



FÉVRIER
2025

Le SPD à l'épreuve des élections législatives de 2025

Du parti du chancelier au partenaire
junior de coalition ?

Nicolas BATTEUX



Comité d'études
des relations
franco-
allemandes
(Cerfa)

L’Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d’information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l’Ifri est une fondation reconnue d’utilité publique par décret du 16 novembre 2022. Elle n’est soumise à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L’Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l’échelle internationale.

Les activités de recherche et de publication du *Comité d’études des relations franco-allemandes* – [Cerfa](#) – bénéficient du soutien du Centre d’analyse de prévision et de stratégie du ministère de l’Europe et des Affaires étrangères et du Frankreich-Referat de l’Auswärtiges Amt.



Les opinions exprimées dans ce texte n’engagent que la responsabilité de l’auteur.

ISBN : 979-10-373-0991-4

© Tous droits réservés, Ifri, 2025

Couverture : Potsdam, Allemagne – 13 janvier 2025 : Panneau d’affichage du SPD sur les élections fédérales allemandes de 2025 montrant le chancelier et candidat suprême Olaf Scholz © Achim Wagner/Shutterstock.com

Comment citer cette publication :

Nicolas Batteux, « Le SPD à l’épreuve des élections législatives de 2025.
Du parti du chancelier au partenaire junior de coalition ? »,
Notes du Cerfa, n° 182, Ifri, février 2025.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Site internet : ifri.org

Notes du Cerfa

Publiée depuis 2003 à un rythme mensuel, cette collection est consacrée à l'analyse de l'évolution politique, économique et sociale de l'Allemagne contemporaine : politique étrangère, politique intérieure, politique économique et questions de société. Les *Notes du Cerfa* sont des textes concis à caractère scientifique et de nature *policy oriented*. À l'instar des *Visions franco-allemandes*, les *Notes du Cerfa* sont accessibles sur le site de l'Ifri, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

Le Cerfa

Le [Comité d'études des relations franco-allemandes \(Cerfa\)](#) a été créé en 1954 par un accord gouvernemental entre la République fédérale d'Allemagne et la France. Il bénéficie d'un financement paritaire assuré par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et l'*Auswärtiges Amt*. Le Cerfa a pour mission d'analyser l'état des relations franco-allemandes sur le plan politique, économique et international ; de mettre en lumière les questions et les problèmes concrets que posent ces relations à l'échelle gouvernementale ; de présenter des propositions et des suggestions pratiques pour approfondir et harmoniser les relations entre les deux pays. Cette mission se traduit par l'organisation régulière de rencontres et de séminaires réunissant hauts fonctionnaires, experts et journalistes, ainsi que par des travaux de recherche menés dans des domaines d'intérêt commun.

Paul Maurice est secrétaire général du Cerfa et, avec Marie Krpata et Jeanette Süß, chercheuses, ainsi que Hans Stark, conseiller pour les relations franco-allemandes, il est responsable des publications du Cerfa. Catherine Naiker est assistante au sein du Cerfa.

Auteur

Docteur en histoire et civilisation allemandes et agrégé, **Nicolas Batteux** est maître de conférences en civilisation allemande à l'Université de Lorraine et est rattaché au laboratoire EA 3944 CEGIL (Centre d'études germaniques interculturelles de Lorraine). Ses travaux portent sur l'histoire politique et parlementaire de l'Allemagne après 1945, en particulier sur la social-démocratie, et sur l'histoire comparée Allemagne/France.

Résumé

La 20^e législature (2021-2024) s'est achevée de manière abrupte en République fédérale allemande, après le renvoi en novembre 2024 du ministre des Finances et vice-chancelier du Parti libéral-démocrate (FDP), Christian Lindner, par le chancelier Olaf Scholz, en raison de profonds désaccords politiques. Les conceptions différentes en matière de budget (qui se sont cristallisées dans le rapport au frein à l'endettement et au financement des investissements d'avenir) et d'économie ont donné lieu à des oppositions de plus en plus virulentes entre les partenaires de coalition. Ces développements se sont également inscrits dans un contexte de changements de paradigme en matière de politique étrangère et de défense, qui expliquent entre autres l'exacerbation des défis auxquels la coalition « feu tricolore » s'est trouvée confrontée, au point d'échouer.

Revenir sur les accomplissements et les échecs du Parti social-démocrate d'Allemagne (SPD) au sein du gouvernement Scholz permet de mieux comprendre les débats qui se déroulent dans le cadre des élections fédérales anticipées de février 2025, de comprendre les enjeux et d'anticiper la direction dans laquelle l'Allemagne est susceptible de s'orienter.

Abstract

The 20th legislative period (2021-2024) came to an abrupt end in the German Federal Republic, following the dismissal of Finance Minister and Vice-Chancellor of the Liberal Democratic Party (FDP), Christian Lindner, by Chancellor Olaf Scholz, due to deep political disagreements, in November 2024. The diverging views on the budget (which culminated in the debate around the “debt brake” and the financing of future-oriented investments) and the economy gave rise to increasingly virulent tensions between the coalition partners. These developments took place against a backdrop of paradigmatic shifts in foreign and defense policy, which explains, among other things, the exacerbation of the challenges facing the “Traffic light” coalition to the point of failure.

Looking back at the achievements and failures of the Social Democratic Party of Germany (SPD) in the Scholz government helps us to better understand the debates taking place in the run-up to the February 2025 federal elections, to understand what is at stake and to anticipate what priorities Germany is likely to set in the future.

Sommaire

INTRODUCTION	6
LE SPD DANS LA COALITION « FEU TRICOLORE » : ESPOIRS INITIAUX, ZEITENWENDE ET TENSIONS CROISSANTES.....	7
Zeitenwende, guerre en Ukraine et révision de la politique de défense sociale-démocrate	7
Un changement de paradigme dans la politique étrangère ?	10
L'adoption de mesures riches en symboles pour les sociaux- démocrates et l'accroissement des tensions dans la coalition	11
RUPTURE DE LA COALITION ET AFFIRMATION DES ANTAGONISMES.....	15
L'enjeu de la responsabilité symbolique de la rupture.....	15
Débat au Bundestag et préparation de la campagne électorale.....	16
LE SPD DANS LA CAMPAGNE ÉLECTORALE : ASSUMER SA POLITIQUE ET RESTER AU POUVOIR	17
Gouvernement minoritaire SPD-Verts et transition vers la 21 ^e législature	17
Olaf Scholz et la question de confiance	18
Olaf Scholz, un candidat mal aimé	19
Enjeux programmatiques	21
Perspectives de l'après-février 2025 : l'hypothèse d'une Grande coalition et ses défis.....	23
CONCLUSION	26

Introduction

Le parti social-démocrate d'Allemagne (SPD) aborde les élections législatives anticipées du 23 février 2025 en tant que parti du chancelier. Formation politique comptant toujours le plus grand nombre d'adhérents (365 190 au 31 décembre 2023)¹, le SPD avait été écarté de la chancellerie durant seize années, au cours de l'ère Merkel (2005-2021). Le départ de la chancelière de la scène politique fédérale en 2021 a abouti à la mise en œuvre d'une coalition à trois partis (SPD, Alliance 90/Les Verts et FDP [Parti libéral-démocrate]), jusqu'alors inédite à l'échelle fédérale, et à l'arrivée au pouvoir d'Olaf Scholz, le premier chancelier social-démocrate au pouvoir depuis Gerhard Schröder (1998-2005). Rupture donc, mais cependant continuité. Si le SPD n'avait pas réussi à placer l'un de ses responsables à la tête du gouvernement fédéral depuis seize ans, il avait tout de même participé à plusieurs grandes coalitions à l'échelle fédérale, avec l'Union chrétienne-démocrate d'Allemagne et l'Union chrétienne-sociale en Bavière (CDU/CSU), si bien que le parti avait contribué au gouvernement fédéral durant les trois quarts du mandat d'Angela Merkel (de 2005 à 2009 et de 2013 à 2021, avec une coalition chrétienne libérale de 2009 à 2013). La social-démocratie a donc été en mesure, au cours des deux premières décennies du XXI^e siècle, de défendre et de concrétiser plusieurs de ses revendications, à l'instar de l'instauration d'un salaire minimum en 2015.

