

ADOLF KIMMEL\*

# LE SYSTÈME POLITIQUE ALLEMAND : LA STABILITÉ MENACÉE ?

145

## UNE STABILITÉ EXEMPLAIRE

Contrairement à la République de Weimar, la République fédérale a joui jusqu'à présent d'une stabilité enviable. Les crises gouvernementales étaient rares et elles furent rapidement maîtrisées, soit par une dissolution prématurée du Bundestag (notamment en 1972 et en 2005<sup>1</sup>), soit par la fameuse motion de censure constructive (ainsi en 1982, l'élection de Helmut Kohl en tant que chancelier pour remplacer Helmut Schmidt), soit simplement par le remplacement du chancelier par un membre du même parti (Konrad Adenauer par Ludwig Erhard en 1963, Willy Brandt par Helmut Schmidt en 1974). On ne compte que trois alternances: en 1969 avec l'élection du premier chancelier social-démocrate (Willy Brandt), en 1982 avec le retour de la CDU/CSU aux leviers du pouvoir (élection de Helmut Kohl) et en 1998 avec la formation du

premier gouvernement SPD-Verts (chancelier Gerhard Schröder). À vrai dire, cette dernière alternance était la seule vraiment complète, car les autres étaient tempérées par la présence d'un même parti dans le gouvernement précédent comme au gouvernement suivant (le SPD en 1969, le FDP en 1982). Tous les chefs de gouvernement appartenaient aux deux grands partis: la CDU et le SPD; ils ont occupé respectivement ce poste pendant trente-huit ans et demi et vingt ans et demi. Après presque soixante ans d'histoire de la RFA, Angela Merkel n'est que la huitième titulaire de ce poste. La longévité des chanceliers et la stabilité politique extraordinaire sont soulignées par le fait que deux d'entre eux (Adenauer et Kohl) ont exercé à eux seuls pendant trente ans la responsabilité politique.

Le fondement de cette stabilité n'est pas en premier lieu la Loi fondamentale car elle ne contient guère d'articles

\* Professeur émérite de science politique à l'université de Trèves.

1. Les dissolutions prématurées de 1983 et de 1990 n'étaient pas signes de crise: celle de 1983 devait légitimer le changement de coalition de 1982, et celle de 1990 était nécessaire à cause de la réunification.

relevant d'un « parlementarisme rationalisé ». La disposition la plus connue est la motion de censure constructive. Utilisée seulement deux fois (en 1972, sans succès, et en 1982), il ne faut pas en surestimer les effets. À la différence de la V<sup>e</sup> République, le chef de l'État ne peut pas contribuer à la stabilité politique car le *Bundespräsident* est pratiquement dénué de tout pouvoir politique.

146 C'est le système des partis, formé dans les années 1950, qui a engendré cette stabilité et qui en est encore aujourd'hui le fondement. Malgré un système électoral proportionnel, corrigé par la clause de 5 %, le processus de concentration du système de partis a fait de rapides progrès. En 1961 déjà, trois partis seulement – la CDU/CSU, le SPD et le FDP – sont représentés au Bundestag<sup>2</sup>. La CDU/CSU et le SPD réunissent entre 85 % et 90 % des voix. Ils comptent de nombreux membres<sup>3</sup>, ont de bonnes ressources financières (subvention d'État, dons privés, cotisations d'adhérents) et disposent d'une organisation puissante. Au Bundestag la discipline de vote est fort élevée.

Lors des élections de 1983, le système tripartite s'élargit avec l'entrée des Verts au Parlement. Cette évolution n'entraîne pas une déstabilisation du système politique, mais contribue « seulement » à éloigner pour longtemps du pouvoir le SPD, affaibli par la naissance des Verts et par des querelles internes. La réunification donne

naissance à un nouveau parti, le PDS, essentiellement héritier de la SED – parti communiste « officiel » de la défunte RDA. Toutefois sa représentation au Bundestag est trop faible pour empêcher la formation d'une majorité entre les autres partis : majorité de droite avec la CDU/CSU et le FDP jusqu'en 1998 ; majorité de gauche ensuite entre le SPD et les Verts. Ces derniers avaient entretemps adouci leurs positions politiques, initialement très radicales, à tel point qu'ils sont devenus un partenaire pour le SPD. Les élections de 2002 paraissent mettre fin à l'existence du PDS, puisqu'il échoue au niveau de la barre des 5 %<sup>4</sup>. Toutefois, le parti revient, sous le nom de « Parti de gauche », en 2005. Il gagne 8,7 % et dispose de 54 députés. Les coalitions traditionnelles entre l'un des deux grands partis et l'un des deux petits n'est arithmétiquement plus possible. Puisque tous les autres refusent de former une coalition de gouvernement avec ce parti, considéré comme populiste, démagogique ou même communiste, que les Verts n'acceptent pas de faire partie d'un gouvernement avec la CDU (pour former un gouvernement « noir-jaune-vert ») et que le FDP ne veut pas former une alliance avec le SPD (coalition « rouge-jaune-vert »), la seule possibilité pour aboutir à un gouvernement majoritaire est la grande coalition entre la CDU/CSU et le SPD<sup>5</sup>. C'est la première fois dans l'histoire de la République fédé-

