



Le financement des partis en Suisse: de l'opacité à la transparence

HILMAR GERNET



NOVEMBRE 2008

Rédaction: Hilmar Gernet

Graphisme et réalisation: promotas werbeatelier, Schenkon LU

Traduit de l'allemand par Nelly Lasserre-Jomini, Vevey

Foi & économie – Bureau d'information interconfessionnel

Case postale 245, CH-1707 Fribourg

Tél. 026 481 11 32, Fax 026 481 24 87

glawi.fe@bluewin.ch, www.foi-économie.ch



Hilmar Gernet


Directeur du Service "Politique & Société" de la Banque Raiffeisen Suisse

Le financement des partis en Suisse: de l'opacité à la transparence

En politique on ne ment jamais autant que lorsqu'il est question des dépenses pour les campagnes électorales – les arracheurs de dents sont légion. Par comparaison, les exagérations volontiers attribuées aux pêcheurs et aux chasseurs font figure de broutilles vénielles. La sagesse populaire assimile d'ailleurs le jour du scrutin à celui de la paie: le politicien touche le salaire qu'on estime lui revenir en fonction de ce qu'il a fait ou négligé de faire.

Sans aucun doute, l'argent est devenu un élément essentiel des chances d'être élu. La capacité à trouver des sources de financement constitue désormais un critère de sélection des candidat(e)s. Lors des élections fédérales de 2007, les personnes qui ont pu mobiliser le plus de ressources en vue d'une campagne médiatique ont aussi été les mieux élus.

Ces élections de 2007 ont été les plus coûteuses de l'histoire de la Suisse. On y a dépensé plus de 50 millions de francs, dont 40% environ (20 millions) de la part de l'UDC. En 2003, les partis gouvernementaux et les Verts n'avaient consacré "que" 16 millions à leurs affiches et annonces (source: *Sonntag*, n° 1, 16 septembre 2007).



Voici quels étaient les budgets officiels des partis gouvernementaux en 2007 (centrales nationales):

PRD: 1,5 million; PDC: 1,5 million; PS: 1,2 million; UDC: 1 million; Verts: 0,05 million. Les budgets totaux en vue des élections au Conseil national, y compris ceux des partis cantonaux et des grandes villes, se présentaient comme suit:

PRD: 3,8 millions; PDC: 3,5 millions; PS: 4,5 millions; UDC: 3,5 millions; Verts: 1,3 million, soit au total 16,6 millions (source: *Sonntag*, n° 1, 16 septembre 2007).

En comparant les chiffres officiels des partis et ceux auxquels on arrive sur la base des dépenses effectives (annonces, affiches, prospectus, etc.), on constate un "découvert" d'environ 45 millions dans le premier cas et de quelque 34 millions dans le second. Ces "découverts" non identifiés proviennent des candidat(e)s, de leurs comités ou de milieux intéressés. Au vu de ces énormes différences entre les données officielles des partis et les sommes effectivement dépensées, deux questions se posent: d'où vient l'argent? comment régler à l'avenir le financement des campagnes électorales et des activités politiques?

Un sujet d'actualité: l'argent et la politique

De nos jours, dans notre pays, l'attention se porte plus que jamais sur le sujet de "l'argent des partis" et de "l'argent en politique", mais cela n'a rien à voir avec les milliardaires à l'arrière-plan de l'UDC. Le parti des "petits déjeuners paysans" (*Buure-Zmorge*) et de la campagne anti-Widmer-Schlumpf, qui se qualifie lui-même "d'opposition", garde un silence absolu. On ne parle pas de ceux qui mettent la main au portefeuille – ce n'est d'ailleurs pas nécessaire...

Voici trois éléments à verser au dossier "argent et politique", pour illustrer le caractère (relativement) actuel de ce thème.

1. Rapport du Groupe officiel d'observateurs de l'OSCE sur les élections au Conseil national de l'automne 2007: davantage de transparence de la part des partis


SonntagsZeitung du 6 avril 2008 – Faire la lumière dans les caisses des partis: les observateurs de l'OSCE invitent les partis suisses à révéler leur situation financière (Andreas Windlinger):

"Berne / Varsovie Le rapport de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) sur les élections fédérales de l'automne dernier s'est fait attendre longtemps, mais il est maintenant publié et donnera matière à discussion. Certes, les observateurs de l'OSCE décernent à la Suisse un satisfecit globalement positif: les communes ont organisé les scrutins de manière profession-nelle; les électeurs et les candidats font confiance au mode de déroule-ment des élections, comme on peut le lire dans le rapport dont la Sonntagszeitung a pris connaissance. Cependant, l'OSCE propose une série d'améliorations, dont la plus sensationnelle concerne le financement des partis. Elle recommande à la Suisse d'obliger ces derniers à révéler leurs revenus, leurs sources de financement et leurs dépenses, ce qui, aux termes de l'Organisation, 'renforcerait la transparence du processus électoral'."

2. Enquête de l'association de protection des actionnaires ACTARES auprès des principales entreprises suisses cotées en bourse au sujet du financement des partis.

Communiqué de presse d'ACTARES du 18 mars 2008 – Plus de la moitié des 20 principales entreprises suisses soutiennent les partis:

"Une enquête d'ACTARES auprès des principales entreprises suisses cotées en bourse révèle que la moitié au moins des entreprises cotées au SMI (Swiss Market Index) soutiennent directement des partis politiques. Sur la base d'indications incomplètes concernant les bénéficiaires, il apparaît que ce sont surtout les partis bourgeois ou favorables à l'économie qui en profitent. Les montants s'échelonnent entre près de 10'000 et plus de 100'000 francs. Mais la propagande bien visible dans les médias laisse supposer que les moyens mis à la disposition d'associations, de comités d'action et d'agences de relations publiques sont nettement



plus importants que ceux dont disposent les partis politiques. ACTARES demande qu'on renonce à financer les partis et exige plus de transparence sur les influences exercées par les entreprises dans le domaine politique. (...)

