

Gouvernements de minorité — un gain pour la démocratie ?

Stefan Padberg

L'idée de démocratie parlementaire présuppose que les intérêts de l'électorat se reflètent dans un Parlement librement élu. Un Parlement représentatif élit dans ce sens ensuite à la majorité le gouvernement ou bien le chef du gouvernement, de sorte que la majorité de l'électorat puisse se refléter — pour le moins dans sa direction de fond — aussi dans l'action du gouvernement. Toutefois qu'est-ce qui se produit lorsque cette majorité n'est pas nette derrière un gouvernement ? Dans un pays qui ne cesse de se fractionner politiquement l'idéal du gouvernement majoritaire devient de plus en plus une exigence. Des cabinets de minorités s'offrent ici comme issues. Sont-ils seulement des pis-aller ou bien des chances d'un renouveau du parlementarisme ?

Le développement du parlementarisme

Un gouvernement élu fut une différence importante pour la monarchie constitutionnelle du 19^{ème} siècle. Le souverain ou la souveraine — le plus souvent issu(e) d'une famille aristocratique — y nommait le gouvernement. Pour écarter le privilège aristocratique, en gros, deux possibilités s'offraient : soit le chef de l'état est élu par le peuple (démocratie présidentielle), soit il est élu par le Parlement (démocratie parlementaire).

Dans la démocratie présidentielle, le chef de l'état nomme le gouvernement et le fait confirmer par le Parlement. Du point de vue du partage du pouvoir, ce dernier acte pourrait apparaître inutile ou contraire au sys-

tème, si le législatif reçoit une mainmise plus forte sur l'exécutif. En réalité ceci est une expression de la fonction de contrôle du législatif sur l'exécutif.

Gouvernements de majorité

Un gouvernement qui se sait détenir derrière lui une majorité au Parlement, a la possibilité de déposer des lois au Parlement. Il peut s'assurer le cadre législatif pour sa politique. L'action gouvernementale en reçoit plus de stabilité. Les débats correspondants au Parlement enflamment les débats publics et la querelle d'opinions et contribuent de cette manière à plus de transparence.

D'un autre côté on peut en venir à ce que le législatif ne travaille plus complètement indépendamment de l'exécutif. Cela peut arriver lorsque la majorité gouvernementale souhaiterait faire passer des lois au Parlement selon un tempo rapide. Des informations ne parviennent parfois au Parlement et à ses comités que très succinctement avant le vote. Les auditions d'experts ne peuvent pas bénéficier de l'espace de mise au point nécessaire. Dans certaines circonstances, les deuxième et troisième lectures au Parlement peuvent avoir lieu le même jour. Le temps et l'espace consacrés au débat public en sont réduits.

Nous avons dû vivre ceci dans ces dernières années souvent aux moments de crise. La majorité parlementaire donne au gouvernement de la majorité un crédit de confiance dans ces situations pour permettre une rapidité d'action. Lors d'une ac-

coutumance et d'un affermissement, cela peut mener à un gain d'autonomie de soi du gouvernement.

Un exemple exhortant nous est arrivé en Allemagne avec la loi de prise totale du pouvoir de 1933, qui fut décrétée sous la pression d'un régime autoritaire et au travers d'une démocratie parlementaire déjà affaiblie. Elle révèle de manière paradigmatique que les députés et les fractions au Parlement doivent former une conscience supra-ordonnée qui garde à l'œil la façon de fonctionner de l'ensemble du système dans ses décisions. En Allemagne, le tribunal constitutionnel veille additionnellement à cela en ayant le pouvoir de stopper un projet de loi contraire à la Constitution.

Dans un système parlementaire, un gouvernement considérera comme favorable d'avoir derrière soi une majorité stable au Parlement. Il peut alors mettre en œuvre ses desseins sans « entrave » de la part du Parlement. Lors des élections suivantes, il peut produire à ses électrices et ses électeurs un bilan réussi correspondant, dans l'espoir d'être ré-élu.

La formation du gouvernement, dans un tel système, fonctionne bien d'une manière conforme à l'expérience, lorsque deux grands partis seulement sont représentés au Parlement, ou au moins des blocs de partis. Il est toujours aisé de savoir qui a la majorité et peut former le gouvernement. En réalité, cela se produit rarement, du moins si le système électoral n'intervient pas de manière régulatrice (mots-clés : système de vote majoritaire, clause de seuil de participation au vote). En pratique

dans la plupart des Parlements, de grandes fractions sont représentées en nombre différent. Il y a eu possiblement durant ces dernières décennies, une fragmentation constante du système des partis : le nombre de fractions croît tendanciellement et leur force à chacune décroît en correspondance.¹ Cela s'applique certainement à la composition modifiée du *Bundestag* au cours des dernières décennies.

Difficultés de la formation gouvernementale

Cela a des conséquences pour la formation du gouvernement. Un gouvernement de majorité ne peut se former ensuite que si plusieurs partis, d'orientations diverses, se réunissent et forment une coalition. Ils doivent donc auparavant se mettre d'accord sur un programmes de gouvernement dans des négociations de coalition. En règle générale ceci est consigné par écrit dans un contrat de coalition.

Dans les époques du Parlement tripartite² de l'Allemagne de l'Ouest, c'était simple. Soit l'un des grands partis remportait la majorité absolue, soit il pouvait former une coalition avec le soutien d'un parti plus petit. Le parlement pentapartite de l'époque d'après le Tournant de 89 était simplement structuré sur ce point. Aucun autre parti ne souhaitait collaborer avec le *PDS*, successeur du *SED*.^(*) Étant donné qu'au dé-

but, il était représenté seulement par quelques députés, il n'y avait *de facto* que deux camps politiques : rouge-vert et noir-jaune. Dans chaque cas, le bloc le plus large a formé le gouvernement, par exemple la *CDU* et la *FDP*^(**) en 1990 et 1994, ainsi que la *SPD* et les Verts en 1998 et 2002.

