

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 301-2015
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2015.RRGR.1149

Déposée le: 25.11.2015

Motion de groupe: Oui
Motion de commission: Non
Déposée par: PS-JS-PSA (Wüthrich, Huttwil) (porte-parole)
PS-JS-PSA (Marti, Bern)
PS-JS-PSA (Aebersold, Bern)
Cosignataires: 0

Urgence demandée: Non
Urgence accordée: Non

N° d'ACE: 513/2016 du 04.05.2016
Direction: Chancellerie d'Etat
Classification: —
Proposition du Conseil-exécutif: **Rejet**



Faire la transparence: financement des partis par le canton

Le Conseil-exécutif est chargé

- de soumettre au Grand Conseil des bases légales prévoyant l'introduction d'un système cantonal de financement des partis ;
- d'obliger les communes à mettre gratuitement à la disposition des partis des espaces d'affichage pour les campagnes référendaires et électorales.

Développement :

Les partis contribuent pour une part importante au fonctionnement du régime démocratique. La Constitution fédérale décrit leur mission en ces termes : « Les partis politiques contribuent à former l'opinion et la volonté populaires. » La législation fédérale et la législation cantonale prévoient en outre que les partis sont invités à prendre position sur les projets de loi et les autres projets importants. Ils ont en outre pour tâche de recruter des candidats et des candidates aux charges publiques, de contribuer à la formation de l'opinion sur les dossiers politiques et de participer à la procédure de consultation.

La société et l'Etat profitent de ces prestations à divers égards. Pourtant, l'Etat n'indemnise pas le travail accompli par les partis. Quelques rares citoyens et citoyennes financent les partis par leurs cotisations de membre et par des dons. Des entreprises mettent aussi parfois la main à la poche. D'une manière générale toutefois, la société ne soutient qu'insuffisamment le travail des partis. Or, celui ou celle qui prend la carte d'un parti le fait pour l'engagement politique et pas pour la collecte de fonds.

Certaines communes versent une contribution aux partis. Le but de la présente motion, c'est que le canton finance les sections cantonales des partis. Les conditions à remplir seront laissées très vagues. On pourrait imaginer que seuls les partis ayant recueilli au moins un pour cent des suffrages lors de l'élection du Grand Conseil bénéficient du soutien du canton.

Le montant des ressources financières ou autres à disposition du parti est un facteur de réussite décisif, outre l'attrait de ses candidats et candidates, ses prestations, les valeurs qu'il défend, ses objectifs et les thèmes qu'il traite. C'est la raison pour laquelle la répartition des moyens est si importante si l'on veut que la campagne électorale soit équitable et que le résultat, soit la couleur politique du parlement, soit admis par tous.

Outre les aides financières, un système d'affichage efficace peut être très utile pour les partis. Quelques communes leur proposent des espaces d'affichage. Cette offre devrait être généralisée. On pourrait prendre comme chiffre de référence le nombre d'habitants et d'habitantes de la commune.

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif s'est déjà exprimé sur la question de la transparence du financement des partis dans sa réponse à la motion 299-2015 « Financement des partis : faire la transparence », déposée en même temps que la présente.

La motionnaire souligne à juste titre le rôle important que jouent les partis dans le système politique. Tout comme la Constitution fédérale, la Constitution cantonale déclare à l'article 65 que les partis contribuent à former l'opinion et la volonté publiques et énonce le principe selon lequel le canton et les communes peuvent les soutenir dans l'accomplissement de cette tâche. Le constituant a toutefois renoncé à leur imposer l'obligation de soutenir les partis.