Dans les quelques cas où des montants ont été indiqués, ceux-ci vont de 10'000 à quelques dizaines de milliers de francs. Qualifiés de peu importants, ils sont attribués la plupart du temps au niveau fédéral. Une seule entreprise indique un montant à 6 chiffres, qui pourrait atteindre 300'000 francs selon l'agenda politique. Plusieurs entreprises signalent que la loi n'exige pas de déclaration de leur part et se sont abstenues de répondre. Seules 5 des 18 entreprises seraient en faveur de la transparence.

Actuellement, dans 15 cantons, les dons à des partis politiques peuvent être déduits des impôts jusqu'à un montant déterminé. (...) ACTARES demande aux sociétés cotées en bourse de rejoindre le groupe des entreprises qui s'abstiennent et de renoncer à financer les partis politiques. Ceci est incompatible avec le pluralisme d'une société ouverte au public, en particulier si ce financement dépasse les sommes déductibles pour le fisc, réduit le bénéfice et n'est d'aucune utilité pouvant être attestée. Si des entreprises veulent favoriser comme elles l'affirment le système démocratique et de bonnes conditions cadres pour l'économie, elles peuvent le faire par un comportement de contribuable irréprochable."

Réponses des entreprises contactées par ACTARES au sujet de leur financement direct en faveur de partis:

Oui	Non	Pas de réponse
Bâloise, Credit Suisse, Holcim, Julius Bär, Nestlé, Novartis, Roche, Swiss Re, UBS, Zurich Financial Services	ABB, Adecco, Clariant, Nobel Biocare, Richemont, Swatch Group, Swisscom, Syngenta	Swiss Life, Synthès

3. Initiative parlementaire concernant la déductibilité fiscale des versements en faveur de partis politiques (06.463), lancée par le conseiller aux Etats Maximilian Reimann (UDC, AG)

Extrait du Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats du 22 janvier 2008: *“L'initiative parlementaire préconise que les cotisations de membres et les versements attestés effectués par une personne physique en faveur d'un parti politique soient déductibles du revenu imposable. (...) L'initiative parlementaire du 4 octobre 2006 déposée par le conseiller aux Etats Maximilian Reimann (UDC, AG) préconise deux compléments à la législation fédérale relative à la fiscalité. Premièrement, les versements attestés effectués par une personne physique ou morale en faveur d'un parti politique devraient être déductibles du revenu imposable ou du bénéfice net jusqu'à concurrence d'un montant maximal fixé par les Chambres fédérales (10'000 francs). Les personnes morales devraient en outre pouvoir faire valoir les versements en faveur de partis politiques au titre de dépenses nécessaires à la bonne marche des affaires lors du calcul du revenu imposable. Deuxièmement, dans le cadre de l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes, les versements attestés effectués en faveur d'un parti politique doivent être déductibles du revenu imposable ou du bénéfice net jusqu'à concurrence d'un montant maximal fixé conformément au droit cantonal.”*

Le 20 août 2008, le Conseil fédéral a rejeté la déductibilité fiscale des versements en faveur de partis politiques.




L'un des derniers tabous

Les rapports entre l'argent et la politique constituent l'un des derniers tabous. Or les suppositions et les soupçons, les incertitudes et les présomptions foisonnent et entachent la réputation de toutes les personnes participant au processus politique. Nul ne peut vraiment se satisfaire de la situation actuelle:

- ni les grandes entreprises, qui versent des sommes sur les comptes des secrétariats des partis (bourgeois) ou des associations ou clubs de soutien sans en informer leurs actionnaires;
- ni les partis (bourgeois), qui ne pourraient certainement pas assumer leur fonction dans l'Etat sans l'argent provenant de l'économie;
- ni l'Etat, qui s'offre un système politique dont la valeur est largement reconnue, sans être disposé à en payer le prix équitable;
- ni les citoyennes et citoyens, soit l'opinion publique, qui ne savent pas comment les partis sont financés; les décisions politiques qui devraient être prises en connaissance de cause sont mises en question par ce déficit d'information, ce qui est regrettable du point de vue de la démocratie et des considérations politiques (électeurs achetés? crédibilité, transparence, acceptation du système politique et de ses décisions; démocratie à vendre).

Le parti socialiste envisage une initiative populaire contre les versements secrets en faveur des partis, comme on peut le lire dans le *Tagesanzeiger* du 23 octobre 2007. Voici ce que déclare à ce sujet Pierre-Yves Maillard, vice-président du PS: "Il est temps de faire régner une plus grande transparence dans la campagne électorale: les citoyens ont le droit de savoir qui finance les partis." Une initiative de ce genre préconiserait l'introduction de trois mesures constitutionnelles: obligation de publier les versements à des fins électorales; fixation d'une limite supérieure des dons en espèces; pas de financement des partis par l'Etat.