2. La CDU/CSU est considérée comme un seul et même parti.

3. À leur apogée respective, le SPD compte 1 022 000 adhérents en 1976 et la CDU/CSU 920 000 en 1983.

4. Le parti n'est représenté au Bundestag que par deux députées, élues directement dans leurs circonscriptions à Berlin-Est.

5. Sur l'élection de 2005 et ses conséquences voir notre « Lettre d'Allemagne » : « Les élections anticipées au Bundestag, 18 septembre 2005. Un tournant dans la vie politique allemande ? », *Pouvoirs*, n° 116, p. 163-176.

rale que cette formule est considérée comme inéluctable<sup>6</sup>. Faut-il en déduire qu'un tel gouvernement deviendra la règle et que des majorités CDU/CSU-FDP ou SPD-Verts seront l'exception ? Un gouvernement au sein duquel les deux partenaires, de force égale, tendent à se paralyser mutuellement, empêchant une opposition forte pourtant nécessaire dans une démocratie ? Ou bien le nouveau parti de la gauche radicale, qui s'appelle tout simplement La Gauche, va-t-il disparaître ? Ou alors devenir un jour plus « sage », plus « fréquentable », comme l'ont fait les Verts ?

#### L'AGENDA 2010 ET SES SUITES

##### *La crise du SPD*

Pour bien comprendre les développements récents dans le système de partis allemand et notamment le retour en force d'un parti qui paraissait voué à une existence marginale sinon à la disparition, il faut revenir à la politique du gouvernement SPD-Verts. Paradoxalement, c'est le SPD (surtout le chancelier Gerhard Schröder) qui souffre le plus de l'existence de La Gauche et qui est le principal responsable de la réanimation du moribond. L'explication peut se résumer en un seul mot : l'Agenda 2010<sup>7</sup>.

Sous cette dénomination étrange se cache un programme de réformes sociales importantes, annoncé par le chancelier Schröder dans une déclaration de politique générale devant le Bundestag le 14 mars 2003. Il faut se rappeler la situation de l'Allemagne à

l'époque : au lieu de jouer son rôle traditionnel de locomotive de l'Europe, elle portait la lanterne rouge. Sa croissance économique était la plus basse, ses déficits publics étaient tels qu'elle ne pouvait plus respecter le pacte de stabilité européen (pourtant imposé par l'Allemagne même) et le chômage persistait à un niveau très élevé. Confronté à cette situation dramatique, le chancelier déclare vouloir remettre l'Allemagne à la tête de l'évolution économique et sociale de l'Europe. Pour atteindre ce but ambitieux, il exige de chacun plus d'efforts et, surtout, annonce la réduction des prestations de l'État-providence.

147

L'Agenda 2010 cause un choc, notamment parmi les électeurs, les adhérents et les militants actifs du SPD. Sans doute marque-t-il une rupture profonde avec la politique traditionnelle du parti. Après avoir renoncé au socialisme comme but politique (programme de Bad Godesberg de 1959), le trait caractéristique de la politique du SPD est sa volonté d'un développement toujours plus généreux de l'État-providence. Pour la première fois, un gouvernement social-démocrate annonce, avec l'Agenda 2010, un recul, des coupes sensibles dans l'État-providence. Puisque ce sont surtout les couches populaires qui supportent les effets de la politique de l'Agenda, on reproche au SPD de ne plus s'occuper de leurs problèmes et de leurs difficultés quotidiennes, de trahir sa tradition et le fondement de sa politique, à savoir la justice sociale.

6. La première grande coalition (de 1966 à 1969) fut formée après la rupture de la coalition chrétienne démocrate-libérale. La continuation de cette coalition (après un remaniement) était en principe également possible, comme une coalition SPD-FDP, constituée trois ans plus tard.

7. Pour une analyse plus détaillée voir notre « Lettre d'Allemagne » : « Le chancelier Schröder, l'agenda 2010 et la crise du SPD », *Pouvoirs*, n° 112, p. 155-166.

