

COMPTE-RENDU POUR LA REVUE DU DROIT PUBLIC

VON ARNIM (Hans Herbert). 1. Die Partei, der Abgeordnete und das Geld. Parteienfinanzierung in Deutschland, Éd. Droemer/Knauer, Munich 1996, 303 pages. - 2. Fetter Bauch regiert nicht gern. Die politische Klasse - selbstbezogen und abgehoben, Éd. Kindler, Munich 1997, 462 pages. - 3. Diener vieler Herren. Die Doppel- und Dreifachversorgung von Politikern, Éd. Droemer/Knauer, Munich 1998, 303 pages. - 4. Vom schönen Schein der Demokratie. Politik ohne Verantwortung - am Volk vorbei, Éd. Droemer/Knauer, Munich 2000 (éd. en livre de poche 2002, 409 pages). - 5. Das System. Die Machenschaften der Macht, Éd. Droemer/Knauer, Munich 2001.

Nous consacrons un compte-rendu commun à ces cinq livres, car ils ont un même auteur et un thème commun: la politique et l'argent. Le passé du professeur Hans Herbert von Arnim explique qu'il s'agisse pour lui d'un thème pour lequel il est devenu le spécialiste incontesté en Allemagne: tout d'abord, ses études ont porté tant sur le droit que sur l'économie, puis il a été pendant 10 ans le responsable de l'Institut de recherches de la Fédération des contribuables. Après avoir obtenu l'agrégation de droit public à l'Université de Regensburg (Ratisbonne), il a enseigné aux facultés de droit de Munich et Marburg; il enseigne depuis 1981 le droit public à l'Ecole des Sciences administratives de Spire (institution universitaire chargée de la formation continue des hauts fonctionnaires allemands). Ce qui est remarquable dans l'oeuvre du professeur von Arnim, c'est la volonté d'étudier de façon réaliste le fonctionnement du système politique allemand, alors que ses collègues donnent souvent une image irénique de celui-ci.

Le premier des ouvrages recensés a pour titre "*Le parti, le député et l'argent. Le financement des partis en Allemagne*". Le thème est le suivant: la classe politique se comporte comme une entente (Kartell) entre partis qui vise à prélever des sommes importantes dans les caisses de l'Etat afin de financer les partis, les groupes parlementaires, les fondations de chacun des partis, les assistants parlementaires des députés et les députés eux-mêmes (indemnités, avantages en nature et pensions). La première partie (pp. 43 à 130) est consacrée au financement des partis politiques: il montre successivement le manque de transparence des finances partisans, l'importance des avantages fiscaux consentis aux partis (notamment au travers du régime fiscal des dons) et l'ampleur du financement direct des partis par l'Etat. L'étude est menée tout d'abord au niveau des chiffres: le livre est très riche en informations et l'auteur aboutit à la conclusion qu'en 1994, les partis politiques allemands disposaient d'environ 923 millions DM (soit environ 480 millions d'euros) dont les deux tiers provenaient des caisses de l'Etat, soit 607 millions DM (soit environ 315 millions d'euros), y compris les avantages fiscaux (p. 129). L'étude est également menée au regard des exigences constitutionnelles telles qu'elles ont été dégagées au cours des trente dernières années, par la Cour constitutionnelle fédérale (notamment dans les décisions de 1958, 1968, 1979, 1986 et 1992 qui ont toutes été analysées dans cette Revue, à l'exception toutefois de la première).

La seconde partie du premier livre est consacrée à un thème généralement peu connu en France, celui du financement des groupes parlementaires, des fondations de partis et des collaborateurs de députés. L'auteur montre que les groupes parlementaires du Bundestag et des 16 Landtag disposent de ressources de plus en plus considérables: en 1995, elles s'élevaient à 107 millions DM (presque 50 millions euros) pour le Bundestag (alors qu'elles ne s'élevaient qu'à 3,4 millions DM en 1966, p. 135) et à 131 millions DM (presque 70 millions euros) pour les Landtag -, il montre aussi que les fonds des groupes parlementaires servent de plus en plus au financement de dépenses partisans, comme l'ont d'ailleurs dénoncé certains Cours des comptes. Quant aux versements de fonds publics aux fondations de partis pour un soit-disant travail d'éducation civique (gesellschaftspolitische und demokratische Bildungsarbeit) ou pour aider la recherche scientifique ou les pays en voie de développement, elles s'élevaient en 1996 à 620 millions DM (environ 320 millions euros) au lieu de 14 millions DM en 1994 (pp. 135 et 167). La croissance a été d'autant plus rapide que l'opinion publique et la Cour constitutionnelle fédérale ne se sont intéressées qu'au financement des partis proprement dits et que les finances des fondations sont particulièrement opaques. Enfin les fonds versés aux collaborateurs des députés fédéraux et régionaux se sont élevés en 1995 à 230 millions DM (environ 120 millions euros). Si on ajoute les deux formes de financement (directe et indirecte) des partis, on constate que pendant la législature 1991-94, les partis politiques ont reçu près de 6 milliards DM (3, 075 milliards euros) (p. 186).

