ARMEL LE DIVELLEC

# LA VARIANTE ALLEMANDE

EN RAISON DE SA REMARQUABLE STABILITÉ gouvernementale et de la bipolarisation qui structure sa vie politique, la démocratie allemande est généralement rattachée par la doctrine française aux systèmes majoritaires. L'expression de « démocratie du chancelier » (*Kanzlerdemokratie*) souvent employée pour la qualifier s'inscrit d'ailleurs dans la lignée du *Prime Ministerial Government* britannique. La réalité institutionnelle et politique se révèle pourtant moins simple. Envisagée sous l'angle des neuf paramètres de la typologie d'Arend Lijphart[1] (et quoique ceux-ci doivent être affectés d'une pondération), le système allemand relève en effet presque à tous égards du modèle consensuel (ou de concordance)[2].



L'Allemagne se présente en réalité comme une démocratie originale, mêlant des caractères majoritaires et des traits de limitation et de diffusion du pouvoir. Elle est en effet constamment partagée entre deux soucis : celui, d'une part, de l'efficacité, de la capacité à décider (*Entscheidungsfähigkeit*) et, d'autre part, celui du pluralisme, de la diversité. Le premier, qui résulte de la hantise d'une impuissance comparable à celle de la République de Weimar, favorise la recherche de la majoritarisation. Le second, fruit notamment de la hantise du tota-

1. *Democracies : Patterns of Majoritarian and Consensus Governments in Twenty-one Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984, et « Théorie et pratique de la loi de la majorité : la ténacité d'un paradigme imparfait », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 129, 1991, pp. 515-526.

2. Gouvernement de coalition, équilibre entre cabinet et assemblée, bicamérisme, fédéralisme, constitution rigide, cour constitutionnelle, multipartisme, scrutin proportionnel. Le pluralisme partisan, par contre, ne peut être considéré comme multidimensionnel.

litarisme nazi, joue en faveur du consensus. Ces deux dimensions parcourent l'ensemble du système politique outre-Rhin.

Ainsi, les caractéristiques d'ordre majoritaire du régime allemand sont affectées en elles-mêmes de particularités qui les différencient nettement du modèle britannique, tandis que, par ailleurs, les facteurs externes de limitation du pouvoir et le poids de la mentalité proportionnaliste se révèlent bien plus importants que dans l'idéal-type majoritaire.

## UNE LOGIQUE MAJORITAIRE ATTÉNUÉE

Le système politique allemand se caractérise d'abord par une remarquable stabilité gouvernementale : six chanceliers seulement se sont
36 succédé depuis 1949. On peut quasiment parler ici de « gouvernements de législature ». Pourtant, ces apparences quelque peu trompeuses ne sauraient masquer les particularités présidant à la construction d'une majorité de gouvernement et à son exercice du pouvoir.

### *Le gouvernement de majorité à tout prix*

Souvent annoncé naguère, le bipartisme n'a pu s'ancrer outre-Rhin. Le multipartisme y est néanmoins structuré et sa stabilité s'avère d'autant plus remarquable que le mode de scrutin, cet éternel sujet de torture pour les étudiants, est fondamentalement proportionnel et non pas mixte : rappelons que la répartition totale des sièges est déterminée par les résultats obtenus par les listes, dont on retranche les mandats obtenus au scrutin uninominal. Sans doute, le caractère « personnalisé » de cette proportionnelle favorise la concentration des suffrages autour de deux partis. La grande majorité des électeurs reproduisent pour les listes le « vote utile » qu'ils opèrent dans les circonscriptions, choix qui a bénéficié dès les origines à la CDU/CSU et au SPD. Cette donnée n'a pourtant pas suffi, comme en témoignent la fortune du parti libéral (FDP) et l'apparition puis le maintien des Verts. Le seuil d'exclusion des 5 % de suffrages nationaux pour participer à la répartition des sièges n'a pas empêché le maintien d'un certain pluralisme partisan. Dans ces conditions, il est nécessaire de recueillir presque exactement 50 % des voix pour obtenir une majorité absolue de députés.