Si l'on peut considérer que ces réformes douloureuses sont nécessaires et inévitables et qu'elles ont incontestablement contribué au rétablissement économique et financier de l'Allemagne, elles ont eu aussi des conséquences sociales, dénoncées par les critiques de gauche de l'Agenda (exclusion sociale aggravée, inégalités accentuées, augmentation des emplois précaires et pauvreté plus répandue). Le chancelier Schröder ne s'est pas suffisamment efforcé d'expliquer cette politique et de la mettre en rapport avec la tradition du SPD. Il n'a pas assez souligné que, dans cette période de mondialisation et de vieillissement de la société, la justice sociale ne peut plus être comprise comme une simple distribution de la richesse de haut en bas et qu'il faut désormais ajuster l'État-providence aux nouvelles conditions. En plus, le chancelier, dans sa déclaration, a surtout parlé des restrictions auxquelles il faut s'attendre et n'a pas suffisamment mis en avant les chances qui s'ouvriront grâce à ces réformes. Curieusement, ce « chancelier des médias » n'a pas réussi à exposer ses réformes de façon à rencontrer un soutien appréciable, à défaut d'être massif. Malgré les aspects positifs de son bilan (croissance assez forte, baisse sensible du chômage, équilibre du budget de l'État), la majorité des Allemands porte un jugement négatif sur l'Agenda<sup>8</sup>. Il paraît que c'est le sort réservé à toute réforme courageuse, mais aussi douloureuse. Enfin et surtout, Schröder n'a pas assez préparé le SPD à cette nouvelle politique et ne s'est pas suffisamment efforcé de gagner son

approbation. Si le parti a finalement voté l'Agenda, c'est sous la contrainte (le chancelier a menacé de démissionner en cas de refus) et, pour une part considérable, à contrecœur et sans en être vraiment convaincu.

Il n'est pas surprenant que l'Agenda 2010 ait précipité le SPD dans sa crise la plus profonde depuis sa refondation après la fin de la guerre. La crise se montre d'abord dans une série de défaites, souvent dramatiques, dans des élections régionales. Et ce sont surtout ses électeurs jusque-là particulièrement fidèles (ouvriers, employés, chômeurs) qui le quittent à cause de sa politique jugée « antisociale ». Dans les sondages, le parti retombe même, au niveau fédéral, en dessous de ses résultats des années 1950. Aussi grave, pour un SPD qui a toujours été fier d'être un parti de masse, est la perte substantielle d'adhérents. De plus d'un million de membres en 1976, il ne reste que la moitié<sup>9</sup> ! Ces pertes entraînent un vieillissement du parti, car il n'y a guère de jeunes qui y entrent, et aboutissent à une crise de militantisme. Il faut aussi mentionner ici le désaccord avec les syndicats, un des piliers les plus solides du SPD. Ils critiquent sévèrement l'Agenda et se détournent – en partie – de leur parti traditionnel. L'aspect peut-être le plus grave de la crise tient au doute quant à sa philosophie fondamentale, celle du parti de la justice sociale et de l'État-providence. Ses dirigeants n'ont pas réussi à convaincre une nette majorité des adhérents que ce qui est souhaitable n'est pas toujours possible.

8. Selon un sondage Politbarometer de la Forschungsgruppe Wahlen de septembre 2007, 52 % des sondés tiennent les réformes de l'Agenda pour mauvaises; contre 67 % parmi les sympathisants de La Gauche.

9. Soit 536 655 adhérents au 29 février 2008. La CDU seule, sans la CSU, se trouve donc à égalité avec le SPD.

### *La montée de la gauche radicale*

L'Agenda ne perturbe pas seulement, et gravement, le SPD, mais soulève aussi des protestations intenses parmi de vastes secteurs des couches populaires, notamment dans les nouveaux *Länder* (ancienne RDA). Là, les « manifestations du lundi » nouvelle manière<sup>10</sup> rassemblent souvent des foules impressionnantes. Le PDS était, avec le NPD d'extrême droite, le seul parti à participer à ces manifestations et les a même organisées. Il en est récompensé par les urnes. Aux élections régionales dans les nouveaux *Länder*, il se tient globalement au même niveau que les deux « grands », devançant même tantôt le SPD (en Saxe, Thuringe et Saxe-Anhalt), tantôt la CDU (en Brandebourg)<sup>11</sup>. Ce qui manque encore au PDS pour jouer un rôle au niveau fédéral c'est une percée dans l'ancienne RFA, qu'il n'a pas réussie jusque-là.

