La recherche du compromis

Comment gouverner après l'élection du *Bundestag*

François Talcy*

» Une victoire sans précédent – après deux mandats à la tête du gouvernement de Berlin depuis 2005, la chancelière Angela Merkel remporte un succès indéniable. *Dokumente/Documents* proposera dans son prochain numéro une analyse complète liée à la formation du nouveau gouvernement de Berlin. Pour comprendre les difficultés de composer une grande coalition, il faut d'abord rappeler que le scrutin du 22 septembre était avant tout une élection législative et non une élection à la chancellerie.

Bundestagswahl 2013
Ergebnisse, vorläufige Analyse sowie Wertung und Auswirkungen der Bundestagswahl 2013 mit einer Einschätzung der Lage aller dabei relevanten politischen Parteien.
Red.

Election au *Bundestag* du 22 septembre 2013

Inscrits	61 903 903
Participation	44 289 652 (71,5 %)
Coalition sortante	CDU/CSU-FDP
Chef de gouvernement sortant	Angela Merkel (CDU)
Nouvelle coalition	CDU/CSU-SPD
Nouveau chef de gouvernement	Angela Merkel (CDU)

	1ère voix 2013 (2009)	Mandats directs	2e voix	% 2013 (2009)	Total sièges (2009)
CDU	16 233 642 (+ 5,2 %)	191	14 921 877	34,2 (+ 6,9)	255 (+ 61)
CSU	3 543 733 (+ 0,7 %)	45	3 243 569	7,4 (+ 0,9)	56 (+ 11)
SPD	12 843 458 (+ 1,5 %)	58	11 252 215	25,7 (+ 2,7)	193 (+ 46)
Die Linke	3 585 178 (– 2,9 %)	4	3 755 699	8,6 (– 3,3)	64 (– 12)
Verts	3 180 299 (– 1,9 %)	1	3 694 057	8,4 (– 2,3)	63 (– 5)
FDP	1 028 645 (– 7,1 %)	0	2 083 533	4,8 (– 9,8)	0 (– 93)
AfD	810 915 (+ 1,9 %)	0	2 056 985	4,7 (+ 4,7)	0 (=)
Piraten	963 623 (+ 2,1 %)	0	959 177	2,2 (+ 0,2)	0 (=)

CDU et CSU constituent un groupe parlementaire commun (311 députés contre 33,8 % et 239 députés en 2009). La première voix permet l'élection directe d'un candidat par circonscription (à la majorité relative). Leur nombre correspond à la moitié des mandats au *Bundestag*. La deuxième voix est un scrutin à la proportionnelle qui permet de définir la répartition totale des sièges par partis politiques.
Source : Bundeswahlleiter 2009

* François Talcy est journaliste indépendant.

Contrairement à la loi électorale française qui permet aux électeurs au second tour d'influer sur l'importance de chaque parti à l'Assemblée Nationale, le rôle actif des électeurs allemands s'arrête à 18 heures, à la fermeture des bureaux de vote. Il ne leur reste plus qu'à suivre passivement les analyses des uns et des autres à la télévision. La formation d'un gouvernement de coalition reste l'affaire des états-majors politiques qui tiennent compte avant tout des nouveaux rapports de force au *Bundestag*.

Si les électeurs allemands ont témoigné leur confiance au parti chrétien-démocrate, dirigé par Angela Merkel, ils ont refusé dans le même temps de donner aux libéraux les moyens de maintenir en place la coalition chrétienne-libérale au pouvoir depuis 2009.

Première semaine : l'analyse

Au lendemain de l'élection, chaque formation politique fait le point. La chancelière (qui peut rester à la tête du gouvernement de Berlin, tant qu'une nouvelle majorité ne se dégagera pas au *Bundestag*) peut retenir les premiers enseignements du vote du 22 septembre : son parti frise certes la majorité absolue, mais le résultat ne suffit pas pour gouverner ; une alliance avec les libéraux n'est plus possible, il faut donc chercher un autre partenaire de coalition ; deux partenaires sont envisageables, du moins arithmétiquement, à savoir les sociaux-démocrates et les Verts. On pourrait citer également la question de la représentation bavaroise, la CSU cherchant à imposer ses vues une semaine après son succès aux élections régionales. Mais rien n'indique que la CSU serait prête au divorce en cas de désaccord avec la CDU.