Actuellement, les partis disposent essentiellement des sources de financement suivantes: dons, cotisations, collectes, sponsoring



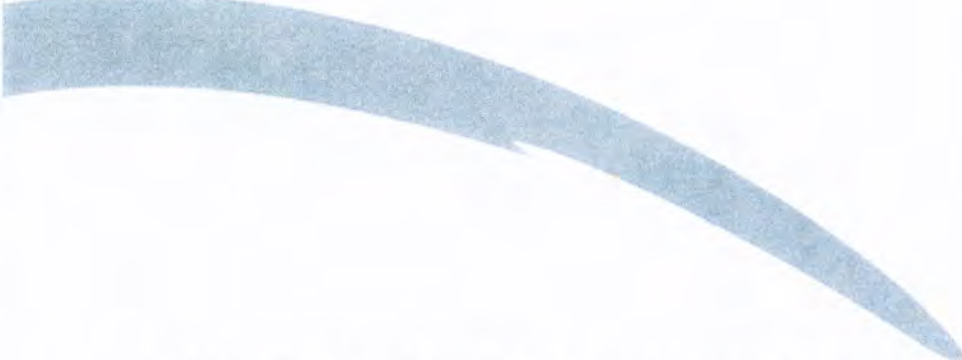
(entreprises, manifestations, prestations en nature), subventions (impression et envoi des listes électorales par l'Etat).

Les partis dans la Constitution fédérale

La Constitution fédérale entrée en vigueur en 2000 est la première qui fasse mention des partis à l'article 137 (Partis politiques): "Les partis politiques contribuent à former l'opinion et la volonté populaires." Il a fallu parcourir un long chemin et surmonter de nombreux obstacles avant que les partis se voient reconnaître leur simple existence constitutionnelle au sein des institutions politiques.

Alors qu'en 1973 les partis réagissaient "plutôt positivement" au premier projet d'article les concernant formulé par le DFJP, les gouvernements cantonaux adoptaient en majorité "une attitude de scepticisme ou de rejet". Un climat "d'opposition diffuse" et l'absence d'un véritable soutien mirent fin prématurément à tout débat politique sur un article consacré aux partis. Le rapport de l'ancien conseiller fédéral Friedrich Traugott Wahlen sur les conditions préalables à une révision totale de la Constitution fédérale (1973) mentionnait les partis comme nouvel "élément structurel" de la politique. Dans les procédures de consultation, ils devaient être assimilés aux associations, et leur financement aurait été réglé "conformément aux principes en vigueur" dans la future Constitution. En 1977, une commission d'experts dirigée par le conseiller fédéral Furgler présenta un projet de Constitution comportant un article sur les partis inspiré par la Loi fondamentale de la République fédérale allemande.


Au cours de la discussion sur l'introduction d'un article sur les partis, René Rhinow constata que pour une fois "le syndrome helvétique du retard chronique" représentait une chance, estimant qu'il évitait au pays le risque d'une solution "patchwork". Pour lui, le financement des partis par l'Etat constitue une nécessité indiscutable, étant donné qu'en démocratie



directe les partis ne disposant pas de ressources financières suffisantes ne peuvent pas exercer la même influence que les groupes de pression plus richement dotés. Dans son rapport sur l'aide aux partis (1988), le Conseil fédéral avait défini les conditions d'une éventuelle attribution de subventions: répartition équitable, indépendance des partis à l'égard de l'Etat, structures démocratiques des partis.

Ainsi donc les partis continuèrent à vivre en marge de la Constitution jusqu'à ce que celle de 2000 leur fasse enfin une place à l'article 137. Dans les discussions de la sous-commission du Conseil national sur la Constitution, on commença par examiner si la mention des partis représentait une innovation (peu souhaitable) ou une adjonction conforme à la réalité de la vie politique. La question de savoir si une telle mention déboucherait sur un éventuel financement des partis donna lieu à des interprétations diamétralement opposées. L'ensemble de la Commission du Conseil national finit par adopter une position claire: un article sur les partis qui aurait des conséquences sur leur financement représenterait une innovation, et il convenait donc de ne pas poursuivre dans cette voie.

La sous-commission du Conseil des Etats rejeta également l'idée que l'article sur les partis puisse déboucher sur l'obligation légale de les financer. En plénière, la Chambre haute se mit donc d'accord sur le fait que cet article ne saurait constituer la base d'un futur financement des partis. La Constitution ne devait pas accorder aux partis une légitimation supplémentaire. Le conseiller aux Etats Carlo Schmid (AI) fut le seul à s'opposer à ce que les partis soient mentionnés dans la Constitution, en avançant l'argument que d'autres groupes, comme les organisations non gouvernementales, participent aussi dans une large mesure à la formation de l'opinion politique, ce qui l'incita à rejeter "cette nouvelle mention un peu malheureuse". Même le conseiller fédéral Koller, son collègue de parti, ne put le convaincre en faisant remarquer que l'article constitutionnel tirait les partis de "leur existence clandestine pour les mettre dans la lumière du droit constitutionnel".




L'un des premiers effets concrets de l'article constitutionnel sur les partis (article 137) fut la création du registre des partis politiques. Les partis disposés à y figurer se voient faciliter le dépôt des candidatures du fait que celles-ci ne doivent plus être appuyées par un certain nombre de signatures. Pour figurer sur cette liste et donc se voir reconnaître la qualité de parti, les groupements doivent répondre aux exigences suivantes de l'ordonnance sur le registre des partis: constituer un groupe, avoir une identité claire, être constitué en association à but essentiellement politique, avoir un nom dans l'ensemble de la Suisse. Derrière ces divers éléments se dissimule ce qu'on voulait éviter à tout prix: une ébauche de définition suisse des partis.

