouvernement issu de ce parlement, au moment où la coalition des deux grands partis populaires ne représente qu'une minorité de 29,4 millions de secondes voix sur un total de près de 62 millions d'électeurs inscrits.

La répartition des mandats entre les partis au *Bundestag* aboutit par ailleurs à un paradoxe évident. Minoritaire en voix au sein du pays, le centre-gauche et la gauche obtiennent une courte majorité en sièges au sein du *Bundestag*, du fait de l'incapacité

21 *Ibid.*, p. 68.

22 Jérôme VAILLANT et Hans STARK, « Victoire en demi-teinte des chrétiens-démocrates aux élections fédérales du 22 septembre 2013 », *Allemagne d'aujourd'hui*, n° 206, octobre-décembre 2013, p. 5.

du FDP et de l'AfD à franchir la barre des 5 %, face à une Union qui, en dépit de son éclatant succès, échoue, à cinq sièges près, à obtenir une majorité absolue au parlement, comme en septembre 1957. L'Union se retrouve ainsi minoritaire en sièges face à la gauche parlementaire, faute de pouvoir bénéficier de l'appui d'un partenaire au centre-droit. Cette situation ne devait pas avoir de réelles conséquences dans la mesure où une coalition des trois partis de gauche restait inenvisageable, condamnée par l'opinion publique, et au demeurant arithmétiquement très fragile. *Die Linke* était encore réputée non-coalisable lors de la campagne par le SPD et son candidat Peer Steinbrück. Mais cette configuration n'en pose pas moins, à terme, le problème de la cohérence de la traduction en sièges au sein du *Bundestag* des rapports enregistrés en voix entre les partis dans le pays. La configuration très particulière issue des élections du 22 septembre 2013 peut contribuer à remettre en question la légitimité juridique de la clause des 5 %.

**Répartition des secondes voix entre les principaux partis en pourcentage
entre l'Ouest et l'Est de l'Allemagne** ⁽²³⁾

Ouest (avec Berlin-Ouest)		Est (avec Berlin-Est)	
CDU/CSU:	42,2 %	CDU:	38,5 %
SPD:	27,4 %	Die Linke:	22,7 %
Grüne:	9,2 %	SPD:	17,9 %
Die Linke:	5,6 %	AfD:	5,8 %
FDP:	5,2 %	Grüne:	5,1 %
AfD:	4,4 %	NPD:	2,8 %
Parti pirate:	2,1 %	FDP:	2,7 %
NPD:	1,0 %	Parti pirate:	2,4 %
Électeurs libres:	0,9 %	Électeurs libres:	1,2 %

Les élections législatives du 22 septembre 2013 ont confirmé l'existence de deux systèmes de partis sur le territoire fédéral allemand, à deux grands partis populaires à l'Ouest et à trois partis à l'Est, mais également avec des différences régionales toujours sensibles. L'Union est aussi puissante à l'Ouest qu'à l'Est, tout en obtenant à l'Est, comme le SPD, des résultats inférieurs à sa moyenne nationale. Hégémonique dans le sud de l'Allemagne, où elle a enlevé la totalité des mandats directs dans les *Länder* de Bavière et de Bade-Wurtemberg comme en Sarre, l'Union a obtenu aussi la totalité des mandats directs à l'Est dans les nouveaux *Bundesländer* de Saxe, de Saxe-Anhalt, de Thuringe et de Mecklembourg-Poméranie. En progrès à l'Ouest mais stagnant à l'Est, le SPD conserve des fiefs électoraux dans le nord-ouest de l'Allemagne, en particulier en Rhénanie du Nord-Westphalie. *Die Linke*, devenue la troisième force parlementaire au *Bundestag*, reste un parti protestataire à l'Ouest, mais le deuxième parti populaire à l'Est où elle est cependant en net recul, perdant en dehors de Berlin-Est douze mandats directs conquis en 2009. Les *Grüne* restent le plus important des petits partis à l'Ouest, mais témoignent toujours d'une faiblesse structurelle à l'Est où, en dehors de Berlin où

