

Sous la direction de

NATHALIE BRACK, JEAN-MICHEL DE WAELE
ET JEAN-BENOÎT PILET

Les démocraties européennes

Institutions, élections et partis politiques

3^e édition

ARMAND COLIN

Collection « U »
Science politique

Ouvrage publié sous la direction de Guy Hermet

- Y. AUCANTE, *Les démocraties scandinaves. Des systèmes politiques exceptionnels ?*, 2013
A. ALEXANDRE-COLLIER, E. AVRIL, *Les partis politiques en Grande-Bretagne*, 2013
J.-F. MORIN, *La politique étrangère. Théories, méthodes et références*, 2013
P. MOREAU DEFARGES, *L'ordre mondial*, 2008
O. NAY, *Histoire des idées politiques*, 2007

Retrouvez aussi

G. HERMET, B. BADIE, P. BIRNBAUM, P. BRAUD, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, 8^e édition, 2015

Illustration de couverture : © Dreamstime



© Armand Colin, 2015

Armand Colin est une marque de
Dunod Editeur, 5 rue Laromiguière, 75005 Paris

ISBN : 978-2-200-60162-1

www.armand-colin.com

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorise, aux termes de l'article L. 122-4, 2^e et 3^e al., d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé de copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'enseignement et d'illustration, « toute reproduction ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).

Cette reproduction ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constitutive d'un acte de contrefaçon punissable par les articles L. 3352 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

Table des auteurs

Les directeurs

Nathalie Brack est Docteure en science politique et actuellement chercheuse FNRS auprès du CEVIPOL, Université libre de Bruxelles. Ses recherches portent sur l'euroscpticisme, la droite radicale, la représentation politique, les institutions européennes et les études parlementaires. Elle a récemment publié l'ouvrage *L'euroscpticisme au sein du Parlement européen. Stratégies d'une opposition anti-système au cœur des institutions* (Larcier, 2014) ainsi que *Le fonctionnement de l'Union européenne* (avec O. Costa, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2014). Elle a également édité le numéro spécial de la *International Political Science Review* intitulé « Euroscpticism : from the Margins to the Mainstream » (avec N. Startin, 2015).

Jean-Michel De Waele est Professeur de science politique à l'Université libre de Bruxelles. Ses recherches portent sur les évolutions politiques de l'Europe centrale et orientale, sur les partis de gauche en Europe et sur les rapports entre le sport et la politique. Il a récemment co-édité *The Palgrave Handbook of Social Democracy in the European Union* (avec F. Escolana et M. Vieira, Palgrave MacMillan, 2013) et *European Social Democracy During the Global Economic Crisis : Renovation or Resignation ?* (avec D. Bailey, F. Escalona et M. Vieira, Manchester University Press, 2014).

Jean-Benoît Pilet est Professeur de science politique à l'Université libre de Bruxelles. Il y mène ses recherches au sein du CEVIPOL. Ses travaux portent sur les élections, les systèmes électoraux, les partis politiques et la politique belge. Il a récemment co-édité *The Selection of Political Party Leaders in Contemporary Parliamentary* (avec W. Cross, Routledge, 2014). Il est l'auteur de divers articles dans les revues *Electoral Studies*, *Party Politics*, *European Journal of Political Research* et *West European Politics*.

Les auteurs

Kalliopi Agapiou-Josephides, Professeur assistant, département de sciences politiques et sociales, Université de Chypre.

Céline Bayou, Chargée de cours à l'INALCO, membre du Centre de recherches Europes-Eurasie (CREE).

Sofie Blombäck, Docteur, chercheuse et enseignante, département de science politique, Université de Göteborg.

Christophe Bouillaud, Professeur de science politique, Sciences Po Grenoble.

Balázs Brucker, Chercheur, département de science politique et d'études internationales, Université de Pécs.

Marcello Carammia, Professeur à l'Institut d'études européennes, Université de Malte.

Davide Denti, Doctorant, chercheur, École d'études internationales, Université de Trente.

Christoffer Green-Pedersen, Professeur de science politique, département de science politique, Université d'Aarhus.

Fabien Escalona, ATER en science politique à Sciences Po Grenoble, chercheur associé au CEVIPOL (Université libre de Bruxelles).

Michel Hastings, Professeur des Universités, Science Po Lille.

Laurent Hassid, Chargé de cours en géographie et chercheur-associé au Centre de recherche pluridisciplinaire en lettres, sciences de l'homme et des sociétés (PLEIADE), Université Paris 13.

Matonyte Irmina, Professeure de science politique et chercheuse au Centre lituanien de recherche sociale, Vilnius.

Ifigeneia Kamtsidou, Présidente du Centre national d'administration publique et professeur associé en droit constitutionnel, Faculté de droit, de sciences économiques et politiques, Université « Aristote » de Thessalonique.

Dr Benjamin Leruth, Chercheur associé en science politique et en politique sociale, University of Kent.

Marina Costa Lobo, Chercheuse à l'Institut des sciences sociales, Université de Lisbonne.

Pedro C. Magalhães, Chercheur à l'Institut des sciences sociales, Université de Lisbonne.

Gary Murphy, Professeur de science politique à la School of Government, Dublin City University.

Marcus Obrecht, Maître de conférences, Université Albert-Ludwigs, Fribourg.

Roderick Pace, Professeur à l'Institut d'études européennes, Université de Malte.

Anna Paczeński, Professeur associé en science politique et études européennes, Université de Wrocław.

Markus Pausch, Professeur à l'Université des sciences appliquées, Salzbourg.

Philippe Perchoc, Chercheur associé à l'ISPOLE, Université catholique de Louvain.

Hubert Peres, Professeur de science politique, Université de Montpellier et chercheur au Centre d'études politiques de l'Europe latine (CEPEL-CNRS).

Michel Perottino, Professeur assistant, Institut d'études politiques, Faculté des sciences sociales, Université Charles, Prague.

Jean-Benoît Pilet, Professeur de science politique, Université libre de Bruxelles.

António Costa Pinto, Professeur, Institut des sciences sociales, Université de Lisbonne.

Philippe Poirier, Professeur associé de science politique, titulaire de la Chaire de recherche en études parlementaires, Université du Luxembourg.

Cristian Preda, Professeur de sciences politiques, Université de Bucarest.

Elwin Reimink, Docteur en science politique, Université libre de Bruxelles.

Christophe Roux, Professeur de science politique, chercheur à l'Équipe de recherche sur les mutations de l'Europe et ses sociétés (ERMES), Université Nice Sophia-Antipolis.

Asbjørn Skjæveland, Professeur associé, Département de science politique, Aarhus BSS, Aarhus University.

Nicholas Startin, Professeur en études européennes, University of Bath.

Sorina Soare, Chercheuse au département des sciences politiques et sociales, Université de Florence.

Antony Todorov, Professeur, Nouvelle université bulgare, Sofia.

Luca Tomini, Chargé de recherches FNRS, Université libre de Bruxelles.

Simon Willocq, Doctorant en science politique, Université libre de Bruxelles.

Introduction

*Nathalie Brack, Jean-Michel De Waele
et Jean-Benoît Pilet*

L'EUROPE semble traverser une crise profonde et multifacette, qui affecte tant l'Union européenne (UE) que les États nationaux. En effet, avec le début de la crise économique et financière, la construction européenne est entrée dans une nouvelle phase, caractérisée par des oppositions de plus en plus démonstratives et diverses à l'UE et une remise en cause croissante de son autorité, en particulier dans la gouvernance économique. Mais si l'intégration européenne a toujours été au centre de tensions et a fait face à plusieurs épisodes difficiles, la crise actuelle touche également les démocraties nationales. Si l'on en croit les derniers sondages, près de la moitié des Européens sont insatisfaits de la façon dont la démocratie fonctionne dans leur pays et 65 % d'entre eux n'ont pas confiance en leurs gouvernement et parlement nationaux [Eurobaromètres 81 et 82, 2014]. Des partis populistes et radicaux rencontrent par ailleurs un succès croissant, reflétant la méfiance des citoyens envers les partis traditionnels et élites politiques [ALBERTAZZI et McDONNELL, 2007 ; MAIR, 2011].

Dans ce contexte de malaise de la démocratie, il est crucial de comprendre et d'analyser les démocraties composant l'UE. C'est pourquoi cet ouvrage propose une comparaison exhaustive des régimes politiques européens avec, en trame de fond, un questionnement quant à l'émergence d'un modèle européen de démocratie. Peut-on considérer qu'il existe une forme proprement européenne d'organisation de la vie politique qui se distingue des autres régions démocratisées du monde ? La réponse est nuancée : si les démocraties européennes présentent un « air de famille », la diversité des formes constitutionnelles et des cultures civiques demeure flagrante. En effet, bien que s'inscrivant dans un mouvement long de diffusion de principes d'organisation du pouvoir et d'une européanisation des modes de fonctionnement de l'État, l'Europe porte aussi la trace des trajectoires nationales singulières qui ont donné sa physionomie particulière à chacune des nations.

