HELMUT SOELL

La « démocratie du chancelier » ou le triangle du pouvoir (1)

LA FORMATION DE LA « DÉMOCRATIE DU CHANCELIER » DURANT LA PREMIÈRE DÉCENNIE DE LA RÉPUBLIQUE DE BONN

Les premières leçons de l'expérience de Weimar furent tirées dès l'élaboration des Constitutions des Länder dans les années 1945-1950. Le professeur de droit constitutionnel, Carlo Schmid, socialiste, qui fut nommé par l'administration militaire française au poste de président dans le Sud-Wurttemberg en 1945, pour la période transitoire, prit conscience dans son projet de Constitution pour le Bade-Wurttemberg, pour la première fois, que le chef de gouvernement ne pouvait avoir une position assurée que si, pour le renverser, il fallait une majorité capable de s'entendre pour lui choisir un successeur. Ce « vote de défiance constructif » fut inscrit dans les Constitutions des Länder et dans la Loi fondamentale de Bonn en 1949 (art. 67). La situation juridique du chancelier fut aussi consolidée par le fait que la responsabilité gouvernementale était entièrement concentrée sur sa personne et que les ministres étaient choisis par lui. Il est ainsi le *chef* du cabinet formé par ses collègues ministres et non *primus inter pares.*

A cela on peut ajouter le pouvoir du chancelier de déterminer la structure interne du gouvernement, et la compétence qui lui est une nouvelle fois dévolue, après la Constitution de Weimar, de fixer les axes de la politique de ce dernier (art. 65). La conjugaison de ces

(1) Traduction de Sylvie TROSA.

dispositions juridiques donne pour la première fois au chancelier les moyens d'une définition concrète et d'une mise en œuvre réelle de ses objectifs.

Par rapport au pouvoir important dont le chancelier dispose de droit, le Président de la République — ce qui, dans une certaine mesure, s'oppose à la Constitution de Weimar — n'a que des attributions limitées. Il n'intervient dans le processus politique que dans le cas où la majorité est fluctuante ou incertaine, ce qui peut se produire lors de nouvelles élections ou lorsque le chancelier a obligé l'Assemblée à lui accorder sa confiance par le moyen de l'article 67 et que la procédure a échoué.

Mais ce n'est pas uniquement en vertu des nouvelles dispositions constitutionnelles que la fonction du Chancelier est devenue le centre de gravité du jeu des forces politiques en République fédérale. D'autres facteurs sont intervenus dans ce processus de formation actif de la « démocratie du chancelier », qui n'est pas statique mais fut et demeure porteuse de plus de souplesse d'adaptation que certains des Chanceliers n'ont pu l'imaginer : des évolutions structurelles y ont contribué ainsi que l'autorité personnelle du premier détenteur de la fonction, le chrétien-démocrate Konrad Adenauer, et de son contrepoint parlementaire, le dirigeant socialiste Kurt Schumacher.

Tous deux, avant même la fondation de la République fédérale, se trouvaient à la tête de leurs partis respectifs en zone britannique et, par là même, étaient reconnus comme les principaux porte-parole de ces partis. Tous deux étaient favorables à ce que le Chancelier soit la figure centrale de la Constitution, dans l'espoir bien sûr d'accéder un jour à ce poste. Tous deux s'opposaient à l'idée d'une Grande Coalition et cherchaient à intégrer les petits partis et les groupes non représentés au parlement, dans la mesure du possible, dans le nouveau système de la démocratie de Bonn, à travers la polarisation parfois violente, exacerbée, entre majorité et opposition. La tentative de Schumacher d'obliger le Gouvernement à reconnaître la force de contribution positive de l'opposition par la qualité de ses propositions concrètes, est allée jusqu'à amener le SPD à soutenir la coalition gouvernementale pour l'aider à former une majorité, lorsque cette coalition était trop divisée sur des questions essentielles telles que la loi sur la cogestion en 1951 ou la loi sur les rentes en 1957. En matière de politique étrangère par contre les rapports furent très différents car le gouvernement sut exploiter de plus en plus habilement ses facilités d'information en la matière et son avance dans l'action. C'est surtout en ce domaine que se développa la pratique des « décisions solitaires » du chancelier, que s'épanouit la très particulière