²³ *Bundestagswahl* (note 19), p. 8.

ils ont conservé leur seul mandat direct, ils ne parviennent pas à franchir la barre des 5 %. Ils obtiennent leurs meilleurs résultats à plus de 12 % dans les trois villes-États de Brême, Hambourg et Berlin, mais sinon ils ne sont en mesure de franchir la barre des 10 % que dans le seul *Land* du Bade-Wurtemberg. Le FDP n'est parvenu à franchir la barre des 5 % que dans six *Länder* de l'Ouest, obtenant son meilleur score à 6,2 % dans le Bade-Wurtemberg, où il enregistre cependant une perte de plus de 12 %. Mais à l'Est, en recul de près de 8 %, le FDP se retrouve dans la situation d'une formation politique marginale, sous la barre des 3 % dans les nouveaux *Bundesländer* du Brandebourg, de Mecklembourg-Poméranie, de Saxe-Anhalt et de Thuringe. L'Alternative pour l'Allemagne réussit sa percée électorale en attirant un électorat très composite d'abord en provenance du FDP (430 000 voix), mais également de *Die Linke* (340 000 voix) et de l'Union (290 000 voix) et, dans une moindre mesure, d'anciens abstentionnistes (210 000 voix) et d'anciens électeurs du SPD (180 000) et des *Grüne* (90 000) ⁽²⁴⁾. En dessous de la barre des 5 % à l'Ouest, où elle réussit néanmoins à franchir celle-ci en Sarre, dans le Bade-Wurtemberg et en Hesse, l'AfD obtient ses meilleurs résultats à l'Est, culminant à 6,8 % des secondes voix en Saxe. Quant au NPD, groupusculaire à l'Ouest, il obtient ses meilleurs résultats à l'Est où il devance le FDP, franchissant la barre des 3 % en Saxe et en Thuringe ⁽²⁵⁾.

Interrogés à la veille des élections sur ce qui leur paraissait le plus important de savoir quel(s) parti(s) gouvernerai(en)t ou quelle personnalité deviendrait Chancelier, 56 % des électeurs ont répondu oui à la première question, contre 62 % en 2009, et 34 % oui à la deuxième question, contre 28 % en 2009. La personnalisation croissante de l'élection apporte une clé interprétative essentielle à la compréhension du résultat de celle-ci. Dans les semaines précédant l'élection, 60 % des électeurs souhaitaient conserver Angela Merkel à la chancellerie, contre 31 % qui se prononçaient en faveur de Peer Steinbrück. C'était le souhait, bien évidemment, de 97 % des électeurs de l'Union, de 90 % des électeurs du FDP et de 60 % des électeurs de l'AfD, mais de manière tout à fait remarquable la Chancelière sortante attirait aussi les suffrages de 43 % des électeurs de *Die Linke*, de 39 % des *Grüne* et même de 18 % de ceux du SPD ⁽²⁶⁾. Angela Merkel apparaissait comme plus sympathique, crédible, capable, compréhensive, comme plus apte à lutter contre la crise de l'euro, à créer des emplois et à solutionner les problèmes de l'avenir, Peer Steinbrück ne l'emportant que sur le terrain de la justice sociale ⁽²⁷⁾. La Chancelière constituait indiscutablement le meilleur argument électoral de son parti : 68 % des Allemands lui faisaient d'ailleurs personnellement crédit de la réussite de l'action gouvernementale, contre 21 % seulement qui mentionnaient en premier lieu le programme de l'Union. Entraînés par la locomotive Merkel, les partis de l'Union apparaissaient à leur tour comme plus compétents en matière de chômage, de salaires et de prix, face à la crise de l'euro, au problème des retraites et en matière d'éducation, d'impôts, de politique familiale et des questions d'avenir, ne le cédant au SPD qu'en

24 Claire DEMESMAY et Daniela HELMERL, « Derrière le vote du Bundestag : Portrait-robot des électeurs allemands », *Allemagne d'aujourd'hui*, n° 206, octobre-décembre 2013, p. 13.

25 *Bundestagswahl* (note 19), p. 12-13.