En entrant dans le détail de l'architecture des démocraties européennes contemporaines, on peut encore observer une certaine convergence des formes de la délibération et de la décision. Même si les rythmes diffèrent et si les variations demeurent, tous les régimes européens sont marqués à la fois par une concentration toujours

plus forte du pouvoir exécutif et par une multiplication des mécanismes de contrôle de l'exécutif. En d'autres termes, le pouvoir est moins diffus mais plus encadré. La réduction progressive du rôle du chef de l'État – sauf en France – a accru la marge des gouvernements ; la rationalisation des parlements et la marginalisation de la plupart des chambres hautes (parfois purement et simplement supprimées, ailleurs réduites à des fonctions de contrôle législatif) ont le même effet. La polarisation des élections législatives (quel que soit, d'ailleurs, le système électoral) et la personnalisation croissante des campagnes contribuent, elles aussi, à renforcer la prééminence, au moins formelle, des exécutifs. S'ils continuent de trouver leur légitimité formelle dans la matrice parlementaire, les gouvernements sont devenus le cœur des démocraties européennes. Il n'est pas sûr, pour autant, qu'ils soient effectivement renforcés. Car dans le même temps où leurs rivaux historiques (chef de l'État, parlement) perdaient en puissance, d'autres contraintes s'affirmaient.

En effet, la nouvelle phase de transformation du capitalisme qui s'est ouverte au début des années 1980, consolidée par l'intégration européenne, a considérablement réduit les marges de manœuvre gouvernementales : dans une économie « globalisée » marquée par une forte mobilité du capital, et caractérisée au plan européen par la libéralisation de grands secteurs autrefois protégés et dirigés par la puissance publique (transports, énergies, télécommunications, banques...), la capacité de gouvernement effectif s'est réduite. Pour les pays qui sont entrés dans la zone euro, la perte de la compétence monétaire et la discipline du pacte de stabilité accroissent encore les contraintes externes. Cela s'est particulièrement vu depuis le début de la crise de la zone euro : l'implication croissante de l'UE dans les politiques macro-économiques et budgétaires des États-membres a entraîné un niveau de contrainte sans précédent pour les exécutifs nationaux, surtout dans les pays bénéficiaires de l'aide européenne tels que la Grèce.

De plus, l'institution et la consolidation des mécanismes de contrôle de la constitutionnalité des lois, qui forment l'une des tendances les plus marquantes de l'évolution des démocraties européennes des trente dernières années, représentent un nouveau contre-pouvoir à l'action gouvernementale, ouvrant soit à l'opposition (en France), soit aux particuliers, de nouvelles manières de contester l'action législative initiée et souvent pilotée par l'exécutif. Par ailleurs, la décentralisation, voire parfois la fédéralisation du pouvoir, s'inscrivent dans le même mouvement : en instituant des pouvoirs autonomes au sein de l'État, bénéficiant souvent de leurs propres organes législatif et exécutif élus, on limite la capacité d'action des exécutifs centraux.

Le réveil relatif de la délibération parlementaire prolonge cette tendance : si les parlements ont rarement conquis un réel pouvoir d'impulsion et de décision législative en raison de la prépondérance du rôle des partis, ils sont parfois parvenus à réactiver de vieux instruments de contrôle (comme les commissions parlementaires, permanentes ou d'enquête, les pétitions, les auditions...) qui forcent le gouvernement à rendre compte plus scrupuleusement de son action. Le pluralisme grandissant de nos sociétés et la complexification des structures sociales rendent la représentation des intérêts plus diverse et diffuse. Les partis politiques sont concurrencés par des groupes d'intérêts et des lobbys qui obligent les gouvernements à composer avec

des acteurs plus nombreux. Ceux-ci se voient de plus en plus associés aux processus décisionnels et parfois même se voient déléguer la gestion ou la cogestion de certains domaines. Enfin, le recours plus fréquent aux techniques de consultation des citoyens (qu'il soit formel ou qu'il se manifeste dans l'influence croissante des enquêtes d'opinion et des organes médiatiques) constitue un contrepoids supplémentaire à l'action gouvernementale. Rares ont toutefois été les pays européens à suivre le modèle suisse (ou californien) de la démocratie directe, offrant aux citoyens de réels pouvoirs d'initiative, de confirmation ou d'abolition en matière législative.

En substance, les démocraties européennes s'apparentent à des régimes donnant aux dirigeants exécutifs une puissance subjective toujours plus forte, mais une capacité de décision objective toujours plus encadrée. Diriger un État européen aujourd'hui consiste essentiellement à impulser le mouvement et à tenter de coordonner l'action d'institutions toujours plus nombreuses et autonomes tout en anticipant les réactions d'organes de contrôle qui se multiplient également (cours constitutionnelles, juridictions administratives, cours des comptes, médiateurs...).

Au-delà de ces tendances lourdes, force est de constater que la variété des formes, reflet des trajectoires propres de chacun des pays, reste considérable. L'eupéanisation des régimes démocratiques demeure minime. Ceci s'explique en partie par le fait que ni le Conseil de l'Europe ni moins encore l'Union européenne ne prescrivent un modèle donné à leurs États membres : le premier se contente de recommandations vagues et non contraignantes, la seconde n'impose que des modifications institutionnelles fonctionnelles (indépendance de la Banque centrale, développement des recours ouverts aux particuliers). Le choix des formes démocratiques reste une question foncièrement nationale [SCHMIDT, 2006]. On trouve ainsi, parmi les États-membres de l'UE, des monarchies constitutionnelles et des républiques ; des États unitaires, fédéraux ou décentralisés ; des parlements mono- et bicaméraux ; des cours constitutionnelles dont les pouvoirs et le mode de désignation varient intensément d'un pays à l'autre ; un panel de lois électorales extrêmement étendu, et une reconnaissance très variable des techniques de démocratie directe... On peut certes tenter de ranger les formules individuelles sur un *continuum*, qui va des États où le pouvoir reste très concentré (unitaire, monocaméral, majoritaire, à faible contrôle constitutionnel...) aux États qui diffusent le plus le pouvoir (fédéralisés, bicaméraux, proportionnels...), comme le suggèrent de nombreux politistes inspirés par les travaux d'Arendt Lijphart [1999]. Et l'on peut aussi considérer que ces choix reflètent une préférence culturelle pour les formes plus concurrentielles ou plus coopératives de vie politique. Mais comme le montrent les différents chapitres de cet ouvrage, une classification de ce type ne peut dissimuler la persistance d'une grande variété de cas individuels.

Grâce à une analyse suivant une même grille, les spécialistes des 28 États-membres de l'UE réunis dans cet ouvrage livrent une analyse des différents systèmes nationaux, permettant de comparer les évolutions qu'ils ont subies et de saisir les influences externes sur chacun de ces systèmes.

Chapitre 1

L'Allemagne

Marcus Obrecht

Introduction

LA VIE DES RÉGIMES POLITIQUES est souvent brève, et depuis la naissance « tardive » de la nation allemande en 1871, le pays en a connu six : l'Empire (1871-1918), la République de Weimar (1918-1933), l'État national-socialiste (1933-1945), l'occupation alliée après la Seconde Guerre mondiale (1945-1949), la République démocratique allemande (1949-1990) et la République fédérale allemande (depuis 1949). Deux d'entre eux, à forte centralisation du pouvoir, ont abouti à des régimes dictatoriaux (la RDA), voire totalitaires (l'État national-socialiste). En revanche, dans une perspective historique, le fédéralisme a profondément marqué l'Allemagne. Cette tradition a été reprise en 1949 lors de la fondation de la République fédérale, après un effondrement moral, économique et militaire sans précédent dans l'histoire moderne. La base constitutionnelle, la Loi fondamentale (LF), a été influencée par les expériences de la République de Weimar, dont l'échec a été imputé aux dysfonctionnements de la première constitution républicaine allemande. La combinaison de majorités parlementaires instables, de gouvernements faibles, d'un système de partis aux extrêmes forts (communistes et nationaux-socialistes) et d'une culture politique d'affrontement a déstabilisé la première démocratie sur le sol allemand. Son échec a été scellé par la « Loi sur les pleins pouvoirs » du 23 mars 1933, votée par le Reichstag après la nomination d'Adolf Hitler comme chancelier du Reich le 30 janvier 1933.

Sous le poids de cette histoire, la LF vise un triple objectif : premièrement, elle doit garantir la stabilité gouvernementale. L'exécutif peut uniquement être destitué par une « motion de défiance constructive » (art. 67), de sorte qu'une coalition négative ne suffit plus pour renverser le gouvernement. Le rôle du Président a été réduit à une fonction représentative – pour mettre fin aux prérogatives importantes dont jouissait le Reichspräsident, qui, élu directement, avait le pouvoir de nommer le gouver-

nement ou de le renvoyer et disposait, selon le fameux article 48 de la Constitution de Weimar, de pouvoirs exceptionnels (*Notstandsrechte*). Deuxièmement, on a voulu garantir que chaque fonction de l'État soit aussi une fonction de droit afin que plus jamais un gouvernement ne puisse contourner les dispositions de la constitution. Ainsi, des principes constitutionnels immuables ont été introduits dans le texte (droits de l'homme, démocratie, État de droit, organisation fédérale de l'État) par une « clause d'éternité » qui garantit qu'aucune volonté politique ne puisse changer ces dispositifs (art. 79). Enfin, les pères de la constitution ont stipulé que la LF devrait permettre l'intégration du pays dans des organisations internationales (le préambule et l'art. 24).