Confrontée rapidement à de multiples défis d'ampleur (guerre en Ukraine, inflation, redéfinition de la politique de défense allemande, mesures socio-économiques...), la coalition entre le SPD, l'Alliance 90/Les Verts et le FDP a rencontré de nombreuses difficultés. Si cette coalition a connu certains succès, elle est apparue rapidement comme un bras de fer permanent entre des partenaires aux ambitions parfois contradictoires à la communication maladroite. La rupture de la coalition, annoncée par Olaf Scholz le 6 novembre 2024 n'a, à cet égard, pas constitué une grande surprise pour la population allemande, habituée aux coups d'éclat de certains ministres dans la presse et à la multiplication des polémiques entre partenaires de coalition tout au long de l'année 2024, jusqu'à son éclatement.

Dès lors, sur quels points le SPD a-t-il réussi à s'imposer dans la coalition « feu tricolore » et à quels freins a-t-il dû faire face jusqu'à l'échec de la coalition ? Comment se positionne-t-il en vue des élections anticipées ?

1. « Bericht: SPD schrumpft weiter », Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF), 16 janvier 2024, disponible sur : www.zdf.de.

Le SPD dans la coalition « feu tricolore » : espoirs initiaux, *Zeitenwende* et tensions croissantes

L'arrivée en tête des sociaux-démocrates lors des élections législatives de septembre 2021 ne relevait nullement de l'évidence. Quelques mois avant le scrutin, le choix d'Olaf Scholz comme candidat du SPD à la chancellerie ne faisait guère l'unanimité². Confronté à une CDU/CSU minée par les querelles intestines entre Armin Laschet et Markus Söder, et par la communication désastreuse du candidat chrétien-démocrate après les inondations en Rhénanie du Nord-Westphalie et en Rhénanie-Palatinat à l'été 2021³, le SPD est néanmoins parvenu à se hisser en tête des partis, avec 25,7 % des voix, devançant d'une courte tête la CDU/CSU, à 24,1 %. L'affaiblissement notable et continu des grands partis de gouvernement (la CDU/CSU disposait encore de 33 % des voix en 2017) rendait nécessaire une configuration à trois partis, sauf à prolonger l'expérience de la Grande coalition. Dans ce contexte, des négociations, inédites à l'échelle fédérale, ont été menées entre le SPD, les Verts et le FDP et ont abouti à un contrat de coalition intitulé « Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit » [Oser plus de progrès. Alliance pour la liberté, l'égalité et la durabilité]. La mise en place de cette nouvelle constellation politique a été accueillie positivement, notamment en raison de son caractère inédit⁴.

***Zeitenwende*, guerre en Ukraine et révision de la politique de défense sociale-démocrate**

La phase d'enthousiasme a néanmoins été de courte durée. L'agression russe en Ukraine, lancée le 24 février 2022, a profondément marqué la manière dont le SPD et ses alliés ont géré la suite de la mandature.

2. É. Dubslaff, « Olaf Scholz ou le triomphe en demi-teinte du SPD », *Allemagne d'aujourd'hui*, vol. 238, n° 4, 2021, p. 110-119.

3. T. V. Dicke, « Armin Laschet lacht: Mit Flut-Besuchen wollte sein Team das Image retten », *Frankfurter Rundschau*, 18 mars 2022, disponible sur : www.fr.de.

4. « Ampel-Parteien wollen „mehr Fortschritt wagen“ », *Deutsche Welle*, 24 novembre 2021, disponible sur : www.dw.com.

Les questions de défense ont gagné en importance à la suite du discours d'Olaf Scholz devant le Bundestag le 27 février 2022, dans lequel le chancelier a annoncé un changement d'époque (*Zeitenwende*). Si le pays avait traditionnellement cherché à éviter tout conflit avec la Russie de Vladimir Poutine au cours de la décennie précédente, ce discours a marqué une inflexion dans la politique étrangère et de défense allemande. Olaf Scholz y a affirmé la nécessité d'investir dans du matériel et dans les effectifs de l'armée, mais aussi de participer activement à la défense de l'espace aérien des alliés en Europe de l'Est⁵. À cette politique résolument volontaire devaient succéder des actes. Le niveau d'investissement dans la Bundeswehr était extrêmement bas et les mots du chancelier témoignaient d'une prise de conscience accrue de la nécessité d'un changement de paradigme en la matière⁶.

La mise en place d'un fonds spécial de 100 milliards d'euros pour renforcer les infrastructures de l'armée allemande, tout comme la décision d'augmenter la part du produit intérieur brut (PIB) consacrée à la défense⁷, a marqué une véritable rupture pour l'Allemagne fédérale de façon générale, mais aussi pour le SPD en particulier.

Dans la pratique, Christine Lambrecht, nommée ministre de la Défense, a toutefois accumulé les maladroites et les polémiques au moment du déclenchement de la guerre. Sa nomination en décembre 2021 avait d'ailleurs suscité la surprise des commentateurs⁸. L'absence de réformes importantes de la Bundeswehr, pourtant exsangue, et son manque de proximité avec ses troupes, lui ont rapidement été reprochés⁹. La promesse initiale d'envoyer 5 000 casques en Ukraine pour aider la population locale à se défendre contre l'attaque russe, tout comme la polémique autour de l'utilisation d'un hélicoptère dans lequel se trouvait également le fils de la ministre ont achevé d'affaiblir sa position, elle qui a finalement été contrainte à la démission en janvier 2023. Au-delà de ces problèmes personnels, le passage de Christine Lambrecht est exemplaire d'un désinvestissement des questions de défense, parent pauvre des différents gouvernements fédéraux depuis plus d'une décennie et de l'attribution de ce ministère à des figures politiques peu spécialistes de ces questions¹⁰.

5. « Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz am 27. Februar 2022 », Bundesregierung, 27 février 2022, disponible sur : www.bundesregierung.de.

6. É.-A. Martin, « La modernisation de la Bundeswehr : un retour aux fondamentaux ? », *Notes du Cerfa*, n° 171, Ifri, octobre 2022.

7. L'Allemagne a atteint l'objectif des 2 % du budget consacrés à la Défense en 2024, objectif fixé par l'OTAN à ses membres en 2014, après l'annexion russe de la Crimée.

8. « Designierte Verteidigungsministerin Christine Lambrecht: Überprüfung der Auslandseinsätze und neue Ausrüstung », *Stern*, 6 décembre 2021, disponible sur : www.stern.de.

9. M. Gebauer et K. von Hammerstein *et al.*, « Die Null-Bock-Ministerin », *Der Spiegel*, 13 mai 2022, disponible sur : www.spiegel.de ; S. Lüdke, « Merz spricht Verteidigungsministerin Lambrecht Kompetenz ab », *Der Spiegel*, 7 mai 2022, disponible sur : www.spiegel.de.

10. A.-K. Ahnefeld, « Boris Pistorius neuer Verteidigungsminister: Experte verrät, warum das Ministerium eine Stolperfalle ist », *Frankfurter Rundschau*, 17 janvier 2023, disponible sur : www.fr.de.

Son remplacement par Boris Pistorius n'augurait cependant pas, pour l'opposition, d'une meilleure connaissance de ces thématiques¹¹. Alors ministre de l'Intérieur du *Land* de Basse-Saxe, Boris Pistorius n'était pas, lui non plus, connu comme spécialiste de la défense. Toutefois, le fait qu'il ait passé deux années dans l'armée au cours de son service militaire, ainsi que son expérience au sein de la commission de la Défense du Bundesrat, ont été mis à son crédit par ses collègues du SPD. Boris Pistorius a réussi, contrairement à sa prédécesseure, à s'imposer rapidement à ce poste et à mettre en scène son action en faveur de moyens croissants pour la Bundeswehr et le budget de la Défense¹².

Les financements promis ont en effet tardé et malgré les efforts consentis, l'armée allemande comptait encore un certain nombre de déficits en matière de recrutement, de matériel et de financement, d'après le rapport 2023 de la commissaire parlementaire aux forces armées, Eva Högl, sur l'état de la Bundeswehr¹³. Le manque de matériel s'explique notamment par l'envoi d'armes et de munitions en Ukraine, comme des chars *Mars II* et *Leopard*, mais aussi d'un système de missiles antiaériens de type *Patriot*, pour une valeur totale de 5 milliards d'euros entre le début de la guerre et 2023¹⁴. Si les efforts de l'Allemagne en faveur de l'Ukraine en font aujourd'hui le premier soutien européen¹⁵, le matériel à disposition de l'armée allemande reste faible. La CDU, par l'intermédiaire du vice-président de son groupe parlementaire, Johann Wadephul, critiquait en juillet 2024, le manque d'investissements dans les forces terrestres et l'absence de stratégie en matière de défense contre les attaques de drones¹⁶. En outre, les exigences à l'égard de la Bundeswehr se sont accrues dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) avec la mise en place à l'horizon 2025 d'une division d'armée rapidement mobilisable au service de l'OTAN. Il s'agit là d'un défi supplémentaire auquel la Bundeswehr devra faire face.

