



Une coalition stable pour gouverner l'Allemagne ?¹

Le vote des adhérents du SPD

Après bien des contorsions de la part du SPD et des détours de la part de la CDU/CSU, du FDP et des Verts, après bien des attermoissements, les adhérents du SPD ont par leur vote, dont les résultats ont été publiés le 4 mars, ouvert la voie à la mise en place de la troisième grande coalition dirigée par Angela Merkel. Ils ont par 66,02 % des suffrages donner leur accord au contrat de coalition négocié début février avec les chrétiens-démocrates, contrat que ces derniers avaient formellement approuvé, non par un vote de leurs adhérents, mais, conformément aux principes de la démocratie représentative, par celui de leurs délégués réunis en congrès à Berlin le 26 février.

La participation au vote du SPD (78,39 %) était très légèrement supérieure à celle

1. Cet éditorial s'inspire de contributions de l'auteur publiées depuis le mois de janvier 2018 dans les médias en ligne, en particulier <https://theconversation.com/quelle-sortie-de-crise-en-allemande-88503>.

<http://theconversation.com/la-grande-coalition-un-horizon-indepassable-en-allemande>. Bilans, analyses, perspectives in AA, No 206

90096

<http://theconversation.com/un-spd-profondement-divise-ouvre-la-voie-aux-negociations-sur-une-grande-coalition-90488>

<https://www.diploweb.com/Allemagne-Dans-l-attente-du-resultat-de-la-consultation-des-adherents-du-SPD-sur-la-participation.html>

<http://theconversation.com/allemande-les-adherents-du-spd-disent-oui-a-la-voie-de-la-raison-92813>

de 2013 quand la base du SPD avait été appelée, une première fois, à se prononcer sur la formation de la deuxième grande coalition conduite par Angela Merkel.² Si le recours à une consultation des adhérents était alors apparu nécessaire, c'est qu'alors déjà le renouvellement d'une grande coalition faisait débat au sein du SPD mais le résultat (75,96 % de oui) avait été accueilli, en 2013, dans l'enthousiasme au siège du SPD à Berlin alors que le 4 mars 2018, la direction du parti s'était mise d'accord avec les contestataires pour ne manifester ni joie ni réprobation à l'annonce du résultat. Son président par intérim, Olaf Scholz, un Allemand du Nord, avait été exemplaire dans ce difficile exercice !

Sur les 363 464 suffrages valablement exprimés en 2018 239 604 se sont prononcés pour le oui contre 123 329 au non, le rapport est à peu près de deux tiers/un tiers, soit environ dix points de moins en 2018 qu'en 2013 en faveur du oui mais le résultat est plus nettement favorable que prévu au vu du résultat du vote exprimé le 21 janvier à Bonn par les délégués du parti, sollicités de se prononcer sur l'opportunité d'ouvrir des négociations avec les chrétiens-démocrates. Le résultat avait été jugé des plus juste puisqu'il était de seulement 56,38 % de oui. Kevin Kühnert, président des Jeunes socialistes qui avaient mené la

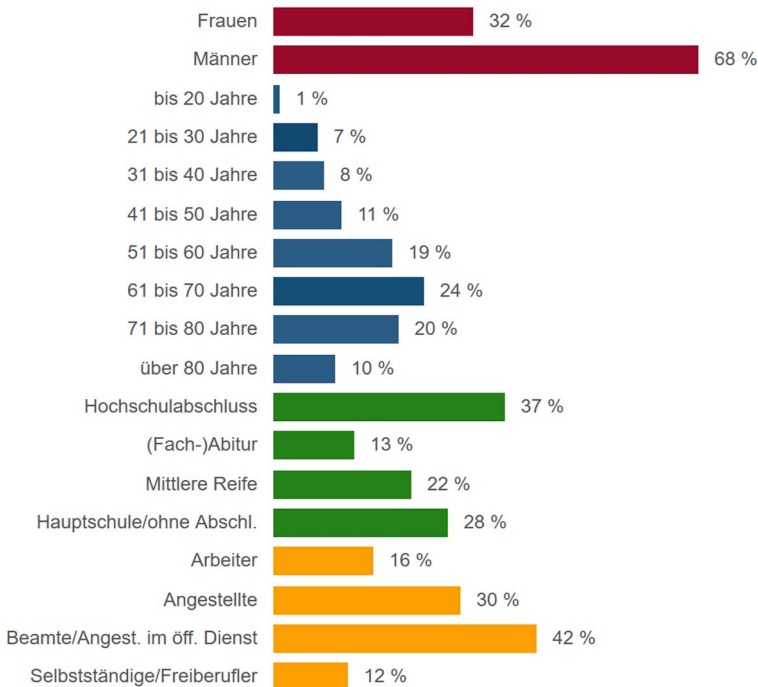
2. Cf. *Les élections fédérales du 22 septembre 2013. Bilans, analyses, perspectives* in AA No 206 (octobre-décembre 2013), p. 3-202.

