



Le forum « **La fabrique de la loi et du consensus** », organisé conjointement par le **CODEV** de l'Eurométropole de Metz et **l'Institut de la Grande Région** a eu lieu le 5 novembre dernier au Golf de Marly.

La conférence s'est déroulée autour d'une question : comment les pays de la Grande Région construisent-ils le **consensus** entre les différentes tendances politiques et gèrent-ils les tensions institutionnelles ?.

Quatre intervenants nous ont livré une présentation du système politique et législatif de leur pays respectif :

Hanspeter Georgi, ancien ministre et président de la Chambre de commerce et d'industrie de la Sarre,
Daniel Codello, conseiller politique à Esch/Alzette,
Franz Clément, chercheur et spécialiste de la vie politique wallonne et luxembourgeoise,
Christophe de Bernardinis, professeur de droit public à l'Université de Lorraine.



Pour retrouver nos actualités sur le site internet de l'IGR
<https://institut-gr.eu/>

Plus de 40 personnes ont participé au débat qui a permis une mise en comparaison des différents systèmes permettant (ou non) la formation de coalitions politiques.

Belgique : un consensus institutionnalisé qui n'empêche pas les crises politiques

La **Belgique** est un Etat fédéral avec quatre régions linguistiques. La formation de coalitions gouvernementales y est usuelle. Le **système électoral** repose sur un mode de **scrutin proportionnel** qui engendre la représentation de nombreux partis. Un parti ne peut pas à lui seul recueillir la majorité absolue, et ceux-ci sont obligés de s'entendre sur la base de compromis longuement négociés. Les négociations doivent s'effectuer au niveau **fédéral, mais aussi régional et communautaire**.

Au niveau fédéral, si aucun parti n'obtient la majorité absolue, le Roi doit désigner un informateur, qui explore les différentes possibilités de coalition en fonction du poids de chaque parti.





Franz Clément nous explique que la Belgique a une tradition d'union depuis 1830 : à l'époque de la révolution de 1830, **l'Unionisme** en Belgique était un mouvement politique qui prônait l'union des catholiques et des libéraux contre le régime hollandais.

Depuis la fin de la 2^{ème} guerre mondiale, du fait du scrutin à la proportionnelle, la Belgique a des gouvernements de coalition. Les années 70 et 80 ont néanmoins connu une grande instabilité.

Malgré la culture du compromis le gouvernement belge, qui s'apprête à une importante réforme sociale, connaît une importante **crise politique** actuellement. L'actuel premier ministre n'arrive pas à dégager un accord de coalition sur le budget 2026. Les cinq partis de la coalition sont en désaccord sur le programme budgétaire. Par ailleurs, depuis le 9 janvier 2024, la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas de gouvernement, les nombreux partis politiques n'arrivant pas à s'entendre.

Le Luxembourg connaît une grande stabilité politique et sociale grâce à la culture du dialogue



Le Luxembourg est une démocratie parlementaire sous forme de **monarchie constitutionnelle**. Le pouvoir exécutif est attribué au Grand-Duc qui nomme le gouvernement, c'est-à-dire le Premier ministre et les ministres.

Les députés de la chambre des députés sont élus au **scrutin proportionnel**. Pour gouverner, il faut disposer d'une majorité parlementaire, soit **31 des 60 sièges de la Chambre des députés**. **Lorsque ce quota n'est pas atteint, les partis n'ont d'autre choix que de s'allier et de former une coalition gouvernementale**. Il n'y a jamais de majorité absolue au Luxembourg.

Daniel Codello nous précise que le Luxembourg connaît une grande stabilité politique et sociale depuis la seconde guerre mondiale. **Avant 2013, le Grand-Duché a été gouverné par une coalition menée par le parti chrétien-social (CSV) pendant 34 ans. Le CSV n'avait été renversé que deux fois**, la dernière en 1974. Depuis 2013, une coalition tripartite, qui a écarté le CSV, est au pouvoir. Cette coalition tripartite a été reconduite en 2018.

En cas de difficulté à former une coalition, le Grand-Duc désigne un **informateur**. Celui-ci est chargé de mener des entretiens avec chaque parti pour savoir qui entre en ligne de compte pour former le gouvernement. La construction d'un compromis prend du temps.

La pratique politique en Allemagne : compromis plutôt que consensus



Il existe une longue **tradition du compromis** en Allemagne.

La loi fondamentale (Grundgesetz), constitution de la République fédérale d'Allemagne, définit les règles du processus législatif.

Depuis la fondation de la République fédérale et après la réunification, les coalitions sont la norme aux trois niveaux de gouvernement : **fédéral, régional et local**. Une seule exception notable a eu lieu au niveau fédéral : les élections de 1957, où Konrad Adenauer (CDU/CSU) a obtenu la majorité absolue. On note également quelques exceptions au niveau régional, comme en Sarre où Anke Rehlinger (SPD) dispose aujourd'hui d'une majorité absolue, ou encore sous Peter Müller (1999–2004).

Après les élections fédérales, lorsque aucun parti n'a la majorité absolue, le parti arrivé en tête engage des discussions pour constituer une coalition. L'objectif est de réunir une majorité au Bundestag afin d'élire le chancelier et d'adopter les lois. Une fois l'accord conclu, les partis partenaires créent un comité de coalition chargé de définir des compromis programmatiques.

