



« Financement des partis : faire la transparence »

**Rapport du Conseil-exécutif sur la mise en œuvre de
la motion 299-2015 PS-JS-PSA (Marti, Berne)**

Date de la séance du 16.05.2018

CE :

N° d'affaire : 2015.STA.23717

Direction : Chancellerie d'Etat

Classification : Non classifié

Table des matières

1	Contexte.....	3
2	Possibilités de mise en œuvre dans le canton de Berne	4
2.1	Obligation de transparence	4
2.2	Possibilités pour garantir l'exécution de la réglementation.....	4
3	Appréciation des réglementations cantonales en matière de transparence.....	5
3.1	Evolutions au niveau fédéral	5
3.2	Mise en œuvre d'une réglementation complète	6
3.3	Alternatives à une réglementation complète	7
3.4	Conclusion	8
4	Proposition	8

1 Contexte

La motion 299-2015 intitulée « Financement des partis : faire la transparence » déposée par le groupe PS-JS-PSA¹ demande au Conseil-exécutif de créer des bases légales dans le domaine du financement des partis (obligation de transparence pour les partis, les groupes d'intérêts et les candidats et candidates). Dans sa réponse, le Conseil-exécutif expliquait être favorable à l'adoption de la motion et disposé à préparer un projet de loi sur la transparence du financement des partis politiques et à le soumettre au Grand Conseil. Il considérait toutefois prématuré de prévoir un modèle selon le cadre esquissé aux chiffres 1 à 5 de la motion. Selon lui, il fallait plutôt effectuer des analyses en profondeur pour déterminer les conséquences financières et humaines d'une telle réglementation pour le canton. Il proposait donc l'adoption de la motion sous forme de postulat. Ces arguments ont convaincu le Grand Conseil, qui a adopté la motion sous forme de postulat le 31 mai 2016 par 85 voix contre 64 (0 abstentions).

Plusieurs interventions parlementaires traitant du financement des partis² ont été traitées au niveau fédéral et l'initiative populaire « Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique (initiative sur la transparence) » a été déposée le 10 octobre 2017. Celle-ci demande que la Confédération légifère sur la publicité du financement des partis politiques et des campagnes en vue de votations au niveau fédéral, mais aussi des campagnes en vue d'élections à l'Assemblée fédérale, c'est-à-dire aussi pour les élections cantonales au Conseil des Etats.³ Il convient par ailleurs de mentionner l'initiative Bertschy 17.490 « Mesures incitatives pour améliorer la transparence dans le financement des partis »⁴ déposée le 29 septembre 2017, qui exige que les contributions accordées aux groupes ne soient plus versées qu'aux groupes des partis qui informent chaque année la Chancellerie fédérale et le public de la provenance et du montant des ressources qu'ils reçoivent.

En Suisse, seuls les cantons du Tessin, de Genève et de Neuchâtel possèdent des dispositions sur la transparence du financement des partis. Selon ces règlements cantonaux, les partis ainsi que d'autres acteurs politiques (candidats et candidates, et parfois comités) sont tenus de publier leurs listes de donateurs et donatrices. Dans les cantons de Genève et de Neuchâtel, les partis doivent aussi publier leurs comptes. Ces dernières années, plusieurs autres cantons ont refusé de légiférer sur la transparence.⁵ Les électeurs et électrices des cantons de Fribourg et de Schwyz ont quant à eux récemment accepté des initiatives qui exigent la transparence du financement des partis (allant ainsi à l'encontre des recommandations du gouvernement et du parlement).⁶

¹ Affaire n° 2015.RRGR.1146.

² Entre autres les motions Glättli 15.3714 « Financement des campagnes menées lors des élections et des votations. De la transparence », <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20153714> et 15.3715 « Financement des partis. De la transparence », <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20153715>. Elles visaient à créer de la transparence sur le financement des campagnes précédant les votations et les élections ainsi que le financement des partis, à partir d'un seuil défini. Ces deux motions ont été rejetées par le Conseil national lors de la session d'été 2017.