L'intégration dans des systèmes internationaux a toujours représenté pour l'Allemagne un mouvement à double conséquence : d'un côté, elle était un moyen de regagner la souveraineté nationale perdue avec l'occupation par les Alliés à la fin de la Seconde Guerre mondiale, de l'autre côté, l'acceptation d'un ordre supranational a créé un système politique à plusieurs niveaux qui permettait et limitait à la fois l'action publique nationale. Ce fut notamment le cas avec l'adhésion de la République fédérale à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) en 1955, mais aussi avec la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) en 1952 dont l'Allemagne est l'un des États fondateurs, ainsi que pour les Communautés nées du Traité de Rome en 1958 (Communauté économique européenne, Communauté européenne de l'énergie atomique). Par la suite, l'intégration européenne est devenue une sorte de raison d'État – on parle de « raison d'Europe » (*Europaraison*). Cette orientation a également prévalu lors de la réunification, intervenue en 1990 après les révolutions pacifiques dans les pays de l'Est. Elle a été réalisée au moyen de l'(ancien) article 23 de la LF, qui ouvrait la possibilité d'adhésion de nouveaux territoires à la République fédérale. Malgré quelques critiques, on a donc opté pour la continuité – l'alternative (*via* l'article 146) aurait exigé une nouvelle constitution soumise à référendum. Avec le Traité de Maastricht et la création de l'Union européenne en 1993, puis l'introduction de l'euro en 1999-2002, les acteurs politiques de la « République berlinoise » (comme on a qualifié la République déménagée à Berlin en 1999, remplaçant la « République bonnoise ») ont franchi une nouvelle étape d'intégration du pays dans la construction européenne.

Une conception pluridimensionnelle de la démocratie

La tradition du fédéralisme

Dans la LF, on observe une conception pluridimensionnelle de la démocratie : la division des compétences entre plusieurs centres verticaux et horizontaux limite le pouvoir du gouvernement fédéral et crée un système de *checks and balances* prononcé. Il existe un niveau élevé de consensus, rendu nécessaire par le veto de nombreuses institutions – et dû en grande partie au fédéralisme. La Fédération

comprend seize *Länder*, dont trois États-cités (*Stadtstaaten*) (Hambourg, Brême et Berlin). L'organe représentatif des Länder est le Bundesrat. Sa fonction est importante au sein du processus législatif : il représente les intérêts des Länder en retrait de la politique quotidienne et partisane. En tant qu'« organe éternel », sa composition est uniquement modifiée par les élections aux parlements régionaux. Le Bundesrat se compose de membres des gouvernements des Länder, qui les nomment et les révoquent. Ils ont un mandat impératif et les voix d'un Land ne peuvent être exprimées que globalement (art. 51). Du fait de l'absence de libre exercice des mandats, cette institution ne constitue pas formellement une seconde chambre. Elle remplit cependant des fonctions similaires sur le plan fonctionnel : droit de veto pour les lois d'approbation et droit d'objection pour la plupart des autres lois, qui peut cependant être rejetée par le Bundestag. Il est fréquent que les majorités au Bundestag et au Bundesrat ne soient pas concordantes, ce qui se traduit par un recours régulier à la commission mixte paritaire, composée de 16 membres de chacune des deux chambres (art. 77-2). Mais, même en période de concordance, les partis composant le gouvernement fédéral ne peuvent exercer qu'un contrôle limité sur les gouvernements des Länder de la même couleur politique. Ceux-ci ont souvent leurs intérêts propres n'allant pas de pair avec des projets fédéraux. Les voix des Länder au Bundesrat dépendent de leur nombre d'habitants : au moins trois pour les plus petits, quatre jusqu'à deux millions d'habitants, cinq jusqu'à six millions et six à partir de sept millions.

Comme la Fédération, les Länder ont la qualité d'États et jouissent d'une juridiction propre : ils sont constitutionnellement et financièrement autonomes et possèdent des compétences irrévocables – ce qui limite les pouvoirs législatifs et de contrôle du Bundestag. En principe, la LF stipule (art. 30) que « l'exercice des pouvoirs étatiques et l'accomplissement des missions de l'État relèvent des Länder, à moins que la présente Loi fondamentale n'en dispose autrement ou n'autorise une règle différente. » Il en est de même de la compétence législative, qui revient, selon l'art. 70-1, aux Länder « dans les cas où la présente Loi fondamentale ne confère pas à la Fédération des pouvoirs de légiférer. » Mais depuis le début de la République fédérale, la Fédération a progressivement élargi ses compétences et les normes européennes ont gagné en importance. On estime qu'aujourd'hui environ un tiers de la législation au Bundestag est influencée par des normes européennes, sans compter les matières dans lesquelles l'Union exerce un droit quasiment exclusif [OBRECHT, 2006]. En même temps, le nombre de lois requérant l'approbation formelle du Bundesrat n'a cessé de croître – de sorte que sa position (et avec elle celle des gouvernements des Länder) a gagné en importance dans le jeu institutionnel. Depuis la réforme du fédéralisme en 2006, les compétences essentielles sont réparties comme suit :

Tableau 1. Compétences et coopérations Bund-Länder

Compétence législative exclusive de la Fédération (art. 73)	Compétence législative concurrente (art. 74)	Domaine de coopération : tâches communes (art. 91a-e)	Compétence législative des Länder (art. 30 et art. 70)
Affaires étrangères et politique de défense	Droit civil, droit pénal, organisation judiciaire, procédure judiciaire	Structures économiques régionales, agricoles et de la protection des côtes	Écoles et enseignement supérieur
Droit de nationalité et immigration	État civil, droit des associations, droit de séjour	Recherche scientifique en dehors des établissements d'enseignement supérieur	Politique culturelle et scientifique
Unité du territoire	Assistance sociale	Construction bâtiments pour l'enseignement supérieur	Droit communal
Protection du patrimoine culturel	Droit économique, droit du travail, droit des fonctionnaires	Informatique et réseau de communication	Droit de réunion
Transports et navigation aérienne, postes et télécommunications	Circulation routière et chemin de fer non fédéral	Études sur l'efficacité de l'administration	Heures de fermeture des commerces
Propriété industrielle et intellectuelle	Sécurité de ravitaillement	Financement des lois fédérales concernant les demandeurs d'emploi	Droit de police
Prévention des dangers du terrorisme et protection de la constitution	Logement, régime foncier et allocations de logement		Droit des fonctionnaires
Statistique à finalité fédérale	Hôpitaux et prévention des maladies à caractère transmissible		Droit relatif aux constructions
Législation des armes et des explosifs	Droit alimentaire		Exécution des peines
Anciens combattants	Recherche et sciences		
Énergie nucléaire	Environnement, chasse		

Source : Auteur.

Malgré le principe d'énumération, il n'est guère possible de faire une distinction claire entre les différentes compétences et les niveaux de décision.

En plus de leurs propres compétences, les Länder jouent un rôle éminent dans l'exécution de la législation fédérale et européenne ; ce sont leurs administrations qui appliquent les textes. Cette mission ajoute une importante composante verticale à la séparation horizontale des pouvoirs.

Tableau 2. Länder

	Surface (en km ²)	Population (en millions)	Voix au Bundesrat	Partis au gouvernement (au 1 ^{er} janvier 2015)
Bade-Wurtemberg	35 751	10,6	6	Die Grünen, SPD
Bavière	70 550	12,6	6	CSU
Berlin	892	3,4	4	SPD, CDU
Brandebourg	29 654	2,4	4	SPD, Die Linke
Brême	419	0,7	3	SPD, Die Grünen
Hambourg	755	1,7	3	SPD
Hesse	21 115	6,0	5	CDU, Die Grünen
Mecklembourg- Poméranie antérieure	23 212	1,6	3	SPD, CDU
Basse-Saxe	47 614	7,8	6	SPD, Die Grünen
Rhénanie du Nord- Westphalie	34 110	17 6	6	SPD, Die Grünen
Rhénanie-Palatinat	19 854	4,0	4	SPD, Die Grünen
Saare	2 569	1,0	3	CDU, SPD
Saxe	18 420	4,0	4	CDU, SPD
Saxe-Anhalt	20 452	2 2	4	CDU, SPD
Schleswig-Holstein	15 800	2,8	4	SPD, Die Grünen, SSW
Thuringe	16 173	2,2	4	Die Linke, SPD, Die Grünen
Allemagne	357 340	80,8	69	CDU-CSU, SPD

Source : d'après le site <http://www.statistik-portal.de>.

