

De toutes les couleurs

Comment se forment les coalitions gouvernementales

François Talcy*

» Contrairement aux élections françaises qui permettent de savoir dès le soir du premier tour qui sera encore en lice pour le second tour, les scrutins en Allemagne (un seul tour) ne permettent pas toujours de savoir, à la fermeture des bureaux de vote, qui sera à la tête du futur gouvernement.

Politische Farbenlehre

Das politische System und damit das Wahlrecht ist in Deutschland und Frankreich unterschiedlich. Der Autor erläutert anlässlich der Bundestagswahl 2013 Bildung, Zusammensetzung und Funktion der Legislative in beiden Ländern und die mögliche Einflussnahme auf politische Entscheidungen z. B. mittels Volksabstimmung bzw. Volksbegehren. Red.

Pour une bonne raison : l'élection pour le *Bundestag* est une élection législative et non une élection à la chancellerie. Elle dessine l'échiquier politique pour les quatre années à venir – aux partis politiques de négocier entre eux le cadre de leur futur travail. Et même lorsque deux partis disposent d'une majorité suffisante pour désigner leur prochain chef de gouvernement, ils ne dévoileront leur programme de coalition qu'après d'après négociations sur la politique à suivre. Ce n'est qu'après l'adoption de ce programme que les députés nouvellement élus éliront leur chef de gouvernement.

En Allemagne, les partis politiques ont de la couleur : au sein de la coalition fédérale à Berlin issues des précédentes élections de 2009, les noirs (chrétiens-démocrates de la CDU et la branche bavaroise CSU) gouvernent avec les jaunes (libéraux du FDP). Angela Merkel a déjà fait l'expérience de deux coalitions (avec le SPD en 2005 et avec le FDP en 2009). Officiellement, c'est du

moins le message de la campagne électorale, la CDU souhaiterait, si elle arrive en tête du scrutin, poursuivre son travail avec le FDP – encore faudrait-il que les libéraux dépassent la barre fatidique des 5 % de suffrages pour siéger à nouveau au *Bundestag*. Les sociaux-démocrates pour leur part voudraient réitérer leur coalition avec les Verts – encore faudrait-il que l'addition des mandats de ces deux partis soit supérieure à celle de l'autre camp. Le calcul politique est néanmoins plus subtil : l'arithmétique des voix, associée au pragmatisme des états-majors politiques au nom de la raison d'Etat, permet d'envisager, même si cela n'est pas franchement concédé dans le cadre de la campagne électorale, d'autres coalitions : CDU-SPD (comme en 2005), CDU-Verts (ce qui serait un triplé original pour Angela Merkel), mais également – si les sondages devaient évoluer vers une victoire du SPD – une alliance SPD-CDU. L'hypothèse la moins probable, mais en politique tout reste envisageable, la nouvelle gauche, *Die Linke*, pourrait avoir son mot à dire avec le SPD et les Verts pour donner une majorité à la gauche face à la coalition chrétienne-libérale.

Deux voix en Allemagne, deux tours en France

Lorsque les Français ont voté au premier tour (aussi bien aux présidentielles qu'aux législatives ou aux municipales), ils doivent lors du second tour faire un choix parmi les candidats restés en présence. Certes, les perdants peuvent exprimer une con-

* François Talcy est journaliste indépendant.

signe de vote, mais l'électeur reste dans l'isoloir libre de son choix. Les petits partis, qui n'ont dans ce cas pratiquement aucune chance d'être représentés, revendiquent une dose de proportionnelle pour ne pas laisser les grands jouer seuls sur l'échiquier politique.

Pas de second tour en Allemagne, mais une seconde voix. En effet, lorsque les Allemands sont appelés à voter, ils peuvent faire deux croix sur leur bulletin de vote : une pour un candidat de leur circonscription, une autre pour une des listes établies par chaque formation politique. Le nombre total d'élus est défini par le nombre de secondes voix. Tous les partis qui ont obtenu plus de 5 % seront représentés et les candidats désavoués dans leur circonscription ne seront pas automatiquement éliminés, si leur nom figure en bonne place sur les listes établies par les partis.