26 *Ibid.*, p. 24-25.

27 *Ibid.*, p. 28.

matière de justice sociale, qui n'arrivait d'ailleurs qu'au dernier rang des préoccupations principales, et aux *Grüne* sur les questions de l'énergie⁽²⁸⁾. Le triomphe d'Angela Merkel et des partis de l'Union a reflété finalement un état de satisfaction de l'opinion, en dépit de l'inquiétude persistante : 81 % des Allemands pensaient que la situation économique de leur pays était meilleure que celle des autres pays européens et 58 % considéraient que leur situation économique personnelle était bonne⁽²⁹⁾.

Face à la bonne image de l'Union dans l'opinion publique, confortée par la popularité d'Angela Merkel, le SPD a connu tout au long de la campagne un problème de mobilisation, seulement 22 % de ses adhérents ayant cru à la victoire, l'alternative de la coalition rouge-verte n'étant pas apparue crédible et souhaitable aux yeux de l'opinion. La victoire est revenue au parti qui a su le mieux mobiliser son électorat, en dépit d'un taux d'abstention élevé. Les dissensions internes dans chaque camp ne manquaient pas, mais le SPD en a le plus pâti. Tous les dirigeants du SPD, à commencer par le candidat à la chancellerie, avaient été en fait associés à la politique de l'Agenda 2010 et de la législation Hartz. Le tournant social-libéral du SPD au début des années 2000 a profondément modifié et remodelé l'identité du parti : le démantèlement de l'État-providence, la réduction des prestations sociales, l'introduction de la flexibilité du marché du travail ont eu un coût très lourd pour le SPD, qui était associé à l'image du parti qui contribuait à la redistribution des bénéfices du capital, et qui a vu ainsi s'éloigner de lui des adhérents, une partie des cadres syndicaux et une fraction conséquente de son électorat, en particulier dans les classes moyennes inférieures. La rupture est intervenue lors des élections de 2009, mais en 2013 le SPD n'est pas parvenu à regagner leur confiance. Au sein des partis de l'Union et de leur électorat, les dissensions internes ne sont pas aussi profondes. Mais la question de l'euro, la politique sociale et la politique de la famille, dont la modernisation implique une remise en cause de la répartition des rôles entre les sexes dans la société, constituent des éléments de discord potentiels. Essentiellement en milieu rural, un courant conservateur manifeste une opposition à toute nouvelle approche des questions de société. Mais l'Union a su justement tirer profit de la popularité d'Angela Merkel pour occulter ces risques de dissensions internes au sein de son électorat. En jouant la carte du consensus, en évitant les débats sur les questions de fond et les affrontements idéologiques, l'Union, beaucoup mieux que le SPD, a su unifier et mobiliser son électorat⁽³⁰⁾.

3. Vers une nouvelle grande coalition

Le triomphe indiscutable d'Angela Merkel au soir du 22 septembre 2013 n'avait donc qu'une contrepartie, au demeurant nullement insurmontable. Minoritaire en sièges au sein du nouveau *Bundestag*, l'Union devait rechercher un partenaire, la Chancelière ayant exclu la perspective d'un gouvernement chrétien-démocrate minoritaire. *Die Linke* étant considérée comme non-coalisable et incompatible avec l'Union, le choix se trouvait limité au SPD et aux *Grüne*. Ceux-ci étaient divisés, les fondamentalistes étant

28 *Ibid.*, p. 31-34.

29 *Ibid.*, p. 35.