« démocratie du chancelier » telle que la concevait Adenauer. Car, même lors d'époques antérieures, ou dans d'autres pays, le contrôle des relations internationales a toujours été vital pour assurer une direction politique. Ainsi la force de Bismarck reposait avant tout sur ses succès dc politique étrangère. Il faut néanmoins remarquer que sa marge d'action était incomparablement plus vaste que ce qui peut exister aujourd'hui. D'autant que la République fédérale à ses débuts était régie par un droit d'occupation et ses relations internationales déterminées par une sorte de « super-gouvernement » formé par les trois hauts commissaires alliés. Il est alors presque paradoxal de constater que c'est justement en ce domaine qu'Adenauer a pu agir de façon si incontestée. La force de sa politique était liée avant tout au conflit Est/Ouest, qu'il avait très tôt prévu et qui l'avait amené à s'engager dans un processus de coopération économique, politique et militaire avec l'Europe de l'Ouest, rétablissant ainsi pas à pas la légitimité de la République fédérale et renforçant sa propre autorité et son image publique. Ceci d'autant plus qu'à la mort du chef de l'opposition Schumacher en 1952, son successeur Ollenhauer exigea qu'avant l'intégration définitive dans l'Europe de l'Ouest des négociations soient engagées avec l'Union soviétique pour ne pas renoncer à toute perspective de réunification de l'Allemagne. Le SPD apparut alors aux puissances de l'Ouest comme une force nationaliste qui mettait en danger la paix, comme un parti de dangereux neutralistes, ou bien pire encore, alors qu'il ne proposait que ce que le haut commissaire français André François-Poncet avait en vain conseillé à Adenauer durant l'été 1952 afin qu'aucune légende du « coup de poignard dans le dos » ne puisse une nouvelle fois peser sur la République fédérale comme ce fut le cas pour celle de Weimar.

De cette façon Adenauer s'imposa non seulement face à l'opposition mais aussi face à des rivaux en son propre parti, tels Jakob Kaiser et Karl Arnold, qui sur ce point étaient d'accord avec le SPD. La tâche lui fut facilitée par certaines dispositions institutionnelles. Jusqu'en juin 1955 il fut son propre ministre des affaires étrangères ; même l'administration Blank, ébauche du futur ministère de la défense, lui était directement rattachée. Seul, il avait accès aux hauts commissaires alliés. Les succès de politique étrangère, combinés avec l'essor économique de la République fédérale, facilitèrent les « élections à la chancellerie » de 1953 et 1957, qui permirent au nouveau Parti chrétien-démocrate de rassemblement des forces bourgeoises (CDU/CSU) d'apparaître finalement comme le seul parti allemand capable d'obtenir à lui seul un peu plus de la majorité absolue

(1957 = 50,1 % des voix), performance inégalée jusqu'à présent. Le parti avait mené une campagne électorale fondée sur l'utilisation des médias les plus modernes, appuyée sur un appareil gouvernemental bien organisé et centrée sur la figure hors du commun du chancelier. Le slogan « Tout dépend du chancelier » résumait le désir grandissant de sécurité des Allemands, né de décennies de crises politiques et économiques, des guerres et des exils, et que l'autorité paternelle d'Adenauer avait pleinement compris et utilisé à son profit. Le second succès électoral de 1957 néanmoins n'a conforté la position d'Adenauer comme chef de gouvernement et de parti que pour un temps très court. La première grande remise en cause ne vint pas de son parti qui, au niveau de la République fédérale, n'était guère plus qu'un simple comité électoral (ce qui n'était pas vrai dans les Länder où il sut s'implanter), mais de la tentative d'Adenauer lui-même de passer du poste de chancelier à celui de Président de la République. Que, ce faisant, inspiré certainement par l'expérience de son ami de Gaulle, il ait interprété la Constitution de Bonn dans le sens de celle de la Ve République française, n'a pourtant pas été le point central des conflits, quoiqu'une telle entreprise soit bien discutable. Le plus déterminant a été les divergences croissantes entre CDU et CSU sur de nombreux problèmes de politique intérieure. Que l'on songe à la réticence d'Adenauer à choisir Ludwig Erhard, alors ministre de l'économie, comme son successeur. Ludwig Erhard avait été choisi par la majorité des députés mais était considéré comme incompétent par Adenauer. Comme la majorité ne voulut pas céder sur ce point, Adenauer renonça à la présidence et demeura chancelier. Et ce fut le début de la fin de l'ère Adenauer.

