

Les élections en Bavière

L'échec de la stratégie droitère de la CSU

par Bénédicte Laumond

La défaite historique de la CSU en Bavière signe l'échec incontestable du tournant identitaire pris par ce parti dont l'assise électorale était incontestée depuis 1945. Preuve que la récupération des thèses anti-immigration n'est pas la solution pour endiguer l'extrême droite.

La *Christlich-Soziale Union* (CSU) a subi le 14 octobre 2018 une défaite historique en Bavière, Land dans lequel elle était hégémonique depuis 1945. C'est le signe d'un échec manifeste de sa politique de réappropriation du discours radical de droite. En juin dernier, le ministre de l'Intérieur, Horst Seehofer, ancien ministre-président de la Bavière et président de la CSU, sommait la chancelière Angela Merkel d'adopter des positions plus droitères dans le domaine de l'asile. En défendant un programme hostile à l'immigration et un discours proche de celui de l'Alternative für Deutschland (AfD), le ministre de l'Intérieur s'était fixé pour objectif de récupérer, lors des élections de son Land, l'électorat perdu au profit du parti radical de droite aux élections fédérales de 2017.

La célèbre allocution « *wir werden diese rechte Flanke schließen* » (nous allons fermer cet espace à notre droite) prononcée au lendemain des élections parlementaires fédérales de septembre 2017 au cours desquelles la CSU avait perdu 9,8 points par rapport à ses résultats de 2013 illustre parfaitement la stratégie de réappropriation du discours de la droite radicale en vue des élections du Land. Pourtant, la CSU vient d'obtenir un score historiquement bas avec 35 % des suffrages exprimés et la perte de

160 000 voix au profit de l'AfD et 500 000 en faveur du parti des *Freie Wähler* (centre-droit), du parti Vert et des Libéraux.

Pourquoi la stratégie du parti social-chrétien s'est-elle retournée contre lui ? Pour répondre à cette question, il est utile de revenir non seulement sur quelques traits de la culture politique allemande mais aussi sur les conséquences électorales des stratégies de reprise par les partis de gouvernement des positions des partis radicaux de droite notamment sur les questions migratoires.

La CDU et la CSU, partis frères

La proximité entre la *Christlich-Demokratische Union* (CDU) et la CSU est le fruit d'un accord historique conclu entre les deux partis entre 1947 et 1949. Chacun s'engage alors à ne pas faire concurrence à l'autre : la CSU présente seule ses candidats en Bavière mais, en contrepartie, la CDU n'a pas à craindre la présence de celle-ci dans les autres Länder. Le positionnement de la CSU est inédit dans la vie politique allemande : elle joue un rôle double (*Doppelrolle*) selon les mots d'Alf Mintzel¹ en obtenant une hégémonie politique en Bavière tout en s'inscrivant dans la politique fédérale grâce à sa représentation d'élus au Bundestag voire au gouvernement. De fait, la CSU est devenue un *Volkspartei* (parti populaire) en parvenant à convaincre une majorité des Bavarois qu'elle était la plus à même de défendre leurs intérêts à Bonn puis à Berlin. À l'échelle fédérale, la CSU a été longtemps été la troisième force du pays après la CDU et le SPD. Elle fait partie, depuis l'arrivée d'Angela Merkel à la chancellerie, des coalitions gouvernementales.

Le parti est historiquement un défenseur d'un libéralisme économique associé à des politiques économiques interventionnistes et une forte protection sociale. C'est cette approche économique nuancée qui a permis à la CSU de s'attirer les suffrages des classes moyennes et des entrepreneurs, tout en unissant le Nord protestant de la Bavière et les communautés catholiques du Sud. La CDU et la CSU partagent un certain nombre de similarités idéologiques, comme l'attachement aux réformes sociales s'inspirant du christianisme ou à la famille comme unité d'existence et d'épanouissement. Daniel-Louis Seiler montre que la CDU tout comme la CSU ont au cours des dernières décennies de plus en plus emprunté au conservatisme (arrimage au néo-libéralisme et

¹ Alf Mintzel (1998), *Die CSU-Hegemonie in Bayern: Strategie und Erfolg. Gewinner und Verlierer*, Passau: Wissenschaftsverlag Rothe.

soutien à diverses dérèglementations) et ont élargi leur base électorale au-delà des seuls chrétiens, tout en maintenant leurs sensibilités chrétiennes-démocrates. On pense par exemple au préambule du traité régissant le fonctionnement de l'Union Européenne, dont la rédaction a été fortement influencée par les chrétiens-démocrates, et qui stipule que l'UE s'inspire des « héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe ». Cette formule vient rappeler la centralité de l'inspiration religieuse dans l'idéologie démocrate chrétienne².

