

Modification de la loi sur l'exercice des droits politiques / Transparence des coûts et plafonnement des dépenses électorales

Résumé de la motion

Par voie de motion déposée et développée le 9 octobre 2007 (*BGC* p. 1538), les députés Nicolas Rime et Raoul Girard demandent au Conseil d'Etat de préparer un projet de loi sur le financement des formations politiques. Le Parlement fédéral ayant refusé en automne 2007 de réglementer le financement des partis politiques, ce problème doit être désormais réglé au niveau cantonal, estiment les députés.

De grosses sommes d'argent ont été investies lors des élections fédérales du 21 octobre 2007, raison pour laquelle les deux députés jugent cette réforme législative nécessaire. Leur motion vise à modifier la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP), en introduisant les notions de transparence des coûts et de plafonnement des dépenses électorales pour les campagnes politiques. Le projet de loi devrait notamment prévoir :

- le plafonnement des budgets de campagne des partis politiques en fonction de la nature des élections ou des votations et de la taille des communes ;
- la transparence par la transmission annuelle des comptes de tout groupement qui présente des candidat-e-s sur des listes électorales au niveau communal, cantonal ou national, ainsi que la liste des donatrices et donateurs de plus de 5000 francs.

Les motionnaires relevaient que, depuis le début de l'année 2007, le nombre d'affiches et d'annonces de presse payantes, concernant de près ou de loin la campagne des élections fédérales du 21 octobre, était « d'une ampleur sans précédent ». Les députés se demandaient notamment quels sont les montants investis par les partis à l'occasion des élections fédérales 2007 et qui finance cette campagne.

Réponse du Conseil d'Etat

Pour mémoire, le Conseil national a rejeté en septembre 2007 une initiative parlementaire sur la transparence du financement des partis politiques. En mars dernier, le Conseil des Etats a refusé de plafonner les montants que peut engager une formation lors des élections fédérales.

A. Comparaison intercantonale

A ce jour, très peu de collectivités publiques suisses ont décidé de légiférer en la matière. Deux cantons ont adopté des normes sur la transparence des financements politiques. En 1998, les autorités tessinoises, sollicitées par une initiative parlementaire, ont reconnu l'opportunité d'une intervention législative dans le but d'exiger une certaine transparence des sources de financement des partis et des candidats. Les dispositions de la loi sur l'exercice des droits politiques du 7 octobre 1998 (*Legge sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998*) prévoient que les versements aux partis dépassant 10 000 francs sont communiqués à la Chancellerie d'Etat afin d'être publiés dans la *Feuille officielle*, avec l'identité des donateurs. Pour les dons aux candidats, le seuil a été arrêté à 7000 francs.

La République et canton de Genève a adopté des normes sur la transparence pour les élections, plus sévères que celles du Tessin, dans la mesure où elles interdisent les dons anonymes (ou sous pseudonyme). Elles concernent également tout groupement qui dépose une prise de position lors d'une votation fédérale, cantonale ou municipale. L'article 29 A de la loi sur l'exercice des droits politiques du 24 juin 1999 est ainsi libellé :

Tout parti politique, association ou groupement qui dépose des listes de candidats pour des élections fédérales, cantonales ou municipales soumet chaque année ses comptes annuels à l'Inspection cantonale des finances, avec la liste de ses donateurs.

Les dons anonymes ou sous pseudonyme sont interdits.

A défaut, la participation de l'Etat aux frais électoraux du parti politique, association ou groupement n'est pas versée.

Les comptes déposés et les listes de donateurs sont consultables par toute personne exerçant ses droits politiques dans le canton.

Quant au Grand Conseil vaudois, il a accepté en octobre 2007 de renvoyer au Gouvernement une motion demandant de la transparence dans les dépenses électorales. Pour l'heure, le Conseil d'Etat vaudois n'a pas encore répondu au motionnaire.

B. Situation dans le canton de Fribourg

Le Conseil d'Etat rappelle que la loi du 22 juin 2001 sur la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale (LPFC) règle l'aide financière accordée par l'Etat aux partis politiques et groupes d'électeurs et électrices lors des élections fédérales ou cantonales. La prise en charge des frais d'impression et de la distribution des listes électorales est réglée par la législation en matière de droits politiques.

L'article 2 de la LPFC concerne la contribution aux frais de campagne électorale. Pour les élections générales, une contribution aux frais de campagne est allouée aux partis politiques et groupes d'électeurs et électrices dont les listes ou les personnes candidates obtiennent au moins :

- a) *pour l'élection au Conseil national, 1 % des suffrages de liste valablement exprimés ;*
- b) *pour l'élection au Conseil des Etats, 1 % des suffrages calculés sur le nombre des listes valables ;*
- c) *pour l'élection du Grand Conseil, 1 % des suffrages de liste valablement exprimés ;*
- d) *pour l'élection au Conseil d'Etat, 1 % des suffrages calculés sur le nombre des listes valables.*

Pour chaque élection, le montant total des contributions aux frais de campagne allouées aux partis politiques et groupes d'électeurs et électrices correspond aux crédits budgétaires adoptés par le Grand Conseil. Lors des élections fédérales de 2003, les subventions cantonales aux partis politiques se sont montées à 145 000 francs (*compte de l'Etat 2003*, p. 32). En 1999, la manne cantonale était de 145 800 francs (*compte de l'Etat 1999*, p. 30). Pour les élections fédérales du 21 octobre 2007, les subventions de l'Etat de Fribourg se sont montées à 195 000 francs (*compte de l'Etat 2007*, p. 32).