L' « INTERRÈGNE » DES ANNÉES 60

Le changement des rapports politiques mondiaux à la fin des années 50 et le coup définitif porté à la réunification de l'Allemagne par la construction du mur de Berlin en 1961 jetèrent le doute sur le bien-fondé à l'avenir de la politique d'Adenauer fondée sur le conflit Est/Ouest, comme le révélèrent les élections de 1961 (CDU/CSU = 45 % des voix). Adenauer dont le parti avait perdu la majorité absolue des voix dut se coaliser avec les libéraux. Il fut obligé, fin 1962, sous la pression des libéraux, d'annoncer son retrait définitif pour septembre 1963, d'autant que le scandale du Spiegel où F. J. Strauss était compromis avait durement ébranlé le Gouvernement.

Son successeur, qu'il n'aimait guère, Ludwig Erhard, remplit

aux élections de 1965 les espoirs que le parti avait mis en lui, le considérant comme une « locomotive électorale ». Avec 47,6 % des voix il faillit atteindre la majorité absolue. Néanmoins le deuxième cabinet Erhard dut se retirer dès le mois d'octobre 1966, à peine un an plus tard, sous l'effet conjugué des divisions croissantes entre « atlantistes » et « gaullistes » (dont la plupart n'avaient d'ailleurs qu'approximativement compris la démarche gaullienne) et de la totale inertie législative, d'autant plus paradoxale que la crise économique montante accumulait les problèmes à résoudre.

La nouvelle génération de parlementaires CDU/CSU, élus à partir de 1957, de jeunes avocats soucieux d'efficacité et de carrière personnelle, des managers, de hauts fonctionnaires, qui avaient imposé Erhard contre la volonté d'Adenauer, le laissèrent tomber sans sourciller, lorsqu'ils en vinrent à craindre de perdre complètement le Gouvernement.

La coalition qui suivit des deux grands groupes CDU/CSU et SPD dirigée par le chancelier Kiesinger (CDU) et le ministre des affaires étrangères Willy Brandt (dirigeant du SPD) en tant que vice-chancelier, n'était pas seulement remarquable par le partage original du pouvoir entre les grands camps politiques qu'elle introduit au niveau fédéral. Le « cartel du pouvoir » entraîna parmi les jeunes générations, en particulier les étudiants, des mouvements de protestation très vifs et amena la constitution d'une « opposition extra-parlementaire », dont les formes et les contenus continuent à marquer profondément la culture politique allemande, spécialement sur tout ce qui touche aux problèmes de démocratie interne aux organisations.

Tout aussi importante fut la constatation indéniable que la Grande Coalition appuyée sur une large majorité parlementaire parvint à enrayer de façon *relativement rapide* la récession économique et à engager une nouvelle croissance.

En même temps le champ d'action de la politique budgétaire et économique fut considérablement élargi par une législation approfondie en ces domaines et les bases de la Sécurité sociale furent jetées. Les deux fractions de la coalition parlementaire ont participé activement à cet effort de modernisation qui permit à la République fédérale de mieux résoudre jusque dans les années 1970-1980 les problèmes que la crise du pétrole en 1973-1974 avait suscités. Dans la mesure où le Gouvernement n'était jamais mis en danger lors des votes, la marge d'intervention des parlementaires s'accrut. Individuellement, en tant que groupes ou courants, ils surent l'utiliser. Les deux dirigeants des principaux partis, Rainer Barzel pour la CDU/CSU et Helmut Schmidt pour le SPD, devinrent des figures clés

dans le processus de décision politique au sein de la Grande Coalition. Ils participaient activement à la préparation des dossiers et à leur traduction en projets de lois, aidés en cela par les spécialistes de chaque groupe. Une bonne part de cette légitimité nouvellement acquise s'est reportée après 1969 sur les directions des partis composant la coalition socialo-libérale.

Comme il n'existe pas en Allemagne de tradition de la « grande assemblée » (2), l'importance que les partis de Gouvernement et leurs dirigeants avaient acquise n'apparut qu'à un nombre restreint d'observateurs de l'époque. De nombreuses revendications et initiatives émanant des appareils des partis furent reprises au niveau gouvernemental. Dans la même période, lors de certaines controverses entre les partis, les demandes et critiques de chacun purent s'exprimer publiquement, en particulier au SPD, après ses résultats décevants aux élections législatives de 1967-1968.