Cependant, les tensions entre la CDU et la CSU se sont multipliées depuis 2015 et la politique libérale de Merkel sur l'asile (malgré son durcissement dès 2016). De nombreux observateurs s'interrogent sur les divergences idéologiques entre les deux partis frères. En choisissant de défendre des positions migratoires restrictives, la CSU d'Horst Seehofer s'est opposée frontalement à la CDU d'Angela Merkel, en prenant le risque de déstabiliser la coalition fédérale. Historiquement, la CSU a toujours insisté sur l'importance d'une assimilation complète d'un nombre limité de migrants et de demandeurs d'asile. De la même manière, le parti s'est opposé au multiculturalisme et a longtemps refusé de considérer l'Allemagne comme un pays de migration. Or, la chancelière chrétienne-démocrate a choisi en 2015 d'adopter une position libérale en matière d'asile – en accord avec les valeurs chrétiennes de la CDU et les besoins d'une Allemagne vieillissante en main-d'œuvre étrangère. L'ouverture des frontières à plus d'un million de réfugiés a rapidement suscité de fortes critiques au sein de la CSU. Dès la fin de l'année 2015, Seehofer a défendu l'instauration d'une limite annuelle de 200 000 demandeurs d'asile pouvant prétendre à la protection de l'Allemagne, et en a fait en 2016 une condition à sa participation à toute coalition gouvernementale pour les élections de 2017. Cette position qui s'oppose aux engagements européens et internationaux du pays est aussitôt rejetée par la chancelière, générant des tensions au sein de l'*Union*.

La CSU et l'identité bavaroise

Pour comprendre la stratégie politique de la CSU de ces dernières années, il faut revenir à la prégnance des thèmes identitaires dans la construction de ce parti. Le programme de la CSU est historiquement centré sur la valorisation de l'identité bavaroise. Le parti a réussi à faire gagner une importance centrale au concept de *Heimat*,

² Invernizzi Acetti, Carlo (2015) « Vers un modèle de démocrate-chrétienne ? Politique et religion dans le traité de Lisbonne », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 65, n°4, p. 563-582.

difficilement traduisible en français mais qui correspond à la terre natale, au lieu où l'on a grandi, et suggère un attachement fort à un territoire et au mode de vie de ses habitants. Lorsqu'il devient ministre fédéral de l'Intérieur, Horst Seehofer insiste d'ailleurs pour accoler au nom du ministère le mot *Heimat*. Le terme a longtemps souffert d'une connotation nationaliste et raciste héritée de l'usage qu'en faisaient les nazis -il désignait alors le lien organique entre une terre et sa population ethniquement homogène, ce lien devant faire l'objet d'une préservation absolue. La CSU réussit néanmoins au cours de la seconde moitié du XX^e siècle à reconstituer une communauté imaginée autour du concept revitalisé de *Heimat*. L'identité bavaroise, comprise comme l'attachement à une région, à sa culture et ses traditions (dialecte spécifique, culture folklorique fortement valorisée, gastronomie), a donc fait l'objet d'une intense politisation dans ce Land à l'initiative de la CSU.

Les partis d'opposition bavarois ont eux aussi cherché à mettre en avant la spécificité régionale du Land dans leurs programmes³. Pourtant, aucun d'entre eux n'est parvenu à renverser le leadership politique de la CSU sur cette question. Le lien solide entre l'hégémonie politique de la CSU en Bavière et la valorisation de l'identité régionale est illustré par le slogan lancé pour les élections du Land en 1986 : « Trois noms, une force unique : Bavière, CSU et Strauss » (nom de l'ancien leader de la CSU). Plus récemment, la CSU a cherché à récolter des voix avec le slogan : « Votez pour la Bavière ». La question de l'identité bavaroise est donc très présente dans la compétition politique locale et est liée au développement historique de la CSU.

