

RFA

Modèle de stabilité ou crise persistante?

Le système de partis en RFA

ADOLF KIMMEL*

Jugements positifs de l'étranger, négatifs en RFA

La différence, voire la contradiction est étonnante : à l'étranger, par exemple en France, le système de partis de la RFA est considéré comme un modèle de stabilité et d'efficacité. On voit en lui la clé du bon fonctionnement de la démocratie de Bonn. On admire les deux grands partis, la CDU/CSU et le SPD, appelés *Volksparteien*¹, comme des organisations modernes, fort capables de remplir leurs fonctions dans une démocratie moderne.

Par contre, les analystes allemands, les journalistes comme les scientifiques, parlent volontiers de crise. Ils constatent même une suite de crises successives ; un auteur croit en discerner au moins une dizaine ! On parle de crise de légitimité, de crise de confiance et de crédibilité. On observe dans les deux grands partis des déficits d'intégration et de représentation ; et chez les citoyens on croit constater un sentiment assez répandu de malaise et même de dégoût (*Parteienverdrossenheit*).

Les observateurs étrangers ne s'aperçoivent-ils pas des faiblesses des partis et du système de partis de la RFA ? La réalité qui paraît être à la base de leur optimisme n'a-t-elle pas changé très sensiblement, à partir des années 60 ? Ou bien les observateurs allemands portent-ils des jugements trop sévères parce qu'ils jugent à partir d'une position trop idéaliste, utopique même et qu'ils ont abandonné les critères rationnels et réalistes ? Prennent-ils donc certains problèmes qu'on ne saurait nier, certaines difficultés plus ou moins normales pour les signes d'une crise profonde ?

Problèmes et signes de faiblesse

Même les observateurs les plus optimistes ne nient pas que pendant les dernières années les problèmes se sont aggravés et les signes de fai-

* Professeur à l'Université de Würzburg.

1. Il n'y a pas, en français, de notion vraiment équivalente. « Parti attrape-tout » indique un aspect important, mais ne saisit pas tout le phénomène.

blessés sont devenus plus nombreux. En voici quelques-uns particulièrement significatifs :

— Les deux grands partis (l'analyse porte surtout sur eux) ne réussissent plus à gagner de nouveaux adhérents ; ils en perdent même. Le plus inquiétant est que les jeunes ne se sentent plus guère attirés vers eux. Les jeunes voient dans les partis « anciens » des organisations égoïstes qui ne pensent qu'à accroître leur influence et leur pouvoir et qui ne se montrent pas assez sensibles aux problèmes nouveaux. Leurs leaders parlent un langage abstrait et ils sont souvent soucieux surtout de leurs avantages personnels. Quand les jeunes ne se replient pas tout simplement sur leur vie privée ils préfèrent s'engager dans des associations (*Bürgerinitiativen*) et dans les nouveaux mouvements sociaux.

Les élections au Bundestag du 25 janvier 1987 (voir la chronique précédente, n° 42, p. 159 à 168)² ont démontré que les deux « grands » ont aussi du mal à garder leur électorat. La participation électorale a été la plus faible depuis 1949 ; la CDU/CSU a obtenu son plus mauvais score historique, mais le SPD comme grand parti d'opposition n'a pas pu en profiter. Ainsi les deux partis gagnent ensemble le plus faible pourcentage de voix depuis 1953. Ici encore ce sont surtout les jeunes qui les ont houdés. Les élections régionales suivantes ont prouvé que ce n'était pas un résultat exceptionnel car la CDU et le SPD ont perdu tous deux des voix à Hambourg et en Rhénanie-Palatinat (17 mai 1987), à Brême (13 septembre 1987) et en Bade-Wurtemberg (20 mars 1988). Dans ce dernier cas, même les libéraux qui avaient — partiellement — récupéré les pertes de la CDU étaient parmi les perdants (comme les Verts, relativement modérés dans ce Land). Incontestablement les deux *Volksparteien* n'arrivent plus à attirer les électeurs au même degré qu'auparavant.