Avec l'élection au *Bundestag* de 2005, la *PDS*, surpasse de justesse avec 8,7%, pour la première fois, l'obstacle des cinq pour cent de sorte que la formation du gouvernement selon l'habituel schéma des blocs ne fonctionna plus. Le gouvernement Merkel-Steinbrück forma ce qu'on a appelé : *die Große Koalition* / la Grande Coalition. Il disposa alors d'une confortable majorité de 448 députés sur les 614, soit une majorité s'élevant nettement au-delà des deux-tiers.

Les grandes coalitions

Elles ont été généralement vues comme critiques. Si, comme en 2005, un amendement constitutionnel requiert une majorité des deux tiers, l'opposition au Parlement est alors insignifiante. Cela promet une gouvernance tranquille, mais l'opinion publique s'affaiblit progressivement. Toutefois, les chevauchements entre les coalitions sont plus faibles qu'entre les partis ayant des objectifs similaires, de sorte qu'en général, elles ne poursuivent que des objectifs moins ambitieux. Au final, elles courent le risque d'être punies par

un parti politique allemand d'extrême gauche. Fondé au tournant des années 1918-1919 sous la République de Weimar, sa politique était déterminée par l'idéologie communiste et le rejet de la démocratie bourgeoise en tant que système capitaliste. (wiki) — *ndt*.

(**) L'Union chrétienne-démocrate d'Allemagne (*CDU*) est un parti chrétien-démocrate, conservateur et libéral (collectif) allemand, fondé entre 1945 et 1950. Il se situe au centre-droit ; Le *FDP*, Parti libéral-démocrate est un parti libéral allemand, lui aussi de centre-droit. Il a participé au gouvernement fédéral en tant que partenaire de coalition restreint de 1949 à 1956, de 1961 à 1966, de 1969 à 1998, de 2009 à 2013 et de 2021 à 2024. (Wiki) — *ndt*

les électeurs lors des prochaines élections : les changements socialement nécessaires ne se matérialisent pas et les dysfonctionnements structurels se maintiennent faute de consensus.

Quelles alternatives aux grandes coalitions existaient-elles à l'époque ? Mathématiquement, une coalition noir-jaune-vert eût été possible. Des discussions exploratoires ont bien eu lieu. Cependant, elles n'ont pas abouti à un résultat concluant, ce qui n'est pas surprenant, les Verts étant alors plus à gauche qu'aujourd'hui. Compte tenu des difficultés politiques de la coalition des feux tricolores^(***), il était probablement judicieux de ne pas envisager une alliance tripartite.

Scepticisme allemand dû aux expériences de Weimar

Des gouvernements de minorité eussent été théoriquement pensables à l'époque, mais ils n'ont toutefois pas été pris en considération à l'époque. Le traumatisme des cabinets présidentiels de la dernière phase de la République de Weimar, qui manquaient tous de majorité au Parlement, restait profondément enraciné en Allemagne, et ils ne sont aujourd'hui généralement acceptés que comme cabinets de transition en préparation de nouvelles élections.

Dans la constitution de Weimar de *l'empire*, il incombait au président élu pour sept ans, de nommer le gouvernement. Un assentiment par le *Reichstag* n'était pas prévu, mais il y avait un droit de révocation : une majorité parlementaire pouvait exprimer sa méfiance à l'égard de ministres individuels ou de l'ensemble du gouvernement (Art. 54 WRV).

(***) Une coalition en « feu tricolore » (en allemand : *Ampel-Koalition*) est un type de coalition gouvernementale allemande. Elle rassemble le Parti social-démocrate (*SPD*), dont la couleur est le rouge, le Parti libéral-démocrate (*FDP*), dont la couleur est le jaune, et l'Alliance 90 / Les Verts, dont la couleur est le vert. Ces trois couleurs sont également celles des feux de circulation.

1 Voir à propos de la méthodologie de science politique comparée, Niedermayer 2022.

2 Dans ce contexte les partis de l'union sont considérés alors comme **UN parti**, étant donné qu'ils agissent toujours ensemble au Parlement [ce point est important à connaître en France pour mieux comprendre l'engagement sérieux des partis allemands dans la démocratie allemande, *ndt*]

(*) Le Parti du socialisme démocratique (*PDS*) était un parti politique de gauche en Allemagne de 1990 à 2007, qui, durant cette période, trouvait principalement son soutien dans les nouveaux Länder. Le Parti socialiste unifié d'Allemagne — Le (*SED*) était un parti marxiste-léniniste né en 1946, dans la zone d'occupation soviétique et dans la ville de Berlin, issu de la fusion forcée du *SPD* et du *KPD*. Le Parti communiste d'Allemagne (*KPD*) était

Mais on n'en vint que rarement à cela.

De nombreux gouvernements dans la phase relativement stable de la République de Weimar, entre 1924 et 1928, n'avaient aucune majorité parlementaire derrière eux. Il apparaît curieux à la vision d'aujourd'hui que des fractions parlementaires ne soutinssent pas automatiquement des gouvernements, même si des membres du parti occupaient des postes de ministre (« *Reichsregierung [Weimar Republik]* », Sans indication de date). Au plan démocratique et politique ce n'était manifestement pas un problème, aussi longtemps que l'économie était florissante. Ce n'est qu'après la crise économique mondiale que des perturbations majeures se sont produites dans le système politique : les forces bourgeoises de droite ont fait pression sur la SPD et ont refusé toute coopération avec lui. De ce fait les problèmes n'étaient plus à résoudre à partir du centre démocratique du *Reichstag*. Cela renforça en revanche les politiques marginales.