Bündnis 90/Die Grünen (les Verts, pour une meilleure lisibilité seulement « Die Grünen ») ;
 CDU = Christlich-Demokratische Union Deutschlands (chrétiens-démocrates) ;
 CSU = Christlich-Soziale Union (chrétiens-sociaux, uniquement en Bavière) ;
 Die Linke (socialistes) ;
 SPD = Sozialdemokratische Partei Deutschlands (sociaux-démocrates) ;
 SSW = Südschleswigscher Wählerverband (parti de la minorité danoise, uniquement au Schleswig-
 Holstein).
 Le parti indiqué en premier est celui qui nomme le ministre-président du Land.

On peut tirer trois conclusions de ce tableau : premièrement, l'ampleur au niveau régional des associations possibles ; seul Die Linke n'est pas en mesure de coaliser avec tous les autres partis, tandis que le SPD, la CDU, la CSU et les Verts peuvent former ensemble des coalitions gouvernementales. Il faut y ajouter le FDP (libéraux), qui connaît cependant un déclin sans précédent depuis 2010, date à laquelle il participait encore au gouvernement de huit Länder et du pays : depuis le 1^{er} janvier 2015, il n'est plus présent dans aucun gouvernement et ne possède plus aucun mandat au Bundestag depuis 2013. Deuxièmement, la coalition est la règle pour gouverner, seules la Bavière et Hambourg font aujourd'hui exception. Il en va de même au niveau fédéral où les gouvernements ont presque toujours été des gouvernements de coalition. Troisièmement enfin, le fort ancrage régional des petits partis, notamment les Verts à l'Ouest qui dirigent pour la première fois un Land (Bade-Wurtemberg) ou Die Linke à l'Est (Thuringe).

Le régime parlementaire : un pouvoir exécutif et législatif fort

Comme la conception dualiste de la Constitution de Weimar était en partie responsable de l'instabilité du système, la LF a réussi à créer un système stable avec un gouvernement fort et un parlement fort. On peut parler d'un « parlementarisme positif » [LE DIVELLEC, 2004] où le chancelier joue un rôle prédominant.

Pouvoir exécutif

Cette conception du système parlementaire a eu des effets sur le rôle du président : l'« Ersatzkaiser » de la République de Weimar a perdu des compétences (art. 51-61). L'élection directe par les citoyens a été remplacée par une élection indirecte pour cinq ans, renouvelable une fois par une institution spécialement conçue à cet effet : la Convention fédérale, rassemblant les membres du Bundestag et un nombre identique de représentants des parlements des Länder (art. 54), afin d'affirmer symboliquement l'égalité entre la Fédération et les Länder. De plus, le droit du Président à dissoudre le parlement est étroitement délimité (art. 63 al. 4 et art. 68), il ne possède ni le commandement en chef de l'armée, ni le droit d'édicter des ordonnances d'urgence ; sa proposition de chancelier (art. 63 al. 1) dépend de fait de la majorité au Bundestag et il doit le destituer en cas de vote d'une motion de censure (art. 67). Le chef de l'État n'est pas non plus le gardien de la constitution comme il l'était sous la République de Weimar, le seul « pouvoir neutre » est la Cour constitutionnelle. Il lui reste des « fonctions de réserve » en temps de crise et son rôle de représentant de la Fédération sur le plan international, la conclusion des traités internationaux (art. 59) et des nominations de hauts fonctionnaires (art. 60). Pour le contreseing des lois définitivement adoptées (art. 82), on discute dans la littérature si ce droit va au-delà d'un simple contrôle formel. Si on lui accorde dans ce domaine aussi une compétence matérielle, les présidents l'ont tous exercée avec la plus grande circonspection. Ses compétences limitées sont équilibrées par sa fonction morale qu'il exerce par le biais de discours et de politique symbolique. Son rôle va au-delà de la politique de partis, même si les conflits entre partis dominent le plus souvent lors de son élection.

Tableau 3. Chanceliers et présidents (1949-2015)

Chancelier	Année d'élection	Président
Konrad Adenauer (CDU)	1949	Theodor Heuss (FDP)
Konrad Adenauer (CDU)	1953	
	1954	Theodor Heuss (FDP)
Konrad Adenauer (CDU)	1957	
	1959	Heinrich Lübke (CDU)
Konrad Adenauer (CDU)	1961	
Ludwig Erhard (CDU)	1963	
	1964	Heinrich Lübke (CDU)
Ludwig Erhard (CDU)	1965	

Kurt-Georg Kiesinger (CDU)	1966	
Willy Brand (SPD)	1969	Gustav Heinemann (SPD)
Willy Brand (SPD)	1972	
Helmut Schmidt (SPD)	1974	Walter Scheel (FDP)
Helmut Schmidt (SPD)	1976	
	1979	Karl Carstens (CDU)
Helmut Schmidt (SPD)	1980	
Helmut Kohl (CDU)	1982	
Helmut Kohl (CDU)	1983	
	1984	Richard von Weizsäcker (CDU)
Helmut Kohl (CDU)	1987	
	1989	Richard von Weizsäcker (CDU)
Helmut Kohl (CDU)	1991	
Helmut Kohl (CDU)	1994	Roman Herzog (CDU)
Gerhard Schröder (SPD)	1998	
	1999	Johannes Rau (SPD)
Gerhard Schröder (SPD)	2002	
	2004	Horst Köhler (CDU)
Angela Merkel (CDU)	2005	
Angela Merkel (CDU)	2009	Horst Köhler (CDU)
	2010	Christian Wulff (CDU)
	2012	Joachim Gauck (sans parti)
Angela Merkel (CDU)	2013	

Source : Auteur.

La position en retrait du président et la position prédominante du chancelier sont à l'origine du terme « démocratie de chancelier » (*Kanzlerdemokratie*) utilisé pour qualifier le système politique allemand. Cette interprétation s'appuie, d'une part, sur les prescriptions de droit constitutionnel (l'art. 64 confère au chancelier un droit de proposition et de renvoi des ministres, l'art. 65 lui concède la compétence de fixer les grandes orientations de la politique) et, d'autre part, sur la légitimation démocratique du chancelier (les élections législatives égalent de fait l'élection du chancelier). Le concept reste cependant étroitement lié au premier chancelier de la République fédérale, Konrad Adenauer, et au sens du leadership qui le caractérisait, amplifiant exagérément sa capacité à s'imposer – sensiblement réduite dans la vie politique par les accords de coalition et la prise en considération des différentes ailes de son propre parti. De plus, les ministres agissent de manière relativement indépendante dans la mesure où ils dirigent leurs départements de façon autonome et sous leur propre responsabilité (art. 65) et que leur nomination est *de facto* due à la proposition du partenaire de coalition ou à la recherche d'équilibre entre les différentes ailes et les groupements régionaux du parti. Cette tâche revient également au chancelier comme c'est le cas pour la coordination des intérêts législatifs divergents au sein de la majorité. C'est pourquoi le terme alternatif « démocratie de coordination » s'est imposé dans la littérature [RUDZIO, 2015 ; VON BEYME, 1999].

Tableau 4. Législation 1949-2013

	Législature	Projets de loi proposés	Projets de loi adoptés	Projets de lois à l'initiative du gouvernement	Projets de lois à l'initiative du Bundestag	Projets de lois à l'initiative du Bundesrat	Projets de lois à l'initiative commune
				Nombre et pourcentage de tous les projets de lois adoptés			
1	1949-53	805	545	392 (71,9)	141 (25,9)	12 (2,2)	·
2	1953-57	877	507	368 (72,6)	132 (26,0)	7 (1,4)	·
3	1957-61	613	424	348 (82,1)	74 (17,4)	2 (0,5)	·
4	1961-65	635	427	329 (77,0)	96 (22,0)	2 (0,5)	·
5	1965-69	665	453	368 (81,2)	76 (16,8)	9 (2,0)	·
6	1969-72	577	335	259 (77,3)	58 (17,3)	13 (3,9)	5 (1,5)
7	1972-76	670	516	427 (82,8)	62 (12,0)	17 (3,3)	10 (1,9)
8	1976-80	485	354	288 (81,4)	39 (11,4)	15 (4,2)	12 (3,4)
9	1980-83	242	139	104 (74,8)	16 (11,5)	8 (5,8)	11 (7,9)
10	1983-87	522	320	237 (74,1)	42 (13,1)	32 (10,0)	9 (2,8)
11	1987-90	595	369	267 (72,4)	68 (18,4)	15 (4,1)	19 (5,1)
12	1990-94	895	507	346 (68,2)	92 (18,1)	28 (5,5)	41 (8,1)
13	1994-98	1 013	566	403 (71,2)	102 (18,0)	36 (6,4)	25 (4,4)
14	1998-02	1 002	559	394 (70,5)	108 (19,3)	22 (3,9)	35 (6,2)
15	2002-05	760	400	281 (70,2)	85 (21,2)	17 (4,2)	17 (4,3)
16	2005-09	970	616	488 (79,2)	89 (14,4)	19 (3,1)	20 (3,2)
17	2009-13	906	553	434 (78,5)	88 (15,9)	17(3,1)	14 (2,5)