Le fait que les partis et leurs attributions soient mentionnés dans la Constitution (art. 137) leur confère une importance accrue. Ils sont reconnus comme des piliers de la collectivité publique. Leur contribution à la formation de l'opinion et de la volonté populaires est considérée comme essentielle au fonctionnement démocratique de l'Etat. Celui-ci, du fait de son devoir de garantir le fonctionnement de ses institutions et procédures (formation de l'opinion et de la volonté, système proportionnel, choix des candidats, etc.), est tenu de contribuer au soutien et au financement des partis, car la politique et les partis n'ont pas seulement une certaine valeur, ils ont aussi leur prix.

Selon le "commentaire de Saint-Gall" (2007) relatif à l'article 137, la réglementation du financement des partis constitue une quadrature du cercle, puisqu'elle devrait "assurer la transparence tout en garantissant l'existence et l'indépendance des différents partis politiques".

Le "financement intéressé" doit toujours demeurer possible et fait partie du jeu politique dans le cadre des droits populaires, même si ses adversaires les plus déterminés font valoir que les personnes morales n'ont pas de suffrage à accorder et ne devraient donc pas être autorisées à intervenir dans le processus électoral et les scrutins en faisant des dons et en contribuant au financement des campagnes.



Le financement des partis par l'Etat ne doit pas cimenter le statu quo politique mais garantir un système politique transparent. C'est la transparence du financement des partis que demandent en priorité les organisations et les règles internationales. En outre, le financement par l'Etat ne doit pas avoir pour effet la dépendance totale des partis à son égard: les "partis citoyens" ne doivent pas devenir des "partis d'Etat". Pour assurer l'égalité des chances, on préconise de fixer un montant maximum pour les dépenses de campagne des partis, de rendre obligatoire la publication de tous les dons supérieurs à une certaine limite et enfin d'interdire les dons anonymes.

Par rapport aux pratiques internationales, le financement secret des partis tel qu'il est pratiqué en Suisse dégage un relent de corruption. Les suppositions et les soupçons, les incertitudes et les allégations dans ce domaine nuisent à la réputation de la politique et à celle de toutes les personnes qui y jouent un rôle. Notre système démocratique direct se trouve ainsi menacé et déstabilisé, perdant le soutien de la population.


Dans le domaine des partis et de la politique, la Suisse doit passer du financement opaque à la transparence, car la pratique actuelle recèle des dangers non seulement pour les partis mais aussi pour les entreprises:

- les entreprises sont considérées comme liées aux partis politiques du fait qu'elles ne les subventionnent pas tous; elles doivent ainsi rendre des comptes à leurs partenaires (*stakeholders*), lesquels peuvent contester leurs actes (exigence de légitimation);
- au niveau international, les dons aux partis tendent à être assimilés à des infractions comme la corruption, ce qui nuit à la réputation des entreprises;
- il existe un risque de publicité négative si les partis, pour des motifs tactiques ou des raisons de principe, rendent publics les versements opérés en secret.

Débats parlementaires sur les fonds des partis (1964-2005)

Au début, la discussion sur le financement des partis était placée sous le double signe de la protection et de l'innovation. En 1964, le conseiller national Fritz Blatti (PRD, ZH), avec son postulat qui demandait qu'on subventionne les groupes, voulait protéger l'intérêt général de l'Etat contre la tendance à "l'Etat exécutif". En 1967 et 1968, le conseiller national Leo Schürmann (PDC, SO) entendait, par ses deux motions (plan de législature, lignes directrices du gouvernement, structures des partis et organisations), favoriser "un système adapté à notre temps de relations ouvertes dans un cadre général". Conformément à l'esprit de la fin des années 1960, ces deux initiatives politiques reposaient sur des modèles de planification et de faisabilité conçus de manière généreuse. Tant Blatti que Schürmann voyaient dans le soutien financier accordé aux groupes et partis une mesure propre à encourager et à assurer la participation des citoyens au processus politique.

La sympathie à l'égard des partis manifestée de la fin des années 1960 au milieu de la décennie suivante fut de courte durée. En 1973, un projet d'article sur les partis formulé par le DFJP échoua face à une "opposition diffuse", provenant essentiellement des gouvernements cantonaux. Malgré "l'écho encourageant" qu'il reçut des partis et des groupes, cet article, considéré comme "peu apte à susciter le consensus", fut remis dans les tiroirs du Conseil fédéral. Dans le Rapport de 1973 sur les conditions préalables d'une révision totale de la Constitution, Friedrich Traugott Wahlen considérait les partis comme un nouvel "élément structurel" de la politique fédérale. Ils devaient être assimilés à des associations et leur financement serait réglé dans la nouvelle Constitution "conformément aux principes en vigueur". Le projet de Constitution de la Commission d'experts du conseiller fédéral Kurt Furgler (1977) comportait un article sur les partis inspiré par la Loi fondamentale allemande, c'est-à-dire sans conséquences financières concrètes pour les partis. Cependant, dès 1970, les groupes bénéficièrent de subventions, malgré les craintes




d'assister à la professionnalisation du parlement de milice ou de voir les partis "pensionnés" par l'Etat.

En 1976, l'exigence de transparence en matière de dépenses consacrées aux campagnes de votation trouva une majorité au Parlement qui transmit sans débat une motion de Theodor Kloter (AdL ZH). Le sujet global du "financement intéressé" (par les "clubs de millionnaires": banques, industrie de l'énergie) soupçonné de manipuler la démocratie (élections, pressions sur le Parlement) fut repris en 1978 dans des questions et des interpellations du PS. Le Conseil fédéral se garda bien de s'avancer en pionnier sur ce terrain miné: il se borna à constater que les partis avaient un problème financier et les encouragea à faire preuve d'initiative, mais sans insister.