Ainsi la capacité d'action du gouvernement fut finalement bloquée par la grève au Parlement. Les gouvernements respectifs ont de plus en plus recours aux décrets d'urgence du président du *Reich* Hindenburg — c'est pourquoi on les appelle aussi « cabinets présidentiels ». Ou bien il dissolvait le *Reichstag* et convoquait de nouvelles élections afin de créer de meilleures conditions pour un gouvernement stable.

Avez-vous appris de Weimar ?

L'instabilité de cette période ne peut donc pas être imputée aux gouvernements minoritaires. Il était même possible alors que, si un gouvernement majoritaire eût été imposé, un gouvernement soutenu par les nazis eût dû être formé bien plus tôt. Néanmoins, après la guerre, les gouvernements majoritaires furent inscrits dans la Loi fondamentale de la

République fédérale nouvellement fondée. De même, la discipline de parti s'est rapidement instaurée : l'obligation pour les députés de voter selon la ligne du parti, même s'ils avaient une opinion différente, était fondée sur « l'expérience de Weimar ». Finalement, après les premières élections fédérales, la barre des 5 % a été resserrée après que de nombreux petits partis ont réussi à entrer au Parlement.

C'est peut-être pour cette raison que l'idée d'un gouvernement minoritaire noir-jaune avec la tolérance des Verts n'a jamais été sérieusement envisagée en 2005. La CDU et la FDP avaient obtenu ensemble plus de voix que la SPD et les Verts. La CDU et la FDP ont obtenu ensemble plus de voix que la SPD et les Verts. Il aurait été logique de leur confier la formation d'un tel gouvernement minoritaire. Arithmétiquement, un gouvernement rouge-vert tolérant envers la PDS était également envisageable à l'époque. Le fossé entre la PDS et la SPD était alors trop profond pour être aisément franchi. Encore en 2008, Andrea Ypsilanti échoua, au niveau du *Land* du Hesse, dans sa tentative de réaliser un gouvernement de minorité rouge-vert avec tolérance de la part du parti *DIE Linke*.³ Le projet a donné lieu à de sérieux débats au sein du parti, car de nombreux membres de la SPD et un nombre crucial de députés de la SPD ont refusé de donner leur consentement.

Concernant la formation d'un gouvernement après les élections fédérales de 2021, on pourrait également se demander : un gouvernement minoritaire rouge-vert n'eût-il pas été préférable pour toutes les parties

3 Le parti *DIE LINKE* fut fondé en 2007, par la fusion à partir de la WASG [L'Alternative électorale travail et justice sociale (*Wahlalternative Arbeit und soziale Gerechtigkeit*, WASG) était un parti politique allemand créé en 2005 par des militants sociaux-démocrates et des syndicalistes déçus par les politiques du gouvernement fédéral du chancelier Gerhard Schröder qu'ils jugeaient trop libérales. (wiki, ndt) et de la PDS. Pour les considérations arithmétiques présentées ici, il est considéré comme le parti successeur de la PDS, quand bien même cela n'est pas entièrement correct en ce qui concerne son programme.

prenantes, ainsi que pour l'ensemble du système ? Cette question aurait pu être soulevée, au plus tard après l'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale en novembre 2023. La FDP aurait pu quitter le gouvernement si un accord sur le financement du budget n'eût pas été trouvé dans la nouvelle situation, mais les anciens partenaires de coalition eussent néanmoins pu mener à bien les projets communs qui eussent été mis en œuvre sans réforme du frein à l'endettement. Cette option réelle ne fut toutefois pas considérée avec soin. Les stratèges du parti voulaient organiser la rupture des « feux de circulation » de telle manière que leur propre parti puisse sauver sa propre face et obtenir un résultat avantageux lors des élections anticipées suivantes.

Sous la pression des résultats des élections actuelles, avec des pourcentages importants de l'*AfD*^(*), la possibilité de gouvernements minoritaires au niveau fédéral semble désormais se dessiner. Des gouvernements minoritaires ont déjà été formés dans certains *Länder* fédéraux : la Thuringe en 2020 et 2024, ainsi que la Saxe en 2024.⁴ Par l'émergence de fractions plus fortes de l'*AfD*, les autres partis s'y sentirent obligés de travailler ensemble en dépassant les limites partisans, pour empêcher une participation de l'*AfD* au gouvernement. Ici aussi, il y a la tendance à réduire le programme gouvernemental au plus petit dénominateur commun. Il ne faut guère s'attendre, sous ces conditions prévalables, à d'importants projets de réforme. Les participants considèrent

(*) L'Alternative pour (für) l'Allemagne (*Deutschland= (AfD)* est un parti politique populiste d'extrême droite allemand. Fondé en 2013, il a manqué de peu son entrée au Parlement lors des élections fédérales de 2013. wiki, ndt]

4 En Saxe-Anhalt, il existe déjà depuis 1998 un gouvernement de minorité, qu'on appelle le *Magdeburger Modell* (modèle magdebourgeois), de qualité rouge-vert avec le soutien de la PDS, ainsi qu'en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, depuis 2005 (rouge-vert, sous Hannebre Kraft), mais qui n'avait eu aucune influence sur la discussion autour de la formation du gouvernement au plan de la Fédération.

que les expériences menées jusqu'à présent sont réalisables, mais aussi provocantes (Ramelow 2024). Elles ne sont probablement pas particulièrement motivantes pour la stratégie du parti au niveau fédéral.