campagne du non (« No Groko ! ») prévoyait que le non l'emporterait de justesse. Leur déception n'en est que plus grande. Fort de la dynamique de leur mouvement et d'un afflux de nouveaux adhérents au SPD sur le thème « Entre au SPD et dis non à la grande coalition », confiant également dans l'impact des différentes conférences régionales qu'ils avaient tenues contre la reconduction de la grande coalition, parallèlement à celles tenues par la direction du parti, ils avaient mal évalué leur impact sur l'ensemble des adhérents du SPD dont la composition aurait pu leur donner à réfléchir.

En effet, le SPD est un parti vieillissant, masculin de fonctionnaires, essentiellement représentatif des anciens Länder d'Allemagne, occidentaux donc. C'est ce qui ressort d'une statistique publiée en 2017 par la *Bundeszentrale für politische Bildung*. Les jeunes de moins de 30 ans ne représentent que 8 % des membres du SPD, 16 % avec la tranche d'âge des 31-40 ans tandis que les 41-60 ans en

représentent 30 % et les personnes âgées de plus de 60 ans plus de 50 % ! Les femmes ne sont représentées qu'à 38 % pour 68 % aux hommes ; 40 % des membres du SPD viennent des services publics. La sous-représentation du SPD dans les Länder de l'Est (moins de 5 %), est, quant à elle, extrême alors que le parti y participe à des gouvernements mais de coalition, à Berlin, dans le Brandebourg, le Mecklembourg-Poméranie occidentale et la Thuringe. Malgré les doutes et les divisions que connaît le SPD, la composition sociologique de ses membres ne parlait guère en faveur d'un vote de rébellion de sa base contre sa direction.

C'est finalement un vote de raison que les adhérents du SPD ont exprimé. Le rapport de force de 66 % : 33 % fait ressortir sa division mais la majorité des deux tiers devrait favoriser le retour à davantage d'unité, le vote ayant été au final nettement favorable à la reconduction d'une grande coalition. Il apporte la clarification que tous



Zusammensetzung der SPD Parteimitgliedschaften

attendaient au sein du SPD mais aussi dans l'ensemble du pays. L'opposition au sein du SPD pourrait ne pas tant venir des Jeunes socialistes qui ne sont pas tous membres du SPD que de son aile gauche qui cherche à structurer sa contestation pour organiser les sociaux-démocrates déçus de la grande coalition et ne pas les laisser seuls face aux tentatives de séduction de La Gauche. Le député Marco Bülow, vient de constituer une « plateforme sociale progressiste » pour réclamer que le SPD redevienne un parti social. Il a été bientôt suivi d'autres membres du SPD dont l'ancienne ministre de la Justice Herta Däubler-Gmelin mais également de représentants de la gauche hors du SPD (référence sous forme de note : http://www.t-online.de/nachrichten/deutschland/parteien/id_83353120/spd-rebellen-gruenden-neue-linke-plattform.html).

La question de savoir si l'avenir politique du pays pouvait dépendre du vote des seuls adhérents du SPD a été posée en 2018 comme en 2013 par quelques esprits querelleurs au Tribunal fédéral constitutionnel de Karlsruhe. L'idée de ces quelques contestataires était qu'en remettant aux membres d'un parti le droit de décider ou non de la coalition appelée à gouverner le pays, la consultation contrevenait à la constitution qui, au nom des principes de la démocratie parlementaire représentative, remet aux seuls députés le droit de décider par leur vote du choix du chancelier et ce faisant de la coalition appelée à gouverner le pays. Karlsruhe a en 2018 comme en 2013 rejeté les demandes parce que sans fondements.³ Les partis sont libres de choisir les voies qui leur permettent de prendre leurs décisions dans le respect de ce qu'on appelle en Allemagne la « démocratie interne aux partis ». Mais on voit bien derrière la question posée par les plaignants tous les enjeux du débat qui porte sur les éléments de démocratie directe et/ou participative que peut supporter un régime politique fondé sur la démocratie représentative. Les

Jeunes socialistes demandent désormais que le président du SPD soit élu par un vote de tous ses membres et non plus simplement de ses délégués.

