



## La crise des réfugiés bouscule le paysage politique en Allemagne<sup>1</sup>

Après les élections régionales en Bade-Wurtemberg, Rhénanie-Palatinat et Saxe-Anhalt le 13 mars 2016 qui avaient vu se confirmer le succès du parti populiste antimigrants dénommé Alternative pour l'Allemagne (AfD), les élections dans le Land de Mecklembourg-Poméranie occidentale, le 4 septembre, avait pris quasiment la valeur d'un test national à un an des prochaines élections au Bundestag. Avec 20,8 % des voix, l'AfD a confirmé sa percée encore que dans ce Land de l'Est ce score ait été inférieur à celui réalisé en Saxe-Anhalt où l'AfD avait fait 24,3 % alors que dans les Länder de l'Ouest elle évoluait entre 10 et 15 % (15,1 % en Bade-Wurtemberg, 12,6 % en Rhénanie-Palatinat). En France comme en Allemagne, il n'a pas manqué de commentateurs pour annoncer déjà « la fin de l'ère Merkel » ou pour au moins voir dans ce nouveau score de l'AfD un revers cinglant pour la chancelière dont la circonscription électorale est à Rügen, à l'Est de la Poméranie occidentale, à la frontière avec la Pologne. L'argumentation se fondait sur le fait que pour la première fois l'AfD ravissait la deuxième place que

détenait dans le Land la CDU qui, en passant à 19 %, était distancée de près de trois points par l'AfD. Cela représente à n'en pas douter un revers sérieux pour la CDU et la chancelière, mais ce revers est plus symbolique, pour aussi important que soit le symbolique désormais dans une vie politique excessivement médiatisée, personnalisée et sensationnalisée.

Pour mesurer la portée du scrutin dans le Mecklembourg-Poméranie occidentale, il n'est peut-être pas inutile de rappeler la place de celui-ci parmi les 16 Länder (États fédérés) de l'Allemagne. S'il est le 6<sup>e</sup> par la superficie (23 000 km<sup>2</sup>), il est, avec moins de 1,8 million d'habitants le 14<sup>e</sup> par la population, juste devant les petits États de la Sarre et de Brème, dans un État qui en compte au total 82 millions. C'est dire son manque de réelle représentativité au plan national et l'exagération des commentaires qui ne prennent pas en compte cette dimension. Il n'en reste, assurément, pas moins que la chancelière a essuyé un nouveau revers et que celui-ci est essentiellement dû à sa politique jugée favorable aux réfugiés. À la veille du scrutin, A. Merkel d'ailleurs avait bien persisté et signé, en rappelant les valeurs de l'Europe et les droits de l'homme qui garantissent l'asile aux réfugiés de guerre et victimes de persécutions politiques. En ce sens, il est justifié de voir dans le score de l'AfD un nouvel avertissement tout en le relativisant comme un vote essentiellement

1. Cet éditorial s'inspire de l'article publié par l'auteur le 6 septembre 2016 dans Atlantico – article partagé avec Guillaume Duval – et le prolonge : <http://www.atlantico.fr/decryptage/combien-temps-alle-magne-resistera-telle-au-poison-lent-montee-extreme-droite-quand-digues-concues-pour-contenir-entretiennent-2811664.html>.

de protestation contre la politique migratoire de l'Allemagne : selon Infratest Dimap c'est le cas de 75 % des électeurs de l'AfD pour 25 % qui affirment avoir voté par conviction en accord avec le parti AfD. Cette explication du vote des électeurs de l'AfD est importante dans la mesure où elle renforce le point de vue d'A. Merkel qui estime possible de ramener cet électorat vers la CDU en le convaincant du bien-fondé de sa politique et en en faisant apparaître également les nuances. En effet, la politique migratoire du gouvernement fédéral a évolué tout au cours de l'année passée, l'accord recherché avec la Turquie devant bien montrer que l'Allemagne ne souhaitait pas ouvrir grandes ses portes à tous les migrants potentiels. Là où l'Allemagne aurait accueilli en 2015 un million de réfugiés, leur nombre ne serait plus, selon les estimations du moment, que de l'ordre 400 000 pour l'année 2016. Le ministre fédéral de l'Intérieur, Thomas de Maizière (CDU), n'a pas dans le même temps cessé de durcir ses positions à l'égard des migrants économiques et propose aujourd'hui d'en revenir aux règles fixées dans l'accord de Dublin sur les réfugiés dont A. Merkel avait suspendu l'application quand elle avait lancé son fameux « Wir schaffen das ! » (Nous y arriverons). Dans la mesure où les succès opportunistes de l'AfD sont liés à une question extrêmement évolutive, la question se pose de savoir si cela peut permettre à ce parti de s'établir durablement dans le système politique allemand et compromettre la capacité des autres partis de rassembler autour d'eux la majorité des suffrages.