Sources : SCHINDLER P., 1999, *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999*, Baden-Baden, Nomos et Feldkamp. MICHAEL F., 2014, *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1990-2014*, disponible sur <http://www.bundestag.de/datenhandbuch> (consulté le 14/01/2015)

Pouvoir législatif

La position forte du Bundestag est étayée par son pouvoir d'élection du chancelier (art. 63 et 67) et son pouvoir de nomination (participation à l'élection du président, des juges constitutionnels etc.). Il faut y ajouter l'absence de pratique démocratique directe au niveau fédéral (une seule exception : la restructuration du territoire selon l'art. 29) et la jurisprudence de la Bundesverfassungsgericht (BVerfG) : la Cour constitutionnelle a élargi de plus en plus les contenus à régler par la loi dans le cadre de sa « théorie de l'essentiel » (*Wesentlichkeitstheorie*) au détriment du pouvoir réglementaire de l'exécutif. Mais, comme dans les autres systèmes parlementaires, la majorité des projets de lois émane du gouvernement qui dispose, grâce à l'administration ministérielle, de l'expertise nécessaire. Pourtant, l'adoption de projets de lois à l'initiative du Bundestag est élevée en comparaison internationale. Le Bundestag est plus un parlement de travail qu'un parlement de parole. La fonction législative a cependant été réduite depuis trente ans, principalement en raison de l'importance croissante des normes européennes [OBRECHT, 2006]. De même, l'élargissement de l'État social a entraîné de nombreuses dépenses obligatoires qui doivent être prises en compte et planifiées en amont les années précédentes. Ces restrictions touchent

cependant d'autres parlements en Europe et génèrent une certaine incertitude quant à la transposition de la « souveraineté populaire (nationale) » dans la volonté législative.

Les checks and balances comme raison d'État

La raison d'État qui émane de la LF est ancrée dans une conception anti-totalitaire avec des *checks and balances* prononcés, dont le plus important est sans doute la Cour constitutionnelle (BVerfG). Cette dernière a assez rapidement abandonné le *judicial self-restraint* et traite parfois des domaines juridiques entiers, exerçant par exemple une influence considérable sur la jurisprudence en matière de politique sociale, fiscale et financière. Au-delà des droits fondamentaux, c'est le fédéralisme que la BVerfG devait protéger : on a voulu créer un « véritable État fédéral » dans lequel les conflits ne sont arbitrés ni par le pouvoir central, ni par un pouvoir régional, mais par un organe jurisprudentiel. Depuis son entrée en fonction en 1951, le contrôle juridique (constitutionnel) a considérablement gagné en importance et avec la Réunification, la Cour a reçu la mission supplémentaire de veiller au juste équilibre entre l'Est et l'Ouest du pays. La BVerfG se compose de deux chambres, la « chambre des droits fondamentaux » et la « chambre de droit public », qui comprennent chacune huit juges, élus pour un mandat de douze ans non renouvelable à la majorité des deux tiers, pour moitié par le Bundestag et le Bundesrat (art. 94,1). Le processus électoral se traduit par un système proportionnel où les partis s'entendent sur certains candidats ; là aussi, les principes démocratiques de concordance du système politique transparaissent. Les compétences de la Cour sont vastes en comparaison internationale : elle arbitre les débats constitutionnels dans les contentieux entre l'organe et les Länder ou l'État et les Länder, ainsi que dans le cadre du contrôle concret et abstrait des normes (art. 100,1), ce dernier pouvant être initié par le gouvernement fédéral, les gouvernements régionaux ou un tiers des membres du Bundestag. Sa principale activité cependant concerne les recours constitutionnels ouverts à tout citoyen : ils représentent à eux seuls 95 % de son travail. L'une de ses fonctions importantes est son effet anticipatoire, sous la forme d'une modération des acteurs politiques qui évitent les réformes radicales, car ils prennent en compte un (potentiel) veto de la cour, et qui cherchent le consensus au-delà des partis pour les projets de grande envergure.

D'autres contre-pouvoirs sont traditionnellement moins proches de l'État, comme la Bundesbank. Elle a été conçue comme une institution indépendante (art. 88) pour réduire l'influence de l'État sur la politique monétaire et devait, en tant que gardienne neutre de l'intérêt général, être libre de toute intervention liée à des intérêts politiques de partis. Les principales fonctions de pilotage ont cependant été transposées au niveau européen avec l'introduction de la Banque centrale européenne (BCE) puis de l'euro – ainsi, au conseil de la BCE, le président de la Bundesbank n'est qu'un représentant national parmi dix-neuf autres.

En résumé : la stabilité du système décisionnel réside à la fois dans la tradition fédérale ancrée dans la culture politique des institutions et des acteurs, dans le jeu

des institutions qui nécessite le compromis *via* le Bundesrat et dans le système fort de *checks and balances*. Par conséquent, l'Allemagne est presque toujours gouvernée par une grande coalition formelle ou informelle des partis les plus importants et une coalition formelle ou cachée du gouvernement fédéral et des gouvernements des Länder.

Élections et partis politiques – le retour du multipartisme ?

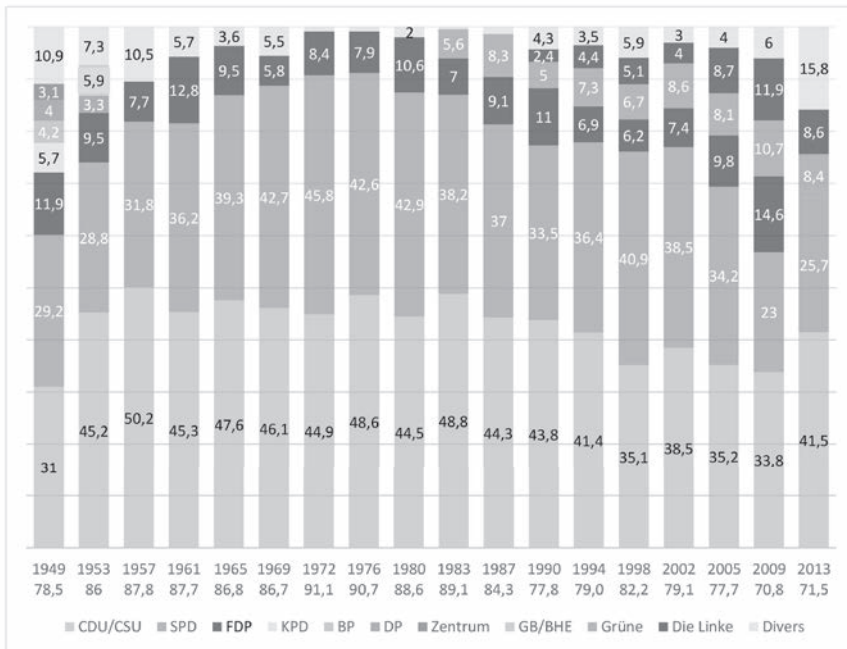
Le rôle dominant des partis politiques

« La République fédérale est *aussi* un État des partis (*Parteienstaat*) comme elle est une démocratie, un État de droit et une République fédérative avec séparation des pouvoirs [...] » [HENNIS, 1998, p. 69]. L'importance des partis dans le régime parlementaire émane de l'article 21 de la Constitution et de son interprétation : « Les partis concourent à la formation de la volonté politique du peuple ». La BVerfG a d'abord souligné l'importance des partis pour le gouvernement démocratique, leur accordant le « rang d'une institution de droit constitutionnel » (BVerfG, décision du 23 octobre 1952 [BVerfGE 2, 1]). Une loi sur les partis politiques (1967) a ensuite précisé leur base juridique et surtout leur financement par l'État. L'imbrication étroite des partis et du processus décisionnel dans les institutions était donc déjà inscrite dans l'ordre constitutionnel. Pour les partis politiques, le « Parteienstaat » a été une invitation à créer des appareils : des sièges administratifs aux fondations qui forment le terrain de patronage favori, comme c'est également souvent le cas pour l'administration et d'autres domaines de la société. La LF a beau limiter leur rôle à la « participation » (ils « concourent »), les partis ont colonisé des pans entiers de la société, stimulés par le nombre élevé de leurs adhérents. Leur volonté de patronage a également contribué au caractère peu conflictuel du système politique, puisqu'elle crée des intérêts communs au-delà des clivages idéologiques. Bon nombre d'auteurs considèrent d'un œil critique cette forme de démocratie des partis [HENNIS, 1998]. Il faut cependant y voir en premier lieu le *responsible party government* : leur fonction de courroie de transmission, en matière de personnel et de contenu, dans la politique gouvernementale. C'est dans ce sens qu'a été inventée la formule du « Parteienstaat » par Gerhard Leibholz, un juge constitutionnel, pour désigner « [u]ne démocratie basée sur les partis comme unités d'action » [LEIBHOLZ, 1952, p. 15].