— Un autre signe, plus alarmant encore, des difficultés que rencontrent les *Volksparteien* est le développement des *Bürgerinitiativen*, des nouveaux mouvements sociaux, des Verts et, ces derniers temps, de groupuscules à la frange droite du système de partis. Tous ces phénomènes révèlent des insuffisances des *Volksparteien* : du niveau local et régional les *Bürgerinitiativen* ont fait comprendre aux *Volksparteien* qu'ils ne se souciaient pas assez des préoccupations concrètes et quotidiennes des citoyens. Les mouvements écologiste, pacifiste et féministe comme les Verts indiquent que les partis ne sont pas assez sensibles aux problèmes nouveaux. Le succès des Verts comme ceux, plus récents et plus limités, des petits partis d'extrême droite, anciens (NPD) et nouveaux³, soulignent

2. Cf. *Pouvoirs* n° 42, p. 159-168.

3. Aux élections au Bundestag la NPD gagne 0,6 % contre seulement 0,2 % en 1983. Auparavant les « Republikaner » ont réussi avec 3 % un résultat honorable en Bavière, le 12 octobre 1986. A Brême (13 septembre 1987) les différents partis d'extrême droite totalisent 5 % et l'un d'eux obtient même un siège au Parlement régional. En Bade-Wurtemberg (20 mars 1988) les petits, surtout ceux d'extrême droite, augmentent leur pourcentage de 0,5 % à 5,1 %. Même si tout cela est encore loin des scores du FN, c'est à signaler.

les difficultés croissantes des *Volksparteien* à intégrer de vastes secteurs politiques et sociaux.

Le désenchantement à l'égard des partis dits « établis », et notamment à l'égard des deux « grands », perceptible au niveau des adhérents comme des électeurs, résulte aussi de certains comportements des partis qui suscitent de vives critiques parmi les citoyens. Il faut mentionner surtout la mauvaise habitude de placer des hommes de parti partout où c'est possible (*Amterpatronage*) et le financement des partis.

— De plus en plus massivement les partis exercent une forte pression en vue d'obtenir des postes pour l'un des leurs dans les différents secteurs de la société. Cette forme de favoritisme, souvent à la limite — et parfois au-delà — de la légalité (voir art. 33 de la Loi fondamentale) et de la légitimité, et réprouvée quasi unanimement par l'opinion, est particulièrement répandue dans l'administration, à tous les échelons et dans tous les domaines, et dans les médias audio-visuels. Mais ces pratiques sont utilisées aussi dans l'enseignement, dans les entreprises et les banques ouvertes à l'influence des pouvoirs publics — heureusement c'est un secteur assez limité — et même dans la justice. Ni en Grande-Bretagne ni en France les pratiques et les abus du patronage par les partis (*Parteibuchwirtschaft*) ne sont poussés à ce point. Le revers de cette politisation de l'administration est une prépondérance des fonctionnaires et des enseignants parmi les militants et les dirigeants des partis ainsi que parmi les parlementaires. Ce déséquilibre social est mal vu et détériore encore la médiocre image des partis.

— C'est sans doute le financement des partis, et les affaires et les scandales qui y sont liés, qui ont contribué le plus fortement au discrédit des partis. Pourtant, le système de financement des partis en RFA avec la particularité d'une forte subvention de l'Etat était considéré, notamment à l'étranger, comme exemplaire. On a cru avoir trouvé un système qui assurait aux partis les moyens financiers nécessaires sans que les partis tombent entièrement sous le diktat des milieux industriels et bancaires qui les soutiennent. (Pour certains partis — comme le Labour Party britannique — une telle dépendance peut aussi exister à l'égard des syndicats.) Malheureusement la pratique des dernières années a montré que ces facilités financières ont plutôt conduit les partis à dépenser trop généreusement et à négliger les possibilités de faire des économies. Ainsi ils devenaient quand même dépendants des sources privées. Mais puisque l'argent que donnent les entreprises ou les personnes privées aux partis n'était déductible des impôts que dans des limites très étroites les partis ont cherché — et trouvé — des possibilités d'obtenir quand même les aides financières souhaitées. Souvent même, ils ont emprunté des moyens contraires à la loi. A côté de nombreuses « petites » affaires le scandale Flick qui débute à la fin de l'année 1983 fut le plus spectaculaire. Ouvertement l'entreprise a soutenu financièrement des partis pour obtenir en contrepartie des décisions politiques qui lui soient favorables. La tentative — avortée — de la CDU/CSU et de la FDP de s'accorder eux-mêmes l'amnistie aggravait encore le cas.