On ne constitue pas un gouvernement de coalition en Allemagne sur un simple claquement de doigts : il faut surmonter (souvent avec circonspection) les divergences mises en exergue pendant la campagne électorale (souvent avec virulence), il convient par ailleurs de miser sur le compromis sans pour autant accepter les compromissions. La soirée électorale du 22 septembre, devenue alors un long épisode ennuyeux de spéculations que chaque dirigeant politique s'empresse de démentir ou de relativiser, laisse la place au bilan et aux premières répercussions.

CDU/CSU : Dès le soir, la chancelière, en sa qualité de présidente du parti chrétien-démocrate, a bien pris soin de ne pas sombrer dans un triomphalisme indécent. Sans même attendre les résultats définitifs du scrutin, elle n'a cessé de répéter qu'elle ne croyait pas à une majorité absolue des mandats – hypothèse qui lui aurait certes permis de constituer plus rapidement un gouvernement avec son allié bavarois, mais qui aurait incité les autres partis à s'organiser au sein d'une opposition hétéroclite, peu soucieuse d'apporter un quelconque soutien à un gouvernement conservateur. Renforcée par un résultat au-delà des espérances les plus optimistes de la campagne, Angela Merkel s'est donc contentée de dire qu'elle allait engager le dialogue avec les sociaux-démocrates et les Verts – à eux de dire s'ils veulent gouverner ou pas à ses côtés.

SPD : Dans le camp social-démocrate, c'est bien sûr la déception. Pendant toute la campagne, le candidat Peer Steinbrück avait exclu toute participation à un gouvernement dirigé par Angela Merkel. Ce qu'il a confirmé le soir du vote en ap-

prenant sa cinglante défaite. A tour de rôle, les dirigeants sociaux-démocrates ont bien sûr dit et répété que désormais la balle était dans le camp d'Angela Merkel. Traduction : ce serait à la chancelière sortante de faire les propositions qui inciteraient le SPD à s'allier à la CDU. En réalité, les sociaux-démocrates ont encore en mémoire la grande coalition de 2005, à l'issue de laquelle ils ont obtenu en 2009 le plus mauvais résultat électoral de leur histoire depuis 1949. Pas question de réitérer l'expérience, si c'est pour favoriser les chrétiens-démocrates en 2017. Ce à quoi les observateurs répliquent qu'après quatre années passées sur les bancs de l'opposition, le SPD n'a pu améliorer son score que de 2,7 %, soit le deuxième plus mauvais score de son histoire.

Die Linke : En perte de vitesse par rapport à 2009, la nouvelle gauche se retrouve à la troisième place au *Bundestag*. Les nostalgiques du communisme est-allemand et les déçus sociaux-démocrates de l'Agenda 2010 relativisent vite leur score médiocre, alors qu'ils pensaient profiter de la crise financière européenne et des débats sur l'euro. Ils disposent en effet d'un siège de plus que les Verts. Et, sur le papier du moins, ils pourraient aider le SPD et les Verts à constituer une majorité parlementaire pour remplacer Angela Merkel. Le SPD ne cesse cependant de refuser toute alliance avec *Die Linke*, dont l'ancien chef de file n'est autre que Oskar Lafontaine, ancien président du SPD.

Verts : Le parti écologiste se maintient avec 63 mandats, mais le résultat déçoit les militants et quelques personnalités qui critiquent sans ambages la campagne électorale de leur mouvement, axée sur les impôts et dominée par des débats critiques au lendemain de révélations (confirmées) sur des propos tenus jadis par certains écologistes sur la pédophilie. Résultat : les uns après les autres, les principaux dirigeants des Verts annoncent leur démission et reconnaissent avoir choisi les mauvais thèmes de campagne. Il est vrai que la CDU, après avoir décidé la fermeture des centrales nucléaires et mis fin à la conscription, a largement privé les Verts de leur principal cheval de bataille.

FDP : Suite à leur expulsion du *Bundestag* (pour la première fois depuis 1949), les libéraux tirent les conséquences qui s'imposent – tous les dirigeants annoncent leur démission pour permettre un nouveau départ, surtout en vue des prochaines échéances (européennes en 2014). Un nom traduit l'espoir que font reposer les libéraux sur leur nouvelle étoile montante : Christian Lindner, qui n'avait pas manqué dans le passé de critiquer ouvertement le président du FDP.