En réalité, c'est plutôt la conception de la représentation qui a favorisé la simplification et la structuration du multipartisme allemand. Dès 1949, les élections au Bundestag sont apparues avant tout comme la confrontation de deux personnalités pour la chancellerie. Appelée

à se prononcer sur la constitutionnalité des seuils d'exclusion de la répartition proportionnelle, la Cour constitutionnelle fédérale estima en 1957 que « l'élection n'a pas seulement pour but de mettre en valeur la volonté de chaque électeur, c'est-à-dire de créer une représentation populaire qui soit le reflet des opinions politiques existant dans le peuple, mais aussi de *produire un Parlement qui soit un organe de l'État capable d'exercer sa fonction*[3] ». Cette consécration jurisprudentielle de la fonction décisionnelle des élections explique la pression (croissante depuis les années 1960) en faveur de la publicité des alliances électorales. Sauf exception, on trouve normal que les partis indiquent à l'avance leurs intentions. Ces comportements typiquement majoritaires sont également observables lors des élections pour les diètes des Länder.

Pour autant, la contrainte de la loi électorale est loin d'égaler celle d'Albion et affaiblit la logique de « démocratie directe ». Bien que l'Allemagne ait été jusqu'à présent épargnée par l'absence de majorité au soir des élections, ce risque ne peut évidemment être écarté pour l'avenir. 37

C'est ici que les Allemands manifestent une conception particulière du gouvernement de majorité, originalité que reflètent les stratégies de coalition : si les élections s'avéraient incapables de dégager immédiatement une alliance de gouvernement, priorité serait certainement accordée par les partis à la construction « artificielle » d'une majorité, au détriment de l'homogénéité politique, c'est-à-dire au besoin en réalisant une grande coalition, réunissant CDU/CSU et SPD[4], et ce au nom du consensus minimal sur l'« ordre libéral et démocratique » postulé par la Loi fondamentale. Le cas de figure se présente régulièrement dans les Länder, notamment dans la période récente : or, un nombre infime de cabinets minoritaires ont vu le jour depuis 1946[5], tandis que les grandes coalitions sont, au contraire, fréquentes. On peut considérer que ce modèle de coalition serait réalisé au niveau national si les circonstances l'exigeaient[6].

L'idée qu'une majorité de gouvernement doit être formée à tout prix distingue la démocratie allemande de certaines de ses voisines de

3. BVerfGE 6, 84, 92 du 23 janvier 1957 (nous soulignons).

4. La coalition tripartite (SPD, Verts, FDP) a également été pratiquée dans deux Länder ces dernières années.

5. 13 sur plus de 200 cabinets formés. De plus, ils étaient généralement transitoires.

6. L'hypothèse s'est réalisée, comme on sait, entre 1966 et 1969, mais elle est survenue en cours de législature.

la mer du Nord : si « l'Angleterre n'aime pas les coalitions », selon le mot de Disraeli, les pays nordiques pratiquent fréquemment les gouvernements minoritaires, et ce alors même que leurs sociétés ne sont pas moins homogènes que celle de l'Allemagne. Le souci de l'efficacité paraît, au contraire, impliquer en toute hypothèse, selon les Allemands, une coalition majoritaire. Leur conception volontariste du parlementarisme, que l'on pourrait qualifier de « positive », postule l'identité (et non simplement l'absence de contrariété) entre majorité parlementaire et gouvernement.

Sous ce rapport, la république de Bonn est un régime majoritaire « par principe » mais, on le voit, d'une manière fort différente de la référence britannique. Elle se rapproche plutôt, en partie, des démocraties proportionnelles du Benelux. Comme celles-ci, elle connaît
38 après chaque élection de longues négociations pour former les gouvernements de coalition[7], l'accord se traduisant par l'adoption d'un document écrit, le « pacte de coalition », de plus en plus détaillé. Ajoutons qu'une telle pratique peut également affecter la capacité à réaliser les alternances (le FDP est ainsi au pouvoir depuis bientôt trente ans au niveau national !)