Encore une fois, l'Agenda s'avère d'une aide décisive. Des sociaux-démocrates dissidents, déçus par la politique du gouvernement Schröder, et des syndicalistes furieux fondent, en janvier 2005, un nouveau parti, dont le nom curieux résume assez bien le programme : le WASG (Alternative électorale pour l'emploi et la justice sociale). Il obtient un gain de notoriété énorme avec l'adhésion d'Oskar Lafontaine, ancien président du SPD, parti qu'il quitte en mai 2005. (Depuis juin 2007, il est coprésident de La Gauche.) En

vue des élections au Bundestag en septembre 2005, le PDS et le WASG font cause commune afin de franchir la barre des 5 %. Effectivement ils y arrivent facilement et font leur entrée au Parlement (8,7 %, 54 députés). Surtout, grâce à l'alliance avec le WASG, le PDS réussit enfin sa percée en Allemagne de l'Ouest (4,9 %). La fusion des deux partis intervient à leurs congrès respectifs qui ont lieu en même temps, en juin 2007 : c'est la naissance de La Gauche. Après l'interdiction du KPD par la Cour constitutionnelle en 1956, c'est la première fois depuis la fondation de la RFA qu'il y a un parti socialiste à gauche du SPD.

L'espoir du SPD, nourri par les résultats de deux élections régionales en mars 2006<sup>12</sup>, que La Gauche ne réussisse pas aux élections régionales dans les *Länder* de l'ancienne RFA est vite déçu. D'abord à Brême en mai 2007, puis en janvier 2008 en Hesse et en Basse-Saxe, et en février 2008 à Hambourg, La Gauche fait mieux que 5 % et obtient donc des députés dans ces parlements régionaux. Les autres formations doivent admettre que ce nouveau parti s'est implanté dans toute l'Allemagne (avec des zones de faiblesse dans le Sud). En témoigne aussi le nombre de ses adhérents, qui s'élève à 72 000, dont un quart dans l'ancienne RFA. Du point de vue du nombre des parlementaires (au Bundestag et dans les *Landtage* [parlements régionaux]<sup>13</sup>) et de celui de ses adhérents,

149

10. Des « manifestations du lundi » avaient, en automne 1989, précédé la fin de la RDA et y avaient contribué.

11. Dans quatre des cinq *Länder* le PDS recueille plus de 20 % des voix. Il n'encaisse des pertes très sensibles que dans la ville de Berlin, où il gouverne avec le SPD et est contraint à beaucoup de concessions, comparé à son programme et à ses promesses. En Saxe il recule légèrement (alors qu'il est à un niveau très haut) ; partout ailleurs, il progresse, souvent nettement.

12. En Bade-Wurtemberg et en Rhénanie-Palatinat, le nouveau parti, avec respectivement 3,1 % et 2,5 %, échoue nettement sous la barre des 5 %.

13. Il est représenté dans 10 parlements régionaux sur 16.

il est déjà le troisième parti allemand (au Bundestag il occupe la quatrième place). La question se pose aux autres partis, et tout particulièrement au SPD : comment s'y prendre avec cet « intrus » ?

#### LE DILEMME DU SPD

De tous les partis, c'est le SPD qui souffre le plus de la montée de La Gauche. Elle s'affaiblit, car le nouveau parti lui « vole » des électeurs<sup>14</sup>. De ce fait la coalition SPD-Verts perd en 2005 sa majorité au Bundestag. Ces deux partis, alliés traditionnels, n'arrivent pas non plus à conquérir une majorité aux dernières élections régionales en Hesse, en Basse-Saxe et à Hambourg. Trois possibilités théoriques s'offrent au SPD pour regagner une perspective gouvernementale, outre celle de devenir le « numéro deux » d'une grande coalition : soit reprendre à La Gauche la plus grande partie des électeurs-transfuges et la faire passer ainsi sous la barre des 5 % ; soit trouver un troisième partenaire, le FDP ; ou alors accepter La Gauche comme partenaire possible. Toutes ces voies de sortie sont problématiques et posent le SPD devant un dilemme stratégique.

Pour regagner les électeurs qui sont passés à La Gauche, le SPD devrait s'orienter nettement à gauche et abandonner la politique qu'il a conduite au gouvernement depuis 1998 et surtout à partir de 2003. La CDU/CSU et le FDP lui reprochent déjà un tel virage à gauche. Ce reproche est-il justifié ? Il est vrai qu'avec le nouveau programme, voté