Voir aussi l'interpellation Masshardt 14.3633 « Transparence du financement des partis politiques. Que fait le Conseil fédéral pour mettre en œuvre les recommandations du GRECO ? », <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20143633>

³ Voir le texte de l'initiative populaire fédérale « Pour plus de transparence dans le financement de la vie politique (initiative sur la transparence) » : <https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis466t.html>

Le Conseil-exécutif rejette l'initiative sur la transparence. Un message en ce sens devrait être disponible d'ici à l'automne 2018, cf. : <https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/aktuell/news/2018/2018-01-314.html>

⁴ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20170490>

⁵ Canton d'Argovie : votation populaire du 28 septembre 2014 ; canton de Bâle-Campagne : votation populaire du 9 juin 2013 ; canton de Soleure : le nombre de signatures nécessaires pour une initiative sur la transparence en 2013 était insuffisant.

⁶ Votations populaires du 4 mars 2018. Canton de Fribourg, initiative constitutionnelle « Transparence du financement de la politique » ; canton de Schwyz, initiative « Für die Offenlegung der Politikfinanzierung (Transparenzinitiative) », voir p. 13 ss, https://www.sz.ch/public/upload/assets/33042/Abstimmungsbotschaft_4_3_2018.pdf (en allemand)

2 Possibilités de mise en œuvre dans le canton de Berne

2.1 Obligation de transparence

Afin de répondre à la demande de la motion, il faudrait commencer par introduire une obligation de transparence : les partis, les candidats et candidates ainsi que les autres acteurs politiques seraient légalement tenus de communiquer aux autorités cantonales (p. ex. la Chancellerie d'Etat) la source de leurs revenus (en particulier les dons) ainsi que les dépenses effectuées pour les campagnes précédant les votations ou les élections à partir d'un certain montant. L'autorité rendrait publiques, d'une manière appropriée, les informations fournies par les partis. La transparence est surtout intéressante dès lors qu'il existe un engagement financier important susceptible d'influencer les acteurs politiques qui en sont bénéficiaires. C'est pourquoi l'obligation de transparence devrait valoir pour les sommes d'argent supérieures à un certain montant (p. ex. les dons à partir de 10 000 francs).

Tout d'abord, le canton de Berne pourrait exiger que les partis représentés au Grand Conseil dévoilent leurs comptes (y compris les dons de nature monétaire ou non) chaque année. Il pourrait en outre créer la transparence avant les dates des votations et des élections en obligeant les groupements politiques (en particulier les comités) ainsi que les candidats et candidates à rendre publiques en temps voulu leurs ressources et leurs dépenses pour le scrutin en question. Dans le canton de Neuchâtel par exemple, les différents acteurs politiques doivent annoncer les dons reçus au plus tard trois semaines avant le jour de l'élection ou de la votation. La Chancellerie d'Etat informe du dépôt de ces informations dans la Feuille officielle au moins neuf jours avant le jour de l'élection ou de la votation.⁷

2.2 Possibilités pour garantir l'exécution de la réglementation

2.2.1 Contrôles officiels

Tout d'abord, des contrôles officiels pourraient permettre de favoriser le respect des dispositions légales de transparence. Pour ce faire, il faudrait disposer d'instruments appropriés permettant à l'autorité compétente de contrôler la plausibilité des indications transmises par les entités soumises à l'obligation de transparence. On pourrait par exemple prévoir des mesures destinées à obtenir des renseignements, comme la possibilité d'exiger des informations supplémentaires. On pourrait en tout cas envisager de vérifier les indications en les comparant (par échantillonnage) aux déductions fiscales réalisées pour des dons en faveur d'un parti politique. D'après le droit fiscal cantonal en vigueur, ces dons ne sont toutefois déductibles qu'à concurrence d'un montant de 5200 francs.⁸

2.2.2 Déclaration spontanée qualifiée

Une autre possibilité serait d'instaurer une déclaration spontanée qualifiée, à l'instar de la réglementation genevoise. Lors de ses contrôles officiels, le canton de Genève se limite à vérifier l'exhaustivité des informations fournies. De plus, les intéressé-e-s doivent systématiquement faire vérifier les comptes et la liste de leurs donateurs et donatrices par des fiduciaires reconnues avant de les déposer.⁹ De cette manière, la tâche de vérification est entre les mains des partis qui doivent se soumettre à la réglementation, ce qui réduit les efforts que les autorités doivent déployer pour les contrôles.