***Parlementarisme de comités et démocratie de coalition***

L'un des paramètres énoncés par Lijphart dans sa distinction entre démocratie majoritaire et consensuelle est l'équilibre (ou le déséquilibre) juridique entre gouvernement et assemblée. Bien qu'il ne soit certainement pas le plus important, cet élément (qui, dans un régime majoritaire, joue essentiellement à un niveau subalterne, à savoir dans les relations cabinet-majorité) est intéressant dans le cas allemand : l'absence presque totale de moyens de contrainte au profit du gouvernement, notamment dans la procédure législative, influe en effet sur le type de *leadership* qu'exerce un chancelier sur ses troupes.

Le processus décisionnel qui se déroule au sein de la majorité s'effectue d'une façon très équilibrée, les parlementaires de la coalition n'étant pas réduits au seul rôle de soutien passif du cabinet, mais associés dès la phase préparatoire aux projets de textes et de décisions. Par l'importance de leur organisation interne, les groupes de la majorité fournissent une indéniable contribution au travail gouvernemental. Ils interviennent très en amont de la phase d'élaboration des textes (souvent même avant le

7. Quarante-deux jours de négociations furent ainsi nécessaires après les élections de 1990, qui avaient pourtant reconduit la coalition (CDU/CSU-FDP) sortante.

dépôt officiel), au cours de multiples réunions rassemblant leurs spécialistes et les fonctionnaires des ministères compétents. Tant qu'un accord en détail n'est pas trouvé, un projet a fort peu de chances d'être officiellement soumis à la séance publique du Bundestag. Cette pratique des comités informels enlève beaucoup de spectaculaire au travail parlementaire, mais accroît l'influence réelle des parlementaires.

Il est souvent très difficile au chancelier de forcer la décision : on peut à cet égard presque parler d'une neutralisation conventionnelle de la question de confiance prévue par la Loi fondamentale (art. 68), tant celle-ci paraît inadaptée pour la gestion au quotidien des rapports intra-majoritaires. Ce point n'est pas sans lien avec le caractère conditionné de la dissolution, dont le chancelier ne peut guère brandir la menace comme un Premier ministre britannique [8], mais il reflète surtout un état d'esprit : l'alternative simpliste « discipline des députés-démission du cabinet » paraît presque inconcevable aux Allemands. Les chanceliers sont donc souvent contraints de céder à leur majorité : les *leaderships* les plus solides n'excluent pas, loin s'en faut, les concessions.



Une telle attitude est particulièrement sensible du fait des coalitions, mais il faut préciser que ces dernières ne font qu'accentuer le phénomène sans le créer. Simplement, la présence de plusieurs partis (généralement deux) [9] au sein des majorités rend plus complexe encore le processus décisionnel et accentue la tendance très allemande à instaurer des structures officieuses de travail.

Il n'existe pas à proprement parler un comité de coalition (du moins au niveau fédéral) mais plusieurs types d'instances décisionnelles informelles à différents niveaux, et regroupant toujours des représentants de chaque parti de la majorité. Leur caractéristique est de placer sur un pied d'égalité le parti du chancelier et le petit partenaire (*Juniorpartner*), de ménager à ce dernier pratiquement un droit de veto sur toutes les décisions, alors qu'il se trouverait en minorité si la décision était prise en Conseil des ministres. En d'autres termes, un gouvernement de coalition se doit de pratiquer essentiellement le vote « par ordre » plutôt que « par tête », sauf à risquer sa dislocation. Une coalition n'est certes pas nécessairement moins homogène qu'un parti traversé par de profondes divisions, mais elle connaît une dynamique

8. Sur ce point, voir Philippe Lauvaux, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, Bruxelles, Bruylant, 1988, pp. 73-102.

9. Sans compter, dans le cas de la coalition actuelle, l'autonomie presque complète de la CSU à l'égard de la CDU.

interne généralement plus complexe, marquée notamment par la tension qu'entretiennent ces associés-rivaux que sont inévitablement deux partis alliés mais distincts.

On peut d'ailleurs noter, plus largement, un certain respect pour l'autonomie des partis : il n'est jamais question de listes uniques sous le prétexte qu'ils appartiendraient à la même majorité, non plus que de projets de fusion des organisations, au rebours des débats récurrents en France (du moins pour la galaxie UDF-RPR). Le pluralisme interne de la majorité est, au contraire, une donnée que l'on assume.