C'est dans ce contexte qu'émerge à partir de 2013, suite à la crise de l'euro, un nouveau parti radical de droite dans le paysage politique allemand, l'AfD. Ce n'est pas la première fois qu'un parti vient tenter de s'établir à la droite de la CSU. On se rappelle les *Republikaner* apparus dans les années 1980 suite à une scission de cadres de la CSU jugeant trop libérale la politique du ministre-président de l'époque, Franz-Joseph Strauss. En réaction, le discours développé par la CSU dans les années 1990 s'était rapproché de celui des *Republikaner* afin d'endiguer le succès de ce parti qui avait remporté pas moins de 14,6 % des voix bavaroises aux élections européennes en 1989, la plupart venant d'électeurs traditionnels de la CSU. On voit déjà que la droite radicale est l'un des principaux dangers, en termes électoraux, pour le parti chrétien-social. Mais ce dernier parvient finalement à limiter les transferts de voix vers les *Republikaner*, les empêchant de franchir la barre des 5 % aux élections du Land qui leur aurait permis de rentrer au Parlement bavarois. Il faut cependant nuancer les effets

³ Hepburn, Eve (2008) « The Neglected Nation: The CSU and the Territorial Cleavage in Bavarian Party Politics », *German Politics*, Vol. 17, n°2, p. 184-202.

bénéfiques de la réappropriation par la CSU de positions proches de celles des *Republikaner*. Ce sont surtout ces derniers qui se sont affaiblis, en s'opposant à la réunification des deux Allemagnes d'abord, puis lorsque la thématique migratoire – leur principale thématique – a disparu de l'agenda politique. Les *Republikaner* ont ainsi progressivement disparu au cours de la seconde moitié des années 1990.

Les ressorts de la cooptation

À partir de 2015, les leaders de la CSU se sont à nouveau distingués par un discours et un programme qui reprenaient à leur compte les positions de l'AfD – c'est ce que les politistes appellent la stratégie de cooptation. Mais, cette fois, la cooptation de thèmes de la droite radicale s'est effectuée en opposition au discours de la chancelière chrétienne-démocrate. Pourquoi avoir choisi cette stratégie face au radicalisme de droite ? Les quatre principales stratégies mises en place par les partis de gouvernement pour contrer les partis radicaux de droite sont l'ignorance, l'isolement, la cooptation et la coopération⁴. En cooptant le discours développé par l'AfD sur l'immigration, la CSU a tenté de récupérer une partie de son électorat par l'imitation. Les entreprises de cooptation sont généralement menées par des partis de gouvernement situés à la droite de l'échiquier politique, même si des contre-exemples existent, comme en Slovaquie où le parti social-démocrate SMER coopte régulièrement les idées du parti radical de droite SNS depuis 2006.

Les dirigeants de la CSU se sont convaincus que, comme ses prédécesseurs radicaux des *Republikaner*, l'AfD pourrait être défaite. Dès 2015, Seehofer a pensé pouvoir fermer l'espace à droite de la CSU. La politique migratoire est devenue la priorité de l'agenda politique de la CSU. Par ailleurs, cette dernière formule des propositions copiant explicitement le programme de l'AfD : par exemple, la nécessité d'acter une limite maximale d'accueil des demandeurs d'asile à l'échelon fédéral. Autre illustration de l'entreprise de cooptation, la défense d'une politique conséquente de reconduite vers les pays d'origine pour les demandeurs d'asile déboutés à l'instar de cette intervention qui a eu lieu quelques mois avant les élections bavaroises : en juillet 2018, le ministre de l'Intérieur se réjouit devant les caméras, le jour de ses 69 ans, de la reconduite de 69 demandeurs d'asile vers l'Afghanistan. Toutes ces prises de

⁴ Downs, William (2012) *Political Extremism in Democracies*, New York: Palgrave MacMillan.

position, radicales dans le paysage allemand, font l'objet d'une forte médiatisation et polarisent fortement l'opinion publique.

Des politistes comme Bartek Pytlas identifient deux conditions au succès de la stratégie de cooptation : la résonance dans le débat public du récit repris aux partis radicaux de droite, et l'obtention par le parti qui coopte de l'*ownership* sur le sujet. Au contraire, plus le sujet de l'immigration devient saillant dans les débats publics et plus le cadrage choisi par le parti radical de droite (parti *outsider*) résonne au sein de la population, plus celui-ci a de chances de connaître des succès électoraux. Dans ce cas (qui est celui de la Bavière), la stratégie de cooptation est peu bénéfique pour les partis de gouvernement.

L'échec de la cooptation des positions radicales de droite par la CSU

N'y a-t-il pas un paradoxe à ce que la CSU soit affaiblie par l'AfD alors qu'elle était hégémonique sur les questions identitaires en Bavière depuis 60 ans ? La CSU a-t-elle perdu son *ownership* sur les sujets identitaires ?