En France, les éliminations du premier tour contraignent à des reports de voix lors du second, mais les électeurs ne suivent pas toujours les consignes des partis. En Allemagne, le système hybride de représentation proportionnelle personnalisée est plus subtil. Même si A avait annoncé pendant la campagne qu'il s'allierait avec B, il pourra en fin de compte gouverner avec C, si A et B ne parviennent pas à une majorité absolue des mandats. Dans cette opération, l'électeur n'est plus que simple spectateur. De même, la représentation des *Länder* dans la seconde chambre du Parlement (*Bundesrat*) est l'affaire des gouvernements régionaux, pas des électeurs, alors qu'en France le Sénat, constitué de représentants élus par les édiles du pays, reflète surtout l'image d'un pays aux 36 500 communes (un record en Europe), mais représente rarement un contre-pouvoir.

Le poids des *Länder*

<i>Länder</i> (+ capitale régionale) ; population (en millions d'habitants)	Députés (partis)	Coalitions	Voix au <i>Bundesrat</i>
Ministres-présidents CDU/CSU (6)			
Bavière (Munich) ; 12,66	187 (5)	CSU (92) – FDP (15)	6
Hesse (Wiesbaden) ; 6,11	118 (5)	CDU (46) – FDP (19)	5
Saxe (Dresde) ; 4,13	132 (6)	CDU (58) – FDP (14)	4
Sarre (Sarrebbruck) ; 1,02	51 (5)	CDU (19) – SPD (17)	3
Saxe-Anhalt (Magdeburg) ; 2,30	105 (4)	CDU (42) – SPD (26)	4
Thuringe (Erfurt) ; 2,24	88 (5)	CDU (30) – SPD (19)	4
Ministres-présidents SPD (9)			
Hambourg (Hambourg) ; 1,79	121 (5)	SPD (62)	3
Berlin (Berlin) ; 3,53	149 (5)	SPD (47) – CDU (38)	4
Mecklembourg-Poméranie occidentale (Schwerin) ; 1,63	71 (5)	SPD (27) – CDU (18)	3
Basse-Saxe (Hanovre) ; 7,92	137 (4)	SPD (49) – Verts (20)	6
Brême (Brême) ; 0,66	83 (5)	SPD (36) – Verts (21)	3
Rhénanie du Nord/Westphalie ; (Düsseldorf) ; 17,85	237 (5)	SPD (99) – Verts (29)	6
Rhénanie-Palatinat (Mayence) ; 4,00	101 (3)	SPD (42) – Verts (18)	4
Schleswig-Holstein (Kiel) ; 2,83	69 (6)	SPD (22) – Verts (10) SSW (3)	4
Brandebourg (Potsdam) ; 2,49	88 (5)	SPD (30) – <i>Die Linke</i> (26)	4
Ministre-président Verts (1)			
Bade-Wurtemberg (Stuttgart) ; 10,84	138 (4)	Verts (36) – SPD (35)	6



Depuis 1999 le *Bundestag* siège à Berlin dans le bâtiment du *Reichstag*, renové par Norman Foster.

A l'échelon régional en Allemagne, la palette des possibles coalitions est riche en couleurs et montre qu'aucune option ne saurait être écartée : en Rhénanie du Nord/Westphalie les rouges (sociaux-démocrates du SPD) gouvernent avec les Verts ; en Sarre noirs-jaunes-verts (CDU-FDP-Verts) ont été remplacés en mars 2012 par un gouvernement noir-rouge (CDU-SPD) ; dans le Bade-Wurtemberg, c'est un Vert qui pour la première fois en Allemagne est à la tête du gouvernement de coalition avec le SPD. Il y en a pour tous les goûts, y compris du rouge foncé, la couleur de la nouvelle Gauche, *Die Linke*, dans le Brandebourg.

La répartition des sièges dans les différents parlements régionaux (*Landtage*) est importante pour le gouvernement fédéral, indépendamment de sa majorité au *Bundestag*. Car un savant dosage, en fonction de l'importance démographique de chaque *Land*, permet à tout gouvernement régional de siéger dans l'autre Chambre, le *Bundesrat*. Si un *Land* est représenté par une coalition identique à celle de Berlin, les parlementaires apportent bien sûr, en règle générale, leur soutien à un projet de loi. Si dans un autre *Land*, la majorité est constituée d'une coalition de partis qui sont également dans l'opposition à Berlin, le vote sera tout aussi facile pour ses représentants au *Bundesrat*. Mais là s'arrête la simplicité du mécanisme. Car dans les *Länder*, où l'équipe gouvernementale est constituée de partis qui sont à Berlin soit dans la majorité, soit dans l'opposition, la règle

veut que les membres de cette région au *Bundesrat* s'abstiennent lors du vote (sauf s'il y a consensus).