C. Campagne fédérale de 2007

Lors des élections fédérales de 2007, jamais les sommes dépensées n'ont atteint des niveaux aussi hauts en Suisse, avec d'après les médias au total près de 50 millions de francs dépensés par les formations politiques ainsi que les lobbies suisses. A elles seules, les publicités politiques insérées dans la presse représentent déjà plus de 20 millions de francs, selon la régie Publicitas. A cette somme, il faut ajouter les frais des formations

politiques pour leurs campagnes d'affichages, les envois par la poste, sans oublier les différents gadgets électoraux.

Par ailleurs, il ne faut pas oublier de relever les dépenses faites par chaque candidat à titre personnel. Cette contribution, qui sort tout droit du porte-monnaie du candidat ou du comité qui le soutient, peut varier beaucoup d'une personne à l'autre, mais est difficilement chiffrable aussi bien au niveau suisse qu'au niveau cantonal.

Dans le canton de Fribourg, les dépenses électorales ont été beaucoup plus modestes que celles engagées par les partis politiques dans la campagne fédérale. Le tableau ci-dessous donne les dépenses des partis cantonaux. A signaler que ces chiffres ont été livrés par les présidences des formations.

Partis politiques	Dépenses (en francs)
Parti démocrate-chrétien	248 000
Parti socialiste	181 000
Parti libéral radical	150 000
Union démocratique du centre	101 300
Parti chrétien-social	80 000
Les Verts	35 800

D. Point de vue du Conseil d'Etat

Même si l'évolution dans le canton de Fribourg n'est pas aussi sensible qu'ailleurs, le Conseil d'Etat observe aussi une hausse des dépenses électorales. Il faut toutefois relever que Fribourg n'a pas connu l'an dernier l'escalade vécue sur le plan fédéral. Certes, le bon fonctionnement de la démocratie nécessite que les partis puissent communiquer efficacement avec la population. Les moyens à disposition des différents partis sont inévitablement différents, ne serait-ce qu'en raison de leur taille et de leur audience. Le Conseil d'Etat est d'avis que les partis politiques jouent un rôle prépondérant dans la formation de l'avis des citoyens. A ce titre, les formations fribourgeoises doivent être aidées et soutenues, comme le prévoit d'ailleurs la loi du 22 juin 2001 sur la participation de l'Etat aux frais de campagne électorale (*lire ci-dessus*).

La campagne électorale n'est pas le seul élément qui influence l'électorat. Il s'agit en outre de ne pas surestimer l'influence des campagnes : si les recherches menées en sciences politiques ont montré la nécessité que ces dernières représentent pour que les partis et les candidats puissent se faire connaître, il apparaît également qu'à partir d'un certain seuil l'utilité marginale des fonds investis diminue.¹

Par ailleurs, une marge de manœuvre doit être laissée aux partis dans la gestion de leurs finances et l'investissement qu'ils consentent lors des campagnes électorales. Légiférer pour limiter les dépenses électorales est une chose, encore faut-il pouvoir avec suffisamment de sécurité effectuer simplement les contrôles prévus.

Aux yeux du Conseil d'Etat, ces examens représenteraient une surcharge de travail bien réelle aussi bien pour les partis politiques, dont les structures administratives sont peu développées, que pour l'Etat. Obtenir un aperçu à la fois des montants investis et des véritables commanditaires des différentes campagnes nécessiterait en effet un important travail. Des contrôles seraient incontournables dès lors que la loi fixe un plafond, comme le

¹ Voir à ce sujet Selb, Peter : Werbeaufwand und Wahlerfolg : Der Effekt von Inserateausgaben auf Wahlchancen und Stimmengewinn Zürcher Kandidierender für den Nationalrat. In : Elections fédérales, 1999, Berne, 2003, p. 282).

demandent les motionnaires. De plus, comme certains candidats mettent de leur propre poche des montants importants pour financer leur campagne, il serait d'autant plus difficile de mener à bien des contrôles efficaces.

Il convient de relever enfin le risque que des particuliers et des groupements, de peur de voir leurs noms divulgués, renoncent définitivement à soutenir des formations politiques, alors que, selon les objets et lors d'élections, ils apportent régulièrement une aide financière. C'est ainsi un apport non négligeable qui se tarirait pour les formations désireuses de trouver des fonds en dehors du cercle de leurs membres et sympathisants.

Cela dit, le Conseil d'Etat est conscient que la plus grande transparence possible servirait la démocratie, mais il ne souhaite pas mettre en œuvre une législation susceptible d'empêcher la diversité. Par ailleurs, il fait confiance aux partis en vue de pratiquer la plus grande transparence possible.

Proposition du Conseil d'Etat

Au vu de ces considérations, le Conseil d'Etat propose de refuser la motion.

Fribourg, le 3 juin 2008