30 Ulrich EITH, « L'Allemagne après les élections du 22 septembre 2013 : entre continuité politique et changements structurels », *Note Cerfa 107*, décembre 2013, Ifri, p. 9-11 et 19-23.

hostiles et les réalistes favorables à une coalition avec l'Union. Pour le SPD, la perspective d'une nouvelle grande coalition constituait un choix douloureux : Peer Steinbrück avait axé toute sa campagne sur le refus d'une telle configuration, et le souvenir du précédent des années 2005-2009 restait cuisant, l'électorat ayant durement sanctionné en 2009 le SPD rendu principal responsable de la politique d'austérité et du recul à 67 ans de l'âge de la retraite. Mais dès la fin du mois de septembre 2013, des négociations s'engagèrent entre la CDU/CSU et le SPD⁽³¹⁾. Au sein du SPD, la base militante semblait encore moins favorable que les dirigeants à l'idée d'une nouvelle grande coalition. Le congrès du SPD à Leipzig, du 14 au 16 novembre 2013, se déroula sur fond de désarroi idéologique, après les deux sévères déconvenues électorales en 2009 et en 2013⁽³²⁾. Mais au cours de ce congrès, sans doute sous les poids du désarroi mais aussi des exigences à terme de la stratégie de la reconquête du pouvoir, le veto national contre *Die Linke* sauta. Pour la première fois, dans la perspective des élections générales de 2017, la direction du SPD envisagea la formation d'une coalition à Berlin avec le parti de la gauche radicale, renonçant à stigmatiser *Die Linke* comme non-coalisable.

Les négociations du contrat de coalition entre l'Union et le SPD entraînèrent la constitution de pas moins de douze groupes de travail : c'était un record, mais aussi une nécessité, compte tenu des fortes réticences qui subsistaient en particulier dans l'appareil social-démocrate. Il fallait dans ces conditions impliquer directement un maximum de cadres, dirigeants et mais aussi intermédiaires, dans les négociations, qui demeurèrent tendues jusqu'à la fin. La conclusion du *Koalitionsvertrag* fut annoncée le 27 novembre 2013. Sous le titre *Construire l'avenir de l'Allemagne*⁽³³⁾, il se présentait sous la forme d'un texte de 185 pages, divisé en huit chapitres⁽³⁴⁾. Le préambule se référait à l'économie sociale de marché, « partie essentielle de notre société solidaire, ouverte et de liberté »⁽³⁵⁾. Pour fortifier l'économie de l'Allemagne, 3 % du PNB devait être investi dans la recherche. Et les infrastructures devaient contribuer aussi à l'investissement pour l'avenir : la CSU avait obtenu que les véhicules étrangers soient désormais assujettis au paiement d'une vignette sur les autoroutes allemandes, sous réserve que la mesure soit en conformité avec le droit de l'Union européenne⁽³⁶⁾. Pour réussir le tournant énergétique et réduire l'émission des gaz à effet de serre, la part des énergies renouvelables devait atteindre 40 à 45 % en 2025 et 55 à 60 % en 2035⁽³⁷⁾. Au titre de la politique sociale, le SPD avait donc obtenu l'instauration d'un salaire minimal de 8,50 € de l'heure sur tout le territoire fédéral au 1^{er} janvier 2015,

31 Frédéric LEMAÎTRE, « En Allemagne, les sociaux-démocrates vont négocier avec Angela Merkel », *Le Monde*, 29-30 septembre 2013.

32 Frédéric LEMAÎTRE, « En Allemagne, les sociaux-démocrates en plein désarroi idéologique », *Le Monde*, 16 novembre 2013.

33 *Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*. 18. Legislaturperiode.

34 1 Croissance, innovation et bien-être. 2 Plein emploi, bon travail et sécurité sociale. 3 Des finances solides. 4 Solidarité de la société. 5 État moderne, sécurité intérieure et droits des citoyens. 6 Une Europe forte. 7 Responsabilité dans le monde. 8 Méthode de travail de la coalition.

35 *Koalitionsvertrag* (note 33), p. 8.

36 *Ibid.*, p. 39-40.