Lors du débat sur le Rapport de législature du Conseil fédéral 1979-1983, le PS et l'UDC préconisèrent un soutien financier de l'Etat aux partis, s'appuyant sur des arguments très semblables, à savoir que l'obligation de rechercher des fonds pour les campagnes électorales et les votations représente un danger pour l'indépendance des partis. Dans les plans de législature qui suivirent (1983-1987, 1987-1991), les partis ne jouent aucun rôle ou sont même totalement absents. Ce manque d'intérêt de la part du Conseil fédéral incita Helmut Hubacher (PS, BS) à agir. Dans une initiative parlementaire de 1981, il demandait que les partis, "ces pauvres hères", soient financés par des fonds pris sur le budget du Département militaire (entre 0,2 et 0,4%). A la suite de cette provocation, on rédigea toute une liste de mesures de soutien conformes à la Constitution en faveur des partis (tarifs postaux réduits, réductions fiscales), mais qui passa elle aussi au tiroir. Au cours des années 1980, diverses interpellations parlementaires exigèrent des informations sur le détournement présumés de fonds publics en faveur de la propagande pour les élections ou les votations.

C'est en 1988 seulement que le Conseil fédéral surmonta son désintérêt pour les aspects matériels du travail des partis en élaborant un rapport consacré à ces derniers. Dans cette première vue d'ensemble de la



fonction et du financement des partis, il formulait trois conditions à une éventuelle attribution de subventions: répartition équitable, indépendance des partis à l'égard de l'Etat, structures internes démocratiques. La réaction des partis à ce rapport fut mitigée: le PRD et le PDC prirent acte de l'exposé et manifestèrent leur scepticisme à l'égard de l'obligation de rendre publiques les finances des formations. Dans le camp bourgeois, l'UDC fut seule à estimer qu'il était "inévitabile" que les partis soient soutenus par les finances publiques, tandis que le PS et les Verts appuyèrent "sans réserve" les propositions du gouvernement. Ils y voyaient des arguments en faveur des interventions parlementaires issues de leurs rangs qui demandaient la transparence dans le financement des campagnes (égalité des chances, effet dissuasif sur des donateurs potentiels, contrôle des dépenses publicitaires, plafonnement des dépenses, etc.). Mais le Conseil fédéral se distança clairement de l'argument réducteur de la gauche faisant du succès aux urnes la conséquence directe des moyens financiers engagés.


A la suite du rapport du Conseil fédéral sur les partis, la Commission préparatoire présenta ses propositions. Elles comportaient l'augmentation des subventions aux groupes (50'000 francs de base plus 9000 francs par membre) et de nombreuses améliorations techniques en faveur des partis (envoi gratuit du matériel de vote, distribution gratuite des listes électorales officielles, facilités accordées au travail des secrétariats des partis et des groupes, etc.). Une évaluation pragmatique des limites à s'imposer avait conduit la Commission d'examen préalable à renoncer à préconiser l'introduction d'un article constitutionnel sur les partis. Tandis que les améliorations pratiques ne soulevèrent guère d'opposition, des voix s'élevèrent au sein du PRD et du PDC pour mettre en garde contre le danger de "self-service dans les caisses de la Confédération". On avança sans succès l'argument du silence "qualifié" de la Constitution au sujet du financement des partis. Le rapport du Conseil fédéral et les débats parlementaires qu'il suscita se traduisirent par un bref "printemps des partis" durant lequel on sema ce qui fut récolté en 2000 avec l'introduction de l'article 137 dans la Constitution fédérale.



Le programme de législature 1991-1995 fit subir un revers aux partis, jugés inaptes à contribuer à la politique de développement durable dans l'optique de la mondialisation. Pour répondre aux défis du monde en mutation, le Conseil fédéral faisait confiance à la troïka Confédération / Cantons / Privés. Cette mise à l'écart des partis ne suscita pas de protestation au sein du Parlement. Malgré le peu de poids accordé naguère comme aujourd'hui au programme politique du gouvernement, il faut tout de même s'étonner et déplorer qu'on puisse le qualifier de "château de sable" sans susciter de contradiction (législature 1999-2003).

Au cours de la décennie 1995-2005, on constate une certaine constance dans l'attitude des Chambres face aux interventions relatives aux partis. On rejette celles qui demandent la transparence du financement des partis et des campagnes ou des dispositions financières restrictives (Zisyadis/1995, Verts/2000, Maillard/2004). En revanche, on accepte les interventions qui s'en prennent à la "vénalité de la démocratie" (1995) ou préconisent l'amélioration des processus démocratiques directs (2000) ou l'équité dans les campagnes de votation (2005). Le conseiller national Andreas Gross (PS, ZH) se montra particulièrement actif, non sans succès. Son intervention en faveur de campagnes équitables représenta un tournant, puisqu'elle fut signée par des parlementaires de poids de l'UDC (Hermann Weyeneth, BE), du PRD (Edi Engelberger, NW) et du PDC (Ruedi Lustenberger, LU). L'idée qu'il faut confier la tâche de former l'opinion publique en vue des scrutins essentiellement aux partis, plutôt qu'à des groupes d'intérêts dotés de grands moyens financiers, recueillit une large majorité de 106 voix contre 66. Reste à voir s'il sera possible, cette fois-ci, de résoudre par une disposition légale ce "problème notoire", mais il est évident que les partis sont d'accord pour procéder à une réévaluation de leur rôle.


Au début, l'article 137 de la Constitution fédérale sur les partis rencontra une opposition considérable de la part des Commissions d'examen des deux Chambres. Il s'agissait de déterminer si un tel article constitue une innovation ou une simple mise à jour pour tenir compte de la réalité.