Ministre le plus populaire du gouvernement, Boris Pistorius et son travail ont par la suite fait l'objet de compliments de la part de certains membres de la CDU, à l'instar de Roderich Kiesewetter. Ce dernier identifiait toutefois en décembre 2024 un hiatus entre l'action individuelle

11. « „Erneut spielen Kompetenz und Erfahrung in der Bundeswehr keine Rolle“ », *Die Zeit*, 17 janvier 2023, disponible sur : www.zeit.de.

12. M. Gebauer et M. Korbak, « Der Macher », *Der Spiegel*, 26 décembre 2023, disponible sur : www.spiegel.de.

13. Deutscher Bundestag, 20^e législature, Imprimé 20/1500, « Unterrichtung durch die Wehrbeauftragte. Jahresbericht 2023 », 12 mars 2024.

14. U. Hauck, « Wo die Probleme der Bundeswehr liegen », *Tagesschau*, 25 avril 2024, disponible sur : www.tagesschau.de.

15. « Ukraine-Krieg: Militärische, finanzielle und humanitäre Unterstützung ausgewählter Länder für die Ukraine (bis 31. Oktober 2024; in Millionen Euro) », Statista, décembre 2024, disponible sur : <https://de.statista.com>.

16. « „Deutschland erfüllt Mindestanforderungen im Bereich Munition nicht“: Union entsetzt über den Zustand der Bundeswehr », *Der Tagesspiegel*, 1^{er} juillet 2024, disponible sur : www.tagesspiegel.de.

de Boris Pistorius et le manque de soutien du SPD et de la coalition « feu tricolore » à son travail, laissant augurer par là un possible maintien du ministre à son poste dans le cas d'une Grande coalition à la suite des élections législatives de février 2025¹⁷. Il faut dire que le ministre de la Défense a vu son action globalement saluée, notamment par Eva Högl, malgré les points de tension évoqués¹⁸.

Un changement de paradigme dans la politique étrangère ?

Le discours d'Olaf Scholz du 27 février 2022 a ainsi marqué une rupture aussi bien au niveau fédéral qu'à l'échelle de son parti. Celui-ci a explicitement fait de la Russie l'adversaire direct, revenant ainsi sur la stratégie diplomatique allemande passée, qui consistait à éviter tout conflit direct avec cet État. Cette rupture s'est accompagnée d'un défi, dans la mesure où l'Allemagne était extrêmement dépendante de la Russie pour son approvisionnement en gaz (elle représentait 55 % des imports allemands en gaz en 2020¹⁹). Dans le même temps, il paraît difficile de parler d'« une » politique sociale-démocrate homogène vis-à-vis de la Russie au regard de certaines ambiguïtés qui subsistent dans le parti. Si le co-président du SPD, Lars Klingbeil, s'est engagé en faveur d'une ligne ferme face à la Russie²⁰, son collègue Rolf Mützenich plaidait en mars 2024 en faveur d'un « gel de la guerre » et jouait l'apaisement avec la Russie, suscitant la polémique²¹.

Si une volte-face de l'Allemagne et des sociaux-démocrates a eu lieu dans la relation à la Russie, un tel changement ne s'est guère produit dans les échanges avec la Chine, qui présentent pourtant un certain nombre de risques similaires. La vision de la politique étrangère « féministe » et « basée sur les valeurs²² » promue par la ministre des Affaires étrangères du gouvernement Scholz, Annalena Baerbock (Alliance 90/Les Verts) a notamment été mise à mal au moment où Olaf Scholz s'est positionné en faveur de l'entrée de l'entreprise d'État chinoise Cosco au capital du port de Hambourg. Annalena Baerbock a en effet fait part de son opposition à la décision²³, parlant d'une

17. M. Biederbeck, « „Pistorius fehlt der Rückhalt“ », *WirtschaftsWoche*, 18 décembre 2024, disponible sur : www.wiwo.de.

18. L. Haferkamp, « Wehrbeauftragte lobt Pistorius: Es geht voran bei der Bundeswehr », *Vorwärts*, 18 janvier 2024, disponible sur : <https://vorwaerts.de>.

19. « Deutschlands Abhängigkeit von russischem Gas », Bundeszentrale für politische Bildung, 13 avril 2022, disponible sur : www.bpb.de.

20. L. Klingbeil, « Zeitenwende – Der Beginn einer neuen Ära », SPD, 22 juin 2022, disponible sur : www.spd.de.

21. « „Rückfall in die alte Russlandpolitik“ », *Tagesschau*, 15 mars 2024, disponible sur : www.tagesschau.de.

22. R. Neukirch, « Kommt Gutes nur aus Gutem? », *Der Spiegel*, 21 octobre 2022, disponible sur : www.spiegel.de.

23. C. Feld, « Wie Baerbock einen neuen Ton setzt », *Tagesschau*, 11 décembre 2022, disponible sur : www.tagesschau.de.

erreur « que la République fédérale avait commise avec la Russie au cours des dernières années et qu'il fallait éviter de répéter²⁴ ».

L'adoption de mesures riches en symboles pour les sociaux-démocrates et l'accroissement des tensions dans la coalition

Olaf Scholz avait axé sa campagne de 2021 autour du concept de respect et cette notion passait par deux points programmatiques importants : la hausse du salaire minimum (*Mindestlohn*) à 12 euros²⁵ (également au programme des Verts) et l'introduction d'une allocation citoyenne (*Bürgergeld*). À la suite d'une proposition gouvernementale formulée en février 2022, à la veille du début de l'agression russe en Ukraine, la première a été votée en juin et mise en place à partir du 1^{er} octobre de la même année. Cette hausse n'allait pourtant pas de soi, au regard du positionnement des libéraux-démocrates face à une telle mesure²⁶. Bien que Christian Lindner, chef du FDP et ministre des Finances du gouvernement Scholz, se soit opposé à une telle hausse au cours de la campagne législative de 2021, il a justifié son soutien à la mesure dans le cadre des négociations préliminaires, eu égard aux concessions obtenues notamment dans les investissements dans le domaine du numérique et de l'environnement²⁷. Si cette hausse importante et symboliquement forte, dont Olaf Scholz avait fait le préalable à toute coalition dirigée par le SPD en septembre 2021²⁸, a pu être entérinée sans difficulté, le projet d'Olaf Scholz d'augmenter progressivement le montant à 14, puis 15 euros, tout comme la proposition des Verts d'aboutir à 14 euros²⁹, ont suscité les critiques de Christian Lindner en 2024³⁰. Cette mesure était selon lui néfaste à la compétitivité des entreprises allemandes. Aux yeux de Christian Lindner, cette proposition d'Olaf Scholz relevait d'une tactique de campagne électorale, alors que les élections législatives ne devaient avoir lieu qu'un an plus tard.

Ces tensions croissantes autour de mesures d'ordre économique au sein de la coalition se sont également fait jour au travers de l'exemple de

24 K. Küstner, « Wer in der Außenpolitik das Sagen hat », Tagesschau, 14 décembre 2022, disponible sur : www.tagesschau.de.

25. On rappellera que le salaire minimum avait été mis en place en 2015, une nouvelle fois sous l'impulsion des sociaux-démocrates, dans le cadre d'une Grande coalition dirigée par Angela Merkel.

26. C. Aquatias, « Le relèvement du salaire minimum à 12 € en pleine(s) crise(s) : pourquoi et comment ? », *Revue d'Allemagne et des pays de langue allemande*, vol. 55, n° 2, 2023, p. 341-354.

27. « Lindner verteidigt Mindestlohn-erhöhung », NTV, 17 octobre 2021, disponible sur : www.n-tv.de.

28. « Scholz nennt höheren Mindestlohn und Rentengarantie als Bedingungen für Koalition », *Rheinische Post*, 19 septembre 2021, disponible sur : <https://rp-online.de>.