37 *Ibid.*, p. 49-51.

revendication portée au cours de la campagne par Peer Steinbrück et à laquelle s'était finalement ralliée Angela Merkel. Revenant également sur le principe de la retraite à 67 ans, auquel il estimait avoir dû payer un lourd tribut électoral, le SPD avait aussi fait reconnaître la possibilité pour les salariés de 63 ans ayant cotisé pendant 45 ans de pouvoir prendre une retraite à taux plein à partir du 1^{er} juillet 2014⁽³⁸⁾. Au titre des retraites également, toutes les mères et tous les pères dont les enfants étaient nés avant 1992 obtiendraient à partir du 1^{er} juillet 2014 un point de rémunération supplémentaire dans l'assurance vieillesse, comme l'avait souhaité la CDU/CSU⁽³⁹⁾. La politique budgétaire portait bien sûr le sceau de l'Union : dès 2014, le budget serait équilibré et à partir de 2015, les partenaires s'engageaient à ne pas créer de nouvelles dettes. La croissance des dépenses pour la législature ne devait pas excéder la croissance du PIB et, point essentiel pour l'Union, les impôts ne seraient pas augmentés⁽⁴⁰⁾. Le chapitre sur la solidarité mentionnait l'amélioration de l'égalité des chances, la nécessité des ponts entre les générations et le renforcement de la famille. Le SPD avait fait reconnaître le principe de la double nationalité pour les enfants nés en Allemagne de parents étrangers, désormais dispensés de la contrainte des choix⁽⁴¹⁾. Le chapitre sur l'Europe mentionnait en termes assez généraux la responsabilité politique européenne de l'Allemagne dans une Europe démocratique. La répétition de l'expression « capacité de concurrence » relevait davantage de la rhétorique de l'Union que de celle du SPD, alors que toute perspective de mutualisation de la dette avait disparu⁽⁴²⁾.

À la différence de 2005, une grande incertitude subsistait quant à l'acceptation du compromis que constituait le contrat de coalition par la base du SPD. Le Président du parti, Sigmar Gabriel, décida donc de soumettre le contrat à l'approbation de sa base. Cette procédure, au demeurant parfaitement démocratique, avait cependant l'inconvénient de paraître laisser ratifier le vote national du 22 septembre 2013 par les seuls 476 000 adhérents du SPD. Le parti et ses militants se retrouvèrent ainsi inévitablement soumis à la pression de l'opinion, dans la mesure où un vote négatif de leur part aurait pu signifier la remise en cause du scrutin du 22 septembre 2013 à travers l'organisation de nouvelles élections. Les militants sociaux-démocrates pouvaient utiliser le vote postal jusqu'au 12 décembre. Pour que le contrat de coalition soit adopté, il fallait que le taux de participation des adhérents du SPD s'élève au moins à 20 %. Le 14 décembre, la direction du SPD rendit public les résultats du référendum : la participation avait atteint 77,86 % et le oui l'emportait avec 75,96 % des suffrages exprimés⁽⁴³⁾. La victoire du oui apparut comme un succès indiscutable pour la direction du SPD, épaulée par la secrétaire générale du parti, Andrea Nahles, chef de file de l'aile gauche du SPD.

La décision du SPD rendit possible la réélection d'Angela Merkel au poste de Chancelière dès le 17 décembre 2013. La répartition des portefeuilles ministériels avait déjà fait l'objet de négociations entre les partis avant la consultation de la base militante sociale-

38 *Ibid.*, p. 68-72.

39 *Ibid.*, p. 73.

40 *Ibid.*, p. 87-88.

41 *Ibid.*, p. 105.

42 *Ibid.*, p. 156-160.