⁷ Art. 133j al. 1 et 2 de la loi du 17 octobre 1984 sur les droits politiques (LDP-NE).

⁸ Voir art. 38, al. 1, lit. m de la loi du 21 mai 2000 sur les impôts (LI ; RSB 661.11). Ce type de contrôle se base sur l'idée d'après laquelle, avec les déductions fiscales, le canton reçoit (la plupart du temps) des informations fiables provenant de tiers (donateurs et donatrices) sur les dons versés aux groupements politiques et profite ainsi d'un autre point de vue sur l'obligation de transparence. Cf. Stefan Schürer, « Offenlegungspflichten für Polit Spenden aus steuerungstheoretischer Sicht », AJP 2016, p. 467 ss et p. 482 ss.

⁹ Art. 29A, al. 9 de la loi du 15 octobre 1982 sur l'exercice des droits politiques (LEDP-GE).

2.2.3 Sanctions

Enfin, des sanctions peuvent aussi servir à faire respecter une obligation légale de transparence. On peut envisager une *amende* qui serait imposée en cas de non-respect des règles sur la transparence. Dans la littérature, il est conseillé de ne pas plafonner le montant des amendes, mais de le subordonner au montant non-déclaré, c'est-à-dire au montant dissimulé. Pour que l'amende soit efficace, il faut qu'elle soit publique afin que le mauvais comportement puisse aussi être sanctionné au niveau politique par les citoyens et citoyennes lors du scrutin suivant.¹⁰

Lier les prestations que le canton accorde déjà aux acteurs politiques au respect des règles de transparence serait un autre type de sanction envisageable. Verser les *subventions aux groupes* uniquement dès lors que leurs partis ont effectivement satisfait à l'obligation de transparence permettrait par exemple de soutenir l'exécution des dispositions légales.¹¹ Lier les *exonérations fiscales des partis politiques à l'exigence de transparence* pourrait constituer un autre moyen de sanction. Le droit actuel soutient indirectement les partis : en effet, les partis politiques ayant des activités dans le canton de Berne ou dans les communes bernoises sont exonérés de l'impôt en tant que personnes morales (art. 83, al. 1, lit. *m* LI). Il serait donc envisageable de n'accorder cette exonération fiscale qu'aux partis qui rendent leurs financements publics¹². Comme les partis politiques sont déjà assujettis à l'impôt fédéral direct, il faut cependant souligner qu'en pratique, ils ne dégagent généralement qu'un bénéfice à peine imposable, notamment en raison des montants exonérés d'impôt, si bien que la perspective de perdre l'exonération fiscale ne serait pas une incitation efficace à se soumettre aux règles en matière de transparence.

3 Appréciation des réglementations cantonales en matière de transparence

3.1 Evolutions au niveau fédéral

Dans le courant de ces prochaines années, le corps électoral suisse devra s'exprimer sur la publicité du financement des partis politiques : une initiative sur la transparence a en effet été déposée au niveau fédéral en automne 2017. Si l'initiative populaire était acceptée, la Confédération devrait notamment édicter des dispositions sur la publicité du financement des partis politiques, des campagnes en vue d'élections à l'Assemblée fédérale ainsi que des campagnes en vue des votations au niveau fédéral (art. 39a, al. 1 Cst. d'après le texte de l'initiative). L'initiative sur la transparence affecterait aussi les élections au Conseil des Etats dans les cantons, parce que ces obligations de transparence doivent aussi être introduites pour les élections à l'Assemblée fédérale. Si le peuple acceptait cette initiative (ou un contre-projet indirect allant dans le même sens), on pourrait s'attendre à devoir modifier les dispositions cantonales sur l'élection des membres bernois du Conseil des Etats.