29. « Mindestlohn. Ampelkoalition diskutiert über Anhebung », Deutschlandfunk, 30 avril 2024, disponible sur : www.deutschlandfunk.de.

30. « Lindner will keinen höheren Mindestlohn », Tagesschau, 15 mai 2024, disponible sur : www.tagesschau.de.

l'allocation citoyenne. Cette autre mesure faisait partie des propositions sociales-démocrates en 2021 et devait venir mettre fin aux réformes Hartz IV mises en place par le chancelier SPD Gerhard Schröder en 2004 dans le cadre de son « Agenda 2010 »³¹. Ces mesures, considérées par la suite, au cours des années Merkel, comme l'une des raisons majeures de la réussite économique de l'Allemagne, en raison de la flexibilisation du marché du travail qu'elles avaient apportée³², ont causé un véritable traumatisme au sein du SPD. Le parti, qui avait forgé historiquement son identité comme parti des travailleurs, avait contribué, par cette législation, à la précarisation d'un grand nombre de personnes des couches populaires. L'allocation citoyenne (*Bürgergeld*), proposée par le ministre fédéral du Travail Hubertus Heil, est présentée et opposée à Hartz IV dans un communiqué publié sur le site du SPD le 20 juillet 2022. Dans la continuité de la campagne électorale de 2021, cette mesure devait « traiter les gens avec respect et leur faire confiance³³ » laissant entendre que ce n'était pas le cas du temps des réformes Hartz IV. Aucune allusion n'est par ailleurs faite dans ce communiqué à l'origine de ces dernières, elles y sont présentées comme une donnée du problème, que le SPD comptait combattre. L'allocation citoyenne devait diminuer le degré de bureaucratie, offrir des possibilités accrues aux bénéficiaires de cette allocation d'acquérir des qualifications et assouplir les règles en matière de suppression de l'aide en cas de refus d'emploi. Bien que le FDP ait au départ salué la mesure³⁴, cette dernière est devenue par la suite, à l'instar du salaire minimum, une pomme de discorde entre les sociaux-démocrates et le parti libéral-démocrate. En avril 2024, ce dernier réclamait des sanctions plus importantes à l'encontre des bénéficiaires qui ne respecteraient pas leurs obligations³⁵. Christian Lindner s'opposait par exemple dans une interview accordée à l'ARD (groupe de radio-télévision publique) à une augmentation de l'allocation au 1^{er} janvier 2025 corrélée à l'inflation (ce qui est prévu), pour ne pas favoriser les bénéficiaires du *Bürgergeld* par rapport au reste de la population.

Plus fondamentalement, les oppositions d'ordre économique se sont cristallisées dans le débat autour du frein à l'endettement (*Schuldenbremse*), introduit dans la Loi fondamentale en 2009, afin de

31. La CDU de Friedrich Merz propose d'ailleurs, dans le cadre des élections législatives de 2025, un « Agenda 2030 », faisant explicitement référence aux mesures prises par Gerhard Schröder dans les années 2000 et présentant une ambition semblable.

32. Sur les réformes Hartz IV et leur impact au sein du SPD, voir : É. Dubslaff, « Où va le SPD ? Les sociaux-démocrates allemands et la sortie de crise(s) », *Notes du Cerfa*, n° 147, Ifri, mai 2019, p. 9-12.

33. « Das Bürgergeld kommt », SPD, 20 juillet 2022, disponible sur : www.spd.de.

34. « Das neue Bürgergeld – Fördern und Fordern. Modern und fair », FDP, disponible sur : www.fdp.de.

35. « FDP will Bürgergeld-Sanktionen drastisch verschärfen », *Tagesschau*, 22 avril 2024, disponible sur : www.tagesschau.de.

limiter la création de nouvelles dettes au niveau fédéral, comme régional³⁶. Cette limitation de l'endettement a eu pour conséquence de diminuer structurellement les investissements dans le pays au cours de la décennie 2010. La coalition « feu tricolore » a cherché à se mettre en scène comme un vecteur de dynamisme et d'investissement, après une ère Merkel marquée par l'attentisme dans le renouvellement des infrastructures et la numérisation. Dans le même temps, les montants épargnés ont permis à l'État allemand d'aider davantage les entreprises et les ménages au cours de la pandémie de Covid-19, sans pour autant mettre durablement en péril les finances du pays. La thématique de l'utilisation des finances publiques a suscité des problèmes dans le budget fédéral 2023. La Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe a en effet retoqué le redéploiement de 60 milliards d'euros initialement prévus pour amortir les chocs sociaux et économiques de la pandémie de Covid-19, mais qui n'avaient pas été utilisés, vers la création d'un fonds consacré au climat³⁷. Cette décision de Karlsruhe a eu pour conséquence un déficit important dans ce fonds d'investissement d'avenir, puisqu'il a fallu établir un budget rectificatif pour 2023, limitant donc les perspectives d'investissements pour le budget 2024. Dans ce contexte, le respect (ou non) du frein à l'endettement pouvait offrir des leviers d'action supplémentaires pour maintenir ces dépenses. Le SPD et les Verts se sont opposés au FDP. Les premiers se sont engagés en faveur d'une réforme de ce principe constitutionnel afin de procéder à des investissements d'avenir, notamment au niveau du financement de la transition écologique. Il est par ailleurs possible de passer outre ce principe en cas de conjoncture économique délicate, ce que les deux partis souhaitaient faire valoir. Christian Lindner, en revanche, s'est opposé à une telle entorse à ce principe. Les taux d'intérêt alors élevés, renchérisaient, d'après lui, le coût de toute dette contractée alors, sans toutefois exclure des investissements. Si des tensions se sont fait ressentir lors des discussions autour du budget 2024³⁸ la coalition a finalement réussi à en adopter un³⁹.

Les conflits ne se sont pas apaisés pour autant en 2024 dans l'élaboration du budget 2025. Déjà en avril 2024, les commentateurs s'interrogeaient sur le potentiel destructeur du futur budget pour la coalition en place. L'augmentation des dépenses de Défense, le financement du système de retraite, ou encore l'allocation de base pour les enfants (*Kindergrundsicherung*) défendue par la ministre de la Famille des Verts, Lisa Paus, constituaient autant de points d'achoppement possibles entre les

36. D'après cette règle, aucun investissement ne peut être financé par le biais de crédits, afin de garantir l'équilibre du budget. Des situations exceptionnelles, comme une catastrophe naturelle, peuvent néanmoins justifier l'abandon de cette règle pour une période limitée dans le temps.

37. La plainte auprès de la Cour constitutionnelle fédérale avait été déposée par la CDU. Voir « Ein Urteil und seine Folgen », Deutschlandfunk, 4 décembre 2023, disponible sur : www.deutschlandfunk.de.

38. « Lindner hält an Schuldenbremse für 2024 fest », Tagesschau, 1^{er} décembre 2023, disponible sur : www.tagesschau.de.

39. « Bundestag verabschiedet Haushalt 2024 », ZDF, 2 février 2024, disponible sur : www.zdf.de.

partenaires de la coalition⁴⁰. Ces désaccords ont été très médiatisés et ont contribué aux rumeurs de plus en plus insistantes d'une fin imminente de la coalition. Si les partenaires sont parvenus à établir un budget, celui-ci laissait planer de nombreuses incertitudes quant à sa viabilité⁴¹.

40. L. Lenz, « Bruchstelle der Ampelkoalition? », Tagesschau, 19 avril 2024, disponible sur : www.tagesschau.de.

41. Ce budget prévoyait un accroissement de l'endettement de 44 milliards d'euros, avec un déficit de 17 milliards d'euros qui devait être comblé en partie par des crédits non utilisés par les ministères au cours de l'exercice 2025. Voir M. Polansky, « Zusammenfügen, was nicht zusammengeht », Tagesschau, 10 septembre 2024, disponible sur : www.tagesschau.de.