L'AfD est actuellement représentée dans neuf parlements régionaux avec des groupes parlementaires étoffés capables de mener une action parlementaire à l'inverse de partis d'extrême droite ou néonazis comme le NPD. Il mérite d'être relevé ici que ce parti néonazi qui était, avec 7,3 % des voix, représenté au parlement de Schwerin avec 6 députés de 2006 à 2011, puis avec 5 députés depuis 2011 (6 %) a été réduit de moitié lors du scrutin du 4 septembre dernier et ne sera donc plus représenté au parlement de Mecklembourg-Poméranie occidentale.

On peut y voir un report d'intérêt d'une partie non négligeable de l'électorat NPD sur l'AfD. Mais le NPD n'est pas le seul à quitter le parlement de Schwerin. C'est également le cas des Verts qui, avec 4,8 % des voix, ne dépassent pas la barre des 5 % en dessous de laquelle un parti n'est pas représenté au Parlement. Le revers est amer pour les Verts qui ont perdu leur réputation de parti protestataire, tout comme le parti *Die Linke* (La Gauche) qui perd plus de cinq points, une partie de son électorat s'étant lui aussi reporté sur l'AfD. Ces évolutions créent dans le *Land* une situation intéressante que l'on pourrait qualifier de retour systémique à la normalité en limitant à quatre le nombre des partis représentés au parlement régional de Schwerin et en ne permettant que deux types de coalition dirigées par le SPD (30,6 %) : une grande coalition avec la CDU ou une coalition avec *Die Linke* (13,2 %). Le soir des élections, le ministre-président social-démocrate sortant, Erwin Sellering, s'est bien gardé de privilégier l'une ou l'autre de ces deux combinaisons alors qu'il était jusqu'alors à la tête d'une grande coalition avec la CDU. On peut voir là le souci tactique de garder ses atouts intacts en vue des négociations à mener pour constituer une coalition de gouvernement, mais on peut aussi y voir un signe des évolutions perceptibles ces dernières semaines au sein de la centrale social-démocrate à Berlin. Le président du SPD, Sigmar Gabriel, a déclaré, lors de l'« interview de l'été » qu'il a accordée le 28 août à la ZDF, que le SPD n'aborderait pas les élections de 2017 sur la base d'une stratégie fondée sur telle ou telle coalition, il fixerait, le moment venu, un programme en cinq ou six points au gouvernement fédéral à venir et mesurerait ses partenaires potentiels à cette aune. C'est que toute déclaration privilégiant une coalition risque dans le cadre d'un système potentiellement ouvert à six partis (SPD, CDU/CSU, Verts, La Gauche, FDP, AfD) de ne pas trouver l'approbation des électeurs. En 2013, ce sont les résultats électoraux qui ont imposé au SPD le retour dans une grande coalition avec la CDU/CSU alors qu'il rechignait à le

faire sachant qu'une telle coalition risquait de bénéficier au parti qui la dirige, au parti du chancelier donc, en l'occurrence au parti de la chancelière.