Trois explications peuvent être mises en avant. Tout d'abord, la politique d'Angela Merkel, en coalition avec la CSU et le SPD, a libéré un espace à la droite des chrétiens-démocrates. Alors qu'une politique d'asile relativement libérale était menée par le gouvernement fédéral en 2015, l'AfD a profité de la mise à l'agenda politique de la question migratoire et s'est positionné contre la politique d'asile. Le positionnement de l'AfD a fait l'objet d'une forte médiatisation en raison de l'intérêt des médias pour les partis radicaux de droite et de l'attractivité d'un discours s'opposant frontalement aux politiques gouvernementales en matière d'immigration. Par ailleurs, l'essor de l'AfD a bénéficié d'un débat sur l'identité en Allemagne et plus largement en Europe, investi depuis plusieurs décennies par les partis d'extrême-droite qui défendent une vision nativiste des nations européennes. Mudde définit le nativisme comme une idéologie selon laquelle les États doivent être peuplés par le groupe natif. Les minorités mais aussi les individus hostiles à cette idéologie sont considérés comme des menaces à l'idéal d'une nation homogène. Dans ce contexte, l'AfD parvient à être identifié comme le parti défenseur des positions anti-migrants en Allemagne. Quand la CSU a repris à son compte les positions de l'AfD, elle a donc échoué à obtenir le leadership de

l'opposition aux mesures libérales d'Angela Merkel, et une partie des électeurs ont préféré l'original à la copie.

Il faut cependant avancer une seconde explication pour expliquer l'échec de l'entreprise de cooptation de la CSU. Environ 500 000 électeurs de ses électeurs se sont opposés à l'adoption de l'idéologie nativiste en soutenant un autre parti que la CSU ou l'AfD. Tout d'abord, l'Allemagne connaît depuis 2017 une baisse importante des demandes d'asile ; dans ces conditions, les électeurs ont pu s'interroger sur l'opportunité de mettre la question migratoire en haut de l'agenda politique. En outre, l'Allemagne se distingue par une politique publique ancienne contre les extrémismes politiques. Depuis les années 1950, les partis de gouvernement se sont accordés pour interdire les partis ou mouvements jugés comme extrémistes. Comme je le montre dans ma thèse⁵, au tournant des années 2000, la politique contre l'extrémisme de droite a été renforcée et de nombreux programmes de prévention associant la société civile ont été lancés. Ils perdurent aujourd'hui et le financement de la prévention contre l'extrémisme de droite se compte en centaines de millions d'euros par an à l'échelle fédérale.

Ces mesures ont permis la structuration d'associations, et la mise en réseau d'acteurs sur le territoire bavarois. Il est donc raisonnable de penser que cette politique, sur le long terme, a pu avoir un effet positif sur la consolidation des valeurs démocratiques et dissuader le vote en faveur d'une CSU cooptant les sujets de la droite radicale. Moins médiatisée que la série de manifestations xénophobes à Chemnitz en août dernier, la manifestation qui a eu lieu à Munich à la fin du mois de juillet laissait pourtant pressentir la désapprobation de près de 20 000 Munichois qui s'étaient déplacés afin de protester contre le radicalisme de droite dans leur Land. Parallèlement, un certain nombre de représentants des communautés catholique et protestante ont choisi dans les derniers mois de quitter le parti en signe de protestation contre la droitisation de la CSU. Des entrepreneurs régionaux ont également montré leurs réticences. Qu'une partie de cet électorat historique se détourne de la CSU et que 70 % des électeurs bavarois aient estimé, le 14 octobre, que la CSU avait accordé trop d'importance à l'immigration durant sa campagne souligne que l'intérêt pour la thématique est relatif et que la demande de politiques migratoires restrictives doit être relativisée.

⁵ Laumond, Bénédicte (2017) *State Responses to the Radical Right in France and Germany: Public Actors, Policy Frames, and Decision-Making*, Thèse de doctorat, Université Paris Saclay-Europa-Universität Viadrina [encore non publiée]

Il faut toutefois nuancer les pertes de la CSU : malgré une chute de plus de 10 points par rapport à ses résultats antérieurs, le parti reste la première force politique régionale. Par ailleurs, l'AfD perd deux points par rapport à ses scores de 2017. Si la CSU a réussi à conserver une large partie de son électorat, on peut supposer que les manifestations racistes et violentes de Chemnitz ont pu dissuader une partie plus large de l'électorat radical au sein de la CSU de se tourner vers l'AfD. On assiste finalement à un désalignement, c'est-à-dire l'abandon d'une affiliation à un parti politique sans qu'il conduise à l'affiliation à un nouveau parti. En effet, selon un sondage au sortir des urnes, 56 % des électeurs de l'AfD ont accordé leur voix à ce parti en raison de leur déception vis-à-vis des autres partis. Il n'est pas exclu que la CSU puisse, selon les choix politiques qu'elle fera, retrouver une partie de cet électorat.