Après les élections, c'est toujours avant les élections – la phrase a presque valeur de proverbe en Allemagne, mais elle est valable pour toutes les démocraties. Traduction : il ne suffit pas de remporter un scrutin, encore faut-il le confirmer (ou l'infirmier, selon que l'on est ou pas en phase avec le résultat). Pour parvenir à un équilibre des pouvoirs, chaque formation fait en sorte de se retrouver en position de force quelque part sur l'échiquier politique. En France, l'élection présidentielle donne une couleur politique au pays, les élections législatives qui suivent ont alors pour objectif de donner au président élu les moyens de sa politique. Si tel est le cas, il aura le soutien des députés, sinon il devra se contenter d'une paralysante cohabitation jusqu'au scrutin suivant. En Allemagne, le président de la République n'a qu'un rôle de représentation. Et il prend bien garde à ne pas s'immiscer dans la campagne électorale.

Contestations

Une élection n'est pas le seul moyen de s'exprimer. La contestation en France se traduit généralement par des mouvements dans les rues et des grèves lancées par les syndicats pour mieux se faire entendre. En Allemagne, les trois confédérations syndicales n'interviennent pas directement dans les négociations avec les chefs d'entreprises, les grèves sont plus difficile à organiser : elles ne sont le plus



La Chambre des *Länder* dans l'ancienne Chambre des seigneurs de Prusse à Berlin.

souvent qu'un dernier recours, l'expression d'un échec du dialogue social. Mais depuis longtemps, la contestation a également gagné la rue – depuis les manifestations de masse dans les années 80 contre la modernisation des missiles nucléaires américains stationnés en Allemagne jusqu'aux rassemblements hostiles au projet de gare souterraine à Stuttgart ou au phénomène *Occupy* à Francfort, capitale du capital. Le mécontentement peut aboutir à un vote sanction aux élections locales et régionales (comme dans le Bade-Wurtemberg en 2011, où pour la première fois un élu des Verts a pu devenir ministre-président). Comme le référendum n'est pas prévu dans la Constitution de 1949 (la Loi fondamentale), de plus en plus nombreux sont ceux qui souhaiteraient accroître l'initiative populaire pour une meilleure participation des citoyens non-élus au contrôle des institutions de l'Etat, voire même à l'élaboration des lois. Ces initiatives populaires (*Bürgerinitiativen*) ont eu leur heure de gloire dans les années 70, avec la naissance des mouvements écologistes, notamment contre les centrales nucléaires. Aujourd'hui, elles s'expriment, au niveau essentiellement local, contre des rencontres d'extrême-droite, contre l'extension d'un port fluvial ou contre l'agrandissement d'un aéroport.

En France, la Constitution de la Cinquième République a permis au gouvernement d'organi-

ser jusqu'ici neuf référendums pour consulter le peuple, lorsqu'il s'agit de clore une question qui fait débat. Ce contre-pouvoir n'a pas toujours été conforme aux intentions des gouvernants : en refusant la régionalisation en 1969 les Français ont dit non au général de Gaulle, de même que le non du référendum sur le projet de texte constitutionnel européen en 2005 était aussi une critique directe de la politique menée par Jacques Chirac. Et lorsque le oui l'emporte (comme en 2000 pour passer d'un mandat présidentiel de sept ans à un de cinq ans), le taux d'absentéisme bat des records.

En Allemagne, lorsqu'il arrive qu'une consultation soit engagée, généralement à un niveau très local, le résultat du vote reste la simple expression d'une volonté populaire, il n'est pas contraignant. Les partis politiques expriment parfois leur soutien ou leur désapprobation du bout des lèvres, ils essaient de ne pas oublier en effet que le scrutin suivant les sanctionnera ou les favorisera selon l'humeur du moment. Fédéralisme oblige, les procédures autorisées pour de telles initiatives populaires sont différentes selon les régions. Il n'est d'ailleurs pas question de référendum (*Volksabstimmung*), mais plutôt de revendication populaire (*Volksbegehren*). C'est plus qu'une nuance sémantique. Rien n'est jamais acquis d'avance : malgré la victoire des Verts dans le Bade-Wurtemberg en 2011, grâce en partie à la contestation contre la construction d'une gare souterraine à Stuttgart, le « référendum » promis par ces mêmes Verts s'est soldé par une modeste mobilisation et un échec des opposants au projet.

La raison tient en fait en une formule simple : les citoyens, tant en France qu'en Allemagne, ne veulent pas forcément répondre à une seule et unique question, ils veulent plutôt que ce soit les hommes politiques qui répondent enfin à leurs questions.