Pour édicter ses propres prescriptions sur la transparence, le canton de Berne pourrait s'inspirer de la réglementation de l'initiative fédérale sur la transparence. Différentes questions subsistent toutefois au sujet de la mise en œuvre. Dans la situation actuelle, si le canton se dotait de sa propre réglementation, la transparence du financement des partis risquerait d'être réglée différemment au niveau cantonal et au niveau fédéral, et le modèle bernois pourrait devoir être adapté dans peu de temps en raison de l'initiative sur la transparence. Or il faut

¹⁰ Voir Lukas Schaub, « Die Finanzierung von Wahl- und Abstimmungskämpfen. Ein Beitrag zum demokratischen Diskurs und zur politischen Chancengleichheit », Zurich, 2012, p. 412 ; et Schürer, p. 483

¹¹ D'après le droit parlementaire en vigueur, les groupes reçoivent chaque année une contribution de base de 24 000 francs ainsi qu'une contribution supplémentaire de 3500 francs par membre (art. 131, al. 2, règlement du Grand Conseil du 4 juin 2013 [RGC ; RSB 151.211]), et ils ne sont pas obligés d'en rendre compte.

¹² Les vert'libéraux proposent même de n'octroyer des déductions fiscales qu'aux partis qui bénéficient d'un « label de transparence », à l'instar des œuvres de bienfaisance qui doivent également remplir certains critères. Voir labo'vert'libéral – le laboratoire politique ouvert, « Schweizer Parteien & Transparenz : Bald 'in a relationship' ? », Policy Brief, Zürich, 2017, <https://glplab.ch/wp-content/uploads/2017/08/Policy-Brief-Parteienfinanzierung.pdf>, p. 7.

draît éviter de telles divergences, car les nouvelles règles cantonales et fédérales en matière de transparence toucheraient souvent les mêmes acteurs, donnant ainsi lieu à des chevauchements (campagnes cantonales et nationales pour les votations fédérales par exemple).

Au vu de sa compétence normative limitée, on ignore par ailleurs si et dans quelle mesure le canton serait habilité à édicter des règles sur la transparence pour les campagnes de votation et d'élection nationales.

3.2 Mise en œuvre d'une réglementation complète

Sur la base de l'expérience du canton du Tessin, Stefan Schürer note que les obligations de transparence ne suffisent pas à elles seules pour donner une image fidèle du financement des campagnes politiques. Cette obligation doit être complétée par d'autres instruments et accordée avec ceux-ci. L'auteur précise qu'il faut élargir la liste des destinataires afin de faire apparaître clairement les flux financiers aux yeux de la population. Au-delà des partis, des politiciens et des politiciennes, un grand nombre d'acteurs et d'actrices devraient être soumis à l'obligation de transparence (il faudrait en particulier avoir accès aux organisations d'encouragement).¹³ Une réglementation d'une telle ampleur des dons destinés à la politique représenterait une profonde entaille dans le système politique, ce qui générerait de la résistance.¹⁴

Une simple obligation légale de rendre les chiffres publics (cf. chiffre 2.1) ne suffirait probablement pas à produire l'effet escompté dans le canton de Berne ; seul un système complet, prévoyant des contrôles et des sanctions (cf. chiffre 2.2) permettrait d'atteindre la transparence nécessaire dans le domaine du financement des partis.

Les difficultés pratiques de mise en œuvre résultent en particulier de la taille de la liste des destinataires qui est nécessaire pour que la réglementation soit suffisamment efficace, comme mentionné plus tôt. Le canton de Berne devrait par exemple aussi soumettre à l'obligation de transparence les différents comités ad hoc formés pour les votations cantonales (même si ces derniers ne sont pas censés être soumis à cette obligation car les montants dont ils disposent sont trop faibles). Le fait que les candidats et candidates devraient eux aussi être tenus à la transparence (parce que la motion l'exige) montre bien la complexité du sujet. En 2018, ce sont par exemple 2111 candidats et candidates qui ont pris part à l'élection du Grand Conseil et ont dû déclarer l'origine des financements de leur campagne (contre 1905 candidats et candidates à l'élection du Grand Conseil de 2014). Enfin, l'évaluation des activités de campagne d'organisations qui ne sont pas exclusivement politiques impliquerait une charge de travail importante parce que leur campagne à proprement parler se mêle souvent avec du travail d'information.

