

Initiative sur la transparence : argumentaire

Les campagnes électorales et les campagnes de votation sont de plus en plus coûteuses, chez nous aussi. La Suisse est néanmoins le seul pays d'Europe qui ne réglemente pas le financement des partis et des autres acteurs politiques. Souvent, la citoyenne ou le citoyen ne peut que spéculer sur l'identité des personnes ou des organes qui se cachent derrière les campagnes ou/et sur le montant de l'engagement financier des entreprises, des lobbies et des particuliers. L'initiative sur la transparence se propose de changer cela.

Enjeu

L'initiative exige que les partis et les comités (de votation ou d'élection) rendent leurs finances transparentes. Les dons anonymes sont interdits. Les partis communiquent leurs comptes et l'origine des dons de plus de 10 000 francs à la Chancellerie fédérale. Les personnes et les comités qui investissent plus de 100 000 francs dans une campagne sont eux aussi tenus de dévoiler leur budget et de déclarer les dons importants. Les chiffres sont publiés avant l'élection ou la votation. Il s'agit d'assurer la transparence et non d'interdire les dons ni de rendre publique l'identité des petits donateurs et des petites donatrices.

Le texte de l'initiative

Art. 39a Publicité du financement des partis politiques, des campagnes électorales et des campagnes de votation

¹ La Confédération légifère sur la publicité du financement :

- a. des partis politiques ;
- b. des campagnes en vue d'élections à l'Assemblée fédérale ;
- c. des campagnes en vue de votations au niveau fédéral.

² Les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale communiquent chaque année à la Chancellerie fédérale leur bilan et leur compte de résultat, ainsi que le montant et l'origine de toutes les libéralités en argent ou en nature d'une valeur supérieure à 10 000 francs par an et par personne qu'ils ont reçues ; l'auteur de chacune des libéralités doit pouvoir être identifié.

³ Quiconque dépense un montant supérieur à 100 000 francs en vue d'une élection à l'Assemblée fédérale ou d'une votation fédérale communique à la Chancellerie fédérale, avant la date de l'élection ou de la votation, son budget global, le montant de ses fonds propres ainsi que le montant et l'origine de toutes les libéralités en argent ou en nature d'une valeur supérieure à 10 000 francs par personne qu'il a reçues ; l'auteur de chacune des libéralités doit pouvoir être identifié.

⁴ La Chancellerie fédérale publie chaque année les informations visées à l'al. 2. Elle publie les informations visées à l'al. 3 suffisamment tôt avant l'élection ou la votation ; elle publie le décompte final après que ces dernières ont eu lieu.

⁵ L'acceptation de libéralités anonymes en argent ou en nature est interdite. La loi règle les exceptions.

⁶ La loi fixe les sanctions applicables en cas de non-respect des obligations de publicité.

Art. 197, al. 125 Disposition transitoire ad art. 39a (Publicité du financement des partis politiques, des campagnes électorales et des campagnes de votation)

Si l'Assemblée fédérale n'a pas édicté dans les trois ans qui suivent l'acceptation de l'art. 39a les dispositions d'exécution requises, le Conseil fédéral les édicte dans un délai de un an.

Champ d'application de l'initiative

Élections à l'Assemblée fédérale (élections au Conseil national et au Conseil des États)

Tous les candidats/partis, tous les comités d'élection et toutes les personnes qui dépensent plus de 100 000 francs doivent communiquer tous les dons de plus de 10 000 francs.

Votations populaires fédérales (initiatives populaires, référendums obligatoires et facultatifs)

Tous les comités de votation, tous les partis et toutes les personnes qui dépensent au total plus de 100 000 francs doivent communiquer tous les dons de plus de 10 000 francs.

Partis de l'Assemblée fédérale (Conseil des États et Conseil national)

Divulgation du bilan et du compte de résultat, ainsi que de tous les dons de plus de 10 000 francs.