Rupture de la coalition et affirmation des antagonismes

L'enjeu de la responsabilité symbolique de la rupture

Les oppositions internes à la coalition ont connu une nouvelle escalade avec la publication d'un document par Christian Lindner, intitulé « Wirtschaftswende Deutschland – Konzept für Wachstum und Generationengerechtigkeit » [Tournant économique en Allemagne – Concept pour la croissance et la justice intergénérationnelle] fin octobre/début novembre 2024⁴². Dans ce texte, Christian Lindner proposait des pistes pour introduire une « révision, pour partie fondamentale, des décisions politiques clés » afin d'éviter des « dommages pour le site de production allemand ». Un tel document, signé par le ministre des Finances du gouvernement en place et qui utilisait même l'en-tête de son ministère, a été perçu comme un tournant dans l'escalade qui avait alors lieu entre les partis au pouvoir. Ce texte a été comparé dans la presse au papier d'Otto Graf Lambsdorff de 1982⁴³ dans lequel le ministre FDP de l'Économie du gouvernement social-libéral de Helmut Schmidt avait proposé de revenir sur les acquis sociaux des dernières années. Ce texte avait à l'époque été rejeté avec véhémence par Helmut Schmidt et le FDP avait ensuite voté avec la CDU/CSU de Helmut Kohl une motion de défiance constructive contre le social-démocrate, renversé le 1^{er} octobre 1982. Le texte de Lambsdorff avait été qualifié après coup d'« acte de divorce » de la coalition SPD-FDP, alors en place depuis 1969.

Dans ce contexte extrêmement tendu, Olaf Scholz a annoncé avec fracas le renvoi de Christian Lindner de son poste de vice-chancelier et de ministre fédéral des Finances le 6 novembre 2024. Alors que Donald Trump venait d'être élu président aux États-Unis, cette nouvelle a suscité le choc dans le pays. L'attaque *ad hominem* et le ton marqué par une certaine émotion ont surpris les commentateurs politiques, plus habitués à la sobriété et à un langage très maîtrisé de la part du chancelier⁴⁴. Olaf Scholz a reproché à son ministre des Finances une absence de volonté de

42. C. Lindner, « Wirtschaftswende Deutschland – Konzept für Wachstum und Generationengerechtigkeit », FDP, 31 octobre 2024, disponible sur : www.fdp.de.

43. J. Fokuhl, M. Greive et J. Olk, « Ist das Lindners „Scheidungs-papier“? FDP sorgt für neuen Ampel-Wirbel », *Handelsblatt*, 1^{er} novembre 2024, disponible sur : www.handelsblatt.com.

44. H.-J. Vieweger, « Ende mit einem lauten Knall », *Tagesschau*, 7 novembre 2024, disponible sur : www.tagesschau.de.

compromis dans l'élaboration du budget fédéral 2025, ce dernier ne proposant que des mesures inacceptables pour les partenaires de coalition sociaux-démocrates et écologistes. La responsabilité de la rupture de la coalition avait un coût symbolique important et Scholz a cherché à imputer cette fin abrupte au partenaire libéral-démocrate. Christian Lindner a quant à lui parlé d'une « rupture calculée » de la part de son ancien partenaire social-démocrate⁴⁵, cherchant par là à désamorcer le stigmate du traître auquel Olaf Scholz cherchait à l'associer.

Le désormais ex-ministre des Finances a insisté, dans sa stratégie, sur son éthique personnelle et sa volonté de ne pas transiger sur le frein à l'endettement, qui représentait selon lui un enjeu moral par rapport aux futures générations. Il a également essayé de minimiser l'impact du document publié en mentionnant à plusieurs reprises l'existence d'un document idoine pour le SPD, préparé au cours de l'été 2024.

Débat au Bundestag et préparation de la campagne électorale

La séance plénière au Bundestag du 13 novembre 2024 a permis à chaque parti de clore la période de la coalition « feu tricolore » et de préparer, par la même occasion, la campagne des législatives à venir. Olaf Scholz a assumé sa décision de démettre Christian Lindner de ses fonctions comme « juste » et « inévitable »⁴⁶. Le chancelier a présenté le refus du FDP de céder sur le frein à l'endettement comme une volonté de privilégier soit la protection de l'État allemand, avec une hausse des dépenses de défense et le soutien à l'Ukraine, soit le modèle social intérieur, là où Olaf Scholz voyait les deux dimensions comme indissociables⁴⁷. Christian Lindner lui a répondu en qualifiant son renvoi de « libération⁴⁸ » et a montré à quel point les fronts s'étaient creusés à l'intérieur même du gouvernement : « le gouvernement Scholz a également échoué parce que nous n'avons pas parlé du même pays à l'intérieur du cabinet⁴⁹ », se dissociant ainsi dans son discours de l'action politique à laquelle lui-même et son parti avaient participé. Chaque parti est resté dans son sillon dans l'optique des élections. Seul le président du groupe parlementaire SPD Rolf Mützenich s'est excusé pour d'éventuelles maladroites vis-à-vis des partenaires de coalition, en remerciant ses homologues du FDP, Christian Dürr, et des Verts, Britta Haßelmann et Katharine Dröge, pour le travail accompli ensemble⁵⁰.

45. F. Capellan, « Lindner wirft Scholz 'kalkulierten Bruch' vor », Deutschlandfunk, 7 novembre 2024, disponible sur : www.deutschlandfunk.de.

46. Deutscher Bundestag, 20^e législature, Imprimé 20/199, Séance plénière du 13/11/2024, p. 25820.

47. *Ibid.*, p. 25824.

48. *Ibid.*, p. 25834.

49. *Ibid.*, p. 25835.

50. *Ibid.*, p. 25838.

Le SPD dans la campagne électorale : assumer sa politique et rester au pouvoir

Gouvernement minoritaire SPD-Verts et transition vers la 21^e législature

Le départ des libéraux-démocrates du gouvernement fédéral a appelé à de nouvelles modifications au sein de l'exécutif. Si Volker Wissing a quitté le FDP et conservé son maroquin aux Transports et au Numérique, il est également devenu ministre de la Justice en remplacement de son collègue démissionnaire Marco Buschmann. Christian Lindner a quant à lui été remplacé par le social-démocrate Jörg Kukies, proche d'Olaf Scholz, ancien employé de la banque américaine Goldman Sachs et jusqu'alors secrétaire d'État à la chancellerie. Cette nomination devait surtout montrer que l'État fédéral restait en capacité d'agir jusqu'aux élections anticipées. Olaf Scholz a énoncé, peu après la chute de son gouvernement, une liste de priorités, de textes législatifs qui, selon lui, devaient être votés rapidement : l'initiative en faveur de la croissance (*Wachstumsinitiative*) élaborée par le gouvernement à l'été 2024, l'augmentation des allocations familiales et la protection de la Cour constitutionnelle fédérale face aux tentatives d'influence politique, pour ne citer que quelques exemples⁵¹. Il s'agissait, d'après lui, de mesures susceptibles de susciter un consensus transpartisan.

Preuve de ce discours offensif, Jörg Kukies s'est distingué de son prédécesseur Christian Lindner dans le rapport au frein à l'endettement, dans la continuité des positions de son parti et des Verts. Il a en effet plaidé en faveur d'une réforme de la *Schuldenbremse*, qui a été l'une des pommes de discorde du gouvernement Scholz. S'il reconnaissait les vertus de ce principe, qui a permis au gouvernement fédéral de prendre d'importantes mesures budgétaires au moment de la pandémie de Covid-19, il a souligné la nécessité d'investissements dans les domaines des chemins de fer, des écoles..., mais aussi d'un accroissement des dépenses de défense, négligées durant des décennies⁵². Ces ambitions sur le long terme pouvaient surprendre, au regard de la mission du ministre, limitée à quelques mois, en attendant les élections législatives et la mise en place d'une nouvelle

51. « Scholz wirbt für wichtige Gesetze in letzter Minute », Tagesschau, 13 novembre 2024, disponible sur : <https://www.tagesschau.de>.

52. « Ohne Reform der Schuldenbremse wird es nicht gehen », *Rheinische Post*, 23 décembre 2024, disponible sur : <https://rp-online.de>.

coalition. Elles visaient, dans tous les cas, à montrer que le gouvernement minoritaire SPD-Verts ne cédait nullement à l'immobilisme.