au congrès de Hambourg le 28 octobre 2007, le parti infléchit son discours vers la gauche par rapport aux « Principes » d'avril 2006 qui devaient justement préparer le nouveau programme, mais aussi par rapport à une première version du programme présentée en janvier 2007. Les « Principes » étaient inspirés par les « modernistes » autour de Matthias Platzeck, président du parti jusqu'au mois d'avril 2006<sup>15</sup> et courageux défenseur de l'Agenda 2010 contre les attaques du PDS. Leur tonalité novatrice, le choix des mots phares (« démocratie sociale », « État social préventif ») et le contenu étaient de nature à fournir à la politique de l'Agenda son fondement programmatique. Le programme voté à Hambourg retombe dans un vocabulaire plus traditionnel (« socialisme démocratique » au lieu de « démocratie sociale »), redevient plus étatique et prône un État-providence assez classique. Les phrases les plus « iconoclastes » des « Principes » sont atténuées, voire rayées. Le virage à gauche est accompagné par quelques corrections de l'Agenda afin de lui donner une coloration plus sociale. La nouveauté la plus visible est la revendication d'un salaire minimum général, qui n'existe en Allemagne que dans quelques branches. Mais il n'est pas du tout certain que le nouveau programme suffise au SPD pour redevenir, aux yeux des couches populaires, le parti de la justice sociale.

Toutefois, ce fléchissement n'a pas eu le résultat escompté. Les élections régionales de janvier et février 2008

14. Son résultat aux élections de 2005 (34,2 %) est un des plus mauvais depuis 1961. En 1990 seulement, à cause de sa position ambiguë sur la réunification, il fait un moins bon score (33,5 %).

15. Il démissionne le 10 avril 2006 pour raison de santé ; il est actuellement ministre-président de Brandebourg.

furent loin d'être triomphales pour le SPD, et La Gauche franchit partout la barre des 5 %. Le SPD devrait donc aller plus loin dans sa réorientation, revenir sur l'essentiel de l'Agenda (notamment les réformes du marché du travail), mais cela le déchirerait. L'aile droite du parti et la direction reste majoritairement attachées à la politique de l'Agenda, notamment les ministres Frank-Walter Steinmeier (Affaires étrangères) et Peer Steinbrück (Finances), également vice-présidents du SPD, ainsi que Peter Struck, président du groupe SPD au Bundestag. Kurt Beck, le président du parti, a mis en relief les succès de l'Agenda, mais souligne cependant qu'il faut y apporter des corrections à caractère social.

La deuxième option (théorique) : refaire l'alliance sociale-libérale des années 1970 avec le FDP exigerait au contraire de s'en tenir strictement à la politique de l'Agenda ou encore de la renforcer. Même si l'aile droite du SPD et la majorité de la direction y seraient prêtes<sup>16</sup>, une telle décision sera difficile à avaler pour le parti. De plus, les premiers signes de plus de flexibilité de la part du FDP sont encore trop timides. Son partenaire préféré reste de toute façon la CDU/CSU. Une coalition rouge-vert-jaune<sup>17</sup> semble donc très improbable.

Reste la dernière possibilité, la plus discutée actuellement, à savoir essayer de former une alliance avec La

Gauche. La discussion de ce problème épineux doit distinguer le *Bund* (le niveau fédéral) et les *Länder* et, aussi, les *Länder* de l'ancienne RDA et ceux de l'ancienne RFA. Au Bundestag, une majorité de gauche, incluant La Gauche, existe déjà, mais c'est une majorité purement arithmétique et non pas politique. Les positions en politique étrangère et de défense, en politique économique et financière entre La Gauche et le SPD sont incompatibles<sup>18</sup>. Par conséquent, aucune tentative de former une coalition englobant toute la gauche ne fut entreprise après les élections de 2005. Actuellement, toute alliance avec La Gauche est exclue au niveau fédéral (résolution du comité directeur du SPD du 25 février 2008). Le président du parti l'exclut même « loin au-delà de 2009 ».

En revanche le SPD et le PDS/La Gauche ont déjà gouverné ensemble dans les nouveaux *Länder*<sup>19</sup> et ils gouvernent la ville de Berlin (qui est en même temps un *Land*) depuis 2002. À Berlin, La Gauche se montre très pragmatique, elle est prête à faire des compromis douloureux et participe à une politique financière restrictive, ce qui va à l'encontre de son programme. Tout autre est la situation dans les *Länder* de l'ancienne RFA. Là, ce n'est pas le PDS avec un personnel politique « sérieux » qui est le fondement de La Gauche, mais le WASG. Or c'est un parti purement pro-

16. Il faut se souvenir qu'en Rhénanie-Palatinat le ministre-président Kurt Beck a gouverné avec les libéraux de 1994 à 2006 et non pas avec les Verts. Depuis 2006 il gouverne avec le seul SPD, qui dispose de la majorité absolue des sièges au *Landtag* de Mayence.

17. En allemand, on l'appelle *Ampelkoalition* selon les feux de circulation. Les couleurs symbolisent les partis. En Hesse, le FDP se refuse à cette coalition.

