

Motion

0791 Masshardt, Langenthal (PS-JS)
Schnegg-Affolter, Lyss (PEV)
Contini, Bienne (Les Verts)

Cosignataires: 38

Déposée le: 29.11.2007

Transparence sur le financement des partis

Le Conseil-exécutif est chargé de créer des bases légales obligeant

- les partis représentés au Grand Conseil à rendre compte chaque année des modalités de leur financement ;
- les partis à publier leurs comptes
 - a) de campagne électorale, nationale et cantonale,
 - b) de campagne référendaire.

Le canton de Berne n'a à ce jour pas de réglementation concernant la publication des comptes des partis. C'est une erreur, car la population devrait connaître les modalités de financement des partis. Elle devrait aussi savoir comment et par qui sont financées les campagnes électorales ou référendaires. Un regain de transparence serait utile, les dernières élections fédérales ayant montré que, dans notre canton comme ailleurs, les partis ne sont pas tous logés à la même enseigne. Il importe que les liens entre les groupes de pression et les partis soient rendus publics, au minimum avant le scrutin.

La loi bernoise oblige les membres du Grand Conseil à signaler leurs liens d'intérêt. Cette réglementation a été édictée dans un souci de transparence, pour permettre au public de savoir à quelles influences s'exposent les parlementaires. Rien ne serait donc plus logique que d'étendre cette transparence aux partis et aux groupes parlementaires.

Cette transparence est réclamée au niveau fédéral depuis les années 1970, en vain hélas. La population est pourtant en droit d'exiger un peu plus d'ouverture de la part des partis. S'ils n'ont rien à cacher, pourquoi ne publient-ils pas leurs comptes ? Depuis quelques décennies, la transparence joue un rôle toujours plus grand dans la stratégie de communication des autorités. Le canton de Berne a d'ailleurs introduit le principe de publicité et de transparence de l'administration. Le secret entretenu par les partis sur leurs sources de financement est un peu glorieux résidu d'ancien régime. La démocratie se nourrit de l'ouverture. Il n'y a de libre formation de l'opinion que si les citoyens et les citoyennes savent quels groupes de pression financent les partis et leurs campagnes. Les groupements politiques doivent donc avoir l'obligation de publier leurs comptes et d'indiquer leurs sources de financement quand il s'agit de montants élevés.

Réponse du Conseil-exécutif

1. Les partis et la concurrence politique

Les partis jouent un rôle essentiel dans le système politique. Ils contribuent à structurer le débat démocratique avant les élections et votations, préparent le choix de candidats et candidates et laissent de manière générale leur empreinte sur la formation de l'opinion. Leur rôle est défini aussi bien dans la Constitution fédérale que dans la Constitution cantonale. Les partis sont un relais important entre le corps électoral et l'Etat. En même temps, ils sont en concurrence pour la participation au pouvoir et la possibilité d'exercer leur influence sur les décisions politiques selon la volonté de leur base.

Cette concurrence politique est déterminée notamment par le système de financement des partis et par les ressources financières qu'ils sont en mesure d'engager dans les campagnes précédant les votations et les élections. Dans tout système politique, il est essentiel de mettre en place les règles du jeu appelées à présider au financement des partis afin de garantir la loyauté de la concurrence qu'ils se livrent pour le pouvoir politique. Le débat doit porter non seulement sur le financement des partis et leurs campagnes avant les élections et votations, mais également sur l'égalité des chances, l'ouverture et la transparence par rapport au public.

Ces derniers temps, il est apparu que d'importantes ressources financières sont engagées en Suisse dans les campagnes des votations et des élections. Ce fait s'accompagne d'un besoin de transparence au sujet des dépenses et des dons, un besoin que l'on peut observer également dans la majorité de la population suisse (cf. NZZ du 22 octobre 2007, p. 11).

2. Financement des partis et obligation d'informer

Le lien entre l'obligation d'informer sur les finances du parti et l'existence d'un financement direct par l'Etat est souvent mis en évidence : la Suisse est aujourd'hui pratiquement le seul pays d'Europe occidentale qui n'ait pas au niveau national de système public et direct de financement des partis. La République fédérale d'Allemagne s'est dotée d'un tel système déjà en 1959. Dans les années qui ont suivi, des modalités différenciées ont été développées qui prévoient depuis 1994 des subsides publics directs, un allègement fiscal sur les dons et contributions aux partis et l'obligation d'informer. Même les pays qui, comme la Suisse, font preuve d'une grande retenue dans le soutien qu'ils accordent aux groupements politiques, ont réglé ces dernières années le statut des partis et la question de leur financement (NL, GB). L'obligation d'informer sur les recettes et les dépenses, mais également sur les dons perçus, y a été liée.