Sous cette réserve de taille, les majorités allemandes peuvent néanmoins être considérées comme « fermées » (les pactes de coalition mentionnent d'ailleurs l'interdiction de voter contre le partenaire), comme en témoignent les controverses suscitées par les défections
40 individuelles de députés SPD et FDP en 1972 puis le revirement d'alliances des libéraux en 1982 [10].

Dès à présent, on notera que l'expression de « démocratie du chancelier » apparaît excessivement réductrice pour caractériser la variante allemande du gouvernement majoritaire. De moins en moins employée par les observateurs outre-Rhin, elle tend à être remplacée par celle de « démocratie de coordination » [11]. En raison de la complexité de l'ensemble majoritaire, le chancelier s'avère plus un « animateur » qu'un chef. La longévité de Helmut Kohl fait oublier l'ampleur des contraintes institutionnelles et politiques auxquelles il est continuellement soumis. Le constat vaut également pour Adenauer, dont on convient aujourd'hui qu'il dut fréquemment consentir à son parti d'importantes concessions en politique intérieure. La démocratie allemande connaît ainsi, plus encore que celle de Westminster (sans parler de la France) [12], une véritable majorité gouvernante. L'indéniable vitalité du Bundestag résulte pour une large part de cet élément.

## Une Logique Consensuelle Imposée et Recherchée

Les particularités du système s'accentuent encore si l'on envisage les aspects externes au pouvoir lui-même. A côté de sa logique majoritaire

10. Philippe Lauvaux, *op. cit.*, pp. 81-98.

11. Wolfgang Jäger, « Von der Kanzlerdemokratie zur Koordinationsdemokratie », *Zeitschrift für Politik*, n° 1, 1988, pp. 15-32.

12. Pierre Avril, « La majorité parlementaire ? », *Pouvoirs*, n° 68, 1994, pp. 45-53.

particulière, la démocratie allemande est marquée par le poids d'une logique consensuelle à la fois imposée par les institutions et voulue par les acteurs politiques. Aux importantes limitations externes du pouvoir viennent s'ajouter des reliquats de consensualisme.

*Des contraintes structurelles*

La première contrainte pesant sur le pouvoir de la majorité est trop connue pour que l'on s'y arrête longuement : il s'agit de la Cour constitutionnelle fédérale. Elle représente le facteur le plus puissant de limitation du pouvoir, à l'opposé du principe de souveraineté (juridique) du Parlement anglais. Dans une démocratie allemande fondée avant tout sur des valeurs, elle garantit la suprématie de la Constitution et la soumission des majorités à un État de droit matériel très développé. Par ses multiples voies d'intervention, la Cour[13] fait office de véritable gardien de la Constitution, non seulement à l'égard des citoyens (pour les droits et libertés), mais aussi entre les organes constitutionnels : elle peut être saisie par eux de tout litige portant sur l'interprétation de la Loi fondamentale (art. 93-I-1). Alors que ce domaine est laissé, dans la plupart des pays, aux acteurs eux-mêmes et bénéficie essentiellement à ceux qui exercent le pouvoir (que l'on songe, là encore, à la situation française), l'opposition allemande n'est pas contrainte de subir une règle du jeu unilatéralement fixée par la majorité. Au-delà même du seul contrôle de constitutionnalité des lois, la Cour joue donc un rôle majeur dans une vie politique particulièrement juridicisée, au point que les partis ont parfois tendance à se décharger sur elle de certaines décisions délicates[14]. 41

L'effectivité de la Constitution comporte une autre implication en faveur de la logique de consensus : le seul moyen de réviser la Loi fondamentale est le vote conforme du Bundestag et du Bundesrat à la majorité des deux tiers, c'est-à-dire presque nécessairement avec l'accord d'une partie de l'opposition. Ayant répudié le référendum au niveau national, le régime allemand prive le gouvernement de la possibilité de faire directement appel au peuple pour réviser la Constitution : un « lit de justice » populaire à la française (1962) est impossible.

13. Rappelons que ses membres sont désignés par les deux chambres, à la majorité des deux tiers, selon une procédure complexe. Concrètement, un partage subtil est opéré entre les partis, pratique typique de l'esprit proportionnaliste.