Conséquences politiques pour l'Allemagne et l'Europe

Les formations qui n'avaient pas réussi jusqu'à présent à mettre en échec la CSU en Bavière se voient presque toutes renforcées. Les Verts sont les grands gagnants de l'élection et profitent du détournement des électeurs de la CSU et du SPD. Herbert Kitschelt décrit le processus d'érosion de l'électorat social-démocrate amorcé dans les années 1980, et s'est confirmé ces dernières années aussi bien en France avec l'effondrement du Parti socialiste qu'en Allemagne avec les échecs consécutifs du SPD. Les Verts profitent de cette perte d'influence du SPD d'une part et réussissent d'autre part à attirer une partie de l'électorat de partis de droite tentés par la cooptation de positions de la droite radicale. Ce phénomène ne s'observe pas seulement en Bavière, mais dans plusieurs autres pays d'Europe de l'Ouest, comme l'Autriche, dans lesquels les partis Verts sont présents depuis de nombreuses années.

Les libéraux (du FDP et des *Freie Wähler*) profitent également de la perte de vitesse de la CSU. Alors que le FDP n'a pas su se positionner clairement sur la question migratoire et a eu tendance à coopter le discours radical de droite, ce sont surtout les *Freie Wähler* qui ont profité du vote des électeurs sociaux-chrétiens opposés à la cooptation sur la question migratoire. Pourtant, cette élection ne laisse pas apparaître de changements fondamentaux dans les structures idéologiques de l'électorat bavarois, en accord avec la théorie de Stefano Bartolini et Peter Mair. Ceux-ci montrent que malgré une certaine volatilité de l'électorat en Europe, les équilibres entre les grands blocs partisans (c'est-à-dire entre la droite et la gauche) demeurent. Plus de 50 % de l'électorat reste attaché au bloc de droite *mainstream* dans la Bavière

conservatrice. Le bloc de gauche, composé des Verts, du SPD et de *Die Linke* reste stable (mais minoritaire).

Le principal enseignement de ces élections est le risque électoral que représente la cooptation de positions anti-migrations des partis radicaux de droite par les partis de gouvernement. Ce constat est tout particulièrement valable dans les contextes politiques où un grand nombre d'associations promeuvent les valeurs démocratiques libérales et luttant contre l'intolérance par le biais de grands programmes publics. L'épisode bavarois suggère également qu'une partie de l'électorat en Europe approuve les politiques migratoires d'ouverture ou, du moins, refuse que l'agenda politique soit monopolisé par ce thème. En cela, les résultats de ces élections ont des implications plus larges que pour la seule Bavière. Ces éléments ne peuvent être ignorés ni par les partis de gouvernement ni par les médias dans leur couverture des débats sur l'immigration. Dans ce contexte, il est probable que la CSU amorcera un retour vers le centre droit.

Plus largement, il faudra être attentif aux évolutions de la position du parti populaire européen (PPE) rassemblant une large partie des droites chrétienne-démocrates et conservatrices au sein de l'Union Européenne. Après plusieurs années d'accommodement voire de cooptation du discours radical de droite, de possibles prises de distances avec les idées radicales de droite peuvent être attendues – notamment en opposition au gouvernement de Viktor Orbán qui représente aujourd'hui l'un des exemples les plus frappants d'un parti conservateur qui, à force de cooptation, est devenu un des leaders européens du radicalisme de droite. Ainsi, une partie de la fraction du PPE au Parlement Européen s'est prononcée le 12 septembre 2018 en faveur de l'ouverture d'une procédure de sanction contre la Hongrie (sur la base de l'article 7 du traité sur l'Union Européenne) en raison de l'existence d'une violation grave et persistance des valeurs de l'UE. Il s'agit d'un premier signe suggérant la prise de distance de certains partis conservateurs vis-à-vis des positions radicales de droite.

Publié dans lavedesidees.fr, le 16 novembre 2018.