Avant les dernières élections au Bundestag, un gouvernement minoritaire dirigé par la CDU était évoqué dans les milieux de la droite libérale. Ce débat prévoyait la formation d'un gouvernement majoritaire uniquement avec trois groupes ou plus. Selon le sujet, le gouvernement minoritaire de la CDU devrait obtenir le soutien du SPD, des Verts ou de l'AfD (Wolffsohn 2025) ; d'autres contributions à ce débat sont disponibles sur X/Twitter). Le résultat final des élections – la FDP et la BSW^(*) n'ayant pas réussi à entrer au Parlement – a rendu ces considérations superflues. Il serait néanmoins sage de débattre avec un gouvernement minoritaire.

Unité — caractère distinctif — Dilemme

Des études récentes de science politique comparative montrent que le scepticisme allemand à l'égard des gouvernements minoritaires est un préjugé façonné par notre histoire. Dans les pays dotés d'un niveau élevé de démocratie, comme les pays scandinaves ou la Nouvelle-Zélande, les gouvernements de minorité ne représentent pas une situation d'exception. Il s'agit plutôt d'une option supplémentaire dans la formation d'un gouvernement et il n'est pas nécessaire de l'éviter.

Au Danemark, on en vint pratiquement sans exception à ce type de gouvernement durant ces 50 dernières années, en Suède et Norvège, ils sont prédominants. Suite au passage de la représentation majoritaire

(*) Das Bündnis Sahra Wagenknecht – Vernunft und Gerechtigkeit (BSW — L'Alliance Sahra Wagenknecht – Raison et Justice est un parti politique allemand fondé en janvier 2024. Sa cofondatrice, Sahra Wagenknecht, qui, comme la plupart de ses membres fondateurs, appartenait auparavant au Parti de gauche. Wikipédia (DE), ndt.

à la représentation proportionnelle en Nouvelle-Zélande, on observe également majoritairement des gouvernements minoritaires dans ce pays. Au Canada, des gouvernements minoritaires sont parfois formés. Il en va de même en Espagne, où les cabinets minoritaires peuvent rechercher l'appui des partis régionaux.

Les études montrent les avantages que les partis d'opposition espèrent tirer du soutien à un gouvernement minoritaire et du renoncement à la participation au gouvernement : fonctions, prestige et pouvoir d'influencer le processus politique. Boston et Bullock (2012, cités dans Stecker/Thürk 2023) qualifient ce phénomène de dilemme *unity/unité* — *Distinctiveness/distinctivité* (ou singularité par rapport à) — Dilemme. Pour un travail de gouvernement en commun, la communauté unie (*unity*) est nécessaire. Tous doivent tirer la même corde. Mais cela diminue également la spécificité des partis concernés. Un parti au pouvoir peut ainsi perdre son attrait auprès de son électorat. Il doit donc garantir sa spécificité (caractère distinctif) pour rester éligible à l'avenir.

La légité^(**) (*Gesetzmäßigkeit*) opère aussi dans le système politique allemand. La fraction SPD l'a clairement ressenti au cours de sa longue co-gouvernance avec la fraction CDU. En 2005, elle obtenait encore près de 35 % des voix, mais aux élections fédérales de 2025, cette part avait diminué de plus de la moitié pour atteindre 16 %. Les électrices et les électeurs s'identifient nettement de moins en moins avec l'équité sociale qui marque le cœur de la sociale-démocratie. Lors de sondage au sujet des compétences des divers partis, la SPD, dirigeante jusqu'en 2021 sur la question de la « justice sociale » avec 40 points de pourcentage, a chuté à 26 % lors des dernières élections.

(**) J'adopte ici la traduction de Geneviève Bideau pour traduire en français la « dynamique de l'ensemble des lois » ou *Gesetzmäßigkeit* en allemand, ndt.

Dans son analyse des élections fédérales de 2017, la SPD avait déjà constaté que sa différenciation avec sa partenaire au pouvoir, la CDU, s'était considérablement amenuisée (SPD 2018, p. 24). Entre 2009 et 2017, environ 70 % des personnes interrogées étaient d'accord avec l'affirmation selon laquelle il n'existait pas de différences significatives entre la SPD et la CDU. C'est pourquoi elle a initialement cherché à entrer dans l'opposition en 2017.

Le fait que la CDU, sous Merkel, ait connu un déplacement en direction du centre libéral a joué aussi un rôle (mots-clefs, suppression de l'obligation militaire, assimilation des couples homosexuels, fin de l'utilisation de l'énergie d'origine nucléaire, politique des réfugiés) or, cela a plus ou moins abandonné ou réduit sa distinction d'avec la SPD. Cela était possible tant qu'il n'existait pas de parti à droite de la CDU. Avec l'arrivée de l'AfD au Bundestag, les chrétiens-démocrates se sont retrouvés face à un problème : ils devaient rétablir leur distinction d'avec le SPD ou restaurer le centre libéral auprès des électeurs. Ce fut le but principal de Friedrich Merz, au moment où il devint président de la CDU. C'est certainement l'une des raisons principales de sa manœuvre risquée consistant à soumettre un projet de loi au vote du Bundestag, risquant ainsi de perdre les voix de l'AfD.