2.1. Confédération

Il y a eu au niveau fédéral diverses tentatives pour obtenir l'introduction du financement public (et direct) des partis. Dans le domaine de l'aide aux partis, une initiative demandant l'indemnisation des prestations fournies par les partis politiques (notamment dans le domaine de la formation) est actuellement en cours d'examen (Hans-Jürg Fehr [06.407]: Indemnisation des prestations indispensables fournies par les partis politiques).

Pour ce qui est de la question de la manière de gérer les dons aux partis, un projet fédéral est actuellement en procédure de consultation qui prévoit notamment la modification de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD, RS 642.11), en réalisation d'une initiative parlementaire (Max Reimann [06.463] Déductibilité fiscale des versements en faveur de partis politiques); selon ce projet, les cotisations et les dons versés par une personne physique ou morale en faveur d'un parti politique doivent être déductibles du revenu imposable ou du bénéfice net jusqu'à concurrence de 10 000 francs à titre de déduction générale ou de charge justifiée par l'usage commercial.

Le Conseil-exécutif adopte une position favorable à l'égard de ce projet. Dans le canton de Berne, les dons aux partis sont d'ores et déjà déductibles.

2.2 Cantons

Seuls Fribourg et Genève connaissent un modèle de soutien public aux partis; dans les autres cantons, le soutien aux partis est indirect comme au niveau fédéral, et il prend notamment la forme de contributions aux groupes parlementaires. Dans le canton de *Fribourg* les partis politiques et les groupes d'électeurs bénéficient d'un soutien dans l'optique des élections fédérales et cantonales. La contribution est versée quand le parti a obtenu un certain pourcentage des suffrages. La répartition a lieu sur la base d'une clé définie dans la loi. Les partis n'ont toutefois pas l'obligation de rendre compte de l'utilisation de cet argent.

Le canton de *Genève*, quant à lui, prévoit dans sa loi sur les droits politiques que l'Etat participe pour un montant variant selon l'importance du scrutin, mais ne pouvant pas dépasser un maximum de 10 000 francs par liste, aux frais électoraux des partis politiques, autres associations ou groupements prenant part à une élection à l'exception de l'élection du Conseil national (art. 82 Loi du 15 octobre 1982 sur l'exercice des droits politiques [LEDP, RSG A 5 05]). Tout parti politique, association ou groupement qui dépose des listes de candidats pour des *élections* fédérales, cantonales ou municipales a l'obligation de soumettre chaque année ses comptes annuels à l'inspection cantonale des finances, avec la liste de ses donateurs. Les dons anonymes ou sous pseudonyme sont interdits. De même, tout groupement qui dépose une prise de position lors d'une *votation* fédérale, cantonale ou municipale dépose dans les 60 jours les comptes relatifs à l'opération de vote concernée, y compris la liste des donateurs, à l'inspection cantonale des finances. A défaut, la participation de l'Etat aux frais électoraux du parti politique, association ou groupement n'est pas versée. Les comptes déposés et les listes de donateurs sont consultables par toute personne exerçant ses droits politiques dans le canton (art. 29A LEDP).

Le canton du *Tessin* impose l'obligation d'informer concernant les dons au-delà d'un certain montant (CHF 10 000.--).

3. Financement des partis et obligation d'informer dans le canton de Berne

3.1. Discussion à ce stade

Au niveau cantonal, la question du financement des partis tout comme celle de la transparence ont été discutées à diverses reprises. Une intervention déposée en 2005 demandait la création des bases légales nécessaires pour que les partis qui bénéficient du soutien financier du canton sous la forme de la subvention versée à leur groupe parlementaire soient obligés de rendre compte chaque année de leur système de financement (M 047/05 Rickenbacher: Faire la transparence sur le financement des partis). Le Grand Conseil a rejeté cette motion par 83 voix contre 66 et 1 abstention [cf. Journal du Grand Conseil 2005, p. 515 ss]).