AfD : la nouvelle formation, baptisée *Alternative für Deutschland* (Alternative pour l'Allemagne), ne parvient certes pas à dépasser la barre des 5 %, mais ce résultat (comparable à celui du parti libéral, à 30 000 voix près) est considéré comme un début. Favorable à une séparation des pays forts et des pays faibles dans la zone euro, voire à l'exclusion des pays en crise de la zone monétaire européenne et au retour de la devise allemande, l'AfD place tous ses espoirs dans les élections européennes de 2014, où l'accès à la représentation parlementaire ne sera pas de 5, mais de 3 %.

Deuxième semaine : le Mikado

Le premier qui bouge a perdu. Tel est le sens de ce jeu, qui consiste à tirer son épingle du jeu sans provoquer d'éboulement. Petites phrases diluées savamment dans la presse, réflexions intimistes glanées ici et là – la préparation des premiers entretiens se met en place. Les uns considèrent telle ou telle coalition comme improbable, les autres se refusent à exclure toute éventualité. Mais personne ne pose de conditions, sauf indirectement. Après avoir obtenu le soutien de quelque 200 délégués en faveur d'un dialogue avec la CDU, le SPD fait savoir que si un contrat de coalition devait découler des négociations, il serait soumis au vote des 470 000 membres du parti. Les Verts, occupés par leurs problèmes internes au lendemain des démissions massives, ne savent pas trop qui des leurs serait l'interlocuteur de la CDU – une nouvelle élection du bureau s'impose, fixée au 19 octobre. Et certains militants font savoir, selon leurs préférences, qu'ils favoriseraient une coalition avec le SPD et *Die Linke* (ce que le SPD refuse), pendant que d'autres disent ne pas être hostiles à une alliance avec la CDU. Dans l'entourage de la chancelière, on souligne l'importance de la stabilité, mais rien n'est exclu. En déclarant vouloir sonder les intentions du SPD et des Verts, la chancelière montre son esprit d'ouverture sans vraiment s'engager. En acceptant le dialogue avec la CDU, les deux partis veulent prouver qu'ils sont à la hauteur d'une responsabilité gouvernementale, sans s'engager davantage. Car dans tous les cas, le maître mot reste : le compromis. Donc, si une coalition s'impose à tout prix, elle ne saurait se faire à n'importe quel prix. Les premiers entretiens ont surpris par l'absence de conflits et de débats, chacun voulant mettre en relief sa bonne volonté et rejeter un échec possible du dialogue sur son interlocuteur respectif. D'où des échanges polis sur les points qui rassemblent plutôt que de souligner les divisions sur les sujets qui fâchent.

Troisième semaine : le poker menteur

C'est la phase la plus intéressante de ces lendemains d'élection. Les plus faibles partenaires potentiels savent que la CDU a besoin d'un allié, ils essaient donc de faire monter les enchères. Mais la chancelière sait que l'entrée d'un des deux partis dans le gouvernement contraint l'autre à se contenter des bancs de l'opposition. Il convient donc de jauger à sa juste mesure le profit que pourrait avoir le choix de tel ou tel autre partenaire. Les sociaux-démocrates et les Verts ont-ils plus de chance de se refaire une santé en soutenant l'action du gouvernement ou en l'attaquant ? Peuvent-ils revendiquer un nombre de ministères ou même certains ministères prestigieux ? Dans le camp CDU, d'aucuns rappellent tout de même qui a remporté les élections du 22 septembre. Difficile de faire passer un score de 41,6 % pour un échec, quand les trois formations présentes au *Bundestag* (et qui refusent de s'associer) n'obtiennent ensemble que 42,7 % des suffrages. Quiconque veut éviter la paralysie du système politique se doit donc de choisir la voie du compromis.

Là est toute la subtilité du système électoral allemand, qui impose aux formations politiques de s'asseoir à une même table pour envisager la constitution d'une équipe gouvernementale, qui sera chargée d'appliquer à la lettre, non pas les promesses de campagne, mais les compromis formulés au lendemain de l'élection.