Avec sa stratégie d'« opposition au gouvernement », Christian Lindner a tenté de résoudre le dilemme en privilégiant la « singularité ». Ce faisant, il a perdu de vue l'« unité » nécessaire au gouvernement, avec les résultats désastreux bien connus pour les partis « *Amperl* [Feux tricolores, ndt] », en particulier le sien. En 2017, il s'était prononcé contre toute participation au gouvernement (« *Je préfère ne pas gouverner que mal gouverner* ») pour éviter le danger. Il ne pouvait réitérer cette déclaration en 2021, car cela lui eût fait perdre sa crédibilité auprès de ses électeurs. La FDP de Lindner est l'exemple ty-

pique de ce qui se passe, lorsqu'un parti, situé dans des relations obscures de majorité, pense pouvoir voter/choisir entre pouvoir gouvernemental ou opposition sans pouvoir.

L'opposition n'est pas toujours de la camelote, monsieur Müntefering !

Ce n'est donc pas si simple de s'impliquer dans le gouvernement. Le dicton de Monsieur Müntefering « *l'opposition c'est de la camelote* » ne colle pas toujours.^(*) La réalité démontre qu'un parti, aux prochaines élections peut être sanctionné, lorsqu'il perd l'équilibre entre unité & singularité/distinctivité. Stratégiquement, il peut être plus sensé de renoncer à une participation gouvernementale et de soutenir un gouvernement de minorité. Ainsi dans des thèmes qui lui sont importants un parti peut être d'accord avec le gouvernement. Mais pour d'autres thèmes, il reste indépendant et transparent pour ses électeurs. Doston et Bullock (2012) illustrent cette évaluation : « *vote versus office [vote contre fonction, ndt]* », d'après laquelle il est parfois plus judicieux de renoncer à ses fonctions, pour accuser son propre profil.

Ceci peut aussi être avantageux pour les partis qui forment un gouvernement de minorité. Ils auront normalement une programmation commune et pourront bien transposer leurs agendas ensemble. Naturellement, pour autant que ceci demeure possible dans le respect des lois et de l'accord des autres partis. À l'opposé des gouvernements stables de coalition, un contrat de coalition assuré par une majorité parlementaire leur fait défaut, avec lequel ils pourraient faire passer des lois nouvelles. Mais ils profitent d'un

travail communautaire sans frictions au sein du gouvernement et peuvent affiner leur profil extérieur.

Stecker/Thürk (2003) rapportent sur la Suède où les gouvernements de minorité font partie intégrante de la culture politique : « *Les partis s'ordonnent typiquement en deux blocs opposés : ceux de gauche ou ceux de droite et s'engagent à soutenir le candidat tête de liste du parti majoritaire de leur bloc. Si leur bloc est plus fort que celui de l'opposition, les partis soutiennent la formation d'un cabinet minoritaire sans faire officiellement partie du gouvernement.* » (p.304).

Cela semble être une question de culture politique remplie de respect inhérente à une maturité démocratique, quant à savoir si des gouvernements opèrent de manière constructive. En fait partie, non pas le fait de demeurer dans le rôle d'une opposition fondamentale, mais au contraire, de vouloir participer de manière constructive aux projets de loi importants. En contrepartie, les partis au gouvernement doivent laisser participer les partis de l'opposition au succès du travail gouvernemental proprement dit. Le travail transversal pourrait être davantage mis en avant. Le désir de faire valoir ses propres positions par des décisions majoritaires ou de s'y opposer ne doit pas toujours être la priorité.

Le point crucial du vote d'investiture

Comment se forme un gouvernement de minorité ? Une particularité du parlementarisme allemand, espagnol et belge, c'est ce qu'on appelle « le vote d'investiture » Lors du vote du chef du gouvernement la majorité absolue au Parlement est requise (*Grundgesetz* GG/Loi fondamentale art. 63). Ceci favorise le gouvernement de majorité, parce que ce fut historiquement conçu comme un mécanisme de protection contre les

instabilités, à partir de l'expérience de la République de Weimar. Dans la majorité des démocraties, par contre, le chef de l'état désigne le chef du gouvernement (Ministre-président, Chancelier ou Premier ministre), comme dans la Constitution impériale de Weimar. Le Parlement peut certes le refuser, mais pour cela, il doit alors constituer une majorité CONTRE lui. Tendanciellement ici, les gouvernements de minorités naissent plus aisément parce que pour des partis d'une opposition fragmentée, il est difficile de former une majorité pour refuser.

Pourtant des gouvernements de minorité ne sont pas exclus dans notre système. Grâce à des accords de soutien ciblés, une coalition minoritaire pourrait obtenir la majorité opportune, par exemple lors de l'élection du chancelier fédéral. Elle pourrait également espérer un troisième tour de scrutin, où une majorité relative serait même suffisante (GG art. 63, al. 3).

Établir un engagement

Cela soulève la question de savoir comment l'engagement se profile sous un gouvernement de minorité — par exemple lors de l'élection du chef de gouvernement, du vote du budget et dans le cas de votes d'importance touchant aux affaires étrangères. Le gouvernement peut s'assurer par contrat du soutien de ses partenaires potentiels de soutien (accords de tolérance). En contrepartie, il prend en compte les intérêts du parti qui le soutient dans une ou plusieurs propositions législatives. Dans divers *Länder*, des solutions à ce problème ont émergé de la pratique politique, et il vaut d'en prendre connaissance.