Les arguments en faveur et contre une nouvelle grande coalition

Dans un premier temps, le débat entre partisans et opposants à la reconduction d'une grande coalition a porté sur des questions d'opportunité et de respect de la parole donnée. Martin Schulz, élu triomphalement président du SPD et candidat du parti aux fonctions de chancelier le 19 mars 2017, avait, avec le soutien de l'ensemble de la direction du parti, choisi le soir des élections fédérales de septembre, d'entrer dans l'opposition pour permettre au parti de se régénérer et renouvelé cet engagement après l'annonce de l'échec des pourparlers pour former une coalition aux couleurs de la Jamaïque. À titre personnel il avait de plus ajouté qu'il n'entrerait jamais dans un gouvernement dirigé par Angela Merkel. Plus politiquement, une grande coalition ne pouvait être qu'exceptionnelle pour le bien de la démocratie en permettant à une opposition forte de se structurer, au risque sinon de favoriser l'émergence à droite comme à gauche de partis extrémistes ! L'argument consistant à dire qu'il ne fallait pas laisser le leadership de l'opposition au sein du Bundestag à l'AFD arrivée troisième lors des élections fédérales, était de poids puisqu'il appartient au premier parti d'opposition de répondre en premier au chancelier (à la chancelière) lors de toutes ses déclarations gouvernementales devant le Bundestag, ce qui sera désormais le cas, une fois formé le nouveau gouvernement de coalition conduit par A. Merkel.

Il avait fallu l'appel solennel du président fédéral Frank-Walter Steinmeier en novembre 2017 pour convaincre Martin Schulz et la direction du SPD, de renverser la vapeur au nom de la raison d'État et dans l'intérêt du pays et de se prononcer, non sans de multiples contorsions, pour une nouvelle grande coalition conduite par les chrétiens-démocrates. Le 30 novembre, celui-ci avait longuement reçu les présidents des partis

3. Voir entre autres <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/spd-mitgliedervotum-bundesverfassungsgericht-lehnt-beschwerden-ab-a-1192308.html>.

impliqués, Angela Merkel et Horst Seehofer et Martin Schulz pour trouver avec eux une issue à la crise politique dans laquelle la rupture unilatérale par le parti libéral FDP des pourparlers avec la CDU/CSU et les Verts avait plongé le pays. Pleinement dans son rôle en pareille situation de crise puisque c'est à lui qu'il appartient de proposer aux suffrages du Bundestag le nom d'un candidat à la chancellerie, F.-W. Steinmeier rappelait qu'une fois investis par les élections de la responsabilité politique, les partis ne pouvaient se dérober, qu'il leur appartenait de trouver entre eux une solution à la crise. Le recours à des élections anticipées ne pouvait intervenir que comme solution ultime quand tout avait été tenté auparavant. F.-W. Steinmeier rappelait ainsi le fondement essentiel de la démocratie représentative allemande qui remet au Bundestag le soin de trouver en son sein les solutions aux crises politiques et remet donc aux partis démocratiques le soin de parler entre eux des sorties de crise qu'ils jugent possibles. M. Schulz s'est recommandé de cet appel pour expliquer sa volte-face quand il aurait pu dès le soir des élections ne pas fermer la porte à des pourparlers avec les partis représentés au Bundestag – à l'exception de pourparlers avec l'AFD, exclus par tous. En ce sens son impulsivité et son absence de largeur de vue ont conduit le président du SPD à prendre trop vite des décisions qui ne cadraient que fort mal avec les bonnes pratiques démocratiques du pays. C'est, entre autres choses, cela qui a amené un vieux représentant de la social-démocratie allemande en la personne de Klaus von Dohnanyi à estimer que le choix de Martin Schulz à la tête du SPD représentait une « erreur historique » (voir dans ce même numéro l'entretien donné le 15 février par K. v. Dohnanyi au *Deutschlandfunk*).