Dans la conception de la réforme constitutionnelle défendue par les Chambres, seule une mise à jour avait une chance d'être acceptée. Dans les deux Conseils, on adopta le point de vue que seul un article entraînant des conséquences financières constituerait une innovation. Il se trouva une majorité pour accepter de mentionner les partis et leur contribution à la formation de "l'opinion et [de] la volonté populaires" dans la Constitution révisée. On voyait là une légitimation supplémentaire et une réévaluation d'acteurs politiques ayant fait leurs preuves et qui se trouvaient ainsi mentionnés pour la première fois au nombre des "éléments structurels" de l'État.

Depuis 40 ans, les débats parlementaires suisses sur le financement des partis et de la politique reposent sur le même arsenal d'arguments, d'exigences, d'allégations et de polémiques qu'on retrouve dans d'autres pays d'Europe occidentale. Partisans et adversaires du financement des partis par l'État font usage de deux groupes d'arguments divergents. Les partisans exigent la transparence, une limitation des fonds et l'égalité des chances, tandis que les adversaires se réclament de l'indépendance à l'égard de l'État ("partis citoyens" par opposition aux "partis d'État") et du principe de volontariat (adhésion, financement). Les sujets de discussion concrets comprennent notamment la publicité et le contrôle des recettes et des dépenses des partis (obligation de rendre des comptes), l'égalité des chances dans les campagnes électorales et de votations (limites financières), l'indépendance ou la dépendance du Parlement en matière de formation de l'opinion (pression des sources de "financement intéressé"), l'interdiction ou la limitation des dons accordés aux partis par des personnes morales ou privées.

Jusque dans la première moitié des années 1990, on ne constate pas au sein du Parlement de ligne de séparation nette gauche/droite en matière d'approbation ou de rejet du financement des partis par l'État. Tant le Parti socialiste que l'Union démocratique du centre (ancien parti des paysans, artisans et bourgeois PAB), où les Bernois donnaient alors le ton, estimaient ce financement "incontournable" si on voulait éviter que la




pression extérieure sur les partis ne devienne trop forte. C'est ainsi que le PS et l'UDC se prononcèrent à plusieurs reprises en faveur d'un article sur les partis.

Ebauche de modèle de financement des partis

Le principal obstacle à un nouveau modèle suisse de financement des partis est constitué par le fait que le modèle actuel fonctionne, du moins à première vue. Les partis bourgeois ne manifestent aucun intérêt pour de nouvelles dispositions relatives aux formations politiques et à leur financement. Pour lancer un processus politique permettant d'aller de l'avant, il faudrait qu'un certain nombre de conditions soient remplies, à savoir:

- a) prise de conscience du fait que les droits populaires garantis par la Constitution peuvent être entravés par la conjugaison inévitable de difficultés financières des partis et du financement intéressé;
- b) pressions extérieures exercées sur les partis, en premier lieu de la part de leurs bailleurs de fonds secrets; les exigences de transparence et de bonne gouvernance, en partie auto-imposées, inciteront ceux-ci à fermer plus ou moins le robinet des dons; comme le montre la présente étude, il est illusoire de s'en remettre aux initiatives spontanées des partis; au cours des quarante dernières années, le Conseil fédéral et divers experts les ont incités à s'attaquer au sujet brûlant de leur financement, sans susciter le moindre écho;
- c) examen, sous l'angle politique et du droit constitutionnel, de la question de savoir si l'obligation de l'Etat de garantir le bon fonctionnement de ses institutions et procédures implique d'accorder un soutien financier aux partis; "en évoquant expressément les tâches essentielles des partis, la Constitution leur




Confère une importance considérable et fait d'eux des institutions indispensables à la collectivité"; le "commentaire de Saint-Gall" (Bernhard Ehrenzeller et al.(éd.): *Die schweizerische Bundesverfassung*, Zurich, Bâle, Genève, 2002, p. 1435) estime que la contribution des partis à la formation de "l'opinion et [de] la volonté populaires" (art. 137) est un élément essentiel du bon fonctionnement démocratique de l'Etat.

Dans le contexte actuel, le financement des partis par l'Etat constitue une question sensible et complexe, mais la Suisse politique et économique ne peut plus guère se dérober à l'obligation de résoudre ce problème délicat. Je suis d'avis qu'on peut distinguer neuf sujets fondamentaux qui devraient donner lieu à discussion.

1. **Définition des partis** Les débats parlementaires sur le financement des partis au cours des quarante dernières années ont montré qu'il est indispensable de formuler une définition des partis impérative et susceptible d'être admise par la majorité pour servir de base au financement de ceux-ci par l'Etat. Actuellement, la politique suisse ne connaît aucune définition de ce genre.

2. **Améliorer la qualité de la démocratie** Depuis le milieu des années 1990, on constate que les interventions parlementaires préconisant l'obligation de transparence en matière de finances des partis et/ou de dépenses électorales ne recueillent pas de majorité au Parlement. En revanche, celles qui entendent lutter contre la "vénalité" ou pour la "qualité" de la démocratie sont bien reçues et transmises. Cela a été le cas de l'initiative parlementaire de 2005 visant à assurer que lors de votations, la formation de l'opinion soit faite par les partis et non pas par des sources de financement intéressées.

3. **Remplacer le statu quo par un système politique ouvert** La participation aux élections constitue un critère contraignant en vue de l'attribution de subventions. L'Etat doit soutenir financièrement non




seulement les partis représentés au Parlement mais aussi tous ceux dont les objectifs sont conformes à la Constitution. Il ne s'agit pas de garantir le statu quo politique ni celui des ténors des partis, mais de favoriser un système politique ouvert.