La troisième semaine d'après-campagne permet aux formations politiques, du moins à celles qui veulent éventuellement ou peuvent arithmétiquement s'associer, de poser leurs conditions, tout en tenant compte le plus possible des attentes des électeurs qui n'ont plus que les sondages pour faire entendre leur voix. Si les sondages semblent largement favorables à la formation d'une grande coalition, ils montrent également que les électeurs n'ont guère envie de retourner aux urnes. C'est vrai aussi pour les partis politiques qui voient plus de dangers qu'autre chose dans un nouveau scrutin. A part bien sûr les petites formations qui n'auraient rien à perdre dans une telle hypothèse, certaines n'hésitant pas à miser sur un effet de compassion, surtout à l'adresse du parti libéral. Mais ce qui est vrai pour le FDP, pourrait l'être aussi pour l'AfD qui n'a manqué son objectif que de 0,3 % le 22 septembre. Pourtant les grandes coalitions du passé n'ont pas laissé que de bons souvenirs. Après quatre années au gouvernement (de 2005 à 2009), la CDU et le SPD ont dû se ren-

La politique en couleurs

Le scénario 2013 de la formation du gouvernement, même s'il peut apparaître plus complexe que par le passé en raison des rapports de force au *Bundestag*, correspond à la tradition parlementaire. En 2005 déjà, la mise en place de la grande coalition CDU/CSU-SPD avait pris 65 jours, la rédaction du programme gouvernemental n'avait débuté qu'un mois après les élections. Cette année-là, la coalition rouge-verte (SPD-Verts) du chancelier sortant, Gerhard Schröder, n'avait plus de majorité, pas plus d'ailleurs que la CDU/CSU et le FDP. Dès le soir du scrutin, le président du parti libéral avait rejeté un « ménage à trois » : ni version « feux tricolores » (rouge-jaune-vert) des sociaux-démocrates avec les libéraux et les Verts, ni version « Jamaïque » (noir-jaune-vert) qui aurait rassemblé à une même table gouvernementale le FDP, les écologistes et les chrétiens-sociaux de Bavière sous direction chrétienne-démocrate.

L'élection de 1961 et la formation du gouvernement avaient également duré de longues semaines : 58 jours exactement pour aboutir à une coalition de la CDU/CSU avec le FDP, après quatre années de majorité absolue de la démocratie chrétienne du chancelier Konrad Adenauer. Les libéraux avaient finalement accepté d'entrer au gouvernement, posant néanmoins une condition : celle de la démission du chancelier en cours de mandat (ce qu'il fera en 1963).

Les négociations les plus rapides ont duré seulement 24 jours. Les délibérations de 1969 ont approuvé la formation d'une nouvelle coalition – sociale-libérale sous le chancelier Willy Brandt, celles de 1983 ont confirmé la coalition chrétienne-libérale mise en place en septembre 1982 en cours de législature par le chancelier Helmut Kohl.

L'année 1976 est un cas particulier, l'élection au *Bundestag* ayant eu lieu plus de deux mois avant la fin de la législature. Le nouveau gouvernement (coalition sociale-libérale) a pu donc prendre ses fonctions trois jours seulement après la fin de la période législative, mais 74 jours après l'élection.

Autre cas particulier : la formation du gouvernement Merkel 2 en 2009 n'a pris que 31 jours, la présidente de la CDU ayant annoncé dès le lendemain du scrutin qu'elle voulait absolument présenter ses ministres au plus tard le 9 novembre... pour pouvoir commémorer avec les chefs d'Etat et de gouvernement étrangers le 20e anniversaire de la chute du Mur de Berlin. Le 28 octobre, c'était chose faite.

dre à l'évidence : ensemble, ils ont perdu plus de 15 % des suffrages, résultat d'un mécontentement général auprès d'électeurs qui estimaient avoir été trompés. On se souvient que pendant la campagne de 2005, le SPD alors au pouvoir avec les Verts avait promis qu'il refuserait toute hausse de la TVA, alors que la CDU avait annoncé une hausse de deux points – en fin de compte, la coalition se mettra d'accord sur une hausse de... trois points.