Si le ministre des Finances Jörg Kukies, comme Olaf Scholz, a cherché à montrer par ces exemples qu'une politique de compromis était encore possible jusqu'à la fin de la législature anticipée, les prises de position de l'opposition chrétienne-démocrate ont témoigné du caractère exceptionnel de cette unanimité. Selon les mots de Friedrich Merz le 13 novembre 2024, la CDU ne comptait nullement jouer le rôle de « remplaçant » du FDP et apporter au gouvernement minoritaire SPD-Verts son appui⁵³. Autrement dit, la CDU ne comptait pas aider Olaf Scholz et son cabinet à adopter un budget pour 2025. Le Bundestag et le Bundesrat ont toutefois voté des baisses d'impôts, ainsi qu'une augmentation des allocations familiales (*Kindergeld*) le 19 décembre 2024 en troisième lecture. Ce projet de loi gouvernemental a été voté par l'ensemble des groupes présents au Bundestag⁵⁴, à l'exception de Die Linke, qui a voté contre, et du Bündnis Sahra Wagenknecht (BSW), absent. Cette loi faisait partie des mesures prévues par la coalition « feu tricolore » (*Steuerfortentwicklungsgesetz*) et stoppées à la suite du départ des libéraux-démocrates.

La multiplication des mesures proposées par le SPD et les Verts – baisse de la TVA de 7 à 5 % sur les denrées alimentaires, soutien aux foyers modestes, aides aux automobilistes acquérant un véhicule électrique – n'a cependant pas reçu le soutien de la CDU/CSU, qui y a vu une manière pour le gouvernement minoritaire de faire campagne pour les élections législatives de février 2025⁵⁵.

Olaf Scholz et la question de confiance

Olaf Scholz avait initialement prévu de poser la question de confiance au Bundestag le 15 janvier 2025, avec l'organisation d'élections anticipées en mars⁵⁶. La question de confiance, prévue dans l'article 68 de la Loi fondamentale (*Grundgesetz*), permet au chancelier, en cas de réponse négative, de demander la dissolution du Bundestag au président de la République fédérale et d'organiser des élections anticipées.

Face à l'impasse politique, une autre possibilité aurait été pour la CDU/CSU de déposer une motion de défiance constructive. Celle-ci nécessite une majorité absolue des voix et la proposition d'un autre

53. « Wir sind nicht die Auswechselspieler », CDU, 13 novembre 2024, disponible sur : www.cdu.de.

54. La CDU/CSU avait également apporté son soutien au projet de loi sur l'héritage des exploitations agricoles et la Prolongation de la surveillance des télécommunications en cas de vol avec effraction le 14 novembre 2024. Voir « Erste Gesetze der Minderheitsregierung verabschiedet », Tagesschau, 14 novembre 2024, disponible sur : www.tagesschau.de.

55. J. F. Willems, « Rot-grüne Geschenkideen », Tagesschau, 14 décembre 2024, disponible sur : www.tagesschau.de.

56. « FDP zieht alle Minister aus Regierung zurück », ZDF, 7 novembre 2024, disponible sur : www.zdf.de.

chancelier. Au lendemain de l'annonce de la fin de la coalition « feu tricolore », l'hypothèse d'un renversement du gouvernement avec la nomination d'un chancelier Friedrich Merz n'aurait pas obtenu la majorité suffisante sans l'appui des voix de l'Alternative pour l'Allemagne (AfD) et de Die Linke. La CDU/CSU refusant tout travail avec ces deux partis, un succès n'aurait été possible qu'avec le renfort des Verts, toujours présents au gouvernement avec le SPD. La CDU/CSU ne pouvait donc déposer cette motion, au risque de voir Friedrich Merz élu chancelier « grâce » aux voix des députés de l'AfD, ce que le parti souhaitait éviter par-dessus tout. Le précédent de l'élection du libéral-démocrate Thomas Kemmerich au poste de ministre-président du *Land* de Thuringe en 2020, avant sa démission contrainte quelques jours plus tard, est resté vivace⁵⁷. Friedrich Merz a ainsi rejeté l'hypothèse de la défiance constructive dès le lendemain de l'annonce du chancelier Scholz.

Seule la question de confiance restait donc envisageable, mais l'ensemble des responsables politiques a exhorté Olaf Scholz à avancer la date de cette question. La question de confiance a finalement été posée le 11 décembre et le Bundestag a refusé d'accorder sa confiance au chancelier le 16, avec 207 votes en faveur de la confiance. Parmi ces suffrages, on compte 201 députés sociaux-démocrates (six n'ont pas pris part au vote), trois parlementaires de l'AfD et trois non inscrits. Les députés de l'Alliance 90/Les Verts se sont pour leur part abstenus, par crainte qu'Olaf Scholz n'obtienne une majorité de votes positifs, eu égard à la possibilité de votes positifs de la part de députés de l'AfD ou de Die Linke à la marge, ce qui aurait empêché la dissolution du Bundestag et la tenue de nouvelles élections. Pour la quatrième fois depuis 1949, le Parlement n'a pas accordé la confiance au chancelier (sur un total de six questions de confiance posées), après 1972 (Willy Brandt), 1982 (Helmut Kohl) et 2005 (Gerhard Schröder).

Olaf Scholz, un candidat mal aimé

En tant que chancelier en activité, Olaf Scholz a souhaité représenter à nouveau son parti en tant que candidat social-démocrate à la chancellerie. Ce choix n'avait rien d'évident au regard de l'image d'Olaf Scholz dans le pays. La popularité de ce dernier est en effet assez faible, son action en tant que chancelier recevant 28 à 37 % d'opinions favorables sur le deuxième

57. À la suite des élections législatives en Thuringe, les députés AfD du *Landtag* avaient voté au dernier tour de scrutin visant à élire le ministre-président le candidat FDP Thomas Kemmerich, et non leur propre candidat, afin de barrer la route au ministre-président sortant, Bodo Ramelow (Die Linke). Symboliquement, le ministre-président Kemmerich avait donc été élu grâce aux voix de l'extrême droite. Après avoir reçu des pressions de la part de son propre parti et de la chancelière Angela Merkel, Thomas Kemmerich avait démissionné de son poste quelques jours plus tard.

semestre 2024⁵⁸. Comme le rappelle Étienne Dubsloff, Olaf Scholz n'avait pas réussi à se faire élire président du SPD en 2019, en binôme avec Klara Geywitz, et avait dû s'incliner face à Saskia Esken et Walter Norbert-Borjans, alors peu connus du grand public et incarnant une ligne plus sociale et plus ancrée à gauche que Scholz⁵⁹. La figure de Scholz n'a jamais fait l'objet d'un enthousiasme important au sein de son parti, comme cela avait pu l'être de Martin Schulz au moment de sa candidature à la chancellerie en 2017⁶⁰. Cette fois encore et malgré son « *Kanzlerbonus* » (avantage prêté au chancelier sortant), la candidature d'Olaf Scholz n'allait pas de soi pour certaines franges du SPD. Il faut dire que l'hypothèse Boris Pistorius est revenue avec insistance dans les jours suivant la fin de la coalition. D'après un sondage de l'institut Forsa en novembre 2024, 13 % des Allemands se déclaraient en faveur d'une candidature Scholz contre 57 % pour l'hypothèse Pistorius⁶¹. Par sa communication souvent lacunaire, Olaf Scholz n'a pas été en mesure, au cours de son mandat, de créer un lien plus émotionnel avec la population, gardant l'image d'un chancelier, certes compétent, mais peu à même de fixer un cap clair à son gouvernement et d'apaiser les conflits apparus régulièrement entre les membres de son cabinet. En revanche, Boris Pistorius a réussi à s'imposer comme un ministre de la Défense à la fois compétent, malgré les réserves initiales, et populaire. C'est ce second point qui a poussé certaines voix, au sein du SPD, à plaider en faveur de sa candidature, craignant un effondrement du parti aux élections et une perte massive de sièges⁶². Le maire de Gotha, Kurt Kneuch, ou encore les députés du Bundestag Dirk Wiese et Wiebke Esdar, représentant tous les deux le *Land* de Rhénanie du Nord-Westphalie, puissante fédération sociale-démocrate, ont appelé à choisir Boris Pistorius plutôt qu'Olaf Scholz. Dans le même temps, Saskia Esken et Lars Klingbeil, co-présidents du parti, ont réitéré leur soutien à une candidature Scholz⁶³. Boris Pistorius n'a jamais lui-même indiqué être candidat, précisant toutefois qu'il n'excluait aucune possibilité, ce qui a alimenté les spéculations. L'intéressé a rapidement coupé lui-même court aux rumeurs le 21 novembre 2024 et indiqué ne pas « être disponible » pour une telle candidature⁶⁴.

58. « Wie macht Olaf Scholz seine Arbeit als Bundeskanzler alles in allem gesehen? », Statista, 28 janvier 2025, disponible sur : <https://de.statista.com>.