Nul ne pouvait cependant prévoir des gouvernements de partis stables aux débuts de la République fédérale. En effet, la fin de la Seconde Guerre mondiale a constitué à la fois un nouveau départ et une continuité (décalée) pour le système partisan. La droite conservatrice était discréditée pour avoir contribué à la fin de la République de Weimar, tout comme la gauche communiste. Cette dernière avait réussi – alors qu'elle était minoritaire – à absorber en 1949, dans la République démocratique allemande, le parti social-démocrate en créant un parti unique,

le Parti socialiste unifié (SED), abrogeant ainsi le schisme historique du mouvement ouvrier. Cette expérience et la confrontation permanente avec le socialisme en Allemagne de l'Est pendant la guerre froide ont discrédité une gauche de la gauche. Quant à la droite, si elle s'est appuyée, dès la fondation de la CDU (chrétiens-démocrates) et de sa « petite sœur » uniquement présente en Bavière la CSU (chrétiens-sociaux), sur l'électorat du parti catholique « Zentrum » de la République de Weimar, elle a aussi élargi le milieu d'où étaient issus ses adhérents du fait de son interconfessionnalité (union) ouverte aux libéraux et aux protestants conservateurs, ainsi qu'au mouvement ouvrier d'inspiration catholique. Les deux partis ont toujours formé une alliance au niveau fédéral, de sorte que la CDU ne faisait pas concurrence à la CSU en Bavière. D'autres partis comme le SPD (sociaux-démocrates), le KPD (communistes) et le FDP (libéraux) ont plutôt repris la tradition des organisations qui les avaient précédées dans l'entre-deux-guerres. Le FDP a notamment fusionné les deux branches historiques du libéralisme en Allemagne : « national-libéraux » et « libéraux de gauche ». On constate trois phases d'évolution (voir plus bas).

Figure 1. Élections législatives au niveau fédéral, 1949-2013 (résultats et participation en %)



Source : Auteur.

Le tableau affiche les partis qui ont franchi la barre de 5 %. Celle-ci a été introduite avec l'élection de 1957. Parmi les « Divers » on trouve : 1957 : GB/BHE (parti de droite des personnes expulsées, 4,6 %), DP (nationaux-conservateurs 3,4 %) et autres ; 1969 : NPD (extrême droite, 4,3 %) et autres ; 2013 : FDP (4,8 %), AfD (4,7 %) et autres.

Du multipartisme à la concentration et retour

Le système des partis a d'abord ressemblé à celui de la première république allemande : morcelé et marqué par de nombreux petits partis. Mais du multipartisme des années 1950 ne subsistaient au début des années 1960 que trois partis : la CDU (avec la CSU) ; le SPD, qui s'est « social-démocratisé » plus tard avec le « Programme de Godesberg » (1959), lorsqu'il a accepté l'intégration de la République fédérale à l'Ouest et l'économie sociale de marché ; et le FDP. Ce dernier était le « faiseur de roi » car son choix de former une coalition avec l'un ou l'autre des grands partis a déterminé la couleur du gouvernement. Au niveau fédéral, mais aussi dans presque tous les Länder, le « système de partis deux et demi » a accompagné l'essor économique de l'Allemagne jusque dans les années 1980. Tous les partis prétendaient alors être des « *Volksparteien* », les *catch-all parties*, selon la formule célèbre d'Otto Kirchheimer. À partir des années 1980, on a de nouveau assisté à une différenciation modérée : les Verts ont tout d'abord fait leur entrée au Bundestag en 1983, ce qui a produit la constellation CDU/CSU-FDP d'un côté et SPD-Verts de l'autre. Suite à la Réunification, le PDS (futur Die Linke) a émergé du Parti socialiste unique (SED) en 1990, d'abord comme un parti régional de l'Est. Enfin, avec l'importance croissante d'Internet et l'aggravation de la crise de la dette publique en Europe, une nouvelle différenciation s'est opérée depuis 2010, encore limitée au niveau régional : le parti Pirate, qui répond aux attentes d'un électorat majoritairement jeune et adepte des réseaux sociaux, a réussi à entrer dans certains parlements régionaux, de même que l'Alternative pour l'Allemagne (AfD) et son programme conservateur, associé à un euroscepticisme et à une désaffectation pour la politique en général (*Politikverdrossenheit*).

En ce qui concerne le niveau de conflits, la recherche sur les partis distingue plusieurs phases. Après les débats des années 1950 sur le réarmement et l'ancrage à l'Ouest, les positions de la CDU/CSU et du SPD se sont rapprochées jusqu'à la Grande coalition de 1966-1969. Les conflits se sont ensuite de nouveau exacerbés dans les années 1970 autour des thèmes dont se sont emparés les nouveaux mouvements sociaux (nucléaire, environnement). La fin du conflit Est-Ouest, enfin, a entraîné une certaine « désidéologisation » des partis. Depuis la Réunification, on assiste à une « normalisation », voire une réidéologisation, dans le système des partis. L'ancien mouvement des travailleurs est à nouveau divisé au parlement : on trouve désormais à gauche des sociaux-démocrates Die Linke, qui a su fusionner avec les mécontents de la politique de réforme du marché du travail du chancelier Gerhard Schröder (connue sous le nom d'« Agenda 2010 »), les fondateurs à l'Ouest de la « *Wahlalternative Arbeit und soziale Gerechtigkeit* » (WASG). La fusion a eu lieu entre 2005 et 2007 et a permis un certain ancrage des socialistes à l'Ouest du pays aussi. L'organisation régionalisée des partis joue également un rôle dans le niveau de conflictualité : les positions politiques de la fédération ne se retrouvent pas à l'identique au niveau des Länder, l'exemple le plus marquant vient de l'Est où Die Linke a retrouvé assez rapidement ses lettres de noblesse pour entrer en coalition avec les sociaux-démocrates. Une option qui n'a été mise

en avant par le SPD que récemment au niveau fédéral. L'étonnante flexibilité des partis dans leurs choix d'alliances gouvernementales en est encore renforcée (voir *supra*).

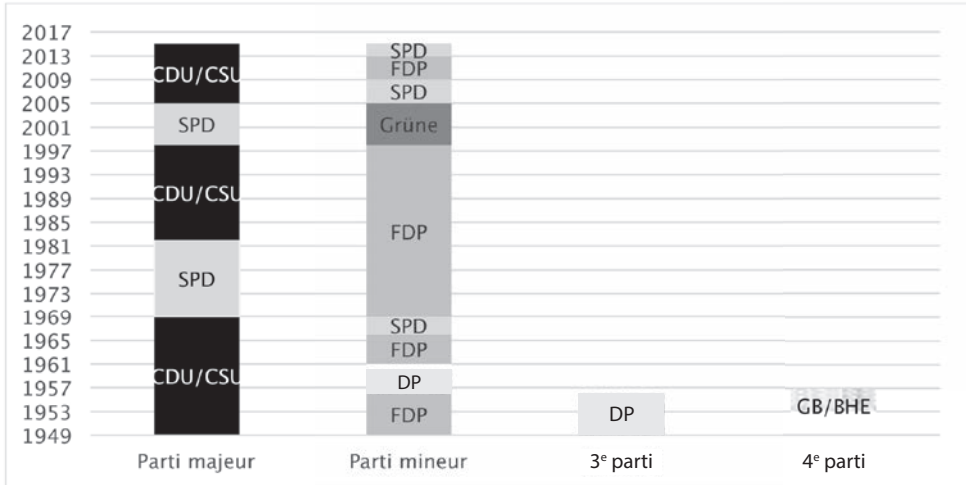
La polarisation dans son ensemble a cependant été freinée par le cadre institutionnel du processus décisionnel politique : le niveau sub-national exerce notamment une influence considérable sur les décisions au niveau fédéral puisque des victoires électorales dans les Länder peuvent donner aux partis d'opposition un pouvoir de veto au Bundesrat. Il en résulte une forme de *divided government* propre à l'Allemagne. Le système électoral lui aussi contribue à la formation d'un parlementarisme de majorité stable et crée une « culture du compromis ». Aux élections législatives fédérales, l'électeur dispose en effet de deux voix pour élire le Bundestag pour quatre ans : avec la première, il élit par scrutin uninominal en un tour un candidat de la circonscription. Seuls les deux grands partis SPD et CDU sont en mesure de gagner des circonscriptions. Avec la deuxième voix, l'électeur élit par scrutin proportionnel une liste établie par les partis au niveau du Land. C'est cette voix qui est décisive pour la représentativité des partis au Bundestag. C'est elle qui permet aux petits partis d'avoir une chance de gagner des sièges s'ils arrivent à passer le seuil de 5 %. Le rôle stratégique des petits partis dans les batailles électorales est donc considérable. De même, le partenaire junior jouit d'un poids disproportionné dans la coalition : les variables de son influence sont à chercher dans un degré relativement haut de cohérence interne et la possibilité de jouer avec la menace de résiliation du partenariat. Ce système mixte n'a pas empêché différentes phases de concentration dans le système des partis (ci-dessus), mais il n'a permis à aucun parti d'être seul majoritaire, à l'exception de la CDU sous Konrad Adenauer pendant la législature de 1953. Les chrétiens-démocrates et les sociaux-démocrates ont donc été obligés d'intégrer un petit partenaire pour mettre en œuvre leurs stratégies électorales et gouvernementales.