L'autre sujet de mécontentement, c'est le poids de l'opposition parlementaire face aux deux grands partis. En 1976, CDU et SPD représentaient encore 91,2 % des suffrages, une seule formation, le FDP, pouvait aider l'un ou l'autre à gouverner. Aujourd'hui, les deux grands partis n'ont réussi qu'à rassembler 56,8 % des voix et les deux partis d'opposition sont trop faibles pour apporter leur soutien à l'un des deux. Une grande coalition donnerait 504 mandats au gouvernement, l'opposition (*Die Linke* et Verts) devrait alors se contenter de 127 sièges. Avec une confortable majorité des deux tiers, le gouvernement pourrait donc même réformer la Constitution. Tout cela bien sûr n'est que théorique, car depuis l'expérience de 2005-2009, personne n'a envie de recevoir la facture des électeurs en 2017 (et même avant, lors des européennes) et de se retrouver sur les bancs de l'opposition.

Quatrième semaine : la redistribution des cartes

Tout se décante à la mi-octobre : le ton monte certes lors d'une rencontre entre CDU et SPD,

mais les portes ne claquent pas pour autant. Le lendemain, CDU et Verts se séparent sans trouver de points communs suffisants qui auraient justifié une coalition gouvernementale, au demeurant peu populaire auprès des militants écologistes. Donc retour à la table du dialogue entre chrétiens-démocrates et sociaux-démocrates. Pour autant, les Verts laissent entendre qu'ils gardent une option pour une éventuelle coalition avec la CDU, peut-être en 2017, peut-être plus rapidement si le SPD devait baisser les bras face à l'intransigeance de la chancelière sur les sujets qui ont dominé la campagne des uns et des autres. Le ton adopté par les différents partis lors de ces prises de température aura surpris les états-majors politiques autant que les observateurs, comme si chacun voulait garder un atout dans son jeu en cas d'impasse. Alors que deux semaines plus tôt certains dirigeants politiques se voulaient intransigeants, la plupart d'entre eux ont nettement adouci leurs propos, faisant valoir qu'en présence de partis démocrates toute forme de coalition ne doit pas être exclue *a priori*.

Un mois après le scrutin, au lendemain de la constitution du *Bundestag* le 22 octobre, CDU et SPD se retrouvent donc à une même table pour écrire, ensemble et sans précipitation, le programme de gouvernement (y compris l'attribution des ministères) qui sera celui de l'Allemagne pour les quatre années à venir. Forts de l'expérience de 2009, aucun des participants n'a envie de bâcler ce travail.

Il ne restera plus alors qu'un obstacle à surmonter, celui que le SPD a mis en place pour la première fois : à savoir demander aux militants sociaux-démocrates leur feu vert pour mettre en place la troisième grande coalition de l'histoire de l'Allemagne fédérale.

A suivre dans le prochain numéro de *Dokumente/Documents*.

Une comparaison avec l'Autriche

Une semaine après l'élection des députés au *Bundestag* de Berlin, ce sont les électeurs autrichiens qui se sont rendus aux urnes pour élire le 29 septembre les 183 députés de la 25e législature au sein du Conseil national (*Nationalrat*). Les députés autrichiens sont élus pour 5 ans (contre 4 en Allemagne). Ils doivent obtenir au moins 4 % des suffrages pour siéger (5 % en Allemagne). La formation politique qui arrive en tête avec 26,8 % des voix, malgré une perte de 2,4 points par rapport à 2008, est le parti social-démocrate SPÖ de Werner Faymann. Le parti populaire autrichien (ÖVP) arrive à la seconde place avec 23,9 %, soit une baisse de 1,9 point. Ces scores sont pour les deux grands partis les plus mauvais de l'histoire de la Seconde République autrichienne. Malgré tout, la coalition SPÖ-ÖVP conserve une majorité au Conseil national avec 99 mandats. Le parti libéral FPÖ gagne 2,9 % et obtient 40 sièges avec un score de 20,5 %. Les Verts améliorent également leur résultat avec 12,4 % des voix, soit une progression de 1,9 point.

Au total, ce sont six partis politiques qui sont représentés dans le nouveau *Nationalrat*. A noter que le FPÖ, fondé en 1949 comme parti libéral, est en réalité depuis 1986 un parti populiste de la droite nationaliste. L'aile européenne du FPÖ a préféré quitter le mouvement en 1993 pour fonder le *Liberales Forum* (LIF), qui n'a obtenu que 2 % des voix en 2008. Aux dernières élections du 29 septembre, le LIF, associé au mouvement *Neues Österreich* (NEOS), obtient 4,9 % des suffrages, ce qui lui permet d'être représenté par 9 députés, c'est-à-dire la plus petite formation politique du Conseil.