La troisième partie du premier livre est consacrée aux sommes qui sont versées directement aux députés. Ces sommes se subdivisent pour le Bundestag et la quasi-totalité des Parlements régionaux en deux parties: la rémunération dite alimentaire et les indemnités pour frais. Le montant des rémunérations "alimentaires" est assez élevé car la Cour constitutionnelle fédérale a jugé que même les députés régionaux devaient être des politiciens à plein temps, quoique, dans certains Länder, les fonctions de député régional et de fonctionnaire puissent être cumulées. Ainsi en 1996, la rémunération alimentaire variait de 11 300 DM (environ 5800 euros : Bundestag et Landtag de Hesse) à 6000 DM (la plupart des Länder territoriaux) ou 5 000 DM (Villes-Länder), À cette somme s'ajoutent les indemnités forfaitaires qui prennent un caractère global au Bundestag (6 150 DM en 1996 et une voiture en propre) ou seulement partiel (une somme forfaitaire à laquelle s'ajoutent des frais de déplacement forfaitaires). En outre, l'auteur mentionne le versement de la rémunération "alimentaire" pendant les quatre mois qui suivent la fin de mandat et le versement de pensions de 7775 DM par mois (4000 euros) après 18 années de mandat. Pour remédier à la situation l'auteur recommande que les décisions financières concernant la vie politique soient prises en ce domaine par le peuple lui-même et non plus par les intérêts eux-mêmes qui sont évidemment tentés de se servir généreusement.

Le second livre a pour titre "*Un ventre plein n'aime pas décider. La classe politique - égocentrique et éloignée de la base*". Il montre tout d'abord que les politiciens forment une véritable classe sociale avec sa propre élite, que celle-ci a des intérêts corporatifs à défendre, ce qui se traduit par le contrôle des candidatures aux élections législatives par les partis et par la préférence donnée au recrutement de fonctionnaires ou de lobbyistes comme candidats, et qu'elle a simplement une volonté de puissance, au besoin au moyen d'ententes entre les grands partis et en s'en remettant assez largement à une oligarchie de dirigeants. Puis la "symbiose entre la classe politique et la fonction publique" est longuement décrite, du fait que les fonctionnaires sont omniprésents dans les partis et que bien des emplois publics

sont réservés aux titulaires d'une carte de parti (Ämterpatronage). Puis vient la description des relations étroites entre hommes politiques et lobbyistes. Les conséquences d'une telle situation sont catastrophiques: Il n'y a plus de séparation des pouvoirs, ni horizontale (les partis dominent les trois pouvoirs), ni verticale (les dirigeants des Länder se préoccupent plus des intérêts de leur parti que de celui de leur Land), les électeurs ne peuvent plus se faire entendre de la classe politique et enfin, tout le système fonctionne sans que soient prises les décisions importantes qui s'imposent. Le remède est rapidement esquissé: introduire les votations populaires au niveau fédéral comme au niveau des Länder (où elles existent plutôt de façon théorique) et élection directe des chefs de gouvernement des Länder.

Le troisième livre a pour titre "*Serviteurs de plusieurs maîtres*". Les cumuls (*doubles et triples*) de rémunération des politiciens. L'ouvrage commence par décrire le système de rémunération des députés fédéraux et régionaux; ce faisant, il complète l'ouvrage précédent en donnant quelques exemples particulièrement spectaculaires. Le plus extraordinaire est sans doute le cas de Mme Yser, âgée de 35 ans en 1998. Quand elle quitta ses fonctions (assez peu prenantes) de secrétaire d'Etat parlementaire, elle reçut à la fois une rémunération transitoire (Übergangsgeld) de 11800 DM (6 000 euros) pendant les 3 premiers mois et de 4 400 DM (2 250 euros) pendant les 33 mois suivants, ensuite une rémunération de la part d'un lobby, l'Association des laboratoires pharmaceutiques, soit 400 000 DM par an (205 000 euros) et enfin une rémunération de député du Bundestag de 12 350 DM par mois (6350 euros) et 20 000 DM par mois pour ses collaborateurs. Enfin, quand elle aura 55 ans, elle aura déjà acquis une pension de 5400 DM (2500 euros) par mois pour les cinq ans de secrétaire d'Etat de 4000 DM par mois si elle a été députée pendant 7 ans et demi (pp. 39 et suiv.).