À ceux qui reprochaient à Martin Schulz sa volte-face, celui-ci répondait qu'il n'était pas responsable de la situation dans laquelle l'Allemagne se trouvait, qu'il lui avait fallu faire un nouvel état des lieux après l'échec des pourparlers entre CDU/CSU, FDP et Verts et tenir compte de l'appel du président fédéral. Les arguments

étaient circonstanciels et n'en appelaient pas aux fondements institutionnels de l'Allemagne fédérale. C'est un argument purement circonstanciel que Martin Schulz a également opposé à ses contradicteurs lors du congrès extraordinaire de Bonn fin janvier quand il a déclaré que « si on ne devait pas à tout prix gouverner, il ne fallait pas pour autant ne pas vouloir gouverner ». Pour les Jeunes socialistes et l'aile gauche du parti, il y allait de l'avenir même du SPD dans la mesure où ils redoutaient que celui-ci ne puisse, comme pendant les grandes coalitions précédentes, affirmer son identité face à une chancellerie attrape-tout qui parvenait à vampiriser les autres partis en faisant sien ce qui lui apparaissait de mieux dans leurs programmes. Mais A. Merkel était à leurs yeux d'abord le symbole même de la stagnation et était devenue pour eux un véritable épouvantail. Ce faisant, le SPD se condamnait à continuer de décrocher lors des élections à venir et était même menacé de disparition progressive sur fond de désaffection de la social-démocratie en Europe – sauf à savoir se renouveler à gauche et à se donner une nouvelle stratégie de conquête du pouvoir avec les Verts et pourquoi pas avec La Gauche. Celle-ci ne cesse d'ailleurs de faire des ouvertures en ce sens au SPD soit qu'elle cherche à récupérer les militants sociaux-démocrates déçus par la reconduction d'une grande coalition soit qu'elle envisage une stratégie de rassemblement de toutes les forces de gauche dans la perspective des élections fédérales de 2021 voire de plus tard encore.

L'accord de coalition

Début février 2018, chrétiens-démocrates et sociaux-démocrates sont parvenus à se mettre d'accord sur un contrat de coalition de 177 p. qui a été augmenté depuis de quelques pages. Un tel accord est comme la charte fondamentale d'une coalition. A. Merkel a tenu à ce que l'essentiel soit fixé par écrit afin de pouvoir gouverner sur la base de cet acquit et mieux réagir aux imprévus de la politique et de l'histoire. Le SPD aurait souhaité graver le moins de

choses possible dans le marbre afin de mieux faire apparaître dans le débat parlementaire ses apports propres. Il a dû se résoudre à suivre la CDU/CSU qui, dans un premier temps, dans l'attente de la consultation de la base du SPD, n'a pas contredit le SPD quand celui-ci affirmait que ce contrat portait à 70 % sa marque. Il a, en effet, représenté quelques avancées notoires dans la mesure où le SPD a obtenu que les contrats de travail à durée déterminée ne puissent être dorénavant renouvelés en chaîne, que pour les femmes travaillant à temps partiel il soit possible de revenir à des emplois à temps complet – ce que refusait jusqu'alors la CDU/CSU – et qu'en matière de santé une commission soit formée pour adapter les honoraires des médecins du privé et de ceux du régime général, une première porte ouverte, selon le SPD, vers la fin d'un système de santé à deux vitesses. Il prévoit également de forts investissements dans l'éducation et la culture ainsi qu'un plan de mise à niveau numérique du pays auquel il est reproché d'avoir accumulé les retards dans ce domaine (voir à ce sujet l'article de D. Kohler et J.-D. Weisz dans notre précédent numéro : « Industrie 4.0, une révolution sociétale ? »). Sur d'autres questions, comme la politique migratoire, le SPD a accepté, comme la chancelière auparavant sous la pression des chrétiens-sociaux bavarois, que l'Allemagne n'accueille pas davantage que 180 à 200 000 réfugiés par an et que le regroupement familial soit limité à un millier par mois. Le document ne prévoit pas d'augmentation d'impôts pour les revenus les plus élevés et instaure une disparition progressive de l'impôt dit de solidarité (avec les Länder de l'Est) au vu de l'accroissement des recettes fiscales provoqué par la reprise économique. Mais on peut l'interpréter avec un peu de bonne volonté comme annonçant la fin d'une politique pure et dure d'austérité en Europe pour privilégier la reprise par les investissements.

