

AVANT/APRÈS :  
CE QUI A CHANGÉ

**J**AMAIS SANS DOUTE LE PROCÈS de l'influence de l'argent sur la politique n'aura été si virulent. La « décennie des affaires » que nous avons traversée a conduit au soupçon généralisé à l'égard des hommes politiques. Ils doivent désormais affronter dans l'opinion une présomption de culpabilité qui pèse en permanence sur eux. 103

Ce procès, excessif et sans nuance, repose cependant sur une réalité : l'explosion des besoins de financement et les dérives qu'elle provoque. Analyser ces dérives sous l'angle exclusif de la corruption serait toutefois simpliste.

Elles sont en effet profondément liées à la logique médiatique qui tend à dominer la politique. Dévoreuse d'argent, cette logique recèle aussi ses propres effets pervers.

En imposant ses priorités, qui reposent sur le critère du spectacle, en imposant son temps, celui de l'instant discontinu et porteur d'oubli, en imposant son approche, celle de la simplification maximale, la logique médiatique s'oppose profondément à la démarche politique, qui est celle du choix fondé sur la réflexion et la durée.

Assimiler l'une à l'autre, c'est aboutir inévitablement à l'échec et à l'impuissance politiques. C'est donc prendre le risque d'une alternative sans issue, celle de la technocratie ou du populisme.

Lutter contre cette emprise négative, c'est tenter de retrouver des lieux et de réinventer un temps pour la politique.

Dans cette perspective, la clarification des relations entretenues par les élus et leurs sources de financement est un problème central. La baisse de la pression de l'argent sur les hommes politiques, c'est à mon sens le premier pas vers un recentrage indispensable de leur rôle et de leurs missions.

Les rapports unissant la politique et l'argent ont été longtemps considérés comme un thème mineur par rapport à celui de la liberté électorale, plus précisément à celui du libre accès des candidats à l'élection. Le premier combat démocratique visait à élargir le droit au suffrage puis à limiter les interventions de l'État.

Aujourd'hui, c'est la question de l'égalité des candidats qui prédomine, avec l'intrusion de l'argent et des nouveaux moyens de communication sur la scène politique.

Le nouvel environnement du monde politique, les exemples étrangers et enfin les récents scandales financiers ont sorti le législateur français d'un long silence. Deux lois, celles du 11 mars 1988 et du 11 janvier 1990, ont amélioré le cadre juridique de la vie politique française.

104 Avant de préciser les conséquences de cette législation sur la vie politique française, il faut en définir l'origine.

Le constat initial, c'est le silence, tant juridique que politique, qui prévaut en la matière.

Juridiquement, l'absence de statut des partis ne facilitait pas l'élaboration d'une réglementation sur ce thème. Pourtant, les constituants de 1958 avaient largement débattu de la question.

Ainsi, avant d'aboutir à la rédaction de l'article 4 de la Constitution : « Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale de la démocratie », les membres du groupe de travail avaient suggéré qu'une loi organique pourrait fixer un statut juridique aux partis, selon trois axes principaux : liberté de constitution, direction organisée selon des principes démocratiques, ressources connues de tous. Le Conseil constitutionnel aurait eu la charge de veiller au respect d'un tel statut.

L'élaboration de ce statut n'a pas connu de suite, car certains constituants ont porté le débat sur un autre terrain : la crainte d'aboutir à une disposition constitutionnelle permettant l'interdiction d'un parti. A l'époque, il s'agissait, bien entendu, du Parti communiste français.

Une telle disposition aurait été naturellement contraire aux principes républicains de liberté d'association et d'expression.

Ainsi, les débats relatifs à la genèse de la Constitution de 1958 ont eu deux conséquences. La première, c'est d'avoir fait naître l'idée que l'élaboration d'un statut des partis politiques pouvait s'avérer contraire aux principes républicains affirmés par la Constitution en instaurant une

limitation inacceptable de leur action. La seconde, c'est d'avoir eu le mérite d'inciter le législateur à aborder d'une manière ou d'une autre le cadre juridique des partis politiques.

Cette invitation est cependant restée lettre morte pendant trente ans. J'y vois de multiples raisons.