18. D'après les calculs du SPD, les propositions de loi de La Gauche au Bundestag coûteraient 150 milliards d'euros.

19. En Mecklembourg-Poméranie orientale de 1998 à 2006. En Saxe-Anhalt, le PDS avait toléré des gouvernements minoritaires SPD-Verts ou SPD seul, de 1994 à 2002.

testataire dont le personnel politique est peu expérimenté et au sein duquel se trouvent pas mal de gauchistes, d'altermondialistes et de membres du DKP, parti communiste fort orthodoxe<sup>20</sup>. Il paraît plus difficile de former avec eux un gouvernement et de tenir une politique sérieuse. Après bien des débats, des tergiversations, ainsi que les maladroites du président Kurt Beck, la direction du SPD a décidé de laisser le champ libre aux fédérations des *Länder* (*Landesverbände*)<sup>21</sup>. Puisque une alliance avec La Gauche s'avère dans plusieurs *Länder* être la seule perspective de parvenir au pouvoir pour le SPD, bon nombre de présidents des fédérations régionales inclinent à une telle alliance<sup>22</sup>. Les adversaires d'une ouverture vers La Gauche avertissent que le SPD perdra des électeurs du centre, indispensables à une majorité, et surtout qu'on lui dénierait sa qualité de parti de gouvernement. Il est vrai que le SPD n'a pas encore déclaré, avant une élection, qu'il était prêt à former une coalition avec La Gauche ou à accepter son « soutien sans participation ».

Peut-on attendre d'une politique qui essaie d'associer La Gauche aux responsabilités du pouvoir, au niveau régional pour commencer, que ce parti décrive une évolution semblable à celle des Verts ? À l'origine, les Verts préconisaient aussi une politique qui les excluait de toute participation à un gou-

vernement fédéral. Après plusieurs coalitions avec le SPD dans les *Länder* (la première en Hesse en 1985, avec Joschka Fischer), ils modérèrent leurs idées politiques à tel point qu'en 1998 le premier gouvernement fédéral SPD-Verts devint possible. Toutefois les différences entre les Verts, d'une part, et La Gauche, d'autre part, sont très importantes et on ne peut pas, à l'heure actuelle, pronostiquer une évolution de La Gauche comparable à celle des Verts.

#### LE SYSTÈME DE PARTIS ALLEMAND EN MOUVEMENT

Jusqu'aux élections 2005, le système de partis se divisait en deux camps bien séparés : la gauche avec le SPD et les Verts, et la droite avec la CDU/CSU et le FDP. Pendant une phase relativement brève, de 1969 à 1982, le FDP a pratiqué un libéralisme de gauche et gouverné avec le SPD. Depuis 1961, le modèle de coalition est resté toujours le même : puisque aucun parti n'a obtenu la majorité absolue des sièges au Bundestag, l'un des deux grands partis – CDU/CSU ou SPD – a formé une coalition avec l'un des deux petits, le FDP ou, à partir des années 1990, les Verts<sup>23</sup>. Ces gouvernements furent extrêmement stables et la politique allemande n'a pas connu de vraies ruptures, mais seulement des évolutions. Même s'il y avait alors une politique nouvelle, comme la politique

20. Une députée de La Gauche, membre du DKP, élue au *Landtag* de Basse-Saxe en janvier 2008, a justifié le Mur de Berlin comme les activités de la Stasi, la police secrète de la RDA. Elle a été exclue du groupe parlementaire.

21. La première tentative sera peut-être entreprise en Hesse, dont le *Landesverband* du SPD s'est positionné assez à gauche.

22. Actuellement, le SPD pourrait former une majorité avec La Gauche, incluant parfois les Verts, dans cinq *Länder* qu'il gouverne avec la CDU ou dans lesquels il est dans l'opposition.

23. Il n'y a eu qu'une seule exception à la règle : la grande coalition de 1966 à 1969.

à l'Est de Willy Brandt en 1969, les gouvernements succédant à une alternance ne l'ont pas abandonnée. Les partis décidaient avant l'élection quelle serait la prochaine coalition. Ainsi l'électeur savait à quoi s'en tenir : en choisissant un des quatre partis, il choisissait aussi en connaissance de cause le futur chancelier et la « couleur » politique du gouvernement. En 2005, le succès de La Gauche a empêché qu'un des deux camps obtienne la majorité. La seule issue possible était la grande coalition que la très grande majorité des électeurs de la CDU/CSU comme du SPD ne souhaitait pas. Le même blocage se renouvelle après les élections en Hesse en janvier 2008. Mais désormais la grande coalition n'y offre plus de sortie de secours, puisque la CDU et son ministre-président Roland Koch représentent l'aile droite du parti, tandis que le SPD hessois est orienté clairement à gauche. Le FDP s'était nettement engagé à côté de la CDU et n'était pas prêt à virer de bord et à participer à un gouvernement avec le SPD et les Verts. La seule possibilité serait un gouvernement SPD-Verts, toléré par La Gauche, mais qui devrait participer à l'élection du ministre-président. Toutefois, la présidente du SPD avait formellement exclu l'idée de cette nouvelle formule... Une tentative fut tout de même entreprise, mais elle avorta<sup>24</sup>.