Le chancelier de la Grande Coalition (auparavant ministre-président du Bade-Wurttemberg), Kurt Georg Kiesinger, vit son action limitée au rôle de modérateur au sein du cabinet et dans les discussions internes à la coalition. Le contenu des grands axes politiques avait été dès le départ et pour l'essentiel fixé par les directions de chaque parti. Ce faisant, les sociaux-démocrates, qui s'étaient présentés avec un programme de sortie de crise adapté à la période, avaient pu s'imposer sur toute une série de points importants en politique étrangère et en politique économique.

Une bonne part de l'action de la Grande Coalition n'était que difficilement compréhensible de l'extérieur pour la presse et l'opinion publique. Certes, au sein du Gouvernement et parmi les leaders des partis de la coalition, les talents politiques étaient nombreux. Mais la pente traditionnelle des Allemands vers un « grand gouvernement » (2) personnifié par un homme « génial » et/ou « fort » a toujours été si puissante qu'un historien allemand, Arnulf Baring, en vint même à parler d' « interrègne », ce qui évoquait le traumatisme médiéval de la « terrible époque sans Kaiser ».

CHANCELIER, GOUVERNEMENT DE COALITION ET PARTIS DANS LA COALITION SOCIALO-LIBÉRALE DEPUIS 1969

Le chancelier Willy Brandt, dirigeant du SPD, élu en 1969 à une courte majorité, mit très rapidement un terme au discours de l' « inter-

(2) En français dans le texte.

règne ». Il ne le fit nullement en correspondant à l'image autoritaire du « chancelier à la poigne de fer », mais en mettant fin à l'immobilisme qui avait caractérisé les derniers temps de la Grande Coalition, en particulier dans le domaine de la politique étrangère. Il lança des initiatives hardies et promptement mises en œuvre dans le cadre de l'*Ostpolitik*, qui portèrent le Gouvernement fédéral à la tête de la politique de détente ouest-européenne, et lui procurèrent pour la première fois une stratégie internationale originale, et des possibilités d'action élargies. En effet, cette politique allait beaucoup plus loin que les tentatives des précédents gouvernements qui s'étaient abrités derrière le parapluie des Alliés ou s'étaient lié les mains en adoptant la doctrine de Hallstein.

Des couches très larges des générations très jeunes ou d'âge moyen s'identifièrent à cette politique. Cette sensibilité se renforça encore après l'échec du vote de défiance d'avril 1972 qui devait porter à la chancellerie Rainer Barzel, le chef de l'opposition : il apparut clairement que cette tentative, intervenue à un moment crucial, n'avait eu pour but que de saboter la ratification des accords avec l'Est. Pour la première fois au XXe siècle, la légende du « coup de couteau dans le dos » a joué non pas pour, mais contre la droite. Le SPD dépassa pour la première et seule fois le traditionnel parti de majorité, la CDU/CSU, qui atteignit son deuxième plus mauvais score depuis 1949. Même le partenaire FDP au sein de la coalition réussit à augmenter ses électeurs de 50 %. Néanmoins, la victoire électorale de 1972 ne renforça ni l'autorité du chancelier ni la situation des deux partis de la coalition. Ce fut même l'inverse. Le SPD, en particulier son aile gauche, qui entre-temps avait été influencée par les débats néo-marxisants de son organisation de jeunesse (Jusos), s'enlisait dans des controverses publiques qui laissèrent aux électeurs nouvellement conquis un sentiment de profond découragement.

A cela s'ajouta la première crise énergétique des années 1973-1974, à laquelle le Gouvernement n'était pas préparé, et l'impuissance du chancelier devant un mouvement très dur qui prit naissance dans les syndicats de la fonction publique pour obtenir des augmentations de salaires malgré la récession économique, et qui restreignit considérablement les disponibilités financières de l'Etat. Ces déceptions s'exprimèrent lors des élections au parlement de Hambourg en mars 1974. Le SPD perdit le cinquième de ses électeurs.