Un seuil adapté pourrait permettre de soumettre uniquement les montants ayant un certain potentiel d'influence à l'obligation de transparence (p. ex. à partir de 10 000 francs), tandis que les dons d'un montant moins élevé ne devraient pas être déclarés. Les campagnes plus petites et moins chères seraient délibérément déchargées de la procédure administrative liée à l'obligation de transparence. Ce genre de limites pourrait cependant inciter les donateurs, les donatrices et les acteurs et actrices politiques à éluder les dispositions en choisissant des montants inférieurs au seuil soumis à la déclaration ou en morcelant les dons. Dans ce cas, il

¹³ Parce que l'accès aux droits et aux instruments politiques (comme les initiatives et les référendums) en Suisse est délibérément ouvert et ne se limite pas aux partis, il est impératif, notamment pour des raisons d'égalité, de traiter de la même manière les différents acteurs en ce qui concerne la transparence (Patricia M. Schiess Rütimann, « Organisation des politischen Parteien und Parteienfinanzierung », SJZ 107, 2011, p. 329 ss, p. 334 s).

¹⁴ A ce sujet : Schürer, p. 483 ss

faudrait à nouveau procéder à des contrôles minutieux pour mettre au jour ces manœuvres de contournement.¹⁵

Si l'édiction de dispositions sur la transparence va engendrer des dépenses uniques (faire connaître le système, préparer des formulaires pour les comptes, etc.), avec une réglementation complète, il faudra aussi tabler sur une charge de travail administratif périodique. Ce sont surtout les contrôles et les instruments de sanction, sans lesquels il serait impossible de mettre en œuvre efficacement l'obligation de transparence, qui occasionneront ces charges. Il ne faut pas sous-estimer les coûts d'exécution qui en résultent (p. ex. besoins accrus en ressources humaines), dont la hauteur dépendrait des mesures concrètes choisies. Par exemple, le seul contrôle des plus de 2000 candidats et candidates au Grand Conseil entraînerait des coûts administratifs considérables.¹⁶ Ces nouvelles dépenses périodiques seraient en contradiction avec les moyens financiers limités du canton et les efforts déployés par le gouvernement et le parlement en vue d'éviter de nouvelles tâches occasionnant des coûts.

Ces réserves au sujet d'une réglementation complète font face aux avantages que représente la publicité des comptes pour la formation de l'opinion. La transparence recherchée pourrait contribuer à susciter la confiance de la population dans la politique et favoriser l'égalité des chances sur la scène politique. Les électeurs et électrices pourraient se forger opinion sur les votations ou élections de manière plus complète et libre, au niveau cantonal aussi, parce qu'ils seraient mieux informés des intérêts en présence au sein des différents groupements, à condition toutefois que l'on puisse faire la lumière sur les donateurs et donatrices importants avant la date du scrutin en question.¹⁷

3.3 Alternatives à une réglementation complète

Le Conseil-exécutif a aussi étudié des alternatives plus simples et moins coûteuses. Le scénario minimal consisterait à uniquement soumettre les partis représentés au Grand Conseil à l'obligation de transparence et à subordonner le versement des subventions aux groupes à cette obligation comme moyen de pression.¹⁸ Une telle réglementation ne couvrirait toutefois pas les campagnes souvent plus coûteuses menées par les autres groupements politiques. D'autre part, une obligation de transparence limitée irait aussi de pair avec un contrôle des comptes et des listes de donateurs et donatrices déposées, et ce contrôle engendrerait une charge de travail (en particulier à cause du risque de perte des subventions versées aux groupes). Même avec une réglementation exigeant uniquement la publication des flux de trésorerie des campagnes cantonales les plus onéreuses, il ne faut pas sous-estimer la charge de travail engendrée par les contrôles.¹⁹ Dans le cadre de la déclaration spontanée qualifiée mentionnée plus haut, qui se base sur le modèle du canton de Genève (cf. chiffre 2.2.2), le contrôle est effectué par des fiduciaires ; même si cette solution réduirait la charge de travail

¹⁵ Le Conseil fédéral rejette aussi l'initiative sur la transparence parce que les partis ne sont pas les seuls acteurs de la vie politique dans le système suisse de démocratie directe, où les votations populaires sont fréquentes. On trouve aussi des comités et d'autres organisations ad hoc. Une législation applicable à tous ces acteurs générerait un travail administratif considérable. Cf. <https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/aktuell/news/2018/2018-01-314.html>.

