

LES CANDIDATS ET L'ARGENT

Les candidats et l'argent ? Peut-on imaginer à la fois plus forte antinomie et plus indispensable relation ? Du côté de l'antinomie, il faut reconnaître que tout candidat brigue d'abord l'élection à la plus haute fonction de l'État, ou du moins, s'il se présente sans espérance réelle d'être élu, la reconnaissance publique que confère sa présence au premier tour et la notoriété politique qui en découle, pour lui-même, son parti ou ses idées. L'argent ne poursuit pas les mêmes finalités qu'une élection. Il lui est même, à bien des égards, étranger : on peut d'abord rappeler que l'achat de voix constitue l'un des plus anciens exemples d'annulation contentieuse d'élections (CE, 31 juillet 1908, *Élections de Vico*), que seules les « choses qui sont dans le commerce » peuvent faire l'objet de conventions (code civil, art. 1128) et que cette restriction trouverait à s'appliquer même pour l'élection présidentielle, par exemple à travers le refus de mise aux enchères d'une signature de présentation (CC, communiqué du 8 mars 2007). L'argent peut servir à épargner, alors qu'un tel objet est, par définition, étranger aux campagnes électorales dont le but n'est jamais patrimonial : conquérir le pouvoir n'est pas un gain quantifiable et le remboursement des dépenses est exclusif de tout enrichissement « d'une personne physique ou morale » (CC, 4 mai 1990 et 11 janvier 1995), ce qui exclut l'enrichissement du candidat lui-même. En outre, une campagne électorale n'est pas d'abord affaire d'argent : elle est d'abord affaire d'image des candidats, de programmes, d'équipes, de stratégies de communication, d'affrontement des adversaires ou de défense contre leurs attaques, etc.

Du côté de la nécessité se trouve l'idée, simpliste mais incontournable, que les moyens financiers sont indispensables pour mener à bien une campagne, puisqu'ils traduisent une inégalité de fait entre les candidats,

et que la dimension nationale de l'élection présidentielle impose une mobilisation de financements plus importante que n'importe quelle autre compétition électorale.

Depuis la mise en place d'une législation sur le financement de la vie politique, par les vagues successives du 11 mars 1988, 15 janvier 1990 et 19 janvier 1995, la réglementation des campagnes repose sur trois grands principes, correspondant à trois objectifs :

- la transparence, par le dépôt obligatoire du compte de campagne et la séparation du candidat et de son mandataire financier ;
- le remboursement des dépenses, afin qu'aucune candidature ne soit empêchée par manque de moyens, même si elle n'entretient pas de liens avec un parti politique, et la déductibilité des dons des personnes physiques : le financement des campagnes se fait, ainsi, au moins partiellement et souvent majoritairement, sur fonds publics ;
- l'égalité entre candidats par le plafonnement des dépenses, la réglementation et la prohibition de certaines sources de recettes.

86

Ces objectifs, transposés du code électoral à l'élection présidentielle par l'application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962, modifiée à chaque nouvelle élection, sont clairs. Les principes de financement des campagnes sont des règles simples, la Commission nationale des comptes de campagne en surveille la mise en œuvre d'une manière précise, la jurisprudence a permis de déterminer les dépenses de campagne et d'établir les conditions d'application de la législation. Le cadre juridique qui régit les aspects financiers d'une campagne pour l'élection présidentielle est stable. Il n'a varié qu'avec la loi organique du 5 avril 2006, lorsque l'appréciation des comptes de campagne, compétence antérieurement attribuée par la loi organique n° 90-383 du 10 mai 1990 au Conseil constitutionnel – qui l'avait revendiquée dans ses observations de 1988, avant de suggérer la solution actuelle du fait de l'interférence entre les campagnes électorales présidentielle et législative (observations du 7 novembre 2002) –, a été dévolue à la Commission, sous le contrôle du Conseil. Cette solution ramène les décisions concernant les comptes de campagne pour l'élection présidentielle à une procédure de droit commun, avec une nuance : le candidat sanctionné n'encourt pas l'inéligibilité – ce qui, à l'exception de l'élu, n'aurait pas grand sens –, mais supporte seulement une incidence financière, aménagée par cette même loi organique du 5 avril 2006. Pour éviter le prononcé systématique du rejet du compte en cas d'irrégularité, qui prive le candidat de tout remboursement, ce texte, tout en maintenant cette sanction, ouvre en outre la possibilité de simplement diminuer le remboursement.

Les règles sont donc claires : elles assurent l'égalité des candidats, placés dans une position identique au départ, soumis aux mêmes obligations déclaratives, bénéficiant des mêmes possibilités de remboursement, contrôlés par les mêmes institutions.

Alors comment se fait-il que chaque campagne soit entourée, puis suivie, parfois des années après l'élection, d'un tel remue-ménage médiatique, souvent accompagné de rumeurs, de « révélations » qui prennent parfois l'allure non de jugement des comptes, mais bien de... règlement de comptes ? L'argent des candidats est-il voué à échapper au champ du droit et à rester dans celui de la suspicion ?

Pour expliquer ce décalage entre un droit qui progresse, et postule la transparence, et la manière dont « l'argent des candidats » est perçu par le citoyen, il faut d'abord constater que l'élection présidentielle ne se réduit pas au choix d'un dirigeant : elle focalise, des mois durant, toute l'attention du pays, ce qui n'est le cas d'aucune autre élection. Fortement mobilisatrice, elle conduit les partis politiques à agir et à se structurer dans le but essentiel de dégager une candidature, mais aussi une équipe, et de promouvoir un programme de gouvernement global, valant pour la durée du quinquennat. Or, la réglementation du financement des campagnes ne répond que très imparfaitement à cette logique : elle ne connaît que des individus, éventuellement mais non pas nécessairement, soutenus par un parti ou groupement politique, et prohibe l'intervention de toute autre personne morale comme source de financement (code électoral, art. L. 52-8). Elle subordonne la dépense de campagne à l'action personnelle ou à l'accord du candidat, ce qui, évidemment, ne peut matériellement pas être le cas pour la campagne présidentielle, où la présidence d'un comité de soutien suffit pour faire entrer les activités de celui-ci dans le champ des dépenses de campagne. Le cadre juridique de droit commun des campagnes coïncide donc imparfaitement avec la nature, la durée et l'ampleur de l'élection présidentielle – qui justifient que pour cette seule élection l'État prenne directement en charge les frais des bulletins, affiches destinées aux panneaux officiels et circulaires envoyées aux électeurs. Ce décalage apparaît même dès que l'on tente, au plan juridique, de déterminer qui est candidat.

87

QUI EST CANDIDAT ?

Répondre à cette question n'est pas simple. On se heurte à plusieurs difficultés dès lors que l'on confronte les règles applicables et la réalité : déclarations publiques, stratégies des partis, campagnes médiatiques,

retiennent comme « candidats » déclarés, présumés ou espérés des personnes qui ne figureront pas sur la liste ; la volonté ou l'annonce d'une candidature ne suffisent pas.

À la différence de toute autre élection, où les seules exigences tiennent à l'éligibilité, s'agissant de l'élection présidentielle, n'est pas candidat qui veut, même si les conditions d'éligibilité de droit commun sont applicables : ainsi, l'âge requis a été ramené à 18 ans par effet de la loi organique du 14 avril 2011 (art. 127 du code électoral). La loi impose en outre la présentation par 500 élus, dont elle énumère les catégories, principalement les maires et les membres des conseils régionaux et généraux, au plus tard le sixième vendredi précédant le premier tour, sous le contrôle du Conseil constitutionnel. La recherche et la collecte des parrainages, pour être moins apparentes que la communication avec les électeurs – encore que certains fassent de cette « campagne dans la campagne » un argument de dramatisation du débat –, n'en sont pas moins indispensables, et la quête de ces signatures est une dépense de campagne, puisqu'elle est opérée « en vue de l'élection »¹. Pour autant, certains exposeront cette dépense sans pouvoir être, au final, candidat. « Seules ont la qualité de candidat à l'élection présidentielle les personnes inscrites sur la liste arrêtée par le Conseil constitutionnel », affirme celui-ci (CC, 11 avril 1981, *Fouquet*). L'argent des postulants, qu'il provienne ou non d'un parti, demeurera inconnu, mais celui, dépensé aux mêmes fins, des candidats entrera dans leur compte de campagne.

La deuxième difficulté tient à l'absence de coïncidence entre la durée réelle de la campagne et sa prise en compte par le code électoral, dont l'article L. 52-4 prévoit qu'elle débute un an avant le premier jour du mois de l'élection. Qui, pour l'opinion publique, est candidat ? Celui que les couvertures des hebdomadaires ou les journaux télévisés désignent comme tel, celui qui est investi par un parti, avec ou sans primaires, celui qui déclare publiquement rechercher 500 signatures de présentation, ou, encore, le président en place, pour peu qu'il n'ait pas annoncé qu'il ne briguera pas un nouveau mandat ? Ne seront, au final, candidats que ceux qui auront rassemblé au moins le nombre minimum de

1. « Pour les candidats soutenus par un parti disposant d'un grand nombre d'élus, le recueil de ces signatures ne présente aucune difficulté. Il n'en va pas de même pour les candidats qui ne peuvent s'appuyer sur un important réseau d'élus et qui ont dû engager des frais parfois élevés dans la recherche de ces parrainages. Or, tous les frais régulièrement engagés par le candidat ou avec son accord pour recueillir les présentations nécessaires à l'officialisation de sa candidature doivent être imputés au compte de campagne », Commission nationale des comptes de campagne, rapport public 2007.

signataires, mais sont candidats potentiels ceux qui aspirent à le devenir et déclarent entamer les démarches en ce sens. Le déroulement de cette campagne préliminaire est sans incidence contentieuse (CC, 7 avril 2002, *Larrousturou* et, même date, *Cheminade*), même si l'accès équitable aux moyens d'information peut être en cause. Le Conseil supérieur de l'audiovisuel s'est donc risqué à définir, au sein d'une période préliminaire qu'il a fait débiter, pour 2007, au 1^{er} décembre 2006, le candidat déclaré et le candidat présumé. Selon la recommandation du 7 novembre 2006, est candidat déclaré « toute personne ayant manifesté publiquement sa volonté de concourir à cette élection, même en l'assortissant de conditions et notamment en subordonnant le caractère effectif de sa candidature à l'agrément d'un parti politique ; pour être prise en compte, la déclaration de candidature doit s'accompagner d'actes de campagne significatifs attestant du sérieux de celle-ci », et candidat présumé « toute personne qui concentre autour d'elle des soutiens publics et significatifs à sa candidature ». Le cadre ainsi établi, pour peu qu'il soit confirmé en 2012, devrait permettre de mieux régler les problèmes liés à la durée de la « précampagne », qui n'a pas de statut juridique, mais qui permet aux candidats potentiels, y compris purement fantaisistes, de réclamer, par exemple, un accès aux journaux télévisés ou aux émissions politiques – qu'ils n'obtiendraient pas en temps ordinaire – ou de chercher des recettes : tout candidat potentiel est susceptible d'engager des dépenses et de pouvoir collecter des recettes, en particulier sous forme de dons déductibles, dans un délai d'un an avant l'élection. Seuls les candidats retenus entreront dans le cadre du financement et du remboursement possible : l'argent des candidats déclarés reste un mystère – sauf lorsqu'il apparaît dans les comptes d'un parti politique agréé –, celui des candidats retenus est une transparence. Mais les comptes de ces derniers devront retracer, au moins partiellement, cette campagne préliminaire, qui, pour les évincés, n'a aucune incidence.

89

La délimitation financière des campagnes s'harmonise donc mal avec la réalité de ces campagnes « de notoriété », dont le quinquennat a anticipé la durée. Composé le 14 novembre 2010, le nouveau gouvernement de François Fillon marque dans le temps le déclenchement d'une phase politique axée sur l'élection présidentielle : plus d'un an avant, le débat public est déjà totalement orienté vers celle-ci, insiste sur le positionnement de tel ou tel ancien ministre, ou candidat possible, et annonce déjà des « candidats à la candidature ». Le nombre des candidats déclarés ou présumés est donc significatif, leur besoin de financement l'est aussi, mais celui-ci ne se traduira en aucun cas au plan juridique, si leur candidature ne se

concrétise pas : la délivrance supposée tardive de reçus-dons n'a pas de conséquence dès lors que la candidature déclarée ne se transforme pas en candidature avérée (CC, 19 avril 2007, *Galland*)².

Cette même distinction explique que les congrès d'investiture des candidats, généralement pris en charge par des formations politiques, ne sont pas des dépenses de campagne³. La seule exception, en 2002, a concerné les frais d'une réunion d'investiture ayant servi en même temps de lancement de la campagne (CC, 26 septembre 2002, *Bayrou*), donc des dépenses exposées en vue de l'élection et non de la candidature⁴, jurisprudence confirmée par la commission des comptes de campagne en 2007 s'agissant de M. Nihous (le congrès suit la désignation) ou de Mme Royal et M. Sarkozy (le congrès annonce la candidature, quelle qu'en soit la date), encore que celle-ci ne retienne désormais que la moitié de la dépense lorsque le congrès sert à la fois à la désignation du candidat et au lancement de la campagne.

Au final, seuls les candidats retenus dans la liste du premier tour sont soumis à la réglementation financière, mais ils le sont alors pour la totalité de leur campagne. Ils peuvent à ce stade s'appuyer sur des certitudes : ils percevront une avance forfaitaire de 153 000 euros, leurs dépenses seront largement remboursées, mais cette source de financement n'est, dans la plupart des cas, pas suffisante, et ils devront déposer un compte de campagne, quel que soit leur score.

LE REMBOURSEMENT EST NÉCESSAIRE, MAIS PAS SUFFISANT

Tout candidat, quelle que soit sa situation, doit déterminer une stratégie en matière de recettes, dont le montant total n'est pas plafonné. Cette stratégie s'appuie d'abord sur le montant du remboursement escompté.

Trois conditions sont mises au remboursement des dépenses du candidat : elles doivent être corrélées à l'apport personnel du candidat, c'est-à-dire concrètement pour l'essentiel aux sommes empruntées, elles correspondent à des dépenses réalisées, et le compte doit être régulier. Les « dépenses du candidat » ont donc été entendues comme celles qui ont été engagées à partir d'un apport net du candidat au financement

2. Voir Jean-Éric Schoettl, *RFDA*, 2007, p. 591.

3. On voit mal pourquoi il en irait différemment des primaires.

4. Voir Jean-Éric Schoettl, *LPA*, 25 octobre 2002, n° 214, p. 4. La ligne de partage a été précisée par la CNCCFP à l'occasion de la publication du « Mémento à l'usage du candidat et de son mandataire pour l'élection présidentielle » (*JO*, 20 avril 2011, p. 6954).

de sa propre campagne provenant de son patrimoine ou de dettes dont il est redevable. Les candidats ont donc tout intérêt à emprunter une somme finalement remboursée. En pratique, le Conseil a admis que les avances remboursables émanant des partis politiques (CC, 11 octobre 1995, *De Villiers*) comme les emprunts bancaires (CC, 11 octobre 1995, *Balladur*) puissent donner lieu à remboursement. Tout est donc fait pour faciliter le recours à l'emprunt. Certes, mais comment pressentir le montant effectif du remboursement, qui détermine celui de l'emprunt ?

La condition essentielle mise au remboursement est le caractère régulier du compte de campagne. Le candidat qui ne s'assure pas de cette régularité des aspects financiers de sa campagne, pendant qu'elle se déroule et alors que, sans nul doute, ses préoccupations essentielles sont tout autres, court un risque matériel important. Ces conditions sont remplies par la plupart des candidats : sur un total de huit candidats en 1995 et seize en 2002, seuls deux comptes ont été rejetés : celui de M. Cheminade en 1995, celui de M. Mégret en 2002. Les douze candidats de 2007 ne subissent plus nécessairement la même rigueur : les irrégularités constatées par la Commission peuvent désormais conduire à des rectifications plutôt qu'au rejet du compte.

91

Le montant maximal du remboursement est égal au vingtième du montant du plafond des dépenses, ou à la moitié de ce plafond pour ceux des candidats qui atteignent ou dépassent le seuil de 5 % des suffrages exprimés. Ce plafond, revalorisé chaque année par décret, était en 2002 de 14,79 millions d'euros au premier tour et de 19,76 millions d'euros au second tour, chiffres qui s'élèvent respectivement, en 2007, à 16,16 millions d'euros et 21,5 millions d'euros. Tout candidat était alors en situation de se voir rembourser, au maximum, 808 300 euros, dix fois plus dès lors qu'il recueillait 5 % des voix et 10 797 000 euros en cas de présence au second tour. Pour 2012, les plafonds de dépenses sont actuellement de 16 851 000 d'euros pour le premier tour et 22 509 000 d'euros pour le second, portant ces remboursements au maximum à 842 550 euros, dix fois plus lorsque le seuil de 5 % est atteint et 11 254 500 d'euros pour les deux compétiteurs du second tour. L'emprunt est donc, chronologiquement, la première source de l'argent des candidats, et pour nombre d'entre eux le moyen presque exclusif du financement. Mais ceci ne vaut pas pour tous les candidats, en particulier pour ceux qui sont présents au second tour.

La question fondamentale pour chaque candidat consiste, à ce stade, à évaluer ses chances, puisque c'est le score qui détermine le montant maximal remboursable, donc celui de l'emprunt. Le seuil de 5 % est

déterminant à cet égard. En tout cas, c'est en fonction du remboursement escompté que s'organisent les stratégies de recettes et de dépenses. Rechercher un nombre élevé de donateurs personnes physiques, c'est, au-delà de l'apport au compte de campagne, rechercher une assise large, qui peut témoigner que la candidature dépasse le seul militantisme. Existe-t-il à cet égard une typologie des candidats ? Sans être systématique, on peut par exemple constater qu'en 1995 la contribution des partis politiques représente 26,5 millions de francs pour Lionel Jospin, 7,9 millions de francs pour Robert Hue, 6,9 millions de francs pour Arlette Laguiller, 5,9 millions de francs pour Édouard Balladur, mais seulement 3,3 millions de francs pour Jacques Chirac. En 2002, les concours des partis politiques représentent 3,7 millions d'euros pour le même Jacques Chirac, pour 18 millions de dépenses, et 2,8 millions pour Lionel Jospin – pour 12,5 millions de dépenses. En 2007, Nicolas Sarkozy s'appuie très largement sur les dons (33 % des recettes) plus que sur le parti (13 %). À l'inverse, l'apport du parti est essentiel chez Arlette Laguiller (52 %) Ségolène Royal (36 %) et Marie-George Buffet (18 %) : les candidats de gauche semblent davantage faire appel au financement par le parti, mais cela n'est pas toujours le cas : 98 % de la campagne d'Olivier Besancenot était financée par apport personnel, c'est-à-dire par emprunt.

Il n'y a donc pas réellement de typologie : tout candidat cherchera naturellement des dons de personnes physiques, parce que cette recette lui ouvre un supplément possible de dépenses, au-delà du remboursement. Mais cette seule recette suffit à nombre de candidats : en 2007, tel est le cas de MM. Nihous, Le Pen ou Schivardi, qui mènent leur campagne presque exclusivement sur l'emprunt. Tel n'est en revanche pas le cas du président élu, de José Bové (29 % de dons) ou de François Bayrou. Il faut rappeler que ces dons sont plafonnés à 4 600 euros par donataire et que tout don de plus de 150 euros ne peut être versé en liquide⁵. L'appel au public nécessite donc une véritable logistique, dont seuls disposent les principaux candidats, ou ceux qui s'appuient sur un réseau militant actif et réparti sur tout le territoire.

L'ARGENT NE FAIT PAS LE RÉSULTAT

L'adage selon lequel l'argent ne fait pas le bonheur même s'il y contribue peut-il s'appliquer aux candidats à l'élection présidentielle ? Certes, les candidats les mieux positionnés sont en général les plus dépensiers : en

5. Ces montants sont désormais indexés annuellement sur l'inflation (loi du 14 avril 2011).

2007, les dépenses des deux candidats du second tour s'élèvent respectivement à 20,96 millions d'euros (Nicolas Sarkozy) et 20,61 millions d'euros (Ségolène Royal), mais en 2002, 6 millions d'euros d'écart séparent les deux compétiteurs du second tour, le compte de M. Le Pen étant davantage conçu pour le premier que pour le second tour. Certes, les candidats ont tendance à dépenser autant que la loi les y autorise, et cadrent leurs dépenses en fonction du score escompté au second tour. Certes, les dépenses du candidat élu sont toujours les plus importantes, et celles du candidat qui recueille le moins de suffrages sont toujours les plus faibles, mais si l'argent de l'élection force les effets de la campagne, de tels effets n'ont rien de systématique. Le seuil des 5 % joue en la matière un rôle essentiel, plafonnant le remboursement de manière sévère au regard des dépenses, pour Robert Hue en 2002, pour Philippe de Villiers ou Arlette Laguiller en 2007, remboursant à l'inverse largement cette dernière, comme Noël Mamère, en 2002 : le candidat qui le dépasse aura tendance à gonfler ses dépenses, celui qui, à l'inverse, pensait l'atteindre et n'y parvient pas devra rééquilibrer son compte entre les deux tours en recherchant des dons ou l'apport d'un parti.

93

Rien n'est donc acquis d'avance, pour aucun candidat, et rien n'est donc mécanique entre le candidat et l'argent. En 1995, Philippe de Villiers dépense deux fois plus qu'Arlette Laguiller : 12,8 millions de francs de plus. Il recueille 17 000 voix de moins, et l'écart des remboursements est très sensible : 7,2 millions de francs pour celui-ci, 3,77 millions pour celle-ci. En 2002, M. Chevènement dépense 4,5 millions d'euros de plus que M. Mamère, 6,4 millions de plus que M. Madelin, et près de 9 millions de plus que M. Saint-Josse, pour des écarts de moins de 400 000 voix entre ces quatre candidats. Le résultat, inattendu, de ce dernier, lui confère un avantage de 240 000 voix par rapport à M. Hue, dont la campagne aura coûté presque sept fois plus cher et de plus de 90 000 voix par rapport à M. Madelin, pour un coût de campagne quatre fois supérieur chez ce dernier. M. Besancenot et Mme Lepage dépensent des sommes sensiblement identiques, 760 000 euros environ, avec près de 675 000 voix d'écart au premier tour. La campagne de Mme Boutin, avec 1,58 million d'euros de dépenses apparaît atypique au regard des 339 112 suffrages recueillis : autant de dépenses que Mme Taubira qui recueille deux fois plus de voix.

En 2007, M. Bayrou avec 9,77 millions d'euros de dépenses se situe très près de M. Le Pen, alors que près de 3 millions de voix les séparent (soit 8,13 %) et les 818 407 voix recueillies par M. de Villiers lui confèrent un résultat supérieur de plus de 110 000 voix à celui de Mme Buffet, alors que

celle-ci a dépensé 1,7 million d'euros de plus que celui-là. M. Besancenot (4,08 %) a recueilli deux fois plus de suffrages que Mme Buffet (1,93 %), alors que ses dépenses sont cinq fois moindres. M. Schivardi est le candidat le moins dépensier : 714 000 euros, et celui qui obtient le moins de voix (0,34 %), mais M. Nihous, avec 130 000 euros de dépenses supplémentaires, obtient 300 000 voix de plus. Les campagnes de ces deux candidats, comme celle d'Olivier Besancenot, ont été presque intégralement remboursées.

Les dépenses ne sont donc pas un critère du succès électoral. Reste que, l'élection passée, le candidat demeure, jusqu'au neuvième vendredi suivant le tour où l'élection est acquise (code électoral, art. L. 52-12), soumis à l'obligation de dépôt du compte, et les aspects financiers reprennent alors, définitivement, le dessus.

94

QUAND C E S S E - T - O N D ' Ê T R E C A N D I D A T ?

Ici encore, la réponse ne va pas de soi. Si, concrètement, n'est plus candidat celui qui est battu ou élu, c'est-à-dire pour la plupart des candidats le soir du premier tour, et pour les deux restants, le soir du second tour, au plan financier, la situation n'est pas apurée au moment où la compétition électoral est terminée. Ici encore, un décalage existe nécessairement entre l'argent du candidat et la fin de la candidature.

Novatrice est la position adoptée par le Conseil constitutionnel dans la décision de 1995 sur le compte de M. Balladur, relative aux dépenses liées aux soirées électorales, qui, dès lors que le candidat n'est plus en lice, n'ont pas à figurer dans son compte, jurisprudence réaffirmée en 2002, s'agissant des candidats éliminés (26 septembre 2002 : comptes Bayrou, Chevènement, Jospin, Madelin, Besancenot). Il en va de même de la soirée du second tour (26 septembre 2002 : compte Le Pen). On peut toutefois se demander si cette jurisprudence doit s'appliquer lorsque de telles manifestations sont des appels à soutenir un candidat restant au second tour, et à mobiliser électoral et militants à cette fin.

En dehors de cette circonstance, le candidat ne peut plus effectuer d'opérations de dépenses nouvelles, mais certaines opérations sur les recettes sont encore possibles, notamment lorsque le remboursement n'atteint pas le seuil prévu, puisque le compte ne peut être déficitaire. La sincérité qui doit présider à sa présentation impose cependant que de telles opérations soient strictement encadrées. L'un des deux seuls comptes rejetés par le Conseil constitutionnel, celui de M. Cheminade, s'est vu appliquer une jurisprudence classique selon laquelle le versement

de recettes ne peut être postérieur à la date de l'élection – c'est-à-dire à celle du second tour s'il a lieu, même si le candidat n'est plus en lice – que s'il a fait l'objet d'un engagement souscrit antérieurement. Or, des contrats de prêts avaient été, en l'espèce, souscrits après le 7 mai, portant sur plus du tiers des recettes figurant au compte.

Cet exemple, comme d'autres qui agitent les médias, suffit à montrer que l'argent des candidats ne peut être limité que par des règles strictes. Le paradoxe est que ces règles, nécessaires, ne cadrent qu'imparfaitement avec la campagne électorale.

Pour ceux qui choisissent de s'y lancer, la campagne présidentielle est nécessairement difficile. De combats idéologiques en attaques personnelles, de présentation d'un programme cohérent, donc détaillé, en slogans réducteurs, donc efficaces, d'optimisme affiché en déceptions subies, elle fait passer, pour le candidat, les préoccupations financières au second plan : pour lui l'essentiel n'est pas là. Pour autant, la recherche de recettes, la limitation des dépenses et le respect de la légalité sont des nécessités absolues, d'abord parce qu'ils conditionnent au moins partiellement le remboursement, ensuite parce que l'argent des candidats peut, à tout moment, devenir un argument politique.

95

C'est bien la démocratie qui exige, ici plus qu'ailleurs, une transparence absolue. D'abord parce que le financement des campagnes est largement payé par le contribuable – le montant des remboursements s'est élevé au total à 28,8 millions d'euros en 1995, 53,4 millions d'euros en 2002 et 44 millions d'euros en 2007 –, ensuite parce que le système français postule l'égalité de tous les candidats, ce qui impose un contrôle minutieux des comptes, enfin parce qu'à tout moment, pendant la campagne ou après celle-ci, l'argent risque de devenir un argument du combat politique au lieu d'en demeurer seulement un moyen.

R É S U M É

La réglementation du financement des campagnes électorales, adaptée à l'élection présidentielle, en prévoyant un large remboursement des dépenses des candidats, le plafonnement des dépenses, le contrôle des recettes et une transparence des comptes de campagne, a pour objectif d'assurer l'égalité entre les concurrents. Mais le décalage entre ce cadre légal et la réalité des campagnes électorales demeure : les stratégies dans la recherche de financements sont un élément de la compétition électorale, et peuvent même devenir des arguments politiques.