

Préface

Jean-Pierre Camby

Professeur associé HDR à l'Université Paris Saclay

Les analyses des institutions françaises, ou plus généralement celles qui portent sur les évolutions de la vie politique, sont souvent coupées de toute comparaison internationale : elles restent dans le village gaulois, qui réfute l'apport que peut représenter le comparatisme : l'étranger reste étranger... à l'appréhension d'une situation. Au mieux, la situation politique française actuelle, passablement embrouillée, fera-t-elle apparaître les pays voisins comme source de consolation ou d'envie : la crise politique en Grande-Bretagne pose une problématique largement inconnue au régime parlementaire, qu'il ne parvient pas à réguler. L'Italie est devenue l'objet d'attention parce que la montée d'un parti extrémiste n'a pas empêché son arrivée au pouvoir. Mais c'est surtout la situation politique de l'Allemagne qui suscite l'intérêt de nos compatriotes. Comment une vie politique marquée par une partition presque paritaire avec le SPD vainqueur de seulement 760 000 voix et 9 sièges sur la CDU-CSU, un éclatement de la représentation en six groupes et un mode de scrutin qui, si l'on en croit les « lois » de Duverger, n'est pas censé favoriser les regroupements conduit-elle les partis à s'entendre et n'aboutit-elle pas aux mêmes blocages que ceux observés depuis juin 2022 en France ? Un accord de coalition a pu être trouvé, certes, au bout d'un mois de négociation, entre trois partis pourtant rivaux devant les électeurs et idéologiquement opposés : SPD, verts, et libéraux démocrates. Même si cet accord ne fait pas disparaître tensions ou désaccords notamment sur la politique étrangère, la comparaison avec la situation française, souvent moins apaisée sur le plan des conflits idéologiques, laisse apparaître les différences. En France, malgré les tentatives élyséennes en ce sens, aucun accord de gouvernement ne peut être trouvé par le parti du président en dehors des groupes minoritaires qui en constituent les soutiens traditionnels : Modem et Horizons. La France serait donc condamnée à l'« impuissance », là où l'Allemagne réussit à surmonter une situation de majorité relative. On se prend donc à rêver d'une possible

transposition des solutions allemandes au cas français. Encore faut-il connaître cette situation avant d'envisager de concrétiser le « rêve ».

C'est là que l'on se heurte à la faiblesse de l'analyse comparatiste disponible en France. À l'exception notable de l'apport de quelques auteurs, dont Armel Le Divellec pour l'Allemagne, on ne connaît des systèmes politiques étrangers que la superficialité des choses. C'est dire combien il faut saluer le travail accompli par Alexis Fourmont qui envisage, en analysant les secrétaires d'État parlementaires, l'aspect concret du fonctionnement du Parlement allemand.

La discipline de groupes et le *pairing* (l'abstention volontaire d'élus d'opposition de voter en cas d'absence d'élus de la majorité, de manière que les équilibres numériques conjoncturels n'altèrent pas les rapports de force issus des élections) structurent la vie parlementaire. Comme l'indique l'auteur, le régime parlementaire postule que la « majorité gouverne pleinement par le biais de son exécutif ». En France, sous la V^e République, le postulat de base est différent, du fait de la place conférée au chef de l'État surtout après 1962 : la majorité présidentielle gouverne pleinement en faveur du président de la République, dont dépend l'exécutif, lequel est aujourd'hui exposé aux vents contraires parlementaires. Le paradoxe est que le quinquennat est censé faire coïncider majorité présidentielle et majorité parlementaire, mais la distorsion constatée depuis juin 2022 traduit l'impossibilité de rétablir une coïncidence par un accord de gouvernement comme en Allemagne : alors que dans ce pays, il n'existe institutionnellement qu'une majorité parlementaire, qui peut être retrouvée par le biais d'un accord de gouvernement, en France, il existe deux sources distinctes de majorités : un accord de gouvernement ne résoudrait pas cette légitimité dualiste.