43 Frédéric LEMAÎTRE, « En Allemagne, les équilibres de "Merkel 3" », *Le Monde*, 17 décembre 2013.

démocrate⁽⁴⁴⁾. Le SPD obtenait six ministères, la CDU cinq et la CSU trois. Le Président du SPD, Sigmar Gabriel, fut nommé vice-chancelier et ministre fédéral de l'Économie et de l'Énergie, en charge de la gestion de l'important dossier de la sortie du nucléaire civil d'ici 2022. À ses côtés, Frank-Walter Steinmeier devint ministre social-démocrate des Affaires étrangères, et Andréa Nahles accéda au ministère du Travail, qui lui avait été promis pendant la campagne par Peer Steinbrück. Chez les chrétiens-démocrates, Wolfgang Schäuble, incontournable acolyte de la Chancelière, fut reconduit aux Finances et Ursula van der Leyen promue à la Défense⁽⁴⁵⁾. Le SPD semblait alors avoir le vent en poupe, en donnant le sentiment d'être parvenu à transformer une défaite électorale en victoire, à travers sa participation au gouvernement. Mais moins de deux mois plus tard, en février 2014, le scandale Sébastien Edathy, du nom d'un député social-démocrate obligé de démissionner du *Bundestag* après avoir été compromis dans une affaire de pédopornographie, vint remettre en cause cette embellie. Prévenu par un responsable social-démocrate, Edathy avait eu le temps de détruire ses disques durs avant l'organisation d'une perquisition. Les dirigeants sociaux-démocrates avaient effectivement été informés de l'affaire par Hans-Peter Friedrich, ministre chrétien-social de l'Agriculture dans la nouvelle grande coalition, et auparavant ministre de l'Intérieur dans le précédent gouvernement d'Angela Merkel, qui avait alors, semble-t-il, voulu prévenir ses collègues du SPD de ne pas accorder de trop importantes responsabilités à Edathy. Accusé d'avoir manqué à son devoir de réserve, Hans-Peter Friedrich dut présenter sa démission⁽⁴⁶⁾, dans ce qui constitua la première crise de la troisième grande coalition de l'histoire de l'Allemagne depuis 1949⁽⁴⁷⁾.

Résumé

Les élections législatives allemandes du 22 septembre 2013 ont abouti à une répartition des sièges qui présente un caractère paradoxal. La clause des 5 % a en effet exclu du Bundestag, pour la première fois depuis 1949, le FDP et a empêché aussi l'entrée au parlement fédéral de la nouvelle formation eurosceptique Alternative pour l'Allemagne. Ainsi, majoritaire en voix dans le pays, la droite parlementaire réduite dans l'enceinte du Bundestag au seul groupe CDU/CSU s'est retrouvée minoritaire en sièges, tandis que la gauche parlementaire, minoritaire en voix dans le pays, s'y est retrouvée majoritaire en sièges. Ayant apparemment remporté une victoire électorale triomphale, Angela Merkel n'a pu que reconstituer une grande coalition avec le SPD. Les conséquences des dernières élections législatives allemandes confirment aussi la tendance actuelle à la multiplication des grandes coalitions en Europe, sous les effets de la crise.

44 Frédéric LEMAÎTRE, « Allemagne: accord de coalition entre CDU et SPD », *Le Monde*, 28 novembre 2013.

45 F. LEMAÎTRE, « En Allemagne, les équilibres de "Merkel 3" » (note 43).

46 Frédéric LEMAÎTRE, « La grande coalition allemande connaît sa première crise politique », *Le Monde*, 19 février 2014.

47 Michel FABRÉGUET, « D'une Grande coalition à l'autre en Allemagne », *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, t. 40, n° 4, « Les grandes coalitions en Allemagne et en Autriche », octobre-décembre 2008, p. 519-535.

Zusammenfassung

Die Bundestagswahlen vom 22. September 2013 ergaben eine Sitzverteilung, die ein paradoxales Merkmal aufweist. Zum ersten Mal seit 1949 schloss die 5 % Klausel die FDP nämlich vom Bundestag aus und gewährte ebenfalls der neuen euroskeptischen Partei Alternative für Deutschland den Eintritt in den Bundestag nicht. Die parlamentarische Rechte hatte zwar bei den Wahlen die Mehrheit der Stimmen errungen, musste sich aber mit der Minderheit der Sitze abgeben, da sie sich innerhalb vom Bundestag nur auf die einfache Gruppe CDU/CSU beschränkte. Zur gleichen Zeit verfügte die parlamentarische Linke, die nur bei den Wahlen die Minderheit der Stimmen errungen hatte, über die Mehrheit der Sitze. Angela Merkel, die anscheinend einen triumphalen Wahlsieg erzielt hatte, musste erneut eine Großkoalition mit der SPD eingehen. Die Folgen der letzten deutschen Bundestagswahlen bestätigen ebenfalls die heutige Tendenz zur Vervielfältigung der Großkoalitionen in Europa wegen der Wirkungen der Krise.