59. É. Dubsloff, « Le SPD d'Olaf Scholz au sein de la difficile coalition "feu tricolore" avec les écologistes et les libéraux », *Allemagne d'aujourd'hui*, n° 250, octobre-décembre 2024, p. 68.

60. « Sensationelles Ergebnis für Martin Schulz », *Deutsche Welle*, 19 mars 2017, disponible sur : www.dw.com.

61. « Scholz oder Pistorius – wer wird Kanzlerkandidat? », Deutschlandfunk, 21 novembre 2024, disponible sur : www.deutschlandfunk.de.

62. J. Thureau, « Scholz oder Pistorius: Wer wird Kanzlerkandidat der SPD? », *Deutsche Welle*, 19 novembre 2024, disponible sur : www.dw.com.

63. « Esken stellt sich in Kanzlerfrage hinter Scholz », *Der Spiegel*, 18 novembre 2024, disponible sur : www.spiegel.de.

64. « Eine Nachricht von Boris Pistorius », Youtube – Chaîne du SPD, 21 novembre 2024, disponible sur : www.youtube.com.

Olaf Scholz a donc pu être officiellement choisi à l'unanimité comme candidat social-démocrate à la chancellerie par le comité directeur du parti le 25 novembre 2024⁶⁵. Cette élection a été confirmée le 11 janvier 2025 par le vote des 600 délégués du SPD, au cours du congrès fédéral du parti organisé à Berlin, et Olaf Scholz s'est donc épargné une guerre fratricide avec son ministre de la Défense.

Enjeux programmatiques

Le programme proposé par le SPD, intitulé « *Mehr für dich. Besser für Deutschland* » [Plus pour toi. Mieux pour l'Allemagne], s'inscrit dans la continuité des thématiques traditionnelles de la social-démocratie. Le parti y propose une politique d'inspiration keynésienne, avec une augmentation du salaire minimum à 15 euros, pour relancer la demande intérieure, mais aussi avec une baisse d'impôts pour 95 % des ménages. Les ménages les plus aisés devraient quant à eux consentir à des efforts supplémentaires. Les revenus du capital devraient à nouveau être imposés *via* le barème de l'impôt sur le revenu et le parti propose une réforme de l'impôt sur les successions pour les héritages de plus de 100 millions d'euros et envisage de réintroduire l'impôt sur la fortune.

D'autres mesures devraient venir appuyer le pouvoir d'achat des ménages : un prolongement du plafonnement des loyers est également prévu, tout comme une baisse de la TVA de 7 à 5 % sur les denrées alimentaires. Si le principe de l'allocation citoyenne est défendu dans le programme du SPD, ce dernier insiste désormais sur le fait qu'il ne s'agit pas d'un revenu universel, mais que l'allocataire doit aussi offrir sa contribution. Ce message de la part du parti instigateur de cette mesure peut surprendre, dans la mesure où, au cours de la législature écoulée, le SPD avait mis en avant les concepts de respect et de confiance vis-à-vis des allocataires de mesures sociales⁶⁶.

Le SPD a également mis en avant deux mesures phares, censées soutenir l'activité industrielle du pays et les investissements d'avenir : la mise en place d'un « fonds Allemagne » de 100 milliards d'euros, destiné à financer des investissements d'avenir dans les domaines de l'électricité, des réseaux thermiques, de l'environnement..., et un bonus « *Made in Germany* », grâce auquel les entreprises qui investiraient sur le sol allemand obtiendraient un allègement de leur imposition à hauteur de 10 % du montant des investissements consentis en machines et véhicules. Une mesure similaire a par ailleurs été proposée par Robert Habeck pour les

65. « SPD nominiert Scholz als Kanzlerkandidaten », Tagesschau, 25 novembre 2024, disponible sur : www.tagesschau.de.

66. « SPD fordert Härte beim Bürgergeld », Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29 décembre 2024, disponible sur : www.faz.net.

Verts en octobre 2024⁶⁷. De telles mesures nécessiteraient une réforme du frein à l'endettement, explicitement évoquée dans le programme du parti, pomme de discorde au sein de la coalition « feu tricolore » et également fermement rejetée par la CDU/CSU.

Sur le plan du climat et de la mobilité, le SPD s'est engagé en faveur d'une limitation de la vitesse autorisée à 130 km/h sur les autoroutes, ainsi que d'une intensification des investissements dans le domaine ferroviaire (augmentation du nombre de trains à grande vitesse, de trains de nuit).

Un chapitre entier est dévolu aux questions de défense, avec un engagement en faveur d'une part minimale de 2 % du budget fédéral consacrée à ces dépenses. Le parti annonce être prêt à prendre davantage de responsabilités dans l'OTAN et réitère son soutien « diplomatique, militaire, financier et humanitaire » à l'Ukraine aussi longtemps que nécessaire⁶⁸. Dans le même temps et dans la continuité du discours du chancelier Scholz au cours de la législature écoulée, le SPD refuse la livraison de missiles de croisière *Taurus* à l'Ukraine afin d'éviter de devenir un acteur direct de la guerre.

Sur la question migratoire, enfin, alors que l'AfD enregistre des scores inédits dans les sondages et parle de « remigration⁶⁹ » et que la CDU/CSU propose des mesures de plus en plus strictes en la matière, le SPD propose lui aussi une politique plus sévère, en faveur d'un renforcement du contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne (UE). Toutefois, le SPD s'oppose à la délocalisation des procédures d'asile en dehors de l'UE, comme le préconisent par exemple la CDU et la CSU.

Au total, le programme du SPD aux élections législatives de février 2025 s'inscrit donc dans la continuité des thématiques classiques de la social-démocratie en matière économique et sociale. Dans le même temps, on y trouve des accents plus conservateurs, sur la question de l'allocation citoyenne et de l'immigration, symptomatiques du glissement sur la droite opéré par l'ensemble des partis politiques.

67. S. Álvarez, « Scholz' populistische Prämie bringt dem Standort nichts », *WirtschaftsWoche*, 6 janvier 2025, disponible sur : www.wiwo.de.

68. « „Mehr für dich. Besser für Deutschland.“ Regierungsprogramm der SPD für die Bundestagswahl 2025 », SPD, 11 janvier 2025, p. 55, disponible sur : www.spd.de.

69. « Alice Weidel, Elon Musk und die „Remigration“ », *Rheinische Post*, 25 janvier 2025, disponible sur : <https://rp-online.de>.

Perspectives de l'après-février 2025 : l'hypothèse d'une Grande coalition et ses défis

Quelles perspectives s'offrent au SPD à l'issue des élections législatives ? Les sondages placent le parti du chancelier en troisième position, derrière la CDU et l'AfD. Olaf Scholz renvoie régulièrement les journalistes à la situation de 2021, où la perspective d'un chancelier Scholz avait semblé incongrue, avant que ce dernier ne prenne finalement l'ascendant sur son rival de la CDU, Armin Laschet. La conjoncture est toutefois différente en 2025 : l'écart de départ entre le SPD et la CDU est tout d'abord plus important qu'il ne l'était quatre ans plus tôt. Le parti de Friedrich Merz avait, en janvier 2025, un score près de deux fois plus important que le SPD. Ensuite, la CDU était partie affaiblie dans la campagne de 2021 : d'abord, parce qu'elle sortait de seize années de gouvernement, ensuite parce que la campagne d'Armin Laschet avait été minée par les querelles intestines avec le chef de la CSU bavaroise, Markus Söder, qui revendiquait lui aussi le rôle de candidat à la chancellerie pour la CDU/CSU. Ces problèmes ne se sont pas posés cette fois et Markus Söder s'est rapidement rangé derrière Friedrich Merz. Enfin, Olaf Scholz avait réussi à incarner à la fois une forme de continuité avec l'ère Merkel, se mettant en scène comme le successeur de la chancelière, mais aussi une rupture, avec une promesse de renouveau.