Dans l'ensemble, les partis politiques se caractérisent par une proximité idéologique, peu de conflictualité et une orientation vers le consensus. Ces aspects expliquent la marginalisation des formations d'extrême droite ou de gauche au niveau fédéral depuis le milieu des années 1950.

Un gouvernement de coalition

Au niveau fédéral, le schéma de coalition est relativement classique jusqu'en 1990. La concentration du système des partis à partir de 1953 a laissé pendant une vingtaine d'années le champ politique aux trois partis. Ce tripartisme a permis aux libéraux du FDP de jouer le rôle du « faiseur de roi » – ce qui n'a pas empêché les grands partis de former des coalitions entre eux (1966-1969). Cette première expérience de grande coalition a formé la transition vers le changement de camp des libéraux et leur alliance avec le SPD (1969-1982). Après un nouveau revirement, ils sont redevenus le partenaire junior de la CDU (1982-1998) et ont participé ainsi au gouvernement pendant presque un demi-siècle.

Figure 2. Coalitions gouvernementales depuis 1949



Source : Auteur.

À partir des années 1980 et de l'entrée au Bundestag des Verts en 1983, le système de partis évolue vers le multipartisme, tandis que le champ des possibilités pour la création d'alliances s'élargit encore avec la Réunification et le succès de la gauche de la gauche aux élections fédérales. Le FDP quant à lui perd son rôle privilégié dès lors que les Verts cessent d'être stigmatisés comme parti « non *koalitionsfähig* » – inapte à tout partenariat – car considéré comme peu fidèle à la constitution (un rôle qui a été repris par Die Linke au niveau fédéral). Cette disgrâce aura duré jusqu'en 1984, lorsque le ministre-président SPD du Land de Hesse, Holger Börner, choisit les Verts comme partenaire. La première coalition au niveau fédéral suivra avec les cabinets du chancelier Schröder (1998-2005). Après les difficultés à faire accepter l'« Agenda 2010 » dans son propre parti et des législatives anticipées provoqués par Schröder avec une motion de confiance (art. 68) délibérément perdue, la deuxième grande coalition arrive au pouvoir sous la chancelière Angela Merkel (2005-2009). Suite au succès sans précédent des libéraux aux élections de 2009, la CDU retrouve son partenaire de choix (2009-2013), avant que ce dernier ne perde tous ses mandats aux élections de 2013 : cette législature sera de nouveau marquée par une grande coalition.

Grands enjeux

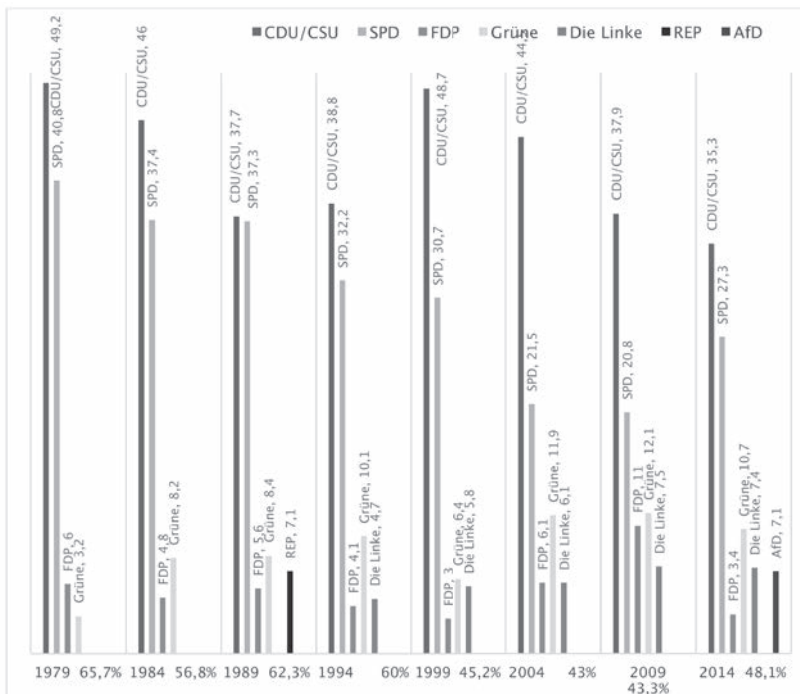
Les défis pour l'Allemagne, comme pour tous les pays, sont d'ordre institutionnel et sociologique. Outre les considérations politiques quotidiennes et conjoncturelles, les enjeux centraux se concentrent premièrement sur le rôle de l'Allemagne dans l'UE et dans la politique internationale ; deuxièmement, sur la position critique, voire le rejet des partis politiques par les citoyens, qui fait débat sous le nom de

Politikverdrossenheit ; troisièmement, sur l'évolution démographique et la société multiculturelle et sa capacité d'intégration.

Rôle dans l'UE et politique extérieure – géant économique et nain politique ?

En tant que membre fondateur, premier contributeur et principale puissance économique, l'Allemagne possède une responsabilité particulière pour l'intégration européenne et la cohésion de l'Union. La forte interdépendance économique des États-membres notamment exige un rééquilibrage permanent de l'économie de marché et des aspects solidaires de l'Union. La constitution allemande, décrite plus haut, est conçue pour favoriser l'intégration. De même, le consensus domine en la matière parmi les élites politiques et il a fallu attendre la Réunification (Die Linke) et la crise des dépenses publiques (AfD) pour voir un clivage s'installer dans le système de partis à propos de la politique européenne.

Figure 3. Participation et résultats aux élections pour le Parlement européen depuis 1979 (en %)



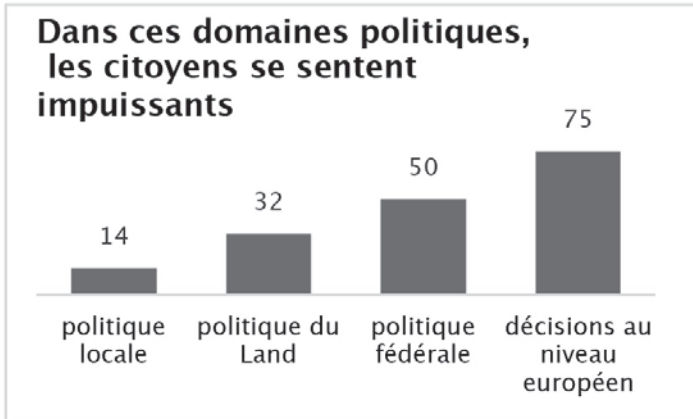
Source : Auteur.

Pour 1989 : REP = Die Republikaner, parti d'extrême droite.

Pour 2014 : La barre des 3% pour les élections européennes a été supprimée. Les partis suivants ont obtenu un siège : Freie Wähler/Électeurs libres (1,5 %), Pirates (1,4 %), Parti protecteur des animaux (1,2 %), NPD [extrême droite] (1,0 %), Famille (0,7 %), Die Partei (0,6 %), ÖDP (0,6 %).

Les résultats aux élections européennes de 2014 reflètent cette nouvelle situation : 14,5 % des électeurs ont voté pour un parti « eurosceptique » (Die Linke ou AfD).

Figure 4. Impuissance des citoyens (en %)



Sources : Institut für Demoskopie Allensbach, cf. KÖCHER R., « Entspannter Fatalismus » in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17/10/2012 (242), p. 8.

La recherche empirique sur les attitudes propose une explication de ce fait basée sur l'impuissance ressentie par les électeurs : 75 % des personnes interrogées ont répondu à un sondage représentatif de l'Institut de démoscopie d'Allensbach qu'ils n'avaient aucune influence sur les décisions au niveau européen.

Autre dossier encore « en souffrance », la réponse à l'exigence formulée avec toujours plus de force par les partenaires européens, mais aussi internationaux, d'un rôle de dirigeant plus marqué et d'un plus grand engagement dans la politique internationale. L'Allemagne est considérée comme une grande puissance économique qui refuse de prendre la direction des opérations [*The Economist*, 14 mai 2011]. Cette attitude a été critiquée avec le refus de participer à l'intervention militaire en Libye en 2011. Cette réserve justifiée par des raisons historiques a néanmoins été brisée plusieurs fois depuis la Rénification, le tournant principal ayant eu lieu en 2001 avec l'envoi de troupes en Afghanistan. Les interventions extérieures de la Bundeswehr sont cependant soumises à une réserve parlementaire que la BVerfG n'a cessé de renforcer à travers ses arrêts.

La démocratie directe, une solution à la *Politikverdrossenheit* ?