Principaux arguments en faveur de l'initiative

Renforcer la démocratie directe et favoriser la formation de l'opinion

Dans aucun autre pays les citoyen-ne-s ne peuvent faire entendre leur voix dans le cadre de votations et d'élections aussi souvent qu'en Suisse. Nous en sommes fiers, à juste titre. Cependant, les citoyen-ne-s qui veulent se faire une opinion doivent savoir combien les partis ont d'argent, combien coûte une campagne électorale ou une campagne de votation et quels sont les grands bailleurs de fonds qui la financent (au moins en partie). Il est donc crucial que les cartes soient distribuées face visible : il ne s'agit pas d'interdire les dons, mais on doit savoir clairement qui donne beaucoup d'argent, à qui et qui a intérêt à voir une cause ou une candidature remporter une victoire dans les urnes.

Renforcer la confiance dans la classe politique

Toute personne devenue « personnalité publique » du fait de son action politique n'a rien non plus contre la transparence. Les partis et les politicien-ne-s sont censés s'engager pour le bien-être de la population suisse. Il est donc important que le public puisse avoir suffisamment d'informations sur les sommes d'argent dont ils ou

elles disposent et sur le nom des personnes et des organes qui leur font des dons importants. Seule la transparence crée la confiance.

Être crédible et authentique en tant que politicienne et politicien

Tout-e politicien-ne qui révèle les valeurs et les intérêts qu'il ou elle représente ne devrait avoir aucun problème à défendre son point de vue et à divulguer les dons importants : il est logique que la population demande à savoir qui se cache, financièrement parlant, derrière les positions politiques des politicien-ne-s. Les électrices/teurs ont droit à la transparence.

Garantir la transparence des initiatives populaires et des référendums

Aujourd'hui, les élections ne sont pas les seules à drainer beaucoup d'argent. Les initiatives populaires et les référendums sont eux aussi très coûteux. Souvent, on ne sait pas vraiment qui finance les comités de défense et les comités d'opposition. C'est précisément pour ce qui concerne ces instruments de démocratie directe, qui servent également de contrepoids au travail du Parlement, qu'il faut accroître la transparence.

Empêcher les flux de trésorerie anonymes

L'initiative veut interdire les dons anonymes. Les partis, les comités électoraux et les comités de votation qui acceptent de l'argent doivent savoir d'où il provient.

Ne pas induire en erreur les actionnaires et le public

Les entreprises qui donnent de l'argent à des partis sans en faire état dissimulent des renseignements importants aux actionnaires et au public, ce qui crée un problème de crédibilité.

Faire un petit pas sur la voie menant au succès tracée par les autres pays européens

La Suisse est le seul pays d'Europe qui n'a pas de règles sur la divulgation des finances des partis politiques et cela lui vaut d'être la cible de critiques régulières (Groupe d'États contre la Corruption [GRECO]; OCDE). Notre image de « meilleure démocratie du monde » en pâtit.

L'initiative est modérée

Aucun « petit » donateur/ trice n'aura à révéler son nom au public. Seul-e-s celles et ceux qui donnent plus de 10 000 francs par an verront leur identité dévoilée. Ce montant se situe bien au-delà d'un salaire mensuel moyen en Suisse et représente donc beaucoup d'argent pour les citoyen-ne-s ordinaires ! Pour les partis et les comités, cela constitue une « rallonge » financière considérable. Ce don va de pair avec une certaine attente de la part de son auteur et peut entraîner l'apparition de formes directes de dépendance. Les électrices/teurs doivent en avoir conscience.

Prendre la population au sérieux

Des enquêtes représentatives menées au cours des années 2000, 2007, 2012 et 2016 le montrent : les deux tiers de la population suisse veulent plus de transparence en matière politique. Or, depuis les années 1970, toutes les interventions allant dans ce sens ont été rejetées au Parlement. Il est donc temps que la population votante se prononce enfin, pour la première fois, sur ce sujet.

Les questions fréquemment posées et nos réponses

« Les élections et les votations ne se laissent pas acheter »

- Si l'argent n'avait aucune influence, on n'investirait pas de telles sommes, et des sommes toujours plus importantes, dans les campagnes. Les arguments politiques ont besoin de visibilité dans l'espace public. Cela coûte aussi de l'argent. La capacité de dépenser beaucoup d'argent pour les élections et les votations est un avantage concurrentiel important, surtout lorsqu'il s'agit de mobiliser l'électorat.
- Pour pouvoir étudier cette affirmation de façon vraiment scientifique, nous avons besoin de données. Or, ces données n'existent que moyennant une certaine transparence. Sans données, la comparaison avec d'autres pays se révèle également difficile. Des études montrent toutefois que l'argent exerce une influence – l'importance de celle-ci ne peut faire l'objet d'une enquête en Suisse que si nous disposons d'informations sur les dons importants.