La découverte un mois après dans le cabinet du chancelier d'un espion de la RDA fut alors le détonateur, mais non la cause profonde, du retrait de Willy Brandt en mai 1974. Son successeur Helmut Schmidt se contenta du rôle de chancelier sans prétendre à la direc-

tion du parti, bien qu'il fût tout à fait conscient que le fait d'avoir délaissé le parti était à l'origine de la défaite politique de Erhard, Kiesinger et même Brandt, à qui il fut reproché de n'avoir rien entrepris contre la polarisation croissante au sein du SPD.

Pourtant, dans les années qui suivirent, la division du travail entre le nouveau chancelier et le dirigeant du Parti SPD fonctionna sans heurts, car Brandt avait conservé de nombreuses sympathies et une forte considération politique au sein d'un parti toujours méfiant envers le pouvoir. Si l'on ajoute Herbert Wehner, président du groupe parlementaire, les trois hommes, très différents par l'origine, le caractère et le parcours politique, formèrent une alliance qui parvint à se maintenir jusque dans les années difficiles qui suivirent les élections de 1976, où l'écart entre la majorité socialo-libérale et l'opposition s'était, comme aux premiers temps, réduit à quelques mandats.

Dans le groupe SPD les partisans d'une alliance avec le centre droit étaient nettement majoritaires. Wehner tempéra les conflits entre les partis, et au sein des partis entre les tendances, en réformant les modalités de travail dans les groupes parlementaires. En jouant sur la répartition des tâches et des responsabilités il ouvrit à de jeunes parlementaires, y compris de l'aile gauche du parti, la possibilité d'être les porte-parole de leur groupe au sein des commissions ou même lors des séances plénières de la chambre. Certains passèrent même du poste de secrétaire d'Etat parlementaire dans les rangs des ministres. Le chancelier approfondit et compléta l'intégration des dirigeants du groupe parlementaire. Avec l'appui de son collègue saxon Wolfgang Mischnik, qui dirigeait le groupe libéral, Wehner parvint dans de nombreux cas à ramener sur un terrain d'entente les conflits de politique économique, budgétaire ou sociale, avant que des prises de position publiques n'aient rendu les compromis impossibles. En effet, ces domaines constituent les points de désaccord les plus flagrants dans les programmes des deux partis de la coalition.

Après avoir éloigné la menace du terrorisme dès la fin 1977, sans avoir mis en cause aucun des fondements de l'Etat de droit, après que de nouveaux succès dans le cadre de la politique de l'emploi et de l'expansion du commerce extérieur eurent été atteints, la popularité du chancelier Schmidt, comme les sondages l'attestèrent, égala celle d'Adenauer dans les meilleures années.

Les partis de la coalition socialo-libérale en ont tiré profit. Tandis que la CDU/CSU dans la première partie des années 70 progressait aux élections des parlements des Länder, ses voix se mirent à stagner ou même à régresser dans les années 1978 à 1980. Certes, les succès

se répartirent très différemment entre les partis coalisés. Au niveau local le FDP, sous l'effet des premières interventions publiques de groupes écologistes en Basse-Saxe, à Hambourg, en Nordrheinwestfalen, descendait en dessous de la barre des 5 % et de la sorte perdait toute représentation au sein des parlements des Länder concernés. Au niveau fédéral par contre le FDP obtenait le 5 octobre 1980 10,6 % des voix, son troisième meilleur score depuis 1949. En jouant sur les conflits internes persistants du SPD, il parvint à convaincre de nombreux électeurs qu'il valait mieux voter FDP pour renforcer le chancelier Helmut Schmidt dans sa lutte contre les opposants de son propre parti. L'électeur type des chanceliers qui s'était développé depuis Adenauer, et dont on ne peut savoir s'il vote en fonction d'un choix politique formel, ou n'est guidé que par la personnalité du candidat, s'est, lors des élections au parlement de Bonn, reporté en plus grande part sur le FDP que sur le SPD.

PERSPECTIVES ET NOUVEAUX PROBLÈMES

La constatation, après le 5 octobre 1980, que le FDP avait retrouvé la liberté de se coaliser avec chacun des deux grands partis, et donc de renoncer à son alliance avec le SPD, fut bien plus déterminante sur l'évolution du paysage politique en RFA que les simples résultats électoraux. Mais F. J. Strauss, le candidat de l'opposition à la chancellerie, dirigeant de la CSU et ministre-président de Bavière, n'était pas acceptable par la très grande majorité des militants et des sympathisants FDP.