En *Nouvelle Zélande*, En *Nouvelle-Zélande*, les accords dits de *Confidence and Supply Agreement* / confiance et accord de réserve fournissent l'engagement nécessaire. « Ces accords renferment par exemple, une déclai-

(*) « L'opposition est nulle », affirmait Franz Müntefering, lors de sa campagne pour la présidence du SPD. Il n'est pas le seul à le penser : l'opposition est généralement considérée comme un lot de consolation en politique. À tort. (*Der Spiegel*) Ndt

ration générale d'engagement, la prise en compte des priorités politiques des partis qui soutiennent, des accords généraux sur les projets de lois ou des consultations pour le plan budgétaire [...] Une trouvaille particulière à la Nouvelle Zélande jusqu'à présent ce sont les *Support Party ministers* /soutien du parti au ministre. Ces ministres sont admis au pouvoir exécutif. Cependant, ils ne sont tenus à la discipline de cabinet ministériel que dans leur domaine de responsabilité respectif et peuvent — dans le cadre de clause d'*agree-to-disagree*/accord à désaccord — exprimer des opinions divergentes dans le cadre d'une clause. » (Stecker / Thürk 2023, p.304)

Transposer sur l'Allemagne, la *SPD* d'un gouvernement minoritaire la *CDU* pourrait assurer son soutien à celui-ci dans des questions de politique extérieure et de défense. Dans l'échange pour cela la *SPD* pourrait disposer d'un poste de ministre. Il devrait cependant coopérer à la réduction des revenus des citoyens et, de manière générale, à des projets qui vont à l'encontre de son programme.

Au Danemark les *Policy-agreements* constituent un instrument législatif central des accords dans la législation pour la formation de majorité. « Ces accords écrits et publics sont décidés entre les partis de gouvernement et ceux d'opposition pour la durée d'une législature (ou même plus longuement parfois) et ils se concentrent à chaque fois sur un domaine politique déterminé, par exemple, sur la réforme des retraites ou bien sur les accords d'immigration. Ainsi diverses coalitions de partis permettent un gouvernement stable. » (Stecker/Thürk 2023, p.305)

Des gouvernements de minorité en Espagne utilisent souvent la possibilité de se laisser soutenir par des partis régionaux. Ceux-ci ont « au plan national, une volonté d'organisation plus faible [...] Ils soutiennent volontiers les gouvernements natio-

naux en contrepartie pour un transfert d'autonomie régionale et de soutien financier à leurs régions. » (Stecker/Thürk 2023, p.306)

Mis en pratique sur une situation allemande, un gouvernement de minorité mené par la *CDU*, a pu gagner dans le passé le soutien des Verts, suite à un accord d'environnement. De ce fait un programme d'environnement important serait peut-être possible sans que les Verts eussent à soutenir des décisions difficiles telle qu'un déploiement de la *Bundeswehr* à l'étranger [l'armée allemande de défense actuelle, *ndt*]. Les compromis programmatiques des Verts, par lesquels ils ont cherché à former une coalition avec la *CDU* depuis 2005, eussent été envisageables dans une culture politique différente, au moyen de gouvernements minoritaires. Cela aurait peut-être été plus avantageux pour la protection de l'environnement et du climat.

Globalement, Stecker/Thürk (2003) concluent qu'un tel gouvernement minoritaire est proche, par sa nature contraignante, d'un gouvernement majoritaire classique. Le modèle de Magdebourg mentionné ci-dessus était un tel gouvernement minoritaire. En Suède également, la plupart des gouvernements minoritaires sont de ce type.

La communication peut-elle remplacer la discipline de fraction

Cependant, des gouvernements minoritaires sont également envisageables, organisant le soutien au cas par cas. Une majorité ne se forme qu'ultérieurement. « Le cabinet minoritaire rouge-vert de Rhénanie-du-Nord-Westphalie [dirigé par Hannelore Kraft, SP] en 2005 s'est rapproché de ce type de gouvernement, selon Stecker/Thürk (2003, p. 303). Ces derniers soulignent qu'une « condition préalable fondamentale à ce type de législation... est la volonté de coopération et la capacité de com-

promis des partis législatifs concernés. » Au Danemark ce type est très fréquent. Chez nous, il pourrait jouer un rôle plus grand au niveau des gouvernements des *Länder*. Car la pression de la politique budgétaire et celle de la politique extérieure y sont moins grandes qu'au plan fédéral.

Le caractère plus communicatif de tels gouvernements de minorité est volontiers plus appuyé, sinon carrément idéalisé. Ceci en particulier dans des milieux qui exigent des réformes démocratiques. La mise en garde de Martin Pfafferott à l'encontre du « romantisation » devrait être prise au sérieux (Pfafferott 2019). Car comme pour les gouvernements de majorité, des « deals » de pouvoir politique sont possibles, lorsqu'il s'agit de la négociation des accords de soutien.

Il est également concevable qu'un tel gouvernement soit contraint d'accepter la volonté d'une majorité législative qui lui est opposée. Cela aurait presque pu se produire au Bundestag peu avant les élections si le projet de loi sur la politique migratoire de la *CDU* avait obtenu la majorité nécessaire. D'autres exemples au Danemark signalent une tendance similaire (Stecker/Thürk 2023, p.303).

Pour des raisons politiques, nous sommes actuellement enclins à considérer ces possibilités comme menaçantes (mot-clé : ouvrir la porte à l'AfD). Mais d'un autre côté, il faut souligner que de telles manœuvres au Parlement n'entraînent pas nécessairement la démission du gouvernement. Un gouvernement minoritaire pourrait rester en retrait, s'il jugeait la question suffisamment insignifiante. Il n'est donc pas plus instable en soi qu'un gouvernement majoritaire.

Le problème de la représentativité déclinante

Sous la pression des circonstances, il nous faut apprendre à nous ré-orien-

ter. La « pression des circonstances » c'est ici la fragmentation du Parlement. Il n'y aura pas de retour à des conditions « claires ». Il est peu probable que six groupes parlementaires ou plus au Bundestag fassent exception à l'avenir.