14. Sa forte autorité n'exclut d'ailleurs pas simultanément certaines critiques : voir Adolf Kimmel, « Une crise de la Cour constitutionnelle fédérale ? », *Pouvoirs*, n° 79, 1996, pp. 147-152.

L'opposition se trouve ainsi dotée d'un droit de veto en la matière, hypothèse non négligeable quand on la met en relation avec la fréquence de l'intervention du juge constitutionnel à l'égard du législateur ordinaire. De plus, la présence de la Cour de Karlsruhe rend peu vraisemblable l'hypothèse de la tenue d'un référendum consultatif mais « paraconstitutionnel » à l'anglaise.

Plus originale est la contrainte tenant au caractère fédéral de l'État. On a assez dit que le fédéralisme allemand avait subi une sorte de « loi d'airain » de la centralisation. On a pourtant quelque peu tendance à négliger l'une des conséquences essentielles de ce « fédéralisme coopératif » sur le système politique, plus précisément sur le bicamérisme, initialement conçu comme relativement inégalitaire. En effet, les Länder ont su compenser le transfert de compétences vers le Bund par une
42 augmentation des lois soumises au veto absolu du Bundesrat. On peut considérer qu'environ la moitié des lois (et souvent les plus importantes) relèvent aujourd'hui de cette catégorie, pour laquelle le Bundestag, c'est-à-dire la majorité du chancelier, ne dispose pas du dernier mot[15].

Le problème est rendu d'autant plus complexe que la résolution des conflits est affectée par la nature très particulière de la chambre des États fédérés. Composé des délégués des gouvernements des Länder (la représentation de chaque Land est donc homogène) votant en bloc et sur instructions, le Bundesrat se rattache au « principe de la diète » (les Allemands parlent de « principe du conseil » – *Ratsprinzip*) par opposition au « principe du sénat », dans lequel les élus sont dotés d'un mandat représentatif (par exemple, le Bundesrat autrichien). Cela explique pour une large part qu'il ne fonctionne pas uniquement suivant le schéma majorité-opposition déterminé par le Bundestag, car la représentation territoriale y est plus directement présente, par le biais du gouvernement de Land, et interfère avec la représentation partisane. Et quoique la pression des stratégies nationales des partis s'exerce concurremment, les intérêts spécifiques de chaque Land apparaissent souvent déterminants en pratique, selon des clivages qui peuvent lui être propres (par exemple, riches-pauvres, Nord-Sud et, plus récemment, Est-Ouest). L'effet est donc ambivalent : il est souvent possible de trouver un accord avec des

15. Cf. Olivier Jouanjan, « L'élaboration de la loi en RFA », *Pouvoirs*, n° 66, 1993, pp. 81-97. Pour les lois « ordinaires » (non fédératives), le Bundestag peut surmonter le veto des Länder à la même majorité que celle par laquelle le Bundesrat a manifesté son désaccord, à savoir la majorité simple ou des deux tiers (art. 77-4LF). Il est à noter que, depuis 1992, la coalition de Bonn ne dispose même plus à elle seule d'un tiers de voix « sûres » au Bundesrat, et se trouve menacée d'être bloquée pour toutes les catégories de lois.

gouvernements de Land dirigés par l'opposition nationale (sauf si ceux-ci favorisent la confrontation, notamment à l'approche des élections législatives) mais, à l'opposé, le chancelier ne peut jamais compter avec certitude sur la discipline d'une majorité du Bundesrat politiquement identique à celle qui l'appuie au Bundestag. En toute hypothèse, le Bundesrat conserve une part irréductible d'autonomie.

Pour surmonter les désaccords, des concessions sont inévitables, sauf à paralyser la majorité du chancelier. On comprendra aisément que la question de confiance est interdite à celui-ci devant le Conseil fédéral, qui ne peut être dissous. En pratique, le gouvernement fédéral tend donc à anticiper d'éventuels conflits par le développement d'une concertation en amont avec les Länder [16], au point que l'on parle souvent d'une « grande coalition latente » entre CDU et SPD. Le parlementarisme majoritaire allemand vit donc sous une « restriction fédérale » (Uwe Thaysen), qui institutionnalise la logique du consensus [17]. D'ailleurs, par un phénomène de « physique démocratique », l'installation d'une majorité au niveau national appelle souvent une remontée de l'opposition dans les Länder et donc au Bundesrat. Tel fut le cas sous l'ère sociale-libérale (1969-82) ; tel est également le cas actuellement, le SPD étant majoritaire au Bundesrat depuis 1991 [18].