Diverses interventions parlementaires ont été déposées aux *Chambres fédérales* pour réclamer l'introduction d'un système de financement direct des partis ou des campagnes électorales par l'Etat¹ ; toutefois, il n'existe toujours pas de dispositions légales réglant le financement des partis. Le Conseil fédéral s'est toujours déclaré opposé à la réglementation du financement des partis. Pour appuyer ce rejet, il invoque l'argument des particularités du système politique de la Suisse. Dans un régime de démocratie directe caractérisé par des votations populaires fréquentes, les partis ne sont pas les seuls acteurs de la vie politique. Le système de milice est une autre originalité qui distingue la Suisse d'autres pays (pratiquant le financement des partis)². Le financement indirect des partis par la contribution allouée aux groupes de l'Assemblée fédérale en vertu de la loi du 18 mars 1988 sur les moyens alloués aux parlementaires (LMAP ; RS 171.21) est la

¹ Cf. Rapport sur l'aide aux partis politiques, FF 1989 I 117, 137 ss.

² Réponses aux motions Glättli 15.3714 « Financement des campagnes menées lors des élections et des votations. De la transparence » et 15.3715 « Financement des partis. De la transparence ». Ces deux motions n'ont pas encore été traitées par le Conseil national (état le 12 avril 2016).

seule aide fournie par la Confédération. Le montant de base versé aux groupes s'élève à 144 500 francs, celui versé par député, à 26 800 francs³. Les groupes sont tenus de remettre un rapport à la Délégation administrative de l'Assemblée fédérale sur l'utilisation des contributions. Les partis reçoivent d'autres aides financières indirectes de l'Etat, autrement dit des prestations pécuniaires, sous forme d'allégements et d'avantages⁴. Le droit fédéral autorise ainsi les contribuables à déduire de leurs impôts les cotisations et les versements aux partis : les personnes morales et les personnes physiques peuvent déduire 10 000 francs au maximum au titre des charges justifiées par l'usage commercial et de la déduction générale respectivement⁵.

Les *cantons* de Fribourg, Genève et Neuchâtel sont les seuls à avoir un système de soutien public des partis⁶. Dans le canton de Berne également, les partis représentés au Grand Conseil avec suffisamment de députés pour former un groupe bénéficient d'un soutien indirect par les subventions versées aux groupes : une contribution de base de 24 000 francs par an, plus une contribution de 3500 francs par an et par membre⁷. Mais, à la différence des partis représentés aux Chambres fédérales, les groupes du Grand Conseil bernois n'ont pas de comptes à rendre. Les cantons prennent par ailleurs en charge le coût d'impression des documents pour l'élection du Conseil national (art. 33 LDP⁸) ainsi que le coût d'envoi des documents de propagande électorale⁹, ce qui constitue une autre aide indirecte pour les partis. En 2015, le canton de Berne a dépensé 470 000 francs pour envoyer les documents de propagande électorale des partis. Le droit fiscal bernois prévoit en outre la déductibilité des versements aux partis politiques ainsi que l'exonération fiscale des partis ayant des activités dans le canton ou les communes¹⁰. Certaines communes et certains cantons mettent en outre des espaces publicitaires à la disposition des partis, des comités référendaires ou des comités d'initiative avant les élections et les votations, gratuitement ou à un tarif préférentiel (GE¹¹, NE ; Ville de Berne¹²).

Le canton de *Neuchâtel* a modifié en 2013 sa loi sur les droits politiques, qui interdit désormais les dons anonymes et qui oblige les partis politiques à révéler à la Chancellerie d'Etat l'identité des personnes leur ayant fait un don à partir d'un certain montant¹³. Mais, par ailleurs, chaque parti représenté au Grand Conseil reçoit 3000 francs par siège.

Dans le canton de *Fribourg*, les partis politiques et les groupes d'électeurs et d'électrices bénéficient d'une aide financière de l'Etat lors des élections fédérales et cantonales. L'aide est accordée à condition que le parti ou le groupe ait recueilli un pourcentage déterminé de suffrages. Les

³ Art. 10 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 18 mars 1988 relative à la loi sur les moyens alloués aux parlementaires (OMAP ; RS 171.211)

⁴ Cf. Rapport, FF 1989 I 161 s. et 199

⁵ Art. 33, lit. i de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD ; RS 642.11)