4. Financement privé, financement par l'Etat Un financement étatique généreux des partis pourrait entraîner la dépendance structurelle de ceux-ci à l'égard de l'Etat, ce qui risquerait d'entraver leur fonction sociale. Pour éviter ce danger, le financement des partis devrait reposer sur deux piliers: a) dons privés aux partis avec incitations (allègements fiscaux); b) financement par l'Etat, sous forme de remboursement des prestations et frais des partis (tâches courantes, formation politique, campagnes électorales), à quoi pourraient s'ajouter des subventions sans affectation.

5. Dons de personnes morales Les dons aux partis constituent une forme d'expression de l'opinion politique des personnes physiques et morales et donc un élément de leur liberté d'action. Pour ne pas affecter l'égalité des suffrages, on pourrait envisager de limiter les dons de personnes morales. Les partisans d'une interdiction des dons provenant d'entreprises avancent des arguments d'inspiration démocratique: comme les personnes morales ne disposent pas de suffrage, elles ne devraient pas, par le biais de leurs dons, pouvoir influencer les processus des élections et des votations. D'un autre côté, interdire les dons provenant d'entreprises reviendrait à priver les partis de revenus.

6. Travail bénévole, système de milice Les activités au sein des partis sont essentiellement bénévoles, mais ce principe constitue un facteur d'incertitude et de dépendance. Les bénévoles (individus, entreprises) sont libres d'accorder aux partis un soutien en nature ou en espèces ou de le leur refuser. Ce faisant, ils déterminent les ressources et les possibilités de tel ou tel parti, ce qui rend difficiles toute planification financière et mobilisation de fonds à long terme.



7. **Evolution sociale et politique** Un financement des partis adapté à notre époque et compatible avec les principes démocratiques doit intégrer dans sa conception l'évolution constante qui est celle de notre société, et plus particulièrement la tendance à s'engager politiquement "au coup par coup". Au niveau communal en particulier, les partis subissent une forte concurrence de la part de communautés d'intérêts (temporaires) et de mouvements de citoyens. Il ne faut pas oublier en outre que la fonction et la légitimité historiques des structures de l'Etat et donc du système des partis traditionnels sont toujours plus contestées.

8. **Participation des citoyennes et citoyens** La proximité démocratique constitue un critère important en matière de financement officiel des partis, auquel il convient de faire participer les citoyennes et citoyens (par ex. modèle de bonus, financement volontaire, allègements fiscaux pour dons modestes, etc.).

9. **Partis et émancipation des médias** Les médias se distancent toujours plus de leur fonction de diffuseurs, d'intermédiaires ou de "serviteurs" des institutions politiques pour assumer un rôle d'acteurs. Si on ne veut pas que les partis soient livrés sans défense à cette évolution et doivent être soumis aux critères de sélection économiques qui en découlent, il leur faut de l'argent pour faire connaître directement leurs positions par des annonces, des spots télévisés, des affiches, sur Internet, etc. De cette manière, ils pourraient, par leurs propres moyens, accomplir les tâches de formation de l'opinion et de la volonté populaires que leur prescrit l'art. 137 de la Constitution.



Pas d'autre solution que la transparence

Dans la situation actuelle où les partis bourgeois (PRD, UDC, PDC) sont financés essentiellement par l'économie privée, seuls les modèles transparents sont crédibles. Les acteurs politiques doivent s'entendre sur les modalités, mais tout nouvel agencement du financement des partis devrait s'étendre sur une législature, soit quatre ans.

Le succès du projet de financement des partis, éminemment sensible, dépendra de qui lancera le débat. Qui pourraient être les initiateurs? L'espoir formulé en 1969 par le spécialiste du droit public Kurt Eichenberger ne s'est pas concrétisé: "Quel signal d'espoir donneraient les partis en faisant un effort concerté pour entreprendre leur propre régénération!" (*Regeneration der politischen Parteien durch eine Parteiengesetzgebung*, NZZ-Schriften zur Zeit, vol. 11, Zurich, 1969, p. 141). A plusieurs reprises, le Conseil fédéral et les milieux scientifiques ont rappelé que les partis devraient prendre d'un commun accord l'initiative de présenter une proposition de financement partiel par l'Etat, mais ces invites sont demeurées sans écho. Les partis ne semblent pas disposés à considérer un projet de financement comme un investissement pour assurer leur avenir et n'en font pas une priorité de leur ordre du jour. Si la transparence devient une obligation, les partis bénéficiaires de dons considérables ("financement intéressé") devront renoncer à une bonne partie de leurs ressources. C'est certainement là qu'il faut chercher l'origine de leur immobilisme et de leur rigidité dans ce domaine.

Si les partis n'agissent pas, ce sera leurs bailleurs de fonds c'est-à-dire les grandes entreprises suisses qui devront prendre les devants. Celles-ci pourraient jouer un rôle décisif en faveur du financement officiel partiel des partis. La transparence est pour elles une obligation éthique et économique: elles devraient avoir à cœur de ne plus financer secrètement les partis avec l'argent de leurs actionnaires en assurant une "subvention croisée" du système politique suisse. Les dommages qui pourraient en résulter pour leur réputation et les exigences de bonne



gouvernance au niveau international exigent des entreprises qu'elles réorientent la manière dont elles financent les partis.

Il faut parler de l'argent en politique, de l'argent des partis, car il s'agit en dernière analyse des "droits politiques" tels que les définit et les garantit l'article 34 de la Constitution: "La garantie des droits politiques protège la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté." Il y va du bien le plus précieux de la démocratie directe: le droit des citoyennes et des citoyens à décider souverainement.