« Les initié-e-s ne font pas confiance aux électeurs pour se forger une opinion indépendante de leur propre chef »

- C'est le contraire qui est vrai : l'initiative fournit aux électrices et aux électeurs les informations leur permettant de savoir qui soutient financièrement quel parti ou comité. Les citoyen-ne-s ayant le droit de vote sont mieux à même de juger les arguments s'ils ou elles savent qui soutient financièrement ces formations.

« L'initiative viole la sphère privée des donateurs/trices »

- L'intérêt du public de savoir d'où proviennent les dons importants est prioritaire. Ceux qui donnent autant d'argent ont une influence sur la formation démocratique de l'opinion. C'est une question d'influence et non de voyeurisme. C'est pourquoi les petit-e-s donateurs/trices sont protégés dans leur sphère privée. Quiconque défend une cause politique dans l'arène publique est visible. Les grands donateurs/trices des partis politiques et des comités de campagne doivent aussi l'être. En revanche, il importe peu de savoir à quel parti ma voisine verse 50 francs.

« Les dons d'entreprises, d'associations et de particuliers diminueront, et nous arriverons à un financement des partis par l'État »

- Cela ne peut pas être prouvé, bien au contraire : l'obligation de divulguer les grandes sources de financement n'a conduit à une diminution des dons ni en Grande-Bretagne, ni dans les réglementations cantonales en vigueur.
- L'initiative n'empêche ni les partis politiques ni les comités électoraux et de votation d'accepter des dons. Elle exige simplement que les dons représentant un montant élevé soient rendus transparents.

« Puisque les parlementaires eux-mêmes/elles-mêmes ne savent pas de qui leur parti reçoit des dons, ils/elles ne peuvent (donc) pas non plus se laisser influencer par les auteurs de ceux-ci »

- Représenter un parti au Parlement sans vouloir savoir qui le finance est une attitude étrange : la provenance des dons importants doit être connue non seulement des parlementaires, mais aussi du public.

« Les règlements peuvent être contournés »

- Toute réglementation peut être violée, mais cela ne signifie pas qu'elle ne soit pas nécessaire ou qu'elle n'ait pas de sens (la seule existence d'entrées illégales n'entraîne pas l'abolition du droit des étrangers, le simple fait que des individus conduisent trop vite ne provoque pas la suppression des limitations de vitesse).
- Une fois l'initiative adoptée, il appartiendra au Parlement de déterminer les sanctions judiciaires à appliquer en cas de non-respect des règles de transparence.
- Seule la transparence permet aux médias et au public de juger si les informations sont crédibles. Les écarts flagrants entre les flux de trésorerie déclarés et les flux de trésorerie réels seraient révélés et publiés par les médias.

« Dans d'autres pays, la transparence en matière de dons va de pair avec un financement étatique des partis qui n'existe pas en Suisse »

- Les partis reçoivent aujourd'hui déjà un soutien financier de l'État. Mais, peu importe que ce soit avec ou sans le financement étatique des partis, une chose est claire : les partis représentés au Parlement ont beaucoup plus d'influence politique que les citoyen-ne-s ordinaires et sont donc également responsables devant ces personnes. C'est pourquoi celles-ci ont le droit de savoir de qui les diverses formations reçoivent de l'argent et pour quel montant.

« La transparence en matière de dons n'est nécessaire que dans les pays où prévaut la démocratie concurrentielle, mais pas dans une démocratie de concordance (comme celle que nous connaissons en Suisse) »

- Que ce soit dans une démocratie concurrentielle ou de concordance : les parlementaires représentent leur population et définissent les règles qui la concernent. Les citoyen-ne-s ont donc le droit de savoir de qui leur parti reçoit de grosses sommes d'argent.
- Du fait de notre système de démocratie directe, l'influence des dons importants est encore beaucoup plus immédiate en Suisse que dans d'autres pays. Les donateurs et donatrices ne se contentent pas de soutenir un parti et d'espérer que celui-ci défende leurs intérêts après les élections, mais ils/elles interviennent directement dans le processus de votation ou d'élection.