Vers une réforme de l'Europe ?

L'Allemagne propose de relever la contribution allemande au budget européen – ce à quoi elle serait, à vrai dire, de toute

façon contrainte par la sortie de la Grande-Bretagne de l'Union européenne. Mais dans le chapitre consacré à l'Europe, que Martin Schulz a tenu à placer en première place du contrat de coalition, ce qui n'est pas rien, il est prévu de poursuivre l'intégration européenne et de réformer la zone euro en mettant en place un budget d'investissements propre et en transformant le Mécanisme européen de stabilité en un Fonds monétaire européen. Certains éléments vont dans le sens souhaité par E. Macron, d'autres moins. Au moins le document précise-t-il expressément que la réforme de l'Europe ne pourra se faire que grâce à la coopération franco-allemande. Une potentialité d'accord franco-allemand se profile à l'horizon sur fond de crise de confiance à l'égard de l'Europe dans plusieurs pays membres, dont désormais l'Italie.

Cet accord décrié par les uns comme manquant de visions politiques à long terme, apprécié par les autres dans la mesure où il est le constat réaliste de ce qui est faisable avec une réserve de l'ordre de 48 milliards d'euros à dépenser de plus que dans le passé grâce aux rentrées fiscales foisonnantes depuis la reprise d'une croissance presque soutenue constituait une bonne base de défense pour justifier le choix de la direction du SPD d'entrer dans une nouvelle grande coalition. Les maladresses de Martin Schulz, plus soucieux de ses ambitions personnelles que d'une politique sereine de promotion, ont failli compromettre le succès de l'opération. En créant sans nécessité une nouvelle crise au sein du SPD. M. Schulz qui prétendait n'aborder les questions de personne qu'une fois acquis le vote de la base du SPD a provoqué un débat sur sa personne dès l'instant que son abandon de la présidence du SPD ne cherchait qu'à justifier son ambition d'entrer au gouvernement et de devenir ministre des Affaires étrangères, à la place de S. Gabriel qui espérait bien être maintenu dans cette fonction. M. Schulz, mais avec lui également l'ensemble du comité directeur du parti qui l'a suivi dans ses choix, a d'abord commis l'erreur de ne pas s'en tenir aux statuts du parti quand il a

proposé que l'actuelle présidente du groupe SPD au Bundestag, Andrea Nahles, lui succède à la présidence du parti. La révolte au sein du parti a eu pour résultat de faire nommer comme président intérimaire un des vice-présidents du parti, en l'occurrence Olaf Scholz. Andrea Nahles présentera sa candidature lors du prochain congrès du parti en avril 2018 et sera selon toute vraisemblance élue. Encore fallait-il respecter les règles et les procédures ! M. Schulz a également sous-estimé les réactions de son ancien ami et partenaire Sigmar Gabriel dont il avait hérité la présidence du SPD et la candidature aux fonctions de chancelier et qui, entre-temps, s'était refait une notoriété comme ministre des Affaires étrangères. Plus encore, il a sous-estimé la force de la parole donnée quand, au lendemain des élections fédérales, il a promis de ne jamais entrer dans un gouvernement dirigé par Angela Merkel ! Pour beaucoup de membres du SPD, c'était une nouvelle perte de crédibilité pour M. Schulz qui ne pouvait que rejaillir sur le parti. Après avoir abandonné la présidence du parti, M. Schulz a dû également renoncer au portefeuille des Affaires étrangères. Trop vite louangé quand S. Gabriel lui passait la main fin 2016 et quand le SPD le consacrait début 2017, il tombe dans l'oubli, victime de son tempérament, par erreur de calcul, par hybridation sans doute aussi.

La CDU/CSU en ordre de marche pour un dernier mandat d'A. Merkel

Les résultats de la consultation des adhérents du SPD ont presque fait oublier ces avatars qui rappellent pourtant que l'histoire dépend certes des contingences d'une époque et des contraintes d'une économie, d'un régime politique et d'une société mais aussi des contingences humaines. Ils ouvrent la voie à la troisième grande coalition conduite par Angela Merkel, à la quatrième qu'elle a connue jusqu'à maintenant la République fédérale d'Allemagne. Celle-ci va disposer, après près de six mois d'attente, d'un nouveau gouvernement qui se veut stable. Angela Merkel n'a pas laissé planer de doute sur sa volonté d'aller jusqu'au bout de son nouveau mandat de chancelière et de rester jusqu'au bout présidente de son parti, l'association des deux fonctions étant pour elle une garantie de stabilité. Mais elle sait aussi que ces six derniers mois l'ont fragilisée et que ce sera son dernier mandat, qu'il convient donc de préparer sa succession.