Malgré une participation aux élections élevées en comparaison internationale, un niveau d'État-providence lui aussi important et le bon niveau de vie des citoyens – mesuré à l'aune du PNB –, il règne en Allemagne un fort scepticisme envers la capa-

citée de la politique à trouver des solutions aux problèmes de société – la recherche et les médias parlent à ce sujet d'une désaffectation pour la politique. Elle tire d'abord son origine dans le rejet croissant depuis 1968 de toute gouvernance directive et hiérarchique. Plus important encore, le sentiment d'« impuissance » est alimenté par la montée en puissance des supposées grandes « puissances anonymes » (UE et mondialisation) : il en résulte un sentiment d'infériorité du politique par rapport à l'économique. Il faut y ajouter l'écart entre l'idée que se font les citoyens du système parlementaire et son fonctionnement réel. Les études empiriques montrent ainsi que le rôle central des partis parlementaires est sous-estimé ou que leur mode de fonctionnement est rejeté car ils restreignent le libre exercice du mandat. Certains auteurs parlent à ce propos d'un « conflit constitutionnel latent » [PATZELT, 1998]. Le remède le plus souvent préconisé est le recours aux procédures de la démocratie directe : les mécanismes participatifs tels que l'introduction de référendums au niveau fédéral ou un droit à l'initiative permettraient une plus forte identification des citoyens avec leur société, puisque de nombreux électeurs ne pensent plus que leurs désirs et leurs vues sont suffisamment représentés par les partis politiques.

Le tournant démographique et la société multiculturelle

La question démographique apparaît comme le principal enjeu sociologique auquel est confronté le système gouvernemental. Elle est étroitement liée à deux phénomènes auxquels la politique doit aussi trouver une solution dans sa mission pour l'ensemble de la société : l'importance croissante des seniors dans la société et l'intégration d'une société multiculturelle et multireligieuse. Ils sont à l'origine de défis pour le système de protection sociale, mais aussi de problèmes en ce qui concerne la capacité d'innovation et l'orientation vers l'avenir de la société. L'intégration de toujours plus de diversité culturelle en particulier mettra le système représentatif à l'épreuve ; la force d'intégration des partis politiques sera décisive pour que cette société hétérogène se retrouve dans des institutions.

Bibliographie

BEYME Klaus von, « *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung* ». 9. Aufl. Opladen, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 1999.

HENNIS Wilhelm, « Überdehnt und abgekoppelt. An den Grenzen des Parteienstaates », in W. HENNIS, *Auf dem Weg in den Parteienstaat. Aufsätze aus vier Jahrzehnten*, Stuttgart, Reclam (Universal-Bibliothek), 1998, p. 69-92.

LE DIVELLEC Armel, « Vues générales sur le parlementarisme en Allemagne », in *RDP* (1), 2004, p. 243-273.

LEIBHOLZ Gerhard, *Der Strukturwandel der modernen Demokratie*, Karlsruhe, C. F. Müller, 1952.

LIJPHART Arend, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-six countries*, New Haven, Yale University Press, 1999.

LINZ Juan J., « Presidential or Parliamentary Democracy. Does it make a difference ? », in Juan J. LINZ et Arturo VALENZUELA (Hg.), *The Failure of Presidential Democracy, 1 : Comparative Perspectives*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1994, p. 3-87.

OBRECHT Marcus, *Niedergang der Parlamente. Transnationale Politik im Deutschen Bundestag und der Assemblée nationale*, Würzburg, Ergon (*Politikwissenschaftliche Theorie*, 2), 2006.

PATZELT Werner J., « Ein latenter Verfassungskonflikt ? Die Deutschen und ihr parlamentarisches Regierungssystem », in *PVS* 39, 1998, p. 725-757.

RUDZIO Wolfgang, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. 9. Aufl, Wiesbaden, Springer VS, 2015.

SCHMIDT Manfred G., *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, München, C. H. Beck, 2007.

Chapitre 2

L'Autriche

Markus Pausch

Introduction

À DEUX REPRISES dans l'histoire de l'Autriche, la démocratie a été installée après une grande guerre : la première fois en 1918 après la chute de l'Empire des Habsbourg, la deuxième fois en 1945 après la Seconde Guerre mondiale et la terreur du régime national-socialiste.

L'expérience démocratique de la Première République d'Autriche entre 1918 et 1933 fut traumatique. Le jeune État, dont Clemenceau parlait comme du « reste » de la monarchie austro-hongroise, ne se sentait pas capable de survivre « seul » sans les ressources de la Hongrie et des autres régions de l'ancienne monarchie. Une intégration dans l'Allemagne semblait l'alternative la plus raisonnable et logique pour la plupart des partis du spectre politique qui était constitué de catholiques-conservateurs (CS), sociaux-démocrates (SDAP), communistes (KPÖ) et nazis (NSDAP). Seuls les catholiques-conservateurs voulaient maintenir un État autrichien indépendant. Toutefois, les traités de Paris interdisaient strictement une fusion entre l'Allemagne et l'Autriche. Comme l'Allemagne, l'Autriche traversa alors durant l'entre-deux-guerres une véritable dépression économique tandis que le peuple et les élites nationales semblaient en manque de repères politiques. Les partis parvenaient rarement à se mettre d'accord, entraînant la Première République autrichienne dans une instabilité presque constante. L'apogée fut atteint en 1933. Le parti des chrétiens-socialistes, qui était au gouvernement, profita de l'autodissolution du parlement : les trois présidents du parlement, qui – selon le règlement parlementaire – n'ont pas le droit de participer aux votes, avaient tous démissionné afin de pouvoir apporter leurs voix à leurs camps dans un vote très étroit sur une loi sociale. Ce fut l'occasion pour le chancelier Dollfuß de déclarer que le parle-

ment ne fonctionnait plus¹. Il installa un régime à parti unique, un État autoritaire semi-fasciste et interdit la gauche ainsi que le NSDAP autrichien. Cet État mit fin à la première expérience démocratique de l'Autriche. En 1938, l'autoritarisme autrichien est remplacé par le gouvernement totalitaire nazi du NSDAP, qui avait le soutien d'une grande majorité des Autrichiens. L'Autriche perdit alors son existence sur le plan international en étant intégrée au Troisième Reich, dont elle devint l'*Ostmark*.

La libération de l'Autriche du règne nazi par les Alliés en 1945 ainsi qu'une coalition des partis « antifascistes » (SPÖ, ÖVP, KPÖ) sont à la base de la construction de la Deuxième République. Ce sont des hommes qui ont vécu la terreur nazie dans les camps de concentrations, qui réinstallent alors l'État autrichien avec le soutien des Alliés. Le nouveau consensus entre les deux grands partis politiques, ÖVP et SPÖ, devient le pilier le plus marquant de la Deuxième République et inclut également les partenaires sociaux. Jusqu'en 1955, l'Autriche était divisée en quatre zones contrôlées par les Alliés qui craignaient que la faiblesse de l'État autrichien ne fasse basculer le pays soit vers l'Ouest, soit vers le bloc soviétique. C'est finalement le concept de neutralité permanente, qui interdisait à la fois toute réintégration de l'Autriche à l'Allemagne mais aussi le basculement dans un des deux grands blocs Est-Ouest, qui permit à l'Autriche de regagner pleinement son indépendance. Malgré le retrait des troupes étrangères en octobre 1955, cette neutralité empêchera toutefois pendant longtemps l'Autriche de rejoindre le processus d'intégration européenne. Pendant les années qui suivent, le pays se modernise sur le plan économique et grâce au plan Marshall, la démocratie se stabilise². Le Parti populaire (ÖVP) et les sociaux-démocrates (SPÖ) dominent le spectre politique, soutenus par le partenariat social et un fort corporatisme qui devient un facteur majeur de la cohésion sociale. Dans les années 1970, la Deuxième République s'affirme comme une démocratie consolidée, avec une identité nationale indépendante de l'idée pangermaniste. L'émancipation du grand voisin a fonctionné.

Après une période d'ouverture aux valeurs libérales et un renforcement de l'État social avec le chancelier Bruno Kreisky, la démocratie autrichienne entre dans une nouvelle phase à partir de 1980. Le bipartisme dominé par le SPÖ et l'ÖVP se fissure. Le FPÖ grandit et un nouveau parti vert émerge. La montée de ces deux partis illustre bien les dynamiques contradictoires qui secouent le paysage politique autrichien dans les années 1980. D'un côté, on assiste à la montée du populisme de droite, enflammée par le chef du parti FPÖ Jörg Haider, qui relativise les crimes des nazis et prône une politique ouvertement anti-immigration. Dans le même temps, Kurt Waldheim, ancien secrétaire général de l'ONU mais aussi membre de la SS pendant la guerre, est élu président de la République en 1986, provoquant une certaine isolation internationale ; Waldheim est mis sur la liste noire américaine. D'un autre côté,

1. DACHS Herbert *et al.* (eds.), *Handbuch des politischen Systems Österreichs. Erste Republik 1918-1933*, Wien, 1995.

2. HANISCH Ernst, *Der lange Schatten des Staates. Österreichische Gesellschaftsgeschichte im 20. Jahrhundert*, herausgegeben von Herwig E. Wolfram, Wien, Ueberreuter Verlag, 1994.