*Mentalités et comportements de consensus*

La logique de consensus est également à l'œuvre, de diverses manières, dans les relations entre majorité et opposition au Bundestag. Sur le plan de la reconnaissance des minorités d'abord : tous les postes de direction au Bundestag (bureau, présidences de commission, etc.) sont attribués de manière proportionnelle [19]. L'opposition est d'ailleurs susceptible de détenir la présidence du Bundestag, puisque celle-ci est conventionnellement réservée au premier groupe parlementaire [20].

S'agissant de son action ensuite, l'opposition allemande fait preuve d'un comportement relativement original pour une démocratie majoritaire. En effet, tout en assumant fondamentalement son rôle de critique

16. Gerhard Lehmbruch, *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*, Stuttgart, Kohlhammer, 1976.

17. Cf. Adolf Kimmel « La cohabitation à l'allemande », *Pouvoirs*, n° 84, janvier 1998.

18. Notons qu'ici encore l'absence de procédure de référendum et le caractère conditionné de la dissolution (du Bundestag) gênent le chancelier, l'empêchant de tenter de contourner une opposition du Bundesrat par un « appel au peuple ».

19. La présidence de la commission du budget revient même toujours au premier groupe d'opposition.

20. Le cas s'est produit entre 1976 et 1982, au profit de la CDU/CSU.

et de contrôle de la majorité gouvernementale, elle oscille constamment entre la stratégie du conflit et celle de la coopération. La première, accordant priorité à la compétition, la prépare à réaliser l'alternance aux prochaines élections tandis que la seconde privilégie la recherche de l'influence sur les décisions de la majorité. Certaines configurations institutionnelles, on l'a vu, favorisent cette seconde solution : le fédéralisme, les révisions constitutionnelles, ou bien simplement le fait que, au pouvoir dans plusieurs Länder, une opposition au Bundestag est plus facilement orientée vers un état d'esprit gouvernemental. Mais, à côté de ces hypothèses qui incitent à une attitude coopérative, on peut déceler ce que Dieter Grosser a appelé la « nostalgie de l'harmonie[21] ». Il existerait, au moins à l'état latent, un désir typiquement allemand de rechercher l'accord du plus grand nombre, tendance qui se serait main-
44 tenue en dépit de l'adoption réussie d'un parlementarisme de majorité privilégiant surtout la compétition et l'alternance. Les racines de cette mentalité incontestablement proportionnaliste et consensuelle remontent probablement très loin dans le passé. Toujours est-il que l'on reste prompt aujourd'hui à brandir le spectre de Weimar pour stigmatiser un parti qui refuse de faire des concessions. D'autre part, la volonté constante de rechercher une légitimation réelle des décisions des gouvernants incite à dépasser la conception purement numérique de la loi de la majorité. Certes, la « légitimité légale » d'un gouvernement et d'un parlement démocratiquement installés n'est pas contestée, mais elle s'accompagne du souci de l'acceptation des décisions par l'opinion publique et l'on a tendance à considérer que l'accord de l'opposition est le meilleur gage de légitimité. Aussi n'est-il pas rare de voir le gouvernement lui-même rechercher cet assentiment, même lorsqu'il n'est pas juridiquement nécessaire.

Concrètement, cet état d'esprit s'est traduit par un surprenant consensus législatif (70 % des lois en moyenne furent votées à l'unanimité, dans les années 1960 et 1970). Sous ce rapport, l'entrée des Verts au Bundestag en 1983 a constitué un défi à la concordance dans la mesure où ils ont montré une propension à la contestation du pouvoir établi[22]. La période récente tend néanmoins à faire apparaître

21. « Die Sehnsucht nach Harmonie : Historische und verfassungsstrukturelle Vorbelastungen der Opposition in Deutschland », in *Parlamentarische Opposition. Ein internationaler Vergleich*, Heinrich Oberreuter, dir., Hambourg, Hoffmann und Campe, 1975, pp. 206-229.