La classe politique comme les électeurs doivent s'habituer au fait qu'il y

aura dorénavant cinq partis au Bundestag ainsi que dans beaucoup de *Landtage*<sup>25</sup>. Si les partis continuent de se regrouper comme ils l'ont fait dans le passé – camp de gauche avec le SPD et les Verts, camp de droite avec la CDU/CSU et le FDP – et si La Gauche est mise en quarantaine au niveau fédéral et dans les *Länder* de l'ancienne RFA, il ne restera souvent que la grande coalition pour solution.

Pour se sortir de cette impasse, on pourrait décider de changer le système électoral, ce qui serait possible par l'adoption d'une simple loi, le système électoral n'étant pas inscrit dans la Loi fondamentale. La meilleure solution pour être certain d'obtenir chaque fois la majorité aux parlements est le système majoritaire. Évidemment, les petits partis y sont très opposés et il est hautement improbable que la CDU/CSU et le SPD se mettent d'accord pour voter une telle loi<sup>26</sup>. L'autre possibilité serait de modifier l'actuel système électoral, qui est un système proportionnel, en un système mixte. Dans ce cas, la moitié des députés serait élue – comme c'est le cas aujourd'hui – selon le système majoritaire « à l'anglaise », tandis que la proportionnelle concernant les listes (avec la clause des 5 %) ne s'appliquerait qu'à l'autre moitié<sup>27</sup>. Il en résulterait que les petits partis verraient le nombre de leurs députés réduit de moitié, tandis que la CDU/CSU et le SPD auraient sensi-

24. La majorité fort étroite risquait de ne pas être atteinte, car une députée du SPD déclara ne pas voter pour un tel gouvernement.

25. Actuellement dans sept *Landtage* (dont la Saxe même avec six groupes).

26. Le vote d'un système majoritaire faisait partie des projets de la première grande coalition, mais finalement le SPD le refusa. La proposition de l'ancien *Bundespräsident* Roman Herzog dans la *Süddeutsche Zeitung* du 6 mars 2008 en faveur du système français fut réfutée presque unanimement.

27. Le chancelier Adenauer voulait déjà introduire ce système dans les années 1950, mais il échoua.

blement plus de parlementaires. Ce système faciliterait, mais ne garantirait pas une majorité aux coalitions de droite ou de gauche (sans La Gauche)<sup>28</sup>. Puisque le changement du système électoral est considéré en Allemagne comme une tentative malhonnête pour se débarrasser de la représentation parlementaire d'un parti, quel qu'il soit, tout changement est hautement improbable.

154 La classe politique doit donc trouver d'autres solutions pour éviter dorénavant les blocages comme ceux intervenus en 2005 au niveau fédéral et en 2008 en Hesse. La solution est probablement l'assouplissement de la structure du système, assez rigide, en deux camps. Cet assouplissement a déjà commencé. Ce sont les Verts qui font figure de précurseurs. À Hambourg, ils ont formé, en mai 2008, une coalition avec la CDU (de tendance libérale), le premier gouvernement de ce genre dans un *Land*<sup>29</sup>. De plus, ils ont déclaré vouloir renoncer, avant les prochaines élections au Bundestag (en 2009), à une *Koalitionsaussage*, c'est-à-dire qu'ils ne veulent plus se lier à un autre parti à l'avance (comme ils ont pu le faire en 1998 et en 2003 en faveur du SPD). La constitution d'un gouvernement CDU/CSU-FDP-Verts, qui n'était pas encore possible en 2005, pourrait donc en principe se réaliser, surtout si l'expérience réussit à Hambourg. La CDU, dont l'aile libérale sort renforcée des dernières élections régionales, ne paraît plus être

effrayée par la perspective d'accepter une telle coalition<sup>30</sup>. Elle pourrait augmenter avantageusement ses chances de gouverner sans être contrainte à entrer dans une grande coalition.

Le FDP a également, mais de façon plus prudente, fait comprendre qu'il pourrait éventuellement se lier à un autre parti qu'à la CDU/CSU. Depuis 1983, il a toujours fait une *Koalitionsaussage* en faveur de la CDU/CSU et il ne gouverne plus dans aucun *Land* avec le SPD. Puisque les différences avec le SPD sur les questions économiques, financières et sociales sont considérables, les difficultés à former une telle coalition, surtout au niveau fédéral, paraissent plus grandes que celles de la CDU/CSU avec les Verts. Il sera aussi assez difficile de réunir une majorité tant que le SPD ne dépassera pas la barre des 30 %<sup>31</sup>.