Puis l'ouvrage donne des indications sur les rémunérations des ministres et des secrétaires d'Etat. Si la rémunération des ministres fédéraux apparaît encore assez justifiée, les rémunérations des autres membres de gouvernement sont excessives: si on y inclut les droits à pension, la rémunération mensuelle brute des secrétaires d'Etat fédéraux s'élève à 32710 DM (4 5000 euros) alors qu'ils ont peu de travail et celle des ministres des Länder s'élève à 52 000 DM (26 5000 euros) alors que certains Länder ne sont que des villes ou ont des territoires équivalents à un département ou une petite région française. Enfin, l'auteur met en lumière la fréquence des cumuls de rémunérations: député et ministre, député et maire, député et ministre retraité, député et président de la chambre, et également des cumuls de pensions, par exemple, si l'ancienne présidente du Bundestag cesse d'être députée, elle recevra trois pensions comme ancienne députée pendant 12 ans, ancienne présidente pendant 10 ans, et ancienne ministre pendant trois ans, soit un total de 16 500 DM par mois (8 500 euros).

Le quatrième livre a pour titre "*De la belle apparence de la démocratie. Politique sans responsables - le peuple mis de côté*". Ce livre a un double objet. Le premier est de montrer que le fédéralisme n'est plus qu'une façade, non seulement du fait que les assemblées régionales perdent constamment des compétences au profit de la Fédération (ou parfois de l'Union européenne) en vertu des révisions constitutionnelles, mais surtout du fait que le pouvoir se concentre de plus en plus entre les mains des Ministres-Présidents, lesquels font souvent passer l'intérêt de leur parti devant celui de leur Land ou négocient avec le chancelier fédéral et les autres chefs d'exécutifs régionaux de compromis sur les lois qu'ils proposeront à leur Landtag ou sur les ressources financières qui reviendront à leur Land. Le second objet est de montrer que la classe politique s'oppose à toute extension de la démocratie directe de peur de perdre son pouvoir. Certes les institutions de la démocratie directe existent dans les constitutions des Länder (voir le tableau que nous en avons dressé à l'occasion d'un colloque in: G.Conac / D.Maus, Le référendum, quel avenir ? Expériences étrangères, La France, STH, 1990, p.53), mais elles sont entourées de conditions si restrictives qu'elles ne parviennent pas à se développer. En réalité, celles-ci ne sont vivantes que dans le cadre des communes où elles fonctionnent de façon très satisfaisante. Or ces institutions fonctionnent bien comme d'ailleurs en Suisse et aux États-Unis.

Le cinquième livre a pour titre: "Le système. Les machinations du pouvoir". Ce livre traite à peu près tous les questions étudiées dans les autres ouvrages et en constitue ainsi à la fois une mise-à-jour et une sorte de synthèse. Le plan général est toujours le même. Dans un premier temps, la réalité du fonctionnement des institutions allemandes est dénoncé, puis des remèdes sont proposés. La description de la situation est ainsi menée: le politicien n'est pas un homme recherché pour son aptitude à mener une politique nouvelle, mais pour son aptitude à servir la stratégie de conquête et de consolidation du pouvoir de son parti. Les politiciens cherchent moins à entrer en concurrence entre eux qu'à s'entendre pour venir au mieux de leurs intérêts les règles du jeu politique, qu'il s'agisse du quasi-monopole des désignations de candidats à l'élection ou du financement des partis politiques. ou encore de l'aménagement des rapports entre la fédération et les Länder. Pour conquérir et maintenir son pouvoir, la classe politique est amenée à réserver les nominations aux emplois publics aux seuls titulaires d'une carte de parti tout en respectant l'équilibre des forces entre les parties prenantes, à pratiquer la corruption en abusant systématiquement de son pouvoir d'influence sur les décisions publiques, à s'assurer le contrôle des médias, notamment ceux de la radio et de la télévision, dont les conseils d'administration doivent comporter un nombre important de représentants des forces politiques, à réserver des avantages divers aux professeurs de droit constitutionnel susceptibles d'exercer une influence dans des commissions de réflexion ou sur la jurisprudence, à contrôler entièrement la désignation des juges constitutionnels de la Fédération et des Länder (en Bavière, la CSU désigne seule tous les juges depuis cinquante ans). Ainsi le système "officiel", celui de la Loi fondamentale et de la science du droit constitutionnel, a de moins en moins: de points communs avec le système de la pratique politique, système dans lequel le citoyen n'a plus d'influence et où il n'y a plus de séparation des pouvoirs, mais simplement un partage du pouvoir entre clans rivaux. Pour y remédier, l'auteur propose de s'inspirer de la réforme démocratique intervenue entre 1890 et 1970 aux États-Unis, à savoir le recours à l'élection directe au moins pour les Ministres-présidents des Länder, un droit électoral dans lequel les partis n'ont plus le quasi-monopole des candidatures aux élections et dans lequel le scrutin par liste est assoupli, la compétence exclusive du peuple pour modifier la constitution et les règles législatives du jeu politique (droit électoral, droit des partis), à un droit d'initiative et de votation législative et enfin élit directement les ministres-présidents des Länder.

Tels sont rapidement présentés cinq livres qui émanent d'un des meilleurs auteurs critiques du système des partis en Allemagne et qui ont le mérite de donner accès à des informations souvent difficiles à trouver dans les ouvrages de pur droit constitutionnel.

Michel FROMONT

(aus: Revue du droit politique 2003, S. 1203-1207)