La question pourtant stratégique de savoir non pas seulement ce que l'on veut faire au pouvoir mais comment y arriver restera donc sans réponse et ouvrira le champ à de nouveaux possibles sur la base des expérimentations faites dans les *Länder* : depuis les élections de mars<sup>2</sup>, la Saxe-Anhalt est gouvernée par une coalition CDU+SPD+Verts, le Bade-Wurtemberg par une coalition Verts+CDU, la Rhénanie-Palatinat par une coalition SPD+Verts+FDP ; depuis 2014, la Thuringe est dirigée par un ministre-président de La Gauche, Bodo Ramelow, à la tête d'une coalition regroupant La Gauche, le SPD et les Verts ; avant de rentrer dans le rang d'une grande coalition après les élections de 2012, la Sarre a été, de 2009 à 2012, gouvernée par une ministre-présidente chrétienne-démocrate, Annegret Kramp-Karrenbauer, à la tête d'une coalition CDU+FDP+Verts, dite de la Jamaïque conformément aux couleurs noir-jaune-vert du drapeau de ce pays. Les *Länder* apportent depuis plusieurs années déjà la preuve que tous les partis représentés dans les *Landtage*, sont susceptibles de participer à une coalition de gouvernement, à quelques exceptions ou tabous près. Longtemps, une ouverture de la CDU vers les Verts apparaissait improbable, l'ouverture des Verts vers la CDU de même. Une telle ouverture reste encore fortement contestée au sein des Verts et pourrait même en provoquer la scission, mais les Verts passent globalement pour un parti établi de gouvernement fiable et donc susceptible, selon les opportunités régionales, de participer à une coalition avec tous les autres partis – à l'exception de l'AfD. Pour le SPD, le problème épineux était celui d'une coopération avec La Gauche pas tant au plan régional où il a conduit

ou conduit encore des coalitions avec ce parti jusqu'à sauter le pas en position de second en Thuringe, qu'au plan fédéral, en raison de ses convictions affirmées en matière de politique étrangère, La Gauche restant hostile par pacifisme aux opérations extérieures de la Bundeswehr.

Il ressort de ce développement que le passage à un système comptant jusqu'à six partis n'a pas empêché la constitution de coalitions de gouvernement dans les *Länder*. Dans le cas du Mecklembourg-Poméranie occidentale, on a vu que la percée de l'AfD au détriment du NPD, de La Gauche et des Verts contribue même à une clarification favorable aux perdants de l'élection, y compris SPD et CDU. Le phénomène le plus nouveau dans l'émergence de l'AfD est que ce parti mobilise des abstentionnistes à ce point qu'en Mecklembourg-Poméranie occidentale, SPD et CDU n'ont pas perdu de voix en chiffres absolus (le SPD en a même gagné quelques milliers !), mais en pourcentage, vu la mobilisation d'un électorat qui ne se rendait pas ou plus aux urnes. Et cet électorat n'est pas seulement âgé, il est représenté dans toutes les générations, en particulier chez les jeunes. La participation est ainsi passée dans ce *Land* de 51,5 % en 2011 à 61,6 % en 2016, le nombre de votants de 680 000 à 806 000. Ce sont ces chiffres qui sont sans doute les plus significatifs du scrutin du 4 septembre et en même temps les plus redoutables pour les partis établis. Ceux-ci appellent certes de leurs vœux une augmentation de la participation, mais celle-ci se fait à leur détriment et confirme ce faisant que se mobilisent des citoyens à prendre d'autant plus en compte qu'ils agissent par besoin d'exprimer leur protestation et leur colère (*Wutbürger*).

Aux élections du 4 septembre auront succédé celles du 18 septembre à Berlin quand paraîtra cet éditorial. On peut pourtant tirer quelques enseignements qui ne devraient pas être démentis d'ici là : le système des partis reste fonctionnel en Allemagne, il apparaît capable de promouvoir des gouvernements globalement stables malgré l'émergence

2. Sur les élections régionales du 18 mars, voir l'étude détaillée d'Henri Ménudier, « Trois élections régionales. Un tournant politique ? » dans AA, No 216, p. 46-61. H. Ménudier reviendra dans le prochain numéro de la revue sur les élections régionales des 4 et 18 septembre. Cf. infra.

de nouveaux partis ; les potentialités de coalition se démultiplient, l'Allemagne n'en est pas pour autant fragilisée. La chancelière a reçu un avertissement de plus mais elle semble savoir quelle attitude adopter et quelle marche suivre pour relever les défis liés à la crise des réfugiés qu'elle ne confond pas avec une crise plus globale des migrants. Pourtant le système des partis change en profondeur parce que l'émergence de partis comme l'AfD

qui demeure un parti opportuniste ostracisé par les autres risque de contraindre l'Allemagne à vivre durablement dans les conditions d'une grande coalition à laquelle les autres partis ne peuvent plus opposer qu'une opposition dispersée et fragile, ce qui n'est pas souhaitable pour les partis eux-mêmes ni pour la démocratie qui a toujours besoin d'une opposition forte, organisée et pas fébrile.

– Jérôme VAILLANT –