Le SPD est le plus affecté par ce mouvement et semble en être le grand perdant. Il ne sera plus le seul partenaire possible pour les Verts, et le FDP semble, du moins provisoirement, un partenaire assez incertain. Il ne reste que La Gauche, mais avec laquelle le SPD exclut toute coalition en 2009 (et même, selon son président Beck, bien au-delà). Ce scénario n'est guère réjouissant. La situation du SPD s'aggrave encore si l'on tient compte des leaders – et donc chanceliers putatifs – de la CDU et du SPD, à savoir Angela Merkel et Kurt Beck. Dans le cas (hypothétique) d'une élection directe du chancelier, Angela

28. Les élections de 2005 n'auraient donné la majorité ni à la coalition de droite ni à celle de gauche.

29. Jusqu'à présent, une telle coalition ne fut pratiquée qu'au niveau municipal, comme à Francfort par exemple.

30. Angela Merkel soutient cette ouverture de la CDU, tout en déclarant que le FDP reste la première option. Mais un obstacle pourrait venir de la CSU, beaucoup plus hésitante.

31. Selon le sondage Politbarometer de mars 2008, la CDU/CSU se situe à 40 %, le SPD à 29 %, le FDP à 8 %, les Verts à 9 % et La Gauche à 10 %.

Merkel serait réélue facilement, car 81 % des électeurs considèrent qu'elle fait du bon travail; 57 % voteraient pour elle, tandis que seulement 14 % pensent que le président du SPD ferait un bon chancelier. Kurt Beck, pour sa part, ne paraît pas avoir encore acquis une dimension nationale. D'où des discussions dans le SPD sur le choix du meilleur candidat pour les élections de 2009, qui resteront de toute façon très difficiles à gagner pour le SPD.

L'électeur perd de son influence si le jeu est plus ouvert, avec la présence de cinq partis, car il ne choisirait plus de façon indirecte la coalition gouvernementale. Cela peut d'ailleurs entraîner une baisse de la participation électorale qui n'est déjà plus très élevée.

#### LA FIN DE LA STABILITÉ DE LA DÉMOCRATIE ALLEMANDE ?

La crainte se fait déjà sentir outre-Rhin que l'évolution du système des partis, notamment la montée de La Gauche, pourrait avoir des effets néfastes sur la stabilité extraordinaire, et très appréciée par les Allemands, de la démocratie. Sans doute le modèle « classique » de coalition – un grand parti et un petit – ne sera pro-

bablement plus la règle. Depuis 2005, on peut déjà observer, au niveau fédéral et dans beaucoup de *Länder*, qu'il faudrait souvent former, si l'on veut éviter une grande coalition, une coalition tripartite. Or il est plus difficile de s'accorder sur les compromis nécessaires entre trois partenaires qu'entre deux. Ces coalitions seront plus fragiles et présentent un danger réel de se disloquer pendant une législature. Le gouvernement allemand n'a pas les moyens de discipliner sa majorité comme c'est le cas en France avec le vote bloqué ou l'article 49-3 de la Constitution<sup>32</sup>. Un parti sera d'autant plus disposé à quitter le gouvernement qu'une alternative plus avantageuse se profilera. Dans un système qui ne connaît plus une distinction très nette entre deux camps adverses et dans lequel les partis, notamment les petits comme le FDP et les Verts, montrent plus de flexibilité qu'auparavant, une telle alternative est plus simple à trouver que dans un système bipolaire. Pourtant, il ne faut pas en exagérer les dangers potentiels: la deuxième démocratie allemande ne retombera pas dans l'instabilité de la République de Weimar et elle ne suivra pas non plus l'exemple de la IV<sup>e</sup> République ni de la République italienne.

32. La Loi fondamentale connaît la question de confiance du chancelier et il peut aussi la lier à un projet de loi. Mais dans la pratique la question de confiance ne fut guère utilisée. Des cinq questions de confiance posées pendant toute l'histoire de la RFA, trois ont été détournées afin d'obtenir la dissolution du Bundestag (en 1972, 1982 et 2005); deux seulement étaient « sincères » : celle de Helmut Schmidt en 1982 et celle de Gerhard Schröder le 16 novembre 2001. C'est la seule fois que la question de confiance a été liée à un projet de loi (l'envoi de la *Bundeswehr* en Afghanistan). Il est impensable de l'utiliser aussi souvent que peuvent le faire (et font!) les Premiers ministres français.