La pression auto-imposée pour former des cabinets majoritaires diminue la représentativité du système global. Les partenaires de coalition construisent leurs programmes gouvernementaux selon le principe du plus petit dénominateur commun. Les préoccupations centrales de leur électorat sont laissées de côté, ce qui engendre une frustration croissante. Parallèlement, le principe de formation majoritaire exclut souvent inutilement les forces d'opposition du processus décisionnel politique.

Si l'adoption de gouvernements minoritaires était une solution possible au problème de la formation d'un gouvernement, un autre problème pourrait être abordé : la baisse de représentativité du Parlement due à l'effet du seuil. Actuellement, 13 % des électeurs ne sont pas représentés au Parlement, car les partis pour lesquels ils ont voté se situent sous le seuil de 5 %. Un nombre inconnu d'électeurs ont voté pour des partis plus importants, principalement pour des raisons stratégiques, afin de ne pas perdre leur vote. Abaisser le seuil à 3 %, ou au moins, introduire un « vote de substitution »⁵, pourrait ainsi accroître la représentativité du Parlement.

Ceci mènerait naturellement à une fragmentation ultérieure dans le Parlement. La question c'est de savoir comment un Parlement ensuite pourrait être encore capable d'agir démocratiquement. Des gouvernements de majorité pourraient-ils

même encore être formés ? Des négociations entre trois ou quatre coalitions dureraient systématiquement des mois. Les gouvernements de minorité offrent toutefois une bonne possibilité de former des gouvernements relativement stables. Les petits partis pourraient avoir une influence sur la politique gouvernementale, sans risque de devoir être sanctionnés aux prochaines élections.

La fragmentation qui n'est pas affectée pourrait ainsi se transformer en un avantage. En Scandinavie, on montre exemplairement que la fragmentation peut même signifier aussi une stabilité. Le Parlement pourrait mieux refléter le spectre des opinions dans la population. Les électeurs seraient moins amenés à voter tactiquement et pourraient donc plus fortement se voir mieux représentés au Parlement. Si les gouvernements de minorité, grâce à leur plus grande flexibilité, reflétaient la volonté des électeurs, ce serait peut-être une forte progression en dehors de la crise de confiance du parlementarisme en Allemagne.

Ceci requiert un renversement du penser au sein des partis centraux et de leurs états-majors de planification. Les électeurs ont renversé leur penser depuis longtemps. Ils perçoivent à jour, entre temps, qu'il ne peut plus y avoir de « triomphe électoral » de leur parti préféré, après « tous les autres ». Il est plus logique de considérer les partis comme le reflet de différents groupes de valeurs et d'intérêts au sein de la société. Plus important que des coalitions fixes, ils sont capables d'agir sur les questions en suspens, de coopérer aussi harmonieusement que possible et de former des majorités viables. Les gouvernements minoritaires correspondent finalement mieux à cette conception du travail parlementaire.

Les gouvernements de minorité issus du centre sont particulièrement stables. Lorsque l'opposition se propage clairement à droite et à gauche.

Dans ces conditions, un gouvernement peut choisir les majorités dont il a besoin en fonction de ses enjeux (Stecker/Thürk 2023). Il trouve des groupes parlementaires pour les projets libéraux et des groupes parlementaires de droite libérale pour les initiatives conservatrices.

Un modèle avec du potentiel ?

Les gouvernements de minorités peuvent, dans le cas idéal, former des majorités spécifiques aux sujets. Ils ne sont pas liés aux traités de coalition avec des programmatiques disparates. Directement dans des situations, dans lesquelles des lignes de conflits multidimensionnels traversant l'espace politique, une flexibilité s'avère toujours un avantage.

Ils peuvent élargir l'espace des actions politiques, parce qu'ils prennent en compte toutes les préférences au Parlement pour la formation de majorité. L'opposition ne resterait pas systématiquement exclue, comme dans le cas des coalitions de majorité fixées.

Des critiques donnent à réfléchir que dans la formation d'une majorité flexible, les responsabilités peuvent disparaître. Quelle constellation de partis a exactement décidé précisément à présent pour quelle résolution dans quel champ politique ? Cet effet nous le connaissons déjà en suffisance, il est vrai, à partir des grandes coalitions. La négociation du contrat de coalition a en général lieu à huit-clos. C'est un processus opaque pour l'électorat quant à savoir quel parti est responsable précisément de quels contenus du programme de gouvernement. Et au final, dans le débat public, les partenaires de la coalition imputent leur propre parti aux succès et à l'autre parti les échecs.

Si les négociations entre les partis dans le cas de cabinets minoritaires sont menées de manière transparente, les différentes fractions ont de

⁵ Le vote de substitution permet de marquer par précaution un autre parti lors de l'élection. Si le parti privilégié ne franchit pas le seuil de 5 %, le vote de substitution est comptabilisé. Cette réglementation rendrait les petits partis plus attractifs pour les groupes d'électeurs mécontents, atténuant ainsi l'effet sélectif du seuil.

bonnes occasions de paraître plus authentiques et de montrer leur loyauté envers leurs préoccupations fondamentales.

La promesse cruciale du parlementarisme, selon laquelle le vote peut influencer fondamentalement la politique, a souvent été déçue au cours des vingt dernières années. Les gouvernements minoritaires offrent la possibilité d'aligner plus étroitement l'action gouvernementale sur l'équilibre des pouvoirs au sein du Parlement.

Dans le même temps, ils promettent une plus grande efficacité gouvernementale, car les partis d'un gouvernement minoritaire sont généralement plus proches sur le plan politique. Les frictions de communication persistent donc au Parlement et font l'objet de débats publics.