D'autres motions qui demandaient respectivement le plafonnement des dépenses électorales et la transparence du financement des élections et votations ont également été rejetées (M 125/01 Gagnebin; rejetée par 81 voix contre 49 et 2 abstentions [Journal 2001, p. 1022 ss] et M 059/00 Pulver; transformée en postulat, rejetée par 89 voix contre 57 et 1 abstention [cf. Journal du Grand Conseil 2000, p. 507 ss, surtout p. 511]).

3.2 Motion Masshardt

L'auteure de la motion demande la création des bases légales nécessaires pour que les partis représentés au Grand Conseil soient tenus de *rendre compte* chaque année des modalités de leur financement et de publier leurs comptes de campagne électorale, nationale et cantonale, et de campagne référendaire. Ce qui distingue ces deux demandes est certainement le fait que dans le premier cas, le compte rendu doit renseigner sur les modalités de financement des partis (cotisations, dons, etc.), alors que dans le second cas, il s'agit plus précisément de révéler le financement des campagnes.

Sous l'angle politique, différents arguments parlent pour ou contre l'instauration de la transparence demandée:

3.3 Arguments contre la transparence

Les élections et les votations font partie du processus de formation de l'opinion et de la volonté publiques.

Un autre argument contre la mise en œuvre de la mesure demandée est le fait que l'engagement de moyens financiers même importants dans les campagnes des votations et des élections est dans la nature des choses. Les électeurs et électrices sont parfaitement capables de voir clair dans les intérêts des parties en présence et de distinguer les forces sociales qui portent les différents comités (maturité des électeurs et électrices).

En corollaire à l'obligation de transparence, il y a le travail administratif qui y est liée ainsi que le risque de la voir tourner.

3.4. Arguments pour la transparence

Si elles existaient, les bases légales demandées pourraient permettre aux électeurs et électrices de s'informer sur l'influence politique des gros bailleurs de fonds, les tenants et aboutissants financiers et les dépendances potentielles des partis en général et des comités chargés d'organiser les campagnes en particulier. Ce serait favorable à l'expression fidèle et sûre de leur volonté, qui fait partie intégrante de la garantie des droits politiques préconisée à l'article 34, alinéa 2 Cst.

Les ressources humaines et financières des partis sont de manière générale limitées, bien qu'il y ait d'importantes différences. Les groupements politiques ne disposent pas tous des mêmes moyens d'influence privés, ce qui est la conséquence des différences entre eux s'agissant de leurs sources de financement extérieures. Le résultat en est l'inégalité des moyens dans les campagnes. La transparence pourrait contribuer à instaurer entre les partis une plus grande égalité des chances

4. Position du Conseil-exécutif pour la transparence

Dans les réponses qu'il a apportées aux différentes interventions déposées sur le financement des partis, le Conseil-exécutif a adopté la position selon laquelle l'obligation d'informer ne devrait être recherchée que dans le contexte du financement *direct* des partis. Les développements récents l'amènent cependant à considérer que si elle prend la forme d'une présentation des comptes, notamment des comptes des campagnes, la transparence du système de financement des partis est de fait, même s'il n'y a pas de système de financement direct, dans l'intérêt public et favorable à une saine concurrence politique: dans le rapport final de l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe) du 3 avril 2008 sur les élections fédérales du 21 octobre 2007, les observateurs concluent eux aussi que la publication des modalités de financement des partis pourrait contribuer à une plus grande transparence. Les électeurs et électrices ne peuvent prendre de décision politique à l'issue d'un processus de formation de l'opinion entièrement libre que s'ils savent quels sont les intérêts qui servent de moteur aux campagnes des votations et des élections, et quel est leur investissement. De plus, la transparence peut influencer favorablement l'égalité des chances entre les partis.

Etant donné que par l'intermédiaire des groupes parlementaires, les partis bénéficient aussi bien au niveau fédéral qu'au niveau cantonal d'une aide financière dont l'affectation est liée, le Conseil-exécutif estime qu'un système de présentation des comptes annuels et du décompte concernant une votation particulière, comme celui que connaît le canton de Genève, serait bénéfique.

Proposition: adoption.

Au Grand Conseil