Aussi pense-t-elle avoir pris les devants en habile tacticienne qu'elle est. Lors du congrès de la CDU à Berlin le 26 février 2018, Angela Merkel a proposé, en la personne de la ministre-présidente sortante de Sarre, Annegret Kramp-Karrenbauer, une nouvelle secrétaire générale qui a fait



La chancelière Angela Merkel et Annegret Kramp-Karrenbauer au congrès de la CDU à Berlin, le 26 février 2018.

Tobias Schwarz/AFP

l'unanimité. Elle a été élue avec 98,87 % des voix. (Seuls les esprits chagrins penseront ici au score réalisé par M. Schulz lors de son élection à la présidence du SPD, preuve qu'un score de 100 % n'est pas une garantie de durabilité.) A. Merkel a ainsi signalé qu'elle refusait une droitisation du parti et entendait continuer de gouverner au centre. Elle a également présenté les futurs ministres de la CDU au gouvernement avec l'idée de neutraliser un début de fronde sur sa droite. Elle a ainsi nommé à la santé Jens Spahn qui passe pour être son plus ambitieux adversaire potentiel. Elle a encore engagé un rajeunissement du gouvernement comme on le lui demandait et entamé une réflexion de son parti pour remplacer d'ici deux ans un programme fondamental déjà vieux de dix ans. A. Merkel a repris la main et mis son parti en ordre de marche pour gouverner tandis que le SPD cherche encore à se reconstituer.

Les incertitudes sur la gouvernabilité de l'Allemagne sont-elles toutes levées ?

L'Allemagne a un nouveau gouvernement et il va falloir à nouveau compter avec elle en Europe, mais on est en droit de se demander si elle sera encore gouvernable à l'avenir ou bien si l'on verra se répéter dorénavant de longs préliminaires avant d'aboutir à la mise en place d'un gouvernement stable. L'exemple des Länder (voir dans ce numéro le tableau publié par H. Ménudier à la fin de son article sur les élections en Basse-Saxe) montre que tous les partis, en dehors de l'AfD, sont susceptibles de former ensemble une coalition de gouvernement, avec une seule autre exception : la CDU-CSU ne peut imaginer coopérer avec La Gauche (Die Linke). En revanche, une telle perspective est désormais acceptable

pour les sociaux-démocrates qui sont susceptibles par ailleurs d'entrer dans des coalitions avec les libéraux et les Verts. Ces derniers ne redoutent plus de coopérer avec la CDU, ils étaient même prêts à soutenir au besoin un gouvernement minoritaire conduit par Angela Merkel (sur les Verts, voir dans ce numéro l'étude de Sebastian Bukow).

L'échec récent des négociations en vue de former une coalition associant au pouvoir à Berlin CDU-CSU, FDP et Verts constitue pourtant un avertissement qu'on ne peut minimiser, il montre que rien n'est jamais joué d'avance et que, dans le cadre d'une coalition à trois, les chantages potentiels venant des petits partis comme les rivalités et jalousies entre eux accroissent les risques de frictions. Pour le SPD, FDP, Verts et Gauche sont des alliés potentiels mais pas ensemble. La plus grande inconnue reste de savoir si la Gauche sera un jour fiable au niveau fédéral dans les domaines régaliens de la sécurité intérieure et de la justice mais aussi dans les affaires extérieures et la politique de défense du pays, ce qui fait beaucoup de compromis à consentir de sa part.

Il importe surtout de voir que s'il faut également en Allemagne donner désormais du temps au temps parce que les négociations entre partis potentiels de gouvernement ne sont plus aussi faciles que dans le passé, le régime politique du pays donne aux partis représentés au Bundestag la responsabilité de s'entendre pour gouverner comme le président fédéral l'a rappelé à Martin Schulz après l'échec des négociations sur une coalition aux couleurs de la Jamaïque. En ce sens le cadre institutionnel reste en Allemagne un garant de gouvernabilité et un cadre pour la stabilité gouvernementale.

– Jérôme VAILLANT –