Dans les sondages effectués depuis novembre 2024, le SPD se situe autour de 15-16 % des voix, ce qui marquerait un nouveau record négatif pour le parti, qui était remonté à 25,7 % des deuxièmes voix en 2021, après un creux observé en 2017 à 20,5 %⁷⁰. Malgré ce désaveu probable pour le chancelier sortant, les chances que le parti social-démocrate reste au gouvernement sont importantes. La CDU/CSU, créditée d'un score aux alentours des 30 %, fait la course en tête. L'AfD, avec un score inédit estimé autour des 20 %, ne constitue pas un partenaire de coalition potentiel pour la CDU, qui refuse toute alliance avec le parti d'extrême droite. Le FDP, avec lequel les affinités sur le plan économique seraient *a priori* les plus évidentes, lutte quant à lui pour atteindre les 5 % des voix et être représenté au Bundestag. Les formats de coalition les plus probables pour la CDU/CSU sont donc la Grande coalition, avec le SPD, un gouvernement avec les Verts, ou encore une coalition entre ces trois partis, dans le cas où une majorité absolue à deux serait impossible. Toutefois, une configuration CDU/CSU-Les Verts suscite un certain nombre de réticences dans les rangs chrétiens-démocrates, le ministre-président bavarois, Markus Söder, ne manquant

70. « Bundestagswahlergebnisse seit 1949 – Zweitstimmen », Bundestag, 1^{er} octobre 2021, disponible sur : www.bundestag.de.

pas une occasion d'affirmer tout le mal qu'il pense d'une telle idée⁷¹. L'action de Robert Habeck au ministère de l'Économie dans la coalition « feu tricolore » est d'ailleurs utilisée comme repoussoir. Un refus aussi ferme et définitif est cependant difficilement assumable pour la CDU/CSU, dans la mesure où un rejet de toute configuration, en dehors d'une Grande coalition, placerait les chrétiens-démocrates dans une position de faiblesse au moment de débiter des négociations de coalition avec le SPD. Dans cette optique, Friedrich Merz s'est montré beaucoup moins péremptoire dans le rejet d'une coalition CDU/CSU-Les Verts, tout en critiquant vertement lui aussi le bilan de Robert Habeck⁷². Les fronts se sont en tout cas polarisés au cours de la courte campagne électorale. Friedrich Merz a par exemple réclamé un durcissement des lois en matière d'immigration, à la suite d'une attaque au couteau à Aschaffenburg, alors qu'une autre attaque meurtrière avait eu lieu sur le marché de Noël de Magdebourg en décembre 2024. Les prises de position du chef de la CDU ont suscité les critiques les plus vives des sociaux-démocrates, qui lui reprochent de mettre à mal l'équivalent allemand du « cordon sanitaire » (*Brandmauer*) contre l'AfD, en reprenant à son compte les thématiques de l'extrême droite⁷³. Dans le même temps, le SPD, dans sa stratégie de remplacement à gauche, défend un salaire minimum à 15 euros. Si les deux partis ont donné l'impression de se rapprocher sans cesse, au point de devenir difficilement différenciables du temps d'Angela Merkel, les différences se sont renforcées au cours de la 20^e législature (2021-2024). Alors que les « gros » partis politiques perdent des voix au fil des élections (bien que la CDU/CSU soit en mesure de gagner en voix en 2025, par rapport à son résultat exceptionnellement bas en 2021), la chute de la coalition « feu tricolore » renforce également l'hypothèse d'une Grande coalition. Une coalition à deux partis garantit *a priori* une stabilité plus grande qu'une cohorte à trois partis dans laquelle la convergence des intérêts se fait plus difficilement. Pourtant, cette formation, adoptée sans interruption de 2013 à 2021, avant les 5^e (1966-1969) et 16^e (2005-2009) législatures, était rejetée par l'ensemble des acteurs politiques et par une part importante de la population en 2021. On rappellera ici la difficile formation de la coalition en 2017, après l'échec des négociations entre la CDU/CSU, les Verts et le FDP. Alors que le SPD ne souhaitait pas participer à nouveau à une Grande coalition, qui avait contribué, selon ses cadres, à son affaiblissement politique, il avait fallu une intervention du président de la République fédérale, Frank Walter Steinmeier, lui aussi social-démocrate, pour que le SPD participe à un nouveau gouvernement avec la CDU/CSU et offre une sortie à l'impasse

71. « Söder „felsenfest“ gegen Koalition mit Grünen », *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 29 décembre 2024, disponible sur : www.faz.net.

72. M. Röhlig, « Merz hält Option mit Grünen offen, Söder bleibt beim Koalitions-Nein », *Der Spiegel*, 20 janvier 2025, disponible sur : www.spiegel.de.

73. S. Garbe et C. Teevs, « Klingbeil warnt Union vor Bruch mit Politik von Kohl und Merkel », *Der Spiegel*, 28 janvier 2025, disponible sur : www.spiegel.de.

politique qui s'amorçait alors. La Grande coalition, pensée en 1966 comme une configuration temporaire, est devenue donc un moyen récurrent, au cours de la décennie 2010, de formation politique. Si la formation d'une coalition « feu tricolore » en 2021 avait offert une alternative crédible et suscitant de nouveaux espoirs, son échec semble marquer le regain de crédibilité de la coalition entre CDU/CSU et SPD. Dans le cas où un tel scénario se confirmait, Olaf Scholz a déjà fait savoir qu'il ne serait pas vice-chancelier d'un gouvernement Merz⁷⁴.

74. « Scholz schließt Vizekanzlerschaft unter Merz aus », *Der Spiegel*, 12 décembre 2024, disponible sur : www.spiegel.de.

Conclusion

L'épisode de la coalition « feu tricolore » aura permis au SPD de mettre en place un certain nombre de ses mesures programmatiques (hausse du salaire minimum, mise en place de l'allocation citoyenne...). Grandement marquée par la guerre en Ukraine et le *Zeitenwende*, cette législature s'est également accompagnée d'un changement de paradigme en matière de politique étrangère et de défense pour l'Allemagne fédérale dans son ensemble, et pour le SPD en particulier. Si les chances d'Olaf Scholz de conserver son poste de chancelier à la suite des élections de février 2025 semblent bien minces au regard des sondages, celui-ci a toutefois globalement réussi à échapper aux accusations de sabotage de la coalition, aux dépens du FDP.

Malgré la perte probable de la chancellerie, les chances pour le SPD de rester au gouvernement, au sein d'une Grande coalition avec la CDU/CSU, sont importantes. Si elle représente un gage de stabilité, au regard des expériences passées et des projections statistiques, cette configuration présenterait elle aussi des défis importants, au regard notamment de la polémique déclenchée par les propos de Friedrich Merz sur la politique migratoire fin janvier 2025 et des reproches de reprise des thématiques de l'extrême droite qui lui sont adressés par les sociaux-démocrates.

Les dernières publications du Cerfa

- M. Baloge, [La CDU lors des élections de 2025 : un chemin tracé vers la chancellerie, mais parsemé d'embûches](#), *Notes du Cerfa*, n° 181, janvier 2025
- P. Maurice, [L'Allemagne en campagne pour les élections anticipées du 23 février. Enjeux d'un scrutin à risque](#), *Éditoriaux de l'Ifri*, janvier 2025
- P. Maurice, H. Stark, [70e anniversaire du Cerfa. Genèse, histoire et visions pour les relations franco-allemandes](#), *Notes du Cerfa*, n° 180, décembre 2024
- P. Maurice, [Trente-cinq ans après la chute du mur de Berlin : à l'Est quoi de nouveau ?](#), *Briefing de l'Ifri*, novembre 2024
- J. Süß, [Les élections régionales en Thuringe, en Saxe et en Brandebourg. Raz-de-marée pour les extrêmes ?](#), *Briefing de l'Ifri*, septembre 2024
- M. Krpata, A-H. Palermo Kuss, S. G. Iglesias, [Entre "autonomie stratégique" et "changement d'époque". L'importance économique et stratégique des relations commerciales entre l'UE et le Mercosur](#), *Notes du Cerfa*, n° 179, septembre 2024 (disponible en allemand et français)
- T. Holzhauser, [Ni à gauche ni à droite, mais les deux à la fois ? L'Alliance Sahra Wagenknecht \(BSW\) au lendemain des élections européennes](#), *Notes du Cerfa*, n° 178, juillet 2024 (disponible en allemand et français)
- E. Keller, M. Krpata, J. Süß, [Élections européennes 2024. Entre repli nationaliste et ouverture, quel sera le choix des Allemands et des Français dans un contexte polarisé en Europe ?](#), *Visions franco-allemandes*, n° 36, juin 2024 (disponible en allemand et français)



27 rue de la Procession 75740 Paris cedex 15 – France

Ifri.org