Pour la première fois après les élections de 1980 l'opposition avait abandonné ses traditionnelles disputes de procédure et ses désaccords pour savoir qui serait le futur candidat à la chancellerie. Les dirigeants de la CDU et de la CSU se mirent d'accord sur le fait que, si le FDP changeait d'alliances en cours de législature, ce serait l'ensemble du groupe parlementaire qui choisirait le candidat à la chancellerie, sachant que le candidat le plus probable serait Helmut Kohl, leader de la CDU. Les difficultés que l'opposition a rencontrées pour choisir le candidat à la chancellerie dans les années passées soulignent une fois de plus l'importance de la fonction de chancelier dans le système politique de la République fédérale.

L'aggravation de la crise économique et la multiplication des recettes inventées par la coalition socialo-libérale pour résoudre cette crise ont alimenté durant les seize derniers mois les rumeurs selon lesquelles un revirement du FDP serait imminent. L'opposition elle-

même a donné à ces rumeurs une vraisemblance politique dans la mesure où ses propositions d'assainissement des finances publiques, de réduction des dépenses sociales et de relance de l'investissement privé sont très exactement calquées sur les conceptions du ministre de l'économie FDP Lambsdorff. Comme les Länder dirigés par la CDU/CSU ont la majorité des sièges au Bundesrat et que la plupart des lois doivent recevoir l'assentiment de ce dernier, l'opposition pouvait toujours présenter ses textes, qui avaient été rejetés par le Bundestag, devant le Bundesrat ou la commission de conciliation composée de parlementaires des deux chambres. Une telle stratégie a rendu l'acceptation de compromis par le SPD encore plus difficile, et la distance entre les deux partis de la coalition n'a fait que croître.

L'exposé public des divergences au sein de la coalition socialo-libérale durant les débats spectaculaires de l'été 1981 a mis en évidence le défaut structurel des gouvernements de coalition dans le système politique de la « démocratie du chancelier », et a en particulier soulevé la question suivante : Comment un chancelier dans un cabinet de coalition peut-il imposer son pouvoir de définir les axes de la politique du Gouvernement (donc remplir son devoir de formation d'une volonté politique) et représenter les choix solidaires de ce dernier, si son partenaire dans la coalition peut se permettre à chaque décision de remettre en cause l'existence même de la coalition, donc du Gouvernement ?

Comme seul le FDP dans le cas d'un changement de coalition est en mesure de demeurer un parti de Gouvernement (car pour la plupart des sociaux-démocrates l'idée de refaire une Grande Coalition n'est guère envisageable), alors le dirigeant du FDP est sans cesse tenté de jouer le rôle d'un contre-chancelier ou d'un super-chancelier, qui peut présenter à l'opinion publique sa propre interprétation de la politique du Gouvernement ou même en définir seul les axes. Ceci, à la longue, ne nuit pas seulement au parti le plus puissant de la coalition ou au chancelier, mais diminue la légitimité de la coalition tout entière, de chacun de ses membres, car il n'est pas possible de faire comprendre aux larges masses d'électeurs que le FDP ne fait pas qu'apposer des vetos systématiques mais poursuit un travail de proposition constructif au sein du Gouvernement.

Le chancelier Schmidt a tiré les leçons en février 1982 du dépérissement de son pouvoir de définir les axes de la politique du Gouvernement, en posant la question de confiance pour mettre un terme au processus de dissolution de la coalition. Tous les parlementaires de la coalition lui ont accordé leur confiance. Il fut tout aussi important que le Congrès du Parti, à Munich, en avril 1982, n'ait pas

seulement soutenu le chancelier sur des questions décisives telle la double résolution de l'OTAN, mais se soit aussi plus clairement exprimé que par le passé sur les rôles respectifs du parti et du Gouvernement. Le chancelier en personne souligna la nécessité pour le parti de réfléchir à long terme et de ne pas se contenter de suivre au jour le jour, que ce soit avec satisfaction ou désaccord, la politique du Gouvernement.