¹⁶ Le canton de Genève, qui soumet aussi à l'obligation de transparence les autres groupements politiques qui se présentent avec une liste à des élections, a par exemple constaté que cela générerait un travail administratif disproportionné pour les contrôles. Désormais, pour ces groupements politiques, l'obligation de transparence sera uniquement valable lors de l'année électorale en question, année durant laquelle la majorité des frais de campagne ont lieu. Voir la proposition du Conseil d'Etat au Grand Conseil du canton de Genève, cf. <https://www.ge.ch/document/point-presse-du-conseil-etat-du-8-novembre-2017#extrait-5166>.

¹⁷ L'expérience du canton de Neuchâtel montre que les délais fixés pour annoncer les financements avant une élection ou une votation sont trop courts. Voir le rapport de la chancellerie d'Etat concernant les élections cantonales des 2 et 23 avril 2017 dans le rapport du 11 mai 2017 sur les élections cantonales, https://www.ne.ch/autorites/GC/objets/Documents/Rapports/2017/17606_com.pdf, chiffre. XII, p. 4.

¹⁸ Cf. aussi l'initiative parlementaire fédérale Bertschy 17.490 « Mesures incitatives pour améliorer la transparence dans le financement des partis » mentionnée au chiffre 1.

¹⁹ Une telle réglementation pourrait s'inspirer de la double limite prévue par l'initiative sur la transparence : Quiconque dépense un montant supérieur à 100 000 francs en vue de l'élection à l'Assemblée fédérale ou d'une votation fédérale communique les montants supérieurs à 10 000 francs par personne qu'il a reçus (art. 39a, al. 3, Cst. d'après le texte de l'initiative).

des autorités, elle semble inefficace aux yeux du Conseil-exécutif en raison de l'importance des démarches administratives que doivent effectuer les privés soumis à l'obligation de transparence (partis, comités, etc.).

Une *obligation de déclarer* « spontanée » sans vérifications étendues constituerait une autre option. Les expériences des cantons du Tessin et de Neuchâtel montrent qu'une telle réglementation peut dans une certaine mesure sensibiliser les intéressé-e-s à la transparence et qu'elle représente une charge de travail minime pour l'administration (publication des informations concernant les dons). Toutefois, on a constaté que les personnes et les groupements politiques soumis à l'obligation de transparence communiquaient peu d'informations au sujet de leurs finances (peut-être aussi parce que le seuil nécessaire n'était pas atteint). De plus, l'intérêt du public pour les informations publiées a jusqu'à présent été modeste. Les règles de transparence n'étant pas applicables, le Conseil-exécutif ne souhaite pas avoir recours à une législation de ce type, d'ordre plutôt symbolique. Enfin, le rapport entre la charge de travail légistique et la transparence obtenue serait défavorable.

3.4 Conclusion

Même si des sommes d'argent considérables sont engagées pour des campagnes cantonales importantes, l'impact potentiel de ces campagnes sur les résultats est généralement plus limité au niveau cantonal qu'à l'échelle fédérale. L'intérêt du public d'avoir accès aux informations sur les flux de trésorerie est d'autant moins fort. Le Conseil-exécutif considère de manière générale que les charges financières engendrées par la mise en place d'une obligation de transparence efficace au niveau cantonal dépassent les avantages qui peuvent en être attendus en termes de libre formation de l'opinion des électeurs et électrices.

Compte tenu des difficultés de mise en œuvre mentionnées, des coûts administratifs attendus et des développements actuels à l'échelle fédérale, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de renoncer pour le moment à poursuivre la mise en œuvre de la motion adoptée sous forme de postulat.

4 Proposition

Au vu de l'étude menée et des explications du présent rapport, le Conseil-exécutif conclut qu'à l'heure actuelle il n'y a pas lieu d'élaborer des règles légales de transparence dans le domaine du financement des partis. Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport selon l'article 52, alinéa 1, lettre c de la loi sur le Grand Conseil du 4 juin 2013 (LGC ; RSB 151.21).