Finalement la majorité chrétien-démocrate et libérale du Bundestag votait une nouvelle loi qui donne un avantage fiscal substantiel à ceux qui soutiennent par des largesses financières les partis. A la surprise générale et en modifiant sensiblement sa jurisprudence antérieure, la Cour constitutionnelle, saisie par les Verts, déclarait dans sa décision du 14 juillet 1986 cette loi pour l'essentiel conforme à la Constitution. Selon le « dissenting vote » de deux juges sociaux-démocrates la Cour a ainsi donné une liberté pratiquement absolue aux grands intérêts économiques et financiers d'influencer la vie politique tout en leur accordant des avantages fiscaux substantiels !

L'augmentation à différentes reprises des subventions de l'Etat ne rencontre aucune compréhension parmi l'opinion à une époque pendant laquelle la pénurie des deniers publics est partout sensible. Il en va de même avec l'augmentation des indemnités parlementaires⁴.

— C'est avec « l'affaire Barschel » de l'automne 1987 que la crise de confiance à l'égard des partis, des hommes politiques et de la politique tout court a atteint son sommet. Il n'est pas possible de raconter ici les détails de ce qu'a été un des plus gros scandales politiques de la RFA. Le propos est seulement d'attirer l'attention sur quelques points en rapport avec le sujet de cette chronique. L'affaire a mis au jour à quel point les abus de l'*Amterpatronage* d'un parti longtemps au pouvoir ont conduit à l'envahissement de l'Etat par ce parti. Même si l'on partage l'opinion de la Cour constitutionnelle que la démocratie moderne est forcément un régime de partis il est certain que dans ce cas les bornes ont été nettement franchies. Abstraction faite des aspects moraux et même criminels il est à craindre que le problème se pose d'une façon comparable partout où un parti est au pouvoir pendant une période assez longue.

L'autre aspect qui pose problème concerne le recrutement et la carrière du personnel politique. A cause d'une professionnalisation très poussée ceux qui veulent entamer une carrière politique s'engagent déjà très tôt dans un parti (comme étudiant, parfois déjà comme lycéen). Ainsi ils apprennent la profession d'homme politique (*Berufspolitiker*). Inévitablement beaucoup de nos hommes politiques n'ont aucune expérience professionnelle, ou seulement fort réduite. Par conséquent, faute d'alternative attrayante dans la vie professionnelle ils deviennent dépendants de la politique et du parti. Il faut donc absolument qu'ils tiennent leur rang, leur position. Pour atteindre ce but on n'est pas seulement prêt à sacrifier ses propres opinions au profit de l'opinion qui paraît momentanément majoritaire dans le parti mais même à recourir à des moyens moralement douteux ou simplement illégaux.

4. Une augmentation particulièrement excessive votée ces derniers temps par le Landtag de la Hesse a soulevé un tollé de protestation. Sous la pression de l'opinion le président (CDU) du Parlement régional ainsi qu'un vice-président (SPD) ont démissionné et la loi fut retirée.

Quels remèdes ?

Des changements et des réformes paraissent indispensables pour redresser une situation sinon dramatique du moins inquiétante. Ils devraient avoir pour but de remédier à certaines déficiences des partis et d'empêcher que ceux-ci ne deviennent trop puissants dans l'Etat comme dans la société. Le problème si controversé du financement aurait pu être le commencement d'un processus d'assainissement. Des partis disposant seulement de moyens financiers plus modestes pourraient être contraints de réduire quelque peu le degré excessif de professionnalisation. Cela pourrait les amener, estiment les deux juges déjà mentionnés, à être moins distants à l'égard des citoyens, à recruter un personnel politique qui dispose d'une expérience de la vie plus riche et qui serait plus tourné vers les préoccupations des citoyens. Il faut bien voir qu'après la décision de la Cour constitutionnelle cette voie est pratiquement bloquée. Au moins les partis devraient-ils renoncer à augmenter eux-mêmes d'une façon excessive les subventions de l'Etat ou les indemnités parlementaires.