Malgré des difficultés rencontrées, les coalitions allemandes ont, dans la plupart des cas, gouverné jusqu'au terme de leur mandat de quatre ans - à l'exception récente de la coalition « feux tricolores » (SPD–Verts–FDP) dirigée par Olaf Scholz.

Il convient de souligner que **coalition ne signifie pas consensus**, mais **compromis** sur les questions de fond. Le consensus n'existe que par la volonté des partis de former ensemble un gouvernement stable.

Hans Peter Georgi souligne qu'on assiste depuis quelques années à une fragmentation du paysage politique et un affaiblissement des institutions démocratiques. L'arrivée de nouveaux partis a compliqué parfois la formation de gouvernements opérationnels. Il peut arriver qu'un parti majoritaire ne dispose que d'une seule option viable pour former une coalition, comme ce fut récemment le cas pour la CDU/CSU.

Faute d'accord entre les partis sur une réforme, l'usage d'instruments de démocratie délibérative (les assemblées citoyennes) apparaît comme une solution crédible.



La presidentialisation en France limite les opportunités de compromis



Christophe de Bernadinis explique qu'en France, les acteurs publics **ne sont pas dans une dynamique de consensus**. Un système d'élection proportionnelle a été mis en place pendant la IIIème République. Pendant 10 ans (1890-1914) il s'est accompagné de stabilité politique et de grands progrès économiques et sociaux. Entre les 2 guerres, il a par contre apporté une grande instabilité politique avec l'impossibilité de maintenir une majorité et de décider des lois.

La IV^{ème} république, qui débute après la deuxième guerre mondiale, donne un très grand pouvoir au parlement. Il s'en est suivi une succession de gouvernements et une impossibilité de mettre en place des coalitions, avec des désaccords constants entre les partis.

La V^{ème} république a été instaurée pour rompre avec l'instabilité parlementaire de la IV^{ème} république, en permettant de favoriser la **constitution de majorités absolues**.

Le Président de la République, élu au suffrage universel direct, a un rôle renforcé. La Constitution a même engendré un régime quasi-présidentiel. Le chef de l'Etat promulgue les lois. La constitution lui confie le pouvoir de refuser de promulguer une loi qui a été adoptée par le Parlement.

Les élections législatives suivent immédiatement les élections résidentielles, et apportent de ce fait presque toujours une majorité au Président.

La culture du consensus est absente en France. Les élections législatives 2022 n'ont pas apporté de majorité au Président, et ont provoqué la formation de différents groupes à l'Assemblée nationale qui ne parviennent pas à se mettre d'accord.

Le débat politique se radicalise en France. Cette tendance à la radicalisation s'observe dans d'autres pays avec un retour du populisme.

Débat avec la salle : une réflexion sur la démocratie participative

Roger Cayzelle lance le débat avec une question aux intervenants : la situation en France est-elle préoccupante ?

Daniel Codello regrette le fait que les élus sont déconnectés de la population en France. Ils pensent à leur réélection, ce est qui le cas aussi dans d'autres pays, comme les Pays-Bas. En parallèle, les citoyens sont devenus des consommateurs qui ont perdu le sens de l'Etat. **Hans Peter Georgi** ajoute que la radicalisation est une évolution mondiale. Il faut retravailler sur la **citoyenneté**.

Il s'agit de renforcer la représentation citoyenne pour être en capacité de construire du consensus démocratique. Selon **Jean-Claude Moretti**, la démocratie participative est le meilleur outil pour contrebalancer la tendance à la radicalisation. Il regrette que la démocratie participative soit en danger en France avec la menace de suppression des Codev et CES.

L'exemple des assemblées citoyennes en Allemagne

Hans Peter Georgi explique que lorsqu'aucun consensus n'est possible sur des sujets cruciaux (ex. réforme des retraites, élaboration d'une loi fiscale), un **conseil citoyen** (*Bürgerrat*) peut intervenir. Nommé par le Parlement, il est composé de citoyens tirés au sort selon des critères sociologiques (âge, sexe, profession). Il travaille avec l'appui d'experts, débat sur plusieurs séances et formule une position argumentée. Néanmoins il ne peut pas prendre de décisions.

Le Parlement (*Bundestag*) doit ensuite se prononcer sur cette position - et fournir des arguments solides en cas de rejet. **Les assemblées citoyennes permettent ainsi un débat rationnel, dépassionné et orienté vers le bien commun.**



Au **Luxembourg**, la Chambre des députés du Luxembourg **encourage activement la démocratie participative à travers des pétitions publiques**. Ces pétitions permettent aux résidents de soumettre leurs préoccupations et leurs idées. Cette initiative favorise la participation citoyenne et encourage le dialogue ouvert entre les résidents et les acteurs politiques.

Les **conventions citoyennes en France** sont aussi un exemple de démocratie participative. Elles sont organisées par le Conseil économique, social et environnemental. Deux conventions citoyennes ont été organisées, une pour le climat, une sur la fin de vie, et une se déroule actuellement sur les temps de l'enfant.

Quelle structure politique pour la Grande Région ?

Les participants ont également débattu de **l'identité de la Grande Région**, et d'une organisation lui attribuant un fonctionnement propre. On pourrait imaginer une Grande Région disposant d'un Conseil parlementaire interrégional (CPI) élu par les citoyens, un président de la GR, élu pour cinq ans et un budget commun, alimenté par une contribution fixée par habitant. Une telle organisation attribuerait à la Grande Région un pouvoir de décision.