22. Heinrich Oberreuter, dir., *Wahrheit statt Mehrheit ? An den Grenzen der parlamentarischen Demokratie*, Munich, Ozlog, 1986.

un assouplissement de leur « intransigeance » initiale. Sans qu'il faille le surévaluer, d'autant qu'il se réduit souvent au principal parti d'opposition (SPD ou CDU) et diminue généralement avec l'importance des textes, le consensus demeure un trait important du travail parlementaire au Bundestag.

On ne s'étonnera donc pas de relever la pratique très répandue de réunions de concertation des dirigeants de la majorité et de l'opposition, à tous les niveaux, jusqu'auprès du chancelier lui-même. Souvent rendues nécessaires par les exigences institutionnelles, elles témoignent également du style relativement décrispé de la vie politique allemande, facteur qui n'est pas seulement anecdotique, mais participe de la mentalité consensuelle, conçue comme synonyme de pluralisme[23].

Au-delà de cet état d'esprit enfin, on peut noter chez les acteurs une certaine répugnance envers les avantages accordés à la seule majorité. Les discussions sur une éventuelle réforme du droit de dissolution, par exemple, paraissent extrêmement révélatrices à cet égard : en 1976 comme en 1992-1993, une commission de réforme constitutionnelle a recommandé d'accorder au Bundestag le droit de s'autodissoudre, mais en exigeant une majorité de deux tiers des voix, pour empêcher une dissolution de confort décidée par la seule majorité.



Il est donc certainement nécessaire de rectifier l'image courante de l'Allemagne comme système seulement majoritaire. Sans doute, la conjonction du gouvernement de majorité, de la bipolarisation et de l'alternance demeure son schéma de référence, mais celui-ci revêt outre-Rhin des modalités particulières. De plus, par sa culture politique, qui reste fortement imprégnée de proportionnalisme et d'esprit de concordance, ainsi que par ses institutions, qui maintiennent une importante diffusion du pouvoir, l'Allemagne apparaît plutôt comme une démocratie mixte, mêlant logiques majoritaire et consensuelle.

S'il incite les acteurs à adopter une attitude responsable, ce caractère hybride a un prix : outre une relative lenteur dans la prise de décision, la recherche du consensus entraîne une certaine confusion des responsabilités respectives de la majorité et de la minorité. En acceptant des compromis avec le camp gouvernemental, l'opposition parlementaire est contrainte d'assumer ensuite ceux-ci vis-à-vis de

23. Alfred Grosser, « L'État de partis, expression de l'unanimisme pluraliste ? Quarante années de RFA », *in* Yves Mény, dir., *Partis politiques et Groupes sociaux. Études pour Georges Lavau*, Presses de la FNSP, 2e éd., 1991, pp. 319-326.

l'opinion. Sa crédibilité peut s'en trouver renforcée mais cet élément affecte quelque peu la netteté de l'alternance.

Néanmoins, dans la mesure où les sociétés modernes acceptent de moins en moins l'argument d'autorité, la recherche d'un pluralisme maîtrisé et structuré semble à même d'offrir une certaine solution d'équilibre. N'est-il pas significatif que la Nouvelle-Zélande, considérée naguère par Lijphart comme l'exemple le plus achevé du type majoritaire, ait récemment fait le choix de la représentation proportionnelle et connaisse désormais les subtilités du gouvernement de coalition ? L'expérience de l'Allemagne suggère qu'il existe plusieurs variantes de la démocratie majoritaire et, sous ce rapport, il n'est peut-être pas excessif de parler de « modèle allemand », dès lors que la référence britannique paraît non seulement difficile à imiter, mais
46 qu'il n'est pas sûr qu'il soit souhaitable de l'imiter dans tous ses aspects.

RÉSUMÉ

*La démocratie allemande est originale en ce qu'elle concilie les logiques majoritaire et consensuelle. La majorité gouvernementale est en principe directement issue des élections mais elle repose toujours sur une coalition. Elle fonctionne de manière complexe mais très équilibrée. Le fédéralisme, le juge constitutionnel ainsi qu'une mentalité proportionnaliste, voire unanimiste, apportent en outre de fortes limitations au pouvoir majoritaire.*