De nombreuses impasses politiques naissent de la nécessité de former des gouvernements majoritaires permanents issus de partis disparates. Cela concerne, par exemple, la protection du climat, la stabilisation du système financier ou la réforme des systèmes de protection sociale. Des gouvernements minoritaires pourraient permettre à tous les partis d'agir avec plus d'authenticité. Cela pourrait renforcer leur visibilité et rendre leur action plus clairement identifiable auprès des électeurs.

La fragmentation croissante des parlements rend les coalitions majoritaires rigides impraticables. Il est temps pour les partis d'adopter des configurations minoritaires flexibles et de développer une culture de négociation coopérative. Il serait souhaitable que les partis considèrent cela non pas comme une mesure provisoire, mais comme un élan vers une démocratie vivante. Cela offrirait l'occasion de remodeler le parlementarisme.

Les gouvernements minoritaires ne sont pas une panacée à la crise de notre démocratie. Ils constituent un élément constitutif qui devrait ap-

Littérature

Braun, Anja (2025) : *Minderheitsregierung — Ein Modell für Deutschland ?* [Le gouvernement à minorité : un modèle pour l'Allemagne ?] *Tagesschau.de* 12.2.25, consulté de : <https://www.tagesschau.de/inland/immenpolitik/minderheitsregierung-110.html>

Niedermayer, Oskar (2022) : *Der Vergleich von Parteiensystemen* [La comparaison des systèmes de partis] Bpb.de — consulté le 3.3.25 — <https://www.Bpb.de/themen/Parteien/parteien-in-deutschland/314753/der-vergleich-von-parteiensystemen/>

Pfafferoth, Martin (2018) : *Büchse der Pandora ? Minderheitsregierungen und der Umgang mit der AfD* [La boîte de Pandore ? Gouvernements minoritaires et relations avec l'AfD]. *Regierungsforschung.de*, consulté le 8.3.25 — <https://regierungsforschung.de/buechse-der-pandora-minderheitsregierungen-und-der-umgang-mit-afd/>

Ramelow, Bodo (2024) : « Mein Bedarf ist gedeckt » Ramelow zu fünf Jahren Minderheitsregierung in Thüringen MDR, 16.6.24. Consulté le 4.3.25 — <https://www.mdr.de/nachrichten/Thueringen/ramelow-uminderheitsregierung-102.html>

Reichregierung (Weimarer Republik) (sans indication de date) : Wikipedia, consulté le 4.3.25 — [https://de.wikipedia.org/wiki/reichregierung_\(Weimarer_Republik\)](https://de.wikipedia.org/wiki/reichregierung_(Weimarer_Republik))

SPD Kompetenz (2025) : *Bundestagswahl 2025 — Kompetenz der SPD*, *Tagesschau.de* 23.2.25, consulté le 4.3.25 — https://www.tagesschau.de/wahl/archiv/2021-02-23-BT-DE/umfrage-spd/chart_859474.shtml

SPD (2018) : *Aus Fehlern lernen — Eine Analyse der Bundestagswahl 2017* [Apprendre de ses erreurs — Une analyse des élections fédérales de 2017] SPD.de, o.D. Consulté le 4.3.25 — https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Sonstiges/Evaluierung_SPD_BTW2017.pdf

Stecker, Christian ; Thürk, Maria (2023) : *Flexibel, stark und effektiv ? Zum Stand der Forschung über Minderheitsregierungen* [Souples, forts et efficaces ? État des recherches sur les gouvernements minoritaires — *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 2023-17, pp.297-314 — DOI, consulté le 8.3.2025 — <https://doi.org/10.1007/s12286-023-00585-5>

Wissenschaftliche Dienste (2017) : *Minderheitsregierungen in Sweden* [Les gouvernements minoritaires en Suède] Wissenschaftliche Dienste der Deutschen Bundestags [Services scientifiques du Bundestag allemand] <https://www.bundestag.de/ressource/bolb/546654/4b5bb06e8143e924b8eb69c625524b74/wd-3-258-17-pdf-data.pdf>

Wolffsohn, Michael (2025) : *Worum nicht eine Minderheitsregierung der Union ?* [Pourquoi pas un gouvernement minoritaire de l'Union ?] *Welt.de*, 27.1.25 — Consulté le 8.3.25 — <https://welt.de/debatte/plus255246910/Bundestagswahl-Warum-nicht-eine-minderheitsregierung-der-Union.html>

porter une plus grande stabilité au système global. En définitive, une démocratie est un processus social permettant de prendre des décisions valables pour tous les citoyens et acceptées par eux, même si elles ne répondent pas à leurs attentes. Bien gérés, les gouvernements minoritaires peuvent renforcer la confiance dans le fonctionnement du système dans son ensemble.

Sozialimpulse 1/2025.

(Traduction Daniel Kmiecik)

Stefan Padberg est né en 1959, à Fribourg en Brisgau, il fut actif dans les années 1970 et 1980 dans le mouvement anti-centrale nucléaire. Il étudia la technique de l'information à Hambourg ; Plus tard, dans le cadre d'une réorientation, il a travaillé pendant de nombreuses années dans le domaine des soins de suite psychiatriques. Aujourd'hui il travaille librement dans le domaine de la programmation d'*Internet*. La crise financière de 2007 l'a incité à se concentrer davantage sur les questions socio-économiques et les idées réformatrices de Rudolf Steiner. Il est rédacteur en chef de la revue *Sozialimpulse* depuis 2019 et directeur général de l'*Institut pour les questions sociales contemporaines* depuis 2020.