On peut naturellement expliquer cette différence fondamentale par le caractère politiquement prééminent et mobilisateur de l'élection au suffrage universel du président de la République, alors qu'en Allemagne, les résultats de l'élection parlementaire sont seuls déterminants. Il est aussi possible de souligner la différence de culture politique entre les deux pays. Mais ce n'est pas tout : une partie de l'explication tient aussi au fait que les aménagements de la séparation des pouvoirs et la gestion du travail parlementaire sont radicalement différents d'un pays à l'autre.

Le travail méticuleux d'Alexis Fourmont prend alors tout son sens : comment « rationaliser » ? Ici encore, la différence de construction est évidente : en France, un ministre chargé des relations avec le Parlement centralise et pilote le flux législatif, sa mission « se cantonne pour l'essentiel à gérer au mieux l'agenda des assemblées ». En Allemagne, les ministres choisissent des secrétaires d'État parlementaires parmi les députés pour assurer une coopération totalement décentralisée entre gouvernement et Parlement : il s'agit bien d'une « cogérance », comme l'auteur l'expose. Leur mission fondamentale est de « relier » ministre et majorité, « sachant que l'opposition est parfois destinataire de leur travail », même si celle-ci peut se polariser, par exemple, du fait de leur

présence en commission. Cette mission de « conciliation » apparaît comme un rouage essentiel du parlementarisme allemand. Elle a fait l'objet d'un statut légalement fixé en avril 1967, complété en 2015 notamment. Pour être ainsi institutionnalisé, ce travail relève essentiellement d'une mission d'assistance politique très variable selon les titulaires, les champs de compétences et les relations avec le ministre auprès duquel ils sont placés. Pour autant, le travail d'interface avec le groupe parlementaire se situe essentiellement sur un registre politique. Échanges informels, relais, partage d'informations : ce sont les pratiques qui comptent, ce qui pose par exemple le problème de l'insertion des secrétaires parlementaires dans un processus administratif. À l'inverse des secrétaires d'État fonctionnaires, ils n'ont pas, en principe, de pouvoir hiérarchique vis-à-vis des services : le droit de donner des instructions s'avère extrêmement problématique et sera révoqué à tout moment, contrairement à la compétence reconnue d'interface avec le Bundestag.

Leur compétence s'étend donc de l'élaboration de projets de loi au suivi et à la coordination du travail parlementaire, notamment en commission. Elle s'étend aussi à la « vérification des normes » que le droit français, en dépit de tentatives constantes dans leur ambition mais qui se heurtent aux pratiques, ne parvient pas à établir. Peuvent s'y ajouter des missions spécifiques comme l'égalité hommes-femmes. C'est l'occasion pour l'auteur de décrire la pratique du fonctionnement parlementaire en Allemagne, dont les règles et la culture constitutionnelle sont très différentes de celles applicables en Grande-Bretagne ou en France : à titre d'exemple, le Bundestag compte 25 commissions.

La structure fédérale de l'Allemagne explique, au-delà de cette tâche générale des secrétaires parlementaires, les distinctions existant d'un Land à l'autre, notamment quant à la place intégrée formellement ou non au sein des ministères fédéraux. Enfin, la séparation des pouvoirs justifie l'existence de strictes règles d'incompatibilités ou plus généralement d'une invitation à la « retenue » par exemple pour les nominations des juges des cours suprêmes fédérales. Plus les activités parlementaires sont orientées vers le contrôle, moins le secrétaire parlementaire est appelé à y prendre part.

La fonction des secrétaires d'État parlementaires en Allemagne, comme le montre cet ouvrage, n'est sans doute pas à l'abri des critiques. Mais elle joue un rôle essentiel dans la solidarité politique qui préside au travail parlementaire en Allemagne. Le choix français est autre : il donne un rôle éminent aux rapporteurs qui, *mutatis mutandis*, assurent cette mission d'interface avec le gouvernement. Mais c'est surtout, comme on le voit à chaque page, la culture parlementaire qui est différente d'un pays à l'autre. Peut-être cette différence explique-t-elle, plus que la spécificité institutionnelle du rôle des secrétaires parlementaires, le constat actuel de l'écart de fonctionnement entre deux régimes politiques de pays voisins connaissant tous deux des majorités relatives. C'est un grand mérite du présent ouvrage de l'avoir rappelé.