Une autre possibilité pour empêcher que les partis ne deviennent trop puissants serait un renforcement des droits et des possibilités de citoyens d'intervenir directement dans la vie politique, sans passer par les partis. Les citoyens eux-mêmes ont déjà réalisé une de ces possibilités en s'associant en des *Bürgerinitiativen*. Toutefois il y a des limites assez étroites à leur action au niveau fédéral. On a aussi proposé de développer le référendum, inexistant au niveau fédéral et réglé d'une façon trop restrictive au niveau régional. Effectivement la République de Weimar et sa pratique de la démocratie directe, jugée néfaste, paraît suffisamment éloignée et la République de Bonn assez adulte et solide pour qu'on ose une réforme — prudente ! — dans cette direction. Sans doute un certain scepticisme est-il de mise et il faut se garder d'en attendre trop ; la RFA ne pourra pas imiter sur ce point la Suisse. Mais en ajoutant quelques éléments de démocratie directe à notre régime représentatif pur on pourrait peut-être restreindre même modestement le pouvoir des partis.

Il reste finalement à adresser un appel insistant aux partis, à leurs directions et à leurs appareils, les invitant à entreprendre un effort de réflexion et de rénovation, un appel à ne pas s'occuper d'eux-mêmes mais plutôt des problèmes des citoyens ; un appel à ne pas se contenter de la routine politique mais à se montrer plus ouverts aux problèmes nouveaux. Les progrès qu'on peut déjà constater sont dus pour une large part à la concurrence des Verts et des nouveaux mouvements sociaux. Et surtout il reste l'appel à plus de retenue dans la pratique du patronage.

Tout cela paraît bien modeste et ne promet pas de changements profonds. Mais puisque le système de partis a jusqu'à présent rempli son rôle essentiel comme facteur de fonctionnement satisfaisant de la démocratie et, puisque les *Volksparteien* paraissent, malgré leurs faiblesses indéniables, nettement préférables aux partis idéologiques, aux partis

de classes ou d'intérêts trop étroits et rigides, les propositions visent à des améliorations et non pas à provoquer des bouleversements.

Contrairement à la situation de la V^e République le problème de la RFA n'est pas de renforcer les partis afin qu'ils deviennent capables de contenir une technocratie trop puissante mais plutôt de limiter l'influence des partis. Pour ce faire des lois ou d'autres normes juridiques paraissent être moins importantes qu'une opinion critique et vigilante ainsi que, sous la pression de cette opinion, la volonté et la capacité de rénovation des partis eux-mêmes.

BIBLIOGRAPHIE

L'ouvrage de référence sur les partis est, malgré son penchant de gauche : Stöss (Richard) (Hg.), *Parteienhandbuch*, 2 vol., Opladen, Westdeutscher Verlag, 1983.

Deux publications récentes qui ont pour objet la crise des partis :

Krockow (Christian Graf von), Lösche (Peter) (Hg.), *Parteien in der Krise*, München, C. H. Beck, 1986.

Haungs (Peter), Jesse (Eckhard) (Hg.), *Parteien in der Krise ?*, Köln, Verlag Wissenschaft und Politik, 1987.

Sur le régime politique de la RFA en général l'ouvrage le plus utile est :

Jesse (Eckhard), *Die Demokratie der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, Colloquium Verlag, 1986 (clair, précis, bien documenté).

Une documentation très solide de tout ce qui est important dans la vie politique de la RFA se trouve dans :

Hübner, Rohlf's, *Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland*, München, Beck/dtv, 1984 ff. (les faits, la statistique, la chronologie...).