La classe politique française est longtemps restée fermée à ce problème. A titre d'exemple, je rappellerai la déclaration de Georges Pompidou, lors d'une conférence de presse, le 23 janvier 1971 : « Les ressources des partis politiques ne sont pas ce que l'on croit. Elles sont peu claires en général, pour des raisons très variées et pas forcément immorales d'ailleurs – je veux bien qu'on les contrôle, cela ne changera pas grand-chose. »

Quant au président Valéry Giscard d'Estaing, qui avait souhaité qu'une législation clarifiant le financement des partis soit mise en chantier, il déclarait : « Il est souhaitable que dans une démocratie qui s'organise et qui se développe comme la nôtre, les partis politiques et les grandes élections soient assurés d'un financement normal. Ce financement normal, naturellement, devra être contrôlé dans son emploi, c'est-à-dire que les sommes allouées aux partis politiques et aux candidats devraient être utilisées à des objectifs très précis, soit au recrutement des personnels, soit aux publications, soit aux frais d'affichage ou d'information, et que l'emploi de ces fonds soit contrôlé par une magistrature des comptes. »

Cependant, aucune mesure ne sera prise sous son septennat. Le projet de loi, déposé par Raymond Barre, qui instituait un financement public des partis assorti d'un contrôle, n'a jamais pu venir en discussion.

De toute évidence, les mentalités politiques françaises n'étaient pas encore prêtes. Dans ce domaine, la sensibilisation de la classe politique va suivre de près, mais sans jamais la précéder, l'évolution des mentalités.

Cela explique le caractère extrêmement limité de la législation régissant les élections : seules certaines formes traditionnelles d'aides publiques en tenaient lieu.

En matière électorale, l'État ne participait que sous forme de remboursement de certains frais liés aux campagnes (bulletins de vote, affiches, déclarations, circulaires, remboursement du cautionnement

sous réserve que le candidat ait obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés).

Seule sa contribution aux campagnes présidentielles était relativement importante. Elle prenait la forme d'un remboursement forfaitaire de 250 000 francs versé aux seuls candidats ayant recueilli 5 % des suffrages et de quelques facilités matérielles, notamment apportées par les commissions départementales de propagande.

Quant aux partis politiques, ils devaient se contenter des aides apportées par l'Assemblée nationale et le Sénat au fonctionnement des groupes parlementaires.

Ces aides étaient donc plus que modestes comparativement aux besoins croissants des partis. L'argent a pris en effet une importance majeure en politique, en liaison avec un changement de nature des moyens d'expression.

L'arrivée du marketing politique et le recours aux méthodes modernes de communication (affichage, mailing et grands meetings) ont remplacé les moyens traditionnels.

Cette révolution médiatique a transformé le rapport entre citoyens, hommes politiques et partis. Si le citoyen dispose désormais d'une information très riche, elle tend cependant à uniformiser le débat politique.

Le candidat, quel que soit le lieu où il se présente, se fait de moins en moins élire sur sa personnalité, mais de plus en plus comme le porte-parole d'un parti.

Cette médiatisation croissante s'accompagne paradoxalement d'une passivité du citoyen à l'égard du discours politique, d'ailleurs accentuée par le déclin des idéologies.

Face à cette indifférence, la politique recourt davantage aux nouvelles techniques des médias. Les sondages se multiplient pour remplacer le lien défaillant entre l'homme politique et le citoyen.

Or, ces techniques ont un coût qui dépasse largement les ressources traditionnelles des partis.

L'effort militant ne peut suffire, surtout compte tenu du faible nombre de militants actifs dans les partis français.

Des ressources supplémentaires ont dû être trouvées rapidement, afin de pouvoir faire face aux dépenses induites par ces nouvelles méthodes, mais également pour pallier la carence de l'État.

Ces nouvelles sources de financement étaient à la limite de la légalité. Mais un débat sur la légalité était-il justifié, dès lors qu'il n'existait pas de législation adaptée ?

La nécessité d'une réglementation s'est peu à peu fait jour. Deux phénomènes ont à cet égard joué un rôle important :

- la désacralisation du politique, par l'apprentissage de l'alternance, a contribué à mettre au jour les pratiques du « marché politique » et a renforcé de part et d'autre les exigences de clarification et de transparence ;

- le débat sur le financement, qui demeurait tabou dans les années 60-70, est apparu comme un débat légitime au cours des années 80, en liaison avec le changement d'état d'esprit vis-à-vis de l'entreprise, lui-même provoqué par la crise économique.

Ce débat est apparu d'autant plus légitime que le besoin de financement a atteint des montants très importants : pour mémoire, la dernière campagne présidentielle a entraîné des dépenses d'environ 100 millions de francs pour les candidats présents au second tour.

107

Or ce rôle accru de l'argent dans le débat politique a heurté l'opinion.

Les sommes en cause ont d'abord été perçues comme des moyens de fausser le débat démocratique en permettant aux plus forts ou aux plus riches de s'assurer une présence dominante, en condamnant les plus faibles à la portion congrue, voire au silence. Ainsi, le principe démocratique de la concurrence des idées en toute liberté et en toute égalité a été quelque peu mis à mal par l'importance nouvelle du facteur financier.

Par ailleurs, en période de crise, les sommