



Indice de transparence des partis politiques en 2016 (ITPP16)

Schéma du rapport

1	Contexte, motivation.....	2
1.1	Qu'est-ce la transparence politique ?.....	2
1.2	L'importance de la transparence.....	2
1.3	Importance des partis.....	3
1.4	Les limites de notre évaluation.....	4
2	Expérience étrangère.....	4
2.1	Espagne.....	4
2.2	Chili.....	5
3	Notre approche.....	5
3.1	Prestataires.....	5
3.2	Démarche ouverte et constructive.....	6
4	Source d'information consultées.....	6
4.1	Le site du parti.....	6
4.2	Le Répertoire Politique.....	7
4.3	Cumuleo.....	7
5	Méthodologie.....	7
5.1	Pondération des indicateurs.....	7
5.2	Sondage informel.....	8
5.3	Les quatre qualités d'une information publiée.....	9
5.4	Importance de la qualité des personnes qui composent le parti.....	9
5.5	Les catégories.....	10
6	Les indicateurs d'évaluation.....	10
6.1	Autodéfinition du parti.....	10
6.2	Fonctionnement statutaire.....	11
6.3	Organisation.....	12
6.4	Transparence des mandataires.....	13
6.5	Activité politique.....	15
6.6	Information financière.....	17
7	L'indice de transparence des partis.....	17
8	Conclusion.....	18

Annexes :

1. [Liste des indicateurs d'évaluation utilisés par NousCitoyens, et leur pondération](#)
2. [Liste des indicateurs utilisés au Chili](#)
3. [Liste des informations intervenant dans le calcul par NousCitoyens de la transparence personnelle des mandataires](#)
4. [Résultats détaillés de l'enquête](#)



1 Contexte, motivation

1.1 *Qu'est-ce la transparence politique ?*

La transparence est le principal remède contre la corruption. Ce n'est donc pas étonnant que la principale organisation luttant contre la corruption s'appelle « Transparency International ». On peut regretter que la branche belge de cette ONG, [Transparency Belgium](#), ne soit pas plus forte.

Si la transparence politique se réfère à l'ouverture au sein des institutions publiques, elle est difficilement mesurable. Si on vise l'adéquation entre les déclarations et les réalisations concrètes, la transparence demande un lourd investissement pour être vérifiée. Il en est autrement de la transparence formelle, qui se mesure aux modalités de publicité des informations, comme par exemple l'accès aux dossiers administratifs, la mention des motivations des décisions, etc.

Sur le plan théorique, on a fait de notables progrès. Plusieurs lois garantissent l'accès du public aux dossiers administratifs. La pratique démontre malheureusement que cet accès n'est pas toujours facilité, et parfois carrément bloqué.

La [Fondation Sunlight](#), établie à Washington, œuvre pour une plus grande transparence au niveau des parlements (partout dans le monde), notamment via les « open data ». En effet, un des enjeux de la démocratie moderne est l'accessibilité de l'information par Internet, et la possibilité de la télécharger sous des formats électroniques exploitables.

La transparence volontaire correspond à l'effort de diffuser et publier l'information pertinente sur l'organisation, la rendant accessible au grand public d'une manière fiable : claire, complète, correcte, permanente et mise à jour.

1.2 *L'importance de la transparence*

Sans transparence, comment faire confiance aux mandataires publics ? La démocratie s'épanouit à proportion que toutes les informations circulent sans entrave en son sein, afin d'être potentiellement rendues accessibles à tous. En Suède, ce principe est interprété de façon très large, puisque tout citoyen peut ainsi, par exemple, obtenir sur demande écrite les déclarations d'impôts de son voisin.

NousCitoyens souhaite alimenter un cercle vertueux basé sur une information de haute valeur ajoutée. En effet, si l'information n'est pas satisfaisante, le public s'en désintéresse. Moins il y a de la demande, moins on peut investir dans la production d'information.

NousCitoyens défend le point de vue du demandeur d'information. Nous essayons d'obtenir et de (re)produire une information formatée en fonction des besoins et des attentes des citoyens. Un des rôles-clefs du citoyen est de voter de façon réfléchie. Une bonne part de l'effort d'information vise donc à préparer le citoyen à cette démarche, à construire des outils d'aide au vote.

La sélection d'un candidat politique fait intervenir de préférence trois critères : l'affinité politique, la compétence et l'intégrité. Le plus difficile est d'évaluer l'intégrité. Si la transparence formelle n'est pas une garantie d'intégrité, on peut considérer que l'opacité est un indice d'un manque d'intégrité. Si l'électeur veut juger de l'éthique d'un candidat politique, il peut utiliser, pour simplifier sa tâche, le niveau de transparence comme premier filtre.



La loi ne peut pas tout régler. Dans certains domaines, le niveau de transparence dépend de la libre volonté des acteurs. Tel est le cas des partis politiques.

La publication d'une évaluation comparative incitera probablement les partis à améliorer leur niveau de transparence. Les partis avec les meilleurs scores pourront s'en prévaloir. Personne n'aimera être cité comme le cancre en matière de transparence.

S'il y a fracture entre le monde politique et les citoyens, la transparence est une condition indispensable pour rétablir la confiance.

1.3 Importance des partis

Le pouvoir des partis est tel que la majorité des observateurs qualifie notre système de partitocratie. NousCitoyens ne connaît pas de meilleure solution que les partis pour conduire le processus de formation de gouvernements. Il est donc souhaitable d'avoir des partis bien organisés pour jouer ce rôle.

Par ailleurs, nous savons que la séparation des pouvoirs (législatif, exécutif et judiciaire) est une condition indispensable pour une démocratie saine. Un excès de pouvoir des partis peut conduire à neutraliser la séparation des pouvoirs inscrites dans notre Constitution. Nous ne serions alors plus que dans une démocratie de façade.

Selon [Transparency International](#), « les partis politiques dans les pays européens présentent les niveaux les plus bas d'intégrité parmi toutes les institutions et tous les secteurs nationaux. Au lieu d'être des balises de la démocratie, le manque d'intégrité des partis politiques crée des possibilités d'influence indue, de violations de l'éthique et de corruption. »

Lors du sondage réalisé dans le cadre de la présente enquête, un intervenant a fait observer que les partis étaient constitués en vertu du droit d'association, et que les tiers n'avaient pas à intervenir dans l'organisation interne du parti, qui est l'affaire de ses membres. Il admettait que le financement massif des partis par l'État justifiait un contrôle public. Mais, pour lui, la solution était plutôt de supprimer le financement public, et privilégier ainsi leur liberté d'action (sans contrôle externe).

Dans notre article sur le [financement des partis](#) nous avons constaté que les cotisations des membres couvraient en moyenne 3% du budget des partis. En tant qu'association citoyenne, WeCitizens œuvre pour un plus grand engagement des citoyens courants dans la gestion de la cité. Ceci devrait notamment se traduire par une meilleure motivation et une plus grande disponibilité des citoyens pour payer une cotisation aux partis, censés les défendre.

Que cela nous plaise ou non, les partis ont perçu en 2014 des subsides publics à concurrence de 70,7 millions d'euros, chiffre en nette augmentation. Jusqu'à nouvel ordre, il y a donc bel et bien des motifs d'exiger la transparence.

Même si les partis n'étaient pas subsidiés par l'État, la démarche de WeCitizens resterait justifiée. En effet, les membres d'un parti font bien de passer par un tiers spécialisé, comme WeCitizens, pour évaluer certains aspects de la gestion de leur parti. Dans une entreprise, on fait appel à un réviseur d'entreprise (externe) pour évaluer la conformité des comptes. Le contrôle ainsi exercé par des tiers n'enlève pas la liberté d'action du parti et de ses membres. Au contraire, il renforce les membres en leur fournissant une information de qualité.



1.4 Les limites de notre évaluation

Cette enquête étant la première évaluation des partis réalisée par WeCitizens, nous avons estimé prudent de commencer par l'examen de la transparence volontaire et formelle des partis, c'est-à-dire leur effort pour publier des informations utiles pour le public.

Nous sommes conscients des limites de cette démarche. Nous ne vérifions pas l'authenticité des informations publiées. Nous n'évaluons pas la sincérité.

Le sondage que nous avons réalisé, comme indiqué au § 5.2, montre qu'il n'est pas toujours facile de faire la part entre la transparence et le contenu. Notre enquête évalue la transparence mais pas la qualité de ce qui est présenté par les partis. Nous comprenons que certains citoyens restent sur leur faim. C'est pourquoi nous espérons trouver les ressources pour évaluer plus tard des aspects du contenu, par exemple, la qualité démocratique de l'organisation interne des partis.

2 Expérience étrangère

2.1 Espagne

« Fundación Compromiso y Transparencia » ([FCyT](#)) est spécialisée en enquêtes sur la transparence des partis, des fondations, des musées, des universités, etc. Elle publie depuis cinq ans des [enquêtes sur la transparence des partis politiques](#).

Ils se limitent à analyser les informations publiées sur le site du parti. En 2016, ils utilisent une « check-list » de 28 indicateurs, auxquels ils donnent le même poids.

Pour l'analyse de la transparence sur Internet, ils partent de deux critères :

- Un critère formel qui vaut pour tous les indicateurs et se compose de 4 principes : la visibilité, l'accessibilité, la mise à jour et l'exhaustivité.
- Un critère matériel : les indicateurs de l'information. Au fil de l'expérience, ils sont arrivés à 28 indicateurs, qui sont assez proches des indicateurs utilisés par NousCitoyens dans l'observation du site web (voir §6 ci-après).

Chaque indicateur donne droit à un point, uniquement si les 4 principes susmentionnés sont respectés. Par exemple, un parti politique peut publier ses états financiers, mais s'ils ne correspondent pas au dernier exercice comptable, le principe de mise à jour n'est pas respecté et le parti obtient zéro points pour cet indicateur. Un autre exemple, un parti politique peut publier le curriculum vitae de certaines personnes qui font partie du bureau du parti, mais ne publie pas les C.V. de tous les membres. Dans ce cas, le parti aura zéro points pour cet indicateur pour ne pas respecter le principe de l'exhaustivité. Autrement dit, les quatre principes doivent être respectés dans tous les indicateurs.

Dans la publication des résultats, ils classent les partis en trois catégories : transparent, translucide et opaque. L'appartenance à la catégorie des « transparents » requiert deux conditions :

- Condition quantitative : il faut réussir dans au moins 18 (deux tiers) parmi les 28 indicateurs.



- Condition qualitative : il faut réussir impérativement deux indicateurs relatifs aux finances du parti.

En 2016, aucun parti s’atteignait la catégorie des « transparents ».

Toujours en Espagne, « [Civio](#) », fondé en 2011, fait des analyses concernant la transparence des institutions publiques et [insiste](#) sur la publication des agendas complets des ministres, députés et tout mandataire public de haut rang.

2.2 Chili

Au Chili l’association [Chile Transparente](#) est la branche chilienne de Transparency International. Elle publie depuis trois ans un [Indice de Transparence des Partis Politiques](#) (ITTP).

Tout comme en Espagne, ils se limitent à l’observation du site Internet du parti, et attribuent, par défaut, un poids identique à tous les indicateurs. Une application Internet permet à l’utilisateur de modifier le poids relatif des indicateurs, et d’obtenir donc un Indice personnalisé.

La méthodologie a évolué pour comprendre maintenant 35 indicateurs, regroupés en trois domaines, que nous reproduisons en annexe 2.

Chacun des indicateurs est évalué sous trois aspects, à savoir:

- i. Contenu = 5 points maximum (informations appropriées dans des endroits accessibles)
- ii. Format = 1 point maximum (formats appropriés qui facilitent l'utilisation et l'accès)
- iii. Date de mise à jour = 1 point (si la date de mise à jour est indiquée)

La méthodologie est donc moins binaire que celle de FCyT, puisqu’un parti peut avoir un score allant de 0 à 7 pour chaque indicateur. Le score final est la moyenne des 35 scores pour chaque indicateur, et se situe donc aussi entre 0 et 7.

Nous constatons que de nombreux indicateurs concernent des dispositions qui font partie des statuts éventuellement complétés par des règlements d’ordre intérieur. En ce qui nous concerne, nous éviterons des questions qui font automatiquement double emploi avec les statuts, sauf s’il apparaît important d’obtenir une publication séparée de l’information (sans obliger les gens d’aller chercher dans les statuts).

3 Notre approche

3.1 Prestataires

[WeCitizens](#) asbl a produit le [GPS électoral](#) à l’occasion des élections du 25 mai 2014 en Belgique, avec la participation du Groupe Sudpresse. Cette initiative a été citée en exemple par la Commission européenne à la page 8 de son [rapport](#) du 27 mars 2014 au Parlement européen. En moins d’un mois, 63.000 consultations ont été faites.

NousCitoyens défend certaines règles de bon fonctionnement de la démocratie et reste neutre pour tout le reste. Sa neutralité est inscrite dans les statuts et la [charte](#) de l’association. Elle est contrôlée par le Comité scientifique et les personnes-relais des partis politiques.



Le chef de ce projet d'enquête, Jean-Paul Pinon, ingénieur civil, a été administrateur-délégué du bureau de consultance Amasco, et directeur à la CREG (2000-2007), avant de devenir l'administrateur-délégué de NousCitoyens.

L'analyse des sites des partis a été faite par M. Jacques Pringalle, licencié en sciences économiques, et révisée par le chef de projet.

Le volet journalistique est assuré par Jan Walraven, journaliste chez Apache.be.

L'activité de NousCitoyens est validée scientifiquement par un Comité composé de deux professeurs d'universités en sciences politiques et d'un journaliste, dont la [composition](#) est publiée sur le site.

3.2 Démarche ouverte et constructive

La présente initiative a été soumise au fonds néerlandophone du journalisme : Fonds Pascal Decroos. Après examen par le jury, ce fonds a accordé un subside de € 4500, pour le volet néerlandophone de l'enquête.

Afin de faciliter la communication avec les partis, NousCitoyens a invité ces derniers à désigner une personne-relais. Tous les partis avec au moins un député dans au moins un parlement ont désigné une telle personne. La [liste des personnes-relais](#) est publiée sur notre site.

Une réunion des personnes-relais a eu lieu le 15/7/2016 pour les francophones et le 19/7/2016 pour les néerlandophones. A cette occasion, les partis ont été informés de la méthodologie et ils ont reçu leur fiche provisoire d'évaluation. Il leur a été donné plus de deux mois pour faire part de leurs remarques éventuelles.

Les partis étaient libres d'améliorer leur transparence pendant ce délai, sachant que l'évaluation serait mise à jour.

4 Source d'information consultées

La transparence est évaluée sur base de l'information publiquement disponible sur trois sites.

4.1 Le site du parti

En terme de [communication](#), la page Facebook et la newsletter du parti peuvent être des instruments importants, voire plus importants, que le site web officiel du parti. Toutefois, en terme de [transparence](#), nous considérons que le site web est la référence, et nous limitons notre analyse à cette source. Le site web permet de structurer l'information selon une arborescence, pour ainsi dire, sans limites. Sans perdre la convivialité souhaitable pour le grand public, le site peut donner accès à une grande bibliothèque d'information. Il est normalement doté d'une fonctionnalité de recherche.

Notre analyse ne prend pas en compte les informations publiées dans la presse, dans les documents parlementaires, ou même diffusées par le parti sous forme de nouvelles. En revanche, si le site web contient un lien vers l'URL interne ou externe où se trouve l'information, cela est compté comme faisant partie du site web.



Notre analyse n'examine pas les informations « passagères » comme, par exemple, le calendrier d'activités. En termes de visibilité, le type d'information analysé a sa place sur le site web, même s'il est diffusé par ailleurs.

4.2 Le Répertoire Politique

De par son étendue et ses fonctionnalités uniques, le [Répertoire Politique](#) est une référence en matière de transparence relative aux acteurs politiques.

En effet, cette base de données, entièrement publique, rassemble les acteurs politiques de tous les horizons : les 3 Régions du pays, les députés de 7 parlements, les partis et d'autres institutions, les élus locaux les plus importants (tous les députés provinciaux, bourgmestres, premiers échevins, présidents de CPAS). Elle est fait l'objet d'environ 10.000 mises à jour par mois. Elle répertorie plus de 6500 acteurs en juillet 2016.

La structure de cet outil permet d'enregistrer et de consulter une grande variété d'informations, susceptibles d'intéresser le grand public : données de contact, CV, liste de mandats, priorités politiques, succès personnels, opinions (exprimées sous forme de réponses à un questionnaire), profil personnel (âge, sexe, langue, etc).

Chaque acteur politique reçoit un code d'accès, lui permettant d'éditer directement son profil de manière sécurisée. NousCitoyens prend l'initiative d'y transcrire les données publiquement disponibles. Mais c'est l'acteur politique qui décide de participer à la transparence en complétant les rubriques vides. Il a même la liberté de supprimer certaines informations présentes.

4.3 Cumuleo

[Cumuleo](#) est une initiative personnelle de M. Christophe Van Gheluwe. Le site reproduit les listes de mandats que les mandataires politiques ont l'obligation de déposer à la Cour des Comptes. Cumuleo a les moyens de constater qui sont les mandataires défaillants par rapport à deux obligations : dépôt de la liste des mandats, déclaration de patrimoine. De plus, Cumuleo enregistre les données depuis 2004.

5 Méthodologie

La méthodologie, inspirée de l'expérience étrangère, est approuvée par notre comité scientifique, qui relève la difficulté d'avoir la pondération idéale des indicateurs d'évaluation.

5.1 Pondération des indicateurs

L'avantage d'une évaluation basée sur l'observation de l'information publiée est le caractère objectif de l'analyse, vérifiable par quiconque. Les catégories d'informations sont :

- L'autodéfinition du parti
- Le fonctionnement statutaire du parti
- L'organisation
- La transparence des mandataires politiques, membres du parti
- L'activité politique
- Les finances du parti.



L'annexe 1 indique la pondération donnée à chaque indicateur. Par la pondération, on cherche à donner à chaque indicateur le poids que le citoyen moyen lui accorde. Il est évident, par exemple, que la publication des finances du parti a plus de poids aux yeux du public, que la publication du parcours historique du parti.

La pondération ne doit pas correspondre nécessairement à la fréquence de consultation de l'information. Les coordonnées de contact du parti peuvent être l'information la plus fréquemment recherchée, mais cela ne veut même pas dire qu'elle mérite d'être reprise parmi les indicateurs de transparence. Quand l'ancien premier ministre du Royaume Uni, David Cameron, était mentionné en rapport avec les « Panama Papers », il a réagi en publiant ses déclarations fiscales des derniers exercices. L'impact de ce geste de transparence a été majeur. Or il n'est pas dit que beaucoup de gens soient aller consulter les documents.

Dans la mesure où nous publions nos tableaux de calcul complets, quiconque voudrait modifier la pondération des indicateurs pourra le faire. Il pourra ainsi calculer un rating personnalisé des partis.

NousCitoyens prépare des solutions pour l'avenir : un sondage de la population plus approfondi et/ou une application web permettant à chacun de modifier la pondération.

5.2 Sondage informel

L'idéal serait de réaliser un sondage de la population, à grande échelle, pour pouvoir calculer le poids le plus objectif possible de chaque indicateur. Cet exercice scientifique n'a pas été fait en Belgique, à notre connaissance, et les ressources de WeCitizens n'ont pas permis de le faire en 2016.

Toutefois, nous avons fait un sondage informel. Entre le 1/12/2015 et le 8/12/2015, WeCitizens a envoyé une [invitation](#) électronique à 10.000 personnes (parmi les abonnés à la newsletter), pour contribuer au financement du projet et pour donner un avis sur la pondération des indicateurs. Outre les réactions diverses, il y a eu cinq réponses écrites au sondage.

Deux personnes ont manifesté leur accord avec le schéma proposé. Une personne souhaitait donner plus de poids aux quatre derniers indicateurs du fonctionnement statutaire. Un autre souhaitait donner l'essentiel du poids à ce qui concerne la transparence des membres du parti. Un autre proposait des indicateurs additionnels :

- Y a-t-il un code déontologique pour les dirigeants du parti
- Y a-t-il une forme de « corporate governance » pour les membres des parlements
- Y a-t-il une information sur les contacts avec les « lobbys »
- Lorsque le parti participe au gouvernement, quid de la séparation des pouvoirs (rapport entre les membres du parlement et le gouvernement).

Suite à ce sondage informel et aux remarques formulées par les personnes-relais des partis, nous avons ajouté de nouveaux indicateurs : la publication du code déontologique (2.2) et l'information sur les contacts avec les lobbys (5.3). Nous avons légèrement réduit la pondération pour la publication de statuts (2.1). Nous avons fusionné deux indicateurs : « modalités de désignation du président » et « modalités de nomination des dirigeants ». Nous avons supprimé quelques indicateurs redondants :

- « montant de la cotisation », qui est inclus dans 2.3 (procédure pour devenir membre)



- « modalités d'exclusion d'un membre », « compétences du président et du bureau », qui font partie des statuts
- « financement public et dons », qui est inclus dans le 6.1 (publication des comptes annuels consolidés).

5.3 Les quatre qualités d'une information publiée

Les informations recherchées sur le site du parti sont évaluées sous quatre angles :

- Existence de l'information (sur le site du parti)
Fatalement, si l'information ne figure pas sur le site, l'évaluation des aspects suivants sera négative aussi. Si la quantité d'information publiée est faible, l'évaluation sera en principe négative (donc zéro). Si l'information se trouve sur une partie du site réservée, par exemple, aux mandataires et aux membres, elle n'est pas considérée comme faisant partie du site web analysé (qui se limite à la partie publiquement accessible). Voir aussi § 4.1.
- Exhaustivité
Cette évaluation pénalise les informations qui ne sont pas complètes, p.ex. une liste de directeurs qui ne reprend pas tous les membres du bureau. Les explications fournies au chapitre 6 peuvent spécifier le contenu nécessaire pour considérer une information comme complète.
- Facilité d'accès
S'il faut s'enregistrer ou fournir un code, l'accès n'est pas considéré « facile ». De même, s'il faut parcourir un chemin excessivement long, ou compiler un volumineux document pour repérer l'information voulue. Si on trouve l'information avec deux clics, la cotation sera maximale. Trois clics, donne une cote intermédiaire (50%).
- Mise à jour
Si l'information est caduque depuis plus d'un an, l'évaluation de la « mise à jour » est négative. Pour les informations financières, on compte un an après la clôture de l'exercice.

Pour chacun de ces différents angles d'attaque, l'évaluation est normalement binaire : 0 ou 1.

5.4 Importance de la qualité des personnes qui composent le parti

Le parti vaut ce que valent ses mandataires. Il est donc logique d'évaluer le parti sur la qualité de ses protagonistes. Le parti n'est pas (uniquement) un appareil de pouvoir, mais aussi (et surtout) un groupe de personnes.

Pour le citoyen, il est difficile de juger de l'intégrité morale des candidats politiques. Le parti dispose de plus de moyens pour faire le tri. Si un candidat incompétent ou corrompu récolte de nombreuses voix de préférence, on pourrait reprocher aux électeurs un manque de discernement. Mais l'électeur considère que c'est le parti qui est défaillant en admettant sur les listes des candidats qui offrent insuffisamment de garanties de compétence et d'intégrité.

Pour certains le rôle principal du parti est de sélectionner les candidats selon le mérite. Par le truchement du code de déontologie, ou par d'autres injonctions, le parti a le pouvoir d'influencer l'attitude de ses membres.



Pour ces raisons, nous avons donné un poids considérable aux critères du groupe 4 (transparence des mandataires).

5.5 Les catégories

Le partis sont classés en trois catégories en fonction de l'indice exprimé en % :

- Transparent : 75% ou plus
- Translucide : 50 à 75%
- Opaque : moins de 50%.

6 Les indicateurs d'évaluation

Sauf indication contraire, les indicateurs consistent à vérifier la présence d'une information sur le site du parti, en appliquant une quadruple évaluation comme expliqué ci-dessus (au § 5.3).

6.1 Autodéfinition du parti

1.1 Objectifs

Cette rubrique comprend :

- Les valeurs :
Les idées et les valeurs représentent l'arrière-plan idéologique du parti, la raison d'être de l'organisation. Le lien entre les membres du parti se nourrit précisément des croyances et des principes qu'on veut défendre et promouvoir ensemble sur la scène politique.
- Les objectifs politiques :
Ce volet correspond, en principe, au programme électoral. Le but serait d'en présenter un résumé.
- La stratégie :
Comment acquérir l'influence nécessaire pour atteindre les objectifs politiques : stratégie électorale, alliances, éducation citoyenne, etc. Pour être complet, il faudrait indiquer aussi les objectifs en la matière.

Cette information est évidemment essentielle. La faible pondération s'explique d'une part parce que la première partie (les valeurs) est ce que les gens retiennent le mieux du « bruit médiatique ». Le public a la perception qu'il ne va pas apprendre grand-chose de nouveau ici. En outre, le public s'intéresse plus aux résultats qu'aux déclarations d'intention. Ceci explique le poids important du groupe 5 d'indicateurs (concernant l'activité politique).

1.2 Cheminement historique

Il est utile de connaître l'origine du parti : Pourquoi a-t-il été créé ? Quel a été son parcours jusqu'aujourd'hui ? Qui étaient les protagonistes de sa fondation ? Quelles réalisations et défaites ? L'évolution des scores électoraux au cours du temps.

Il est souhaitable de disposer d'un calendrier reprenant les faits les plus importants depuis la fondation du parti jusqu'à la date de publication.

1.3 Nombre de membres

Le nombre d'affiliés est une donnée qui révèle la vitalité du parti. On considérera l'information comme complète si elle indique le nombre d'adhésions et de défections au cours des dernières années, et si elle précise la répartition des membres par zone géographique, sexe et âge. Préciser également s'il y a plusieurs catégories de membres.

Logiquement le nombre de membres est en constante évolution, il convient de donner un chiffre précis de membres en règle de cotisation à telle date.

6.2 Fonctionnement statutaire

2.1 Statuts

Les statuts sont le document juridique régissant le fonctionnement de base d'une organisation. Dans les statuts sont détaillés quels sont les principaux organes de gestion et de gouvernance, leurs pouvoirs, leurs règles de fonctionnement, la procédure de nomination et de révocation de leurs membres, leurs droits et obligations, etc. Ceux qui s'impliquent dans un parti ont intérêt à en connaître les règles.

2.2 Code déontologique

Si toutes les organisations (entreprises, fondations, associations, etc.) doivent être guidés dans leurs agissements par un ensemble de règles juridiques et de pratiques de bonne gouvernance, les partis politiques, qui prétendent, par leurs propositions et leurs candidats, gouverner un pays, doivent être exemplaires dans ce domaine.

Souvent les codes de bonne gouvernance s'efforcent de décliner à un cas d'institution particulière les bonnes pratiques de gouvernance recommandées au niveau international. Ces codes sont déjà fort implantés dans le monde des (grandes) entreprises.

Les règles déontologiques se retrouvent souvent dans plusieurs documents : les statuts, un règlement d'ordre intérieur, une charte d'entreprise, un code de « corporate governance », un code déontologique, etc. Pour être considéré aisément accessible, le code déontologique fera l'objet d'une publication distincte des statuts, quitte à y faire des références aux statuts. Si le code déontologique est le résultat de règles inscrites dans de multiples documents, on considérera qu'il n'est pas facilement accessible, même si les documents, en tant que tel, le sont.

Dans les titres suivants, nous nous intéresserons à divers aspects du fonctionnement de l'institution. Le présent indicateur vise plus spécifiquement les normes de comportement des acteurs du parti, les principes éthiques.

Plusieurs cas ont récemment défrayé la chronique concernant des honoraires extraordinairement élevés pour des prestations d'avocat ou de consultant, consistant à faire du lobby politique au service de groupes privés. Si la loi ne réglemente pas ce type de rémunération, le code déontologique peut préciser les limites de la décence. Le code déontologique peut aussi déterminer s'il est permis, par exemple, à un mandataire d'être



rémunéré comme consultant dans des organes qui tombent sous sa tutelle, ou sous la tutelle de ses proches, ou de l'institution publique qu'il dirige, ou qu'il dirigeait.

Pour qu'un code soit considéré comme complet, il doit spécifier les devoirs de diligence et de loyauté des membres, notamment la discipline de parti applicable aux votes parlementaires, la réglementation des conflits d'intérêts et des cumuls de mandats, la rémunération pour des activités indirectement liées aux mandats politiques, l'éventuelle cession au parti d'une partie de sa rémunération, rappeler que les règles de confidentialité dans l'exercice d'un mandat public s'appliquent aussi dans les communications internes au parti, etc. Il ne semble pas inutile de rappeler que les mandataires publics se doivent d'être exemplaires dans le respect de la loi.

2.3 Procédure online pour devenir membre

Il est en principe dans l'intérêt du parti de faciliter l'adhésion de nouveaux membres. L'inclusion de cet indicateur sera l'occasion de vérifier que tous sont bien franchi cette étape de modernisation, consistant à enregistrer les nouveaux membres à l'aide d'un formulaire électronique disponible sur le site Internet du parti.

Pour être complète, cette procédure doit indiquer le montant de la cotisation, ou des cotisations (s'il y a différentes catégories de membres).

2.4 Modalités de désignation du président et des fonctions dirigeantes

L'importance de la matière explique la demande du publier une explication « grand public » sur le site, quitte à mentionner les articles des statuts où se trouvent les détails.

Pour être complète cette information doit préciser qui propose et qui dispose. Comment pose-t-on sa candidature, qui et comment juge-t-on les candidatures ?

2.5 Modalités d'élaboration des listes électorales

Comme indiqué dans notre article sur le sujet, l'électeur n'a pratiquement aucune influence sur la sélection des élus parmi les candidats du parti. [L'effet dévolutif des votes en case de tête](#), neutralise les voix de préférence émises par les électeurs. Celui qui détermine l'ordre des candidats sur les listes électorales a plus de pouvoir que tous les électeurs réunis.

Ici vaut aussi la remarque faite sur l'indicateur précédent. Le lecteur doit comprendre comment s'établit l'ordre des candidats sur les listes électorales.

6.3 Organisation

3.1 Représentation graphique de l'organisation

L'organigramme est une représentation graphique de la structure d'une organisation. Ce critère d'évaluation est prévu parce que le parti qui publie un tel organigramme améliore, avec peu d'effort, la lisibilité de ses structures.

Il situe toutes les composantes du parti, au sens large du terme. Non seulement les organes de décision aux différents niveaux de la hiérarchie, mais aussi les institutions périphériques contrôlées par le parti, même si elles ont une personnalité juridique



distincte. On y retrouve donc le service d'étude, les groupes politiques parlementaires, éventuellement les groupes politiques constitués au sein des conseils provinciaux, les sections d'arrondissement du parti, les structures détentrices du patrimoine, des fondations ou associations culturelles, etc.

Le but est de comprendre les relations d'autorités L'organigramme précise le type de contrôle exercé : qui nomme les dirigeants, ou qui valide les nominations (en disposant p.ex. d'un droit de véto), etc.

Il est souhaitable de donner un visage aux différents départements en nommant la personne-clef.

3.2 Composition des organes de gouvernance

Il y a les organes décisionnels du type « conseil d'administration » et les organes exécutifs du type « comité de direction ». Dans certains cas, l'organe a, en son sein, un comité restreint, qui dirige le travail au jour le jour.

Pour être complet, il faut renseigner le nom de tous les membres de tous les organes. Voir le commentaire précédent au sujet de l'étendue de la question.

3.3 CV des dirigeants du parti

La publication des CV est une façon de rendre publics les mérites et les compétences permettant d'assumer les responsabilités. Si les CV sont suffisamment complets, le lecteur constatera s'il y a une diversification des profils, si la progression dans les responsabilités est basée sur des capacités, démontrées par des réalisations tangibles.

Le CV doit indiquer non-seulement les responsabilités actuelles, mais tout le parcours académique, politique et professionnel.

3.4 CV des ministres et parlementaires, membres du parti

Ce qui a été dit ci-dessus pour les dirigeants du parti, vaut à plus forte raison pour ceux qui dirigent le pays.

3.5 Newsletter pour les membres

Le bulletin périodique sera probablement électronique. Outre l'utilité sur le plan de la communication, il complète habituellement la transparence. On y trouve les informations moins permanentes, comme par exemple l'agenda des événements. La facilité d'accès correspond ici à la facilité pour s'abonner. Idéalement, le site permettra d'accéder à une archive des anciens bulletins.

6.4 Transparence des mandataires

4.1 Déclaration du patrimoine

Cet indicateur est basé sur l'information disponible sur le site www.Cumuleo.be.

La déclaration de patrimoine est faite sous enveloppe scellée. Le citoyen n'apprend donc rien sur l'état du patrimoine. Il s'agit d'une forme de transparence du mandataire politique vis-à-vis de l'État. Cette disposition légale donne un moyen de vérification

supplémentaire dans le cas d'une éventuelle enquête judiciaire pour des accusations de corruption.

Les statistiques fournies par Cumuleo sont une opportunité de vérifier si les mandataires publics donnent un bon exemple de loyauté vis-à-vis de l'État. Les points donnés à chaque parti reflètent le respect de la législation par l'ensemble des mandataires du parti. La justification de ce critère est donnée ci-dessus au § 5.4.

Notre enquête se base sur les statistiques concernant les déclarations pour l'exercice 2014. Les déclarations pour l'exercice 2015 sont publiées en août 2016, mais notre partenaire Cumuleo n'a pas pu faire le traitement statistique requis pour notre enquête au moment de clôturer celle-ci.

L'expérience montre que le pourcentage de mandataires en règle avec l'obligation légale se trouve, heureusement, bien au-dessus de la barre des 90%. Pour la cote de transparence du parti, nous appliquons une progression linéaire entre 90% et 100%. Donc, si un parti n'a que 90% des mandataires en règle avec l'obligation légale, il aura la cote minimale, de zéro. Si 100% des mandataires sont en règle avec cette loi, le parti reçoit le maximum de points relatifs à cet indicateur.

Le seuil de 90% devrait être normalement relevé lors des prochaines éditions de cette enquête.

Pour l'indicateur « déclaration de patrimoine », le maximum de points est 4.

4.2 Déclaration des mandats

Le commentaire est le même que pour l'indicateur précédent (4.1) à deux grosses différences près :

- La liste des mandats est publique, et constitue donc une source d'information précieuse pour les citoyens.
- Pour l'indicateur « déclaration des mandats » la pondération est de 17 points.

4.3 Degré de remplissage des profils personnels

La source d'information observée ici est le Répertoire Politique de NousCitoyens.

Cette source publie le niveau de transparence de chaque acteur politique, en se basant sur l'exhaustivité des informations fournies. L'annexe 3 indique les rubriques qui interviennent dans ce calcul du niveau de transparence.

Il est donc possible de calculer la moyenne statistique de la transparence des mandataires de chaque parti. Nous avons opté d'évaluer le parti sur la transparence des ministres, députés et bourgmestres. Le Répertoire Politique offre la garantie de les avoir tous enregistrés.¹

Cet indicateur vaut 17 points, qui sont attribués proportionnellement au pourcentage de transparence, c'est-à-dire la moyenne statistique de la transparence des membres considérés du parti.

¹ Pour certains bourgmestres qui se sont présentés sur une liste du type « Intérêts communaux » le Répertoire Politique ne connaît pas leur appartenance à un parti.



6.5 *Activité politique*

5.1 **Programme électoral**

L'électeur a besoin de savoir à quoi le parti s'engage. Ce programme doit rester accessible dans sa version originale (datée) au moins jusqu'aux élections suivantes.

A partir des élections de 2019, les programmes électoraux pour le niveau fédéral seront analysés du point de vue budgétaire par le Bureau du Plan.² On attend donc que cette analyse soit publiée avec le programme électoral, de préférence intégrée dans le programme.

5.2 **Rapport sur la mise en œuvre du programme politique**

Tous les partis publient, certes, des nouvelles sur leurs initiatives. On ne peut toutefois pas demander au simple citoyen de faire un effort de synthèse, que le parti ne ferait même pas pour lui-même. Si toute association est censée faire rapport devant son assemblée générale, on attend une démarche comparable de la part des partis.

Logiquement on doit distinguer ici entre les partis qui font partie d'un gouvernement et les autres.

Aux premiers, on demande d'explicitier comment ils mettent en œuvre leur programme électoral. Pour chaque thème on attend donc : (i) le rappel des termes du programme électoral, (ii) les termes du programme gouvernemental, (iii) le degré d'accomplissement et l'échéancier de mise en œuvre, (iv) les implications financières, une comparaison avec les prévisions budgétaires faites avant les élections et une explication des différences, (v) les motifs d'une éventuelle absence de résultats.

Les partis dans l'opposition ne disposent pas du pouvoir pour mettre en œuvre leur programme. Ils peuvent néanmoins expliquer comment ils jouent leur rôle de parti d'opposition. Ils sont subventionnés par l'État au même titre que les partis au pouvoir. Pour chaque thème de leur programme électoral, on est en droit d'attendre les informations suivantes :

- a) le rappel des termes du programme électoral
- b) le contrôle qu'ils exercent sur la gestion publique dans ce domaine

On peut s'inspirer de la tradition anglaise, où les partis d'opposition constituent un gouvernement de l'ombre, où on nomme un « shadow minister » pour suivre chacun des ministres effectifs du gouvernement.

- c) les propositions faites au parlement, et les contributions majeures au travail parlementaire

Nous sommes conscients que les propositions de lois introduites par l'opposition sont difficilement mises à l'ordre du jour de commissions parlementaires

² Loi du 22 mai 2014 relative au chiffrage par le Bureau fédéral du Plan des programmes électoraux présentés par les partis politiques lors de l'élection pour la Chambre des Représentants.

concernées. Elles ont toutefois le mérite d'exister, de clarifier dans le détail juridique les positions.

Le parti peut montrer son dynamisme et sa capacité de gouverner en réalisant des alliances, et en déposant des propositions communes à plusieurs partis.

d) les actions menées pour sensibiliser le public.

Logiquement, il serait souhaitable de faire le même exercice pour les niveaux européen, fédéral et régional.

5.3 Info sur les contacts avec les lobbys

Dans certaines instances, comme les institutions européennes, cette information est imposée par voie de règlement. Cela donne même lieu à l'établissement d'un fichier public d'institutions, dans lequel il faut être enregistré avant d'obtenir rendez-vous.

5.4 Réponses aux questions politiques

Les indicateurs 1.1 (objectifs politiques) et 5.1 (programme électoral) laissent l'initiative aux partis. C'est eux qui choisissent l'extension et la structure de leur exposé. L'expérience montre que (trop) peu de citoyens consultent ces documents.

Le présent indicateur évalue comment les partis réagissent quand le citoyen prend l'initiative, et interroge les partis sur leur position relative à une question précise.

Les acteurs politiques reçoivent beaucoup de questions, ce qui est signe qu'une forme de dialogue existe entre les citoyens et les élus. Il faut reconnaître que répondre à toutes les questions exige des ressources et des capacités d'organisation.

L'idéal serait de pouvoir utiliser des statistiques de réponses des partis aux citoyens. Mais une telle approche n'est pas faisable. Les partis n'ont pas nécessairement tous ces statistiques. S'ils ont des statistiques, elles ne couvrent pas nécessairement les mêmes choses et elles ne sont pas contrôlables.

Nous utilisons donc une information parfaitement contrôlable et significative : le degré de réponse des partis aux questions qui leurs sont posées dans le Répertoire Politique de NousCitoyens. La réponse des acteurs politiques peut contenir trois parties : (i) la réponse proprement dite à une question fermée, avec la possibilité de nuancer, ce qui donne 5 possibilités : tout à fait d'accord, plutôt d'accord, ne se prononce pas, plutôt pas d'accord, pas du tout d'accord ; (ii) un commentaire court de maximum 350 caractères ; (iii) un lien URL vers un commentaire long.

Au moment de l'évaluation, le Répertoire Politique contient 76 questions, qui ont été posées à partir d'avril 2014. La moitié des points sont accordés si le parti a donné la réponse « proprement dite » à toutes les questions. L'autre moitié des points mesure le nombre de commentaires courts fournis.

La pondération est de douze points pour le parti qui répond à toutes les questions en donnant chaque fois une explication. Zéro point signifierait que le parti n'aurait répondu à aucune question et n'aurait fourni aucun commentaire.



Dans cette édition, nous n'évaluons pas la troisième partie de la réponse : le lien URL vers un commentaire long. Il faut s'attendre à ce que cette partie entre dans l'évaluation à partir de la prochaine édition.

Ce lien rend service au citoyen désireux d'approfondir la question. Mais au-delà de cet aspect de transparence, ce lien indique l'effort du parti pour approfondir lui-même la question. Le lien pourra pointer vers un chapitre du programme électoral du parti, ou vers un article de presse, ou tout autre article.

6.6 Information financière

6.1 Comptes annuels consolidés

Si toute institution qui reçoit des subventions publiques et des dons privés pour la réalisation de ses objectifs doit être scrupuleusement transparente sur l'origine et la destination des fonds, cette exigence vaut à plus forte raison pour les partis politiques.

Comme signalé dans notre [article sur le financement des partis](#), la loi organise un certain niveau de transparence. Nous considérons que la publication des comptes de résultat parmi les documents parlementaires est un grand acquis. En terme de transparence, la publication de ces comptes sur le site du parti concernés reste toutefois souhaitable.

Pour être complets, les comptes doivent aussi contenir le bilan, indiquant la situation patrimoniale du parti.

Peu de citoyens sont conscients qu'ils pourraient trouver les comptes de résultats des partis au parlement. La publication par le parti lui-même est une illustration majeure de sa volonté de transparence. Mise en rapport avec l'information visée ci-dessous au 6.3, cette publication contribue puissamment à la lisibilité des comptes et à l'accessibilité de l'information. Cette publication permet de compléter l'information fournie au parlement en y ajoutant les postes de l'actif et du passif, selon la nomenclature des plans comptables normalisés.

6.2 Rapport de réviseur

La publication de ce rapport est importante pour le principe. Ce rapport atteste de l'authenticité et de la conformité des comptes publiés. S'il contient des remarques, le contenu de ce rapport devient toutefois lui-aussi significatif.

6.3 Rapport de gestion

Toute organisation doit présenter à son assemblée générale un rapport qui est le complément des comptes annuels. Ce rapport permet de comprendre les chiffres. Il rend compte des aspects les plus pertinents de la gestion durant l'exercice écoulé.

7 L'indice de transparence des partis

Nous reproduisons dans un tableau annexe 4 le détail des résultats pour tous les partis examinés. Le dossier Excel, avec les feuilles d'évaluation de chaque parti, est disponible sur demande



pour les membres de NousCitoyens et les détenteurs d'une [licence d'accès](#) au Répertoire Politique.

Ci-dessous nous donnons le résultat final :

Open VLD	76%	Transparent
PS	75%	
Ecolo	70%	Translucide
CD&V	61%	
N-VA	60%	
DéFI	55%	
PTB- PVDA	54%	
Groen	54%	
sp.a	54%	
cdH	42%	Opaque
PP	42%	
MR	41%	
Vl. Belang	40%	

Les seuls à publier sur leur site les comptes du parti sont aussi les trois mieux cotés : Open VLD, PS et Ecolo.

Open VLD est le seul parti à publier, à un endroit bien visible sur le site, un rapport sur la mise en œuvre du programme politique.

Les quatre partis les mieux cotés sont aussi les seuls à publier le nombre de leurs membres : Open VLD, PS, Ecolo et CD&V.

Parmi les quatre derniers, cdH, MR et Vlaams Belang ne publient pas leurs statuts ! Les derniers sont aussi les partis qui répondent le moins aux questions politiques posées dans le Répertoire Politique.

Défi a perdu des points à cause des mandataires en défaut de déclarer leurs mandats. L'évaluation se base sur les déclarations pour l'exercice 2014, parce que les statistiques de 2015 n'étaient pas encore disponibles.

Les mandataires du PP sont les moins diligents pour remplir leur profil personnel dans le Répertoire Politique.

Sp.a est le seul parti qui ne publie pas sur son site la composition de ses organes de direction.

8 Conclusion

Pour la première fois en Belgique, les partis sont évalués sur leur transparence. L'enquête s'inspire des expériences étrangères (Espagne et Chili), qui se limitent à observer la présence sur le site des partis d'une série d'informations. NousCitoyens, auteur de l'Indice de Transparence des Partis Politiques en 2016 (ITPP16), améliore la méthodologie en exploitant certaines statistiques disponibles en Belgique (Répertoire Politique, Cumuleo). Les deux partis



les plus transparents sont : Open VLD et PS. Les moins transparents sont le MR et Vlaams Belang.

La transparence formelle évaluée dans cette enquête requiert relativement peu d'effort de la part des partis, et contribue à la qualité de l'interaction entre le parti et le grand public.

NousCitoyens tient à remercier les partis pour le contact constructif qui a régné au cours de l'enquête. Malgré le délai relativement court entre la communication de l'évaluation provisoire et la clôture de l'enquête, plusieurs partis ont réussi à améliorer sensiblement leur score. Ceci montre qu'il y a dans le monde politique des acteurs qui s'efforcent réellement d'écouter le citoyen. Quatre partis ont, par exemple, commencé à publier des informations sur leurs comptes.

Mais pour progresser efficacement, le citoyen doit aussi faire l'effort de structurer ses idées, d'exprimer clairement ses attentes. NousCitoyens apporte une contribution à ce processus. Rappelons tout de même que, pour mener à bien ses tâches, NousCitoyens dépend encore essentiellement des [cotisations de membres et des dons](#).

Certains partis ont mieux pris conscience des améliorations possibles, et y travaillent, ce qui laisse augurer des progrès dans les scores. En même temps, il est logique que les attentes soient chaque fois plus précises et exigeantes. Nous cherchons à généraliser les meilleures pratiques. On examinera de plus près si le code déontologique reprend certains contenus, si les comptes sont lisibles par un non-spécialiste, etc.

Jean-Paul Pinon, 14 octobre 2016