⁶ P. ex. sous forme de participation aux frais de campagne électorale ou référendaire (art. 82 de la loi du 15 octobre 1982 sur l'exercice des droits politiques [LEDP ; RSG A 5 05])

⁷ Art. 131, al. 2 du règlement du Grand Conseil du 4 juin 2014 (RGC ; RSB 151.211) ; cf. également art. 125 RGC

⁸ Loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP ; RS 161.1)

⁹ BE : art. 48 et 49 de la loi du 5 juin 2012 sur les droits politiques (LDP ; RSB 141.1) ; GE : art. 81 et 82 LEDP)

¹⁰ Art. 38, al. 1, lit. m de la loi du 21 mai 2000 sur les impôts (LI ; RSB 661.11) ; art. 83, al. 1, lit. m LI

¹¹ Art. 30 ss LEDP

¹² Cf. art. 19 du règlement du 16 mai 2004 sur la réclame en Ville de Berne [Reglement vom 16. Mai 2004 über die Reklame in der Stadt Bern (Reklamereglement, RR)], SSSB 722.51

¹³ Loi portant modification de la loi sur les droits politiques (LDP) (transparence du financement des partis politiques, des campagnes électorales et de votations) ; Feuille officielle numéro 42, du 18 octobre 2013 ; art. 133a ss LDP

aides sont allouées selon une clé de répartition définie par la loi. Les partis et les groupes n'ont toutefois pas de comptes à rendre¹⁴.

Dans le canton de *Genève*, la loi sur l'exercice des droits politiques prévoit 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 »¹⁵. Mais ils sont tenus de soumettre leurs comptes annuels au Contrôle cantonal des finances. Tout groupement qui dépose une prise de position lors d'une *votation* fédérale, cantonale ou communale doit en outre soumettre dans les 60 jours au Contrôle cantonal des finances les comptes relatifs à l'opération de vote concernée et la liste complète de ses donateurs. Si les documents requis ne sont pas présentés, l'aide financière n'est pas versée.

Position du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif l'a dit dans sa réponse à la motion 299-2015, il est disposé à étudier la question de la transparence du financement des partis ; il propose d'ailleurs l'adoption sous forme de postulat. Il faudra également examiner quelles seraient les conséquences financières et humaines d'une réglementation cantonale sur la transparence avant de se prononcer sur l'opportunité de nouvelles dispositions légales. Le Conseil-exécutif estime cependant que le canton de Berne peut parfaitement prévoir une telle réglementation sans devoir simultanément instaurer un système de financement direct des partis par l'Etat. Le modèle de soutien des partis politiques que pratiquent actuellement le canton de Berne ainsi que la majorité des cantons et la Confédération est adapté à notre système politique et donne de bons résultats. Du fait du système de milice, les partis politiques ont besoin de moins de ressources financières en Suisse que dans d'autres pays. Un système de financement des partis serait nécessairement associé entre autres à des interdictions, des limites pécuniaires, des règles sur la publication des comptes des partis et des sanctions, autant de dispositions engendrant pour le canton un travail administratif à ne pas sous-estimer. La situation financière actuelle du canton est par ailleurs telle qu'il faut éviter toute dépense supplémentaire. Le Conseil-exécutif est par conséquent hostile à l'élaboration de bases légales élargissant les modalités du financement public des partis.

Quant au second point de la motion, qui veut obliger les communes à mettre gratuitement à la disposition des partis des espaces d'affichage pour les campagnes référendaires et électorales, le Conseil-exécutif relève que les communes peuvent d'ores et déjà parfaitement le faire. Il estime qu'il n'est pas nécessaire de leur imposer une obligation. Leur autonomie, dans le domaine des constructions et de l'aménagement en particulier, doit être respectée et elles doivent rester libres de proposer ou non des espaces publicitaires aux partis et groupements politiques, gratuitement ou à un tarif réduit.

Destinataire

- Grand Conseil

¹⁴ FR : Loi du 22 juin 2001 sur la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale (LPFC ; RSF 115.6)

¹⁵ GE: Art. 82 LEDP