Traduit de l'allemand par Nelly Lasserre-Jomini

(*) Hilmar Gernet est directeur du Service "Politique et société" de la Banque Raiffeisen Suisse. De 1997 à 2001, il a été secrétaire général du PDC suisse. Le présent texte repose sur sa thèse, intitulée "Vom Geld der Parteien. Parteienfinanzierung im eidgenössischen Parlament 1964-2005", soutenue en 2008. Ce même texte a constitué l'exposé présenté lors de l'Assemblée générale de Foi & Economie du 22 avril 2008.



Autres publications de Foi & Economie

- **Le débat théologique sur la réforme de l'Etat-providence.** Stephan Wirz docteur en théologie privat-docent d'éthique théologique à l'Université de Lucerne, directeur des études, Paulus-Akademie Zürich (janvier 2008)
- **L'eau et l'agriculture.** Stefan Dangermann, Direction des échanges et de l'agriculture OCDE (juillet 2007)
- **Une assurance-invalidité dépassée?** Andreas Dummermuth, licencié en droit, Master of Public Administration (IDHEAP), directeur de la caisse de compensation / office AI de Nidwald, président de la Conférence des offices AI (novembre 2006)
- **L'argent et le pouvoir face aux décisions éthiques.** Toni Föllmi, dr. sc. pol., ancien directeur de la Banque nationale suisse (BNS) (mai 2006)
- **La situation du marché du travail en Suisse.** Professeur George Sheldon, directeur du Centre de recherche sur l'économie de l'emploi et de l'industrie, Université de Bâle (février 2006)
- **La responsabilité dans l'Etat providence.** Franz Marty, Schwyz (octobre 2005)
- **Les valeurs chrétiennes, Hippocrate et l'éthique d'entreprise.** Christoph Weber-Berg, prof. Otfried Höffe (août 2004)
- **Où va la Suisse?** Entretien d'Eduard Wildbolz et Urs C. Reinhardt avec le professeur Franz Jaeger. Considérations du R. P. Albert Ziegler (juin 2004)
- **Susciter la confiance.** R. P. Albert Ziegler, Helmut O. Maucher, Beat Kappeler, Fritz Blaser et Elisabeth Schirmer-Mosset (novembre 2003)
- **Quel avenir pour notre système de santé?** Moritz Arnet, docteur Thierry Carrel et R. P. Albert Ziegler (décembre 2002)
- **Le Forum économique mondial (WEF) face aux problèmes de l'humanité.** Un projet et ses opposants. Eduard Wildbolz, Urs C. Reinhardt, prof. Klaus Schwab, Pia Hollenstein, conseillère nationale (novembre 2002)
- **Le travail au noir en Suisse.** Interview de Daniel W. Hefti, Zurich (octobre 2002)
- **Prise de position au sujet du "Message des Eglises".** Groupe d'étude du Bureau d'information interconfessionnel Foi & Economie, Berne (août/septembre 2001)
- **Le secret bancaire.** Professeur Christoph Winzeler, Bâle et professeur Friedrich Beutter, Lucerne (août 2001)
- **L'Etat, l'économie, les Eglises et les bénévoles.** Sonja Daeniker-Pfister, Zollikon (mars 2001)
- **Retrouver la première place.** Plaidoyer pour l'amélioration des conditions de base de la place économique suisse, Urs C. Reinhardt, Berne (décembre 2000)
- **Vivre après 60 ans.** Défi social et responsabilité personnelle. R. P. Albert Ziegler, Zurich (sept. 2000)
- **Les accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne.** Urs C. Reinhardt, Berne (avril 2000)



Association Foi & Economie

But

L'Association Foi & Economie est responsable du Bureau interconfessionnel d'information du même nom. Créé en 1984, celui-ci entend analyser les questions économiques et politiques actuelles dans l'optique de l'éthique chrétienne et élaborer les modalités d'un dialogue constructif entre les milieux économiques et religieux.

Fidèle au message chrétien et dans un esprit de tolérance et d'objectivité, l'Association souhaite diffuser des informations et des études économiques, éthiques et théologiques. Les publications s'adressent à un large public comprenant notamment les membres et les responsables des paroisses et des communes, les écoles, les médias et les entreprises.

Financement

Les activités d'information sont financées par les cotisations des membres de l'Association, ainsi que par la vente des publications et par des dons. Actuellement la cotisation annuelle est de CHF 30.- pour les personnes physiques et les personnes morales à but non lucratif (par ex. paroisses), et de CHF 200.- au moins pour les autres personnes morales.

Relations bancaire et postale

UBS Lausanne, CCP 10-315-8, compte 517528.40Q-260
Foi & Economie, Fribourg CCP 17-2718-7

Secrétariat

Bureau d'information interconfessionnel
Foi & Economie
Case postale 245
1707 Fribourg
Tél.: 026 481 11 32, Fax: 026 481 24 87
glawi.fe@bluewin.ch



Déclaration d'adhésion

Je souhaite soutenir vos efforts pour le développement du dialogue et des échanges d'informations entre les milieux religieux et économiques et vous informe par la présente que je deviens membre de l'Association Foi & Economie. Je recevrai dorénavant gratuitement toutes vos publications.

Nom _____

Prénom _____

Evt. profession/
fonction _____

Rue _____

NPA / Localité _____

- membre individuel
 personne morale à but non lucratif (par ex. paroisse)
 autre personne morale

(cocher ce qui convient)

Date _____

Signature _____