« La réglementation ne protège pas contre l'exercice d'influence ou contre les scandales – voir par exemple en Allemagne ou en France »

- À elles seules, les réglementations ne permettent pas encore d'empêcher tous les scandales. Cependant, elles jouent un rôle décisif dans leur mise au jour.
- Les scandales dévoilés dans d'autres pays qui ont des règles pour le financement de la politique montrent que celles-ci fonctionnent. Car, sans ces règles, aucune inconduite ne serait révélée non plus (par exemple : l'affaire des caisses noires de la CDU en Allemagne ou les poursuites contre Nicolas Sarkozy en France).

« Les dons ne sont que la partie émergée de l'iceberg – les sièges au sein de conseils d'administration, les mandats dans des conseils consultatifs, les postes au sein d'associations, le lobbying ainsi que les invitations et les cadeaux influent beaucoup plus directement sur les décisions »

- L'absence de divulgation des finances lors des élections et des votations est un problème central de l'influence exercée sur les politiciens. L'initiative s'attaque à ce problème.

« L'initiative veut obliger les partis à la transparence financière. Or, en Suisse, ceux-ci sont organisés comme de simples associations. La transparence financière des associations est contraire à la culture juridique suisse »

- Les partis qui siègent au Parlement et les autres groupes qui dépensent d'importantes sommes d'argent dans les campagnes électorales et de votation ne sont pas comparables aux autres associations : toute entité ou toute personne qui exerce autant d'influence politique doit dire à la population d'où vient son argent. Avec le registre des partis de la Chancellerie fédérale, il existe déjà un instrument parfaitement opérationnel pour l'enregistrement des partis.

« On sait déjà d'où vient l'argent pour l'UDC »

- Non. Faute de transparence, on en reste au stade de la spéculation. Nous connaissons certains des bailleurs de fonds gravitant autour de ce parti, mais pas tous. Et nous ne savons pas quels comités, associations ou entreprises — ni combien — font des dons à l'UDC.

« Pourquoi ne pas réglementer en laissant une certaine autonomie aux cantons, par exemple à Neuchâtel, à Genève ou au Tessin ?

- L'importance et le poids financier des campagnes nationales ne cessent de croître. C'est pourquoi il est judicieux de réglementer la transparence financière pour les élections et les votations fédérales de manière uniforme dans toute la Suisse.
- Même si l'initiative est adoptée au niveau fédéral, les cantons pourront réglementer de manière indépendante la transparence du financement des élections et des votations cantonales et communales.

« L'initiative débouche sur un surcroît de travail bureaucratique inutile pour les partis et les comités »

- Les partis et les comités établissent de toute façon un bilan et un compte de résultat. Désormais, en sus de cela, il ne leur restera plus qu'à communiquer leurs chiffres à la Chancellerie fédérale et à y joindre les dons de plus de 10 000 francs. Avec le registre des partis existant, la Chancellerie fédérale dispose par ailleurs déjà d'une possibilité de publication appropriée.

« L'initiative entraîne des difficultés de délimitation. Il est difficile de faire la différence entre une campagne et un autre travail associatif »

- Le texte d'initiative stipule que seuls les comités qui consacrent des dépenses aux campagnes électorales et de votation fédérales à hauteur de plus de 100 000 francs doivent agir en toute transparence. Cela signifie clairement que le travail associatif habituel, ainsi que les autres activités et campagnes ne relèvent pas de cette catégorie et ne sont donc pas concernés.

« Le bilan et le compte de résultat des partis et des comités sont structurés différemment. Une comparaison publique pourrait mener à des conclusions erronées »

- Cet argument est fallacieux. Dans le cadre de la législation d'application, le Parlement peut assurer une tenue des comptes uniforme pour les finances des partis politiques et des comités. Et il existe déjà des règles claires dans le droit des sociétés existant en matière d'établissement des comptes.