Malgré cela, l'actuelle coalition demeure en danger. Son unité va dépendre des résultats des élections aux parlements des Länder de Hambourg (juin 1982) et de Hesse (septembre 1982). La situation est d'autant plus difficile que la presse, la radio et la télévision depuis l'été dernier ont misé sur l'alternance. Les journalistes prétendent qu'il serait surhumain de leur demander d'aller à l'encontre de leur intuition professionnelle (« l'alternance est dans l'air »). Cette tendance ne peut s'inverser que si la coalition montre qu'elle est capable de prendre des décisions communes lors du budget 1983 et d'arrêter des mesures à même de combattre la crise économique et le chômage. Il existe de très nombreux domaines, de la politique étrangère à la défense de l'environnement en passant par la conception même de l'Etat de droit, où les convergences sont plus fortes entre SPD et FDP qu'entre FDP et CDU/CSU. De plus, les enquêtes montrent qu'une majorité de cadres du FDP sont favorables au maintien de la coalition socialo-libérale. Seul un quart d'entre eux est favorable à l'alternance, 20 % n'ayant pas de préférence particulière. Une réflexion sereine montre par ailleurs qu'une coalition sous la direction de Helmut Kohl rencontrerait des difficultés qui n'ont rien à envier à celles de la coalition actuelle. Car dans les faits la coalition serait composée de trois partis sans compter les diverses tendances internes (travailleurs chrétiens contre représentants de l'industrie au sein de la CDU par exemple). Tant le FDP que la CDU auraient leur propre minorité de blocage interne. Comme le blocage de la coalition par le FDP ne pourrait plus être levé par la menace efficace d'une alternance, le danger de paralysie serait d'autant plus grand.

Mais même si l'on ne devait pas aboutir à un changement de coalition, les rapports au sein de la majorité n'en seraient pas moins difficiles à évaluer. Il est toujours possible qu'aux prochaines élections nous ayons cinq ou six partis au lieu de quatre au parlement de Bonn. Lorsque les moyens d'action importants qui sont de la compétence du chancelier ne peuvent être mis en œuvre, non tant à cause de l'impuissance personnelle du détenteur de la fonction que du déséquilibre interne à la coalition (un seul des partenaires peut changer d'alliances), alors il en résulte une incapacité d'agir, une perte de

pouvoir et une crise de confiance. La « démocratie du chancelier » perdrait sa substance. Il est vraisemblable que les débats sur les moyens d'introduire un droit électoral garantissant la formation d'une majorité stable ont été trop rapidement esquivés dans les années 60. C'est pour cette raison que les spécialistes de sciences politiques sont allés trop vite en besogne en comparant le système allemand de la « démocratie du chancelier » au système *présidentiel* américain ou au *Prime Ministerial Government* anglais. Il est en tout cas plus juste d'attribuer des visées plus modestes à la « démocratie du chancelier ». Des déséquilibres et des crises se développent en son sein comme dans tous les systèmes démocratiques. La « démocratie du chancelier » en tire la possibilité de se développer et de ne pas se figer.

Helmut SOELL. — **« Chancellor's Democracy » or the Triangle of Power.**

The constitution of Bonn, drawing on the experience of Weimar, together with the practices of the great chancellors (Adenauer, Brandt and Schmidt), have set up in the Federal Republic of Germany a « chancellor's democracy ». This system is in some respects similar to the American or French presidential systems, but it is much more fragile. The author recalls the political history of West Germany, in particular that of the relations between the chancellors and the party system. Chancellor democracy regularly goes through periods of acute crisis, which makes it unstable and liable to change (because of the uncertainty of the coalitions, for example). The author recommends a reform of the electoral system which would ensure a stable majority to enable the chancellor to exercise power.

RÉSUMÉ. — *La Constitution de Bonn, tirant les leçons de l'expérience de Weimar, et la pratique des grands chanceliers (Adenauer puis Brandt et Schmidt) ont institué en RFA une « démocratie du chancelier ». Celle-ci rejoint par certains traits les systèmes américain ou français, mais elle est beaucoup plus fragile. L'auteur rappelle l'histoire politique de la RFA et notamment celle des rapports entre les chanceliers et le système des partis. Soumise régulièrement à des crises aiguës, la démocratie du chancelier n'est pas stabilisée et peut connaître des évolutions (du fait par exemple de l'incertitude des coalitions). L'auteur préconise une réforme du système électoral assurant une majorité stable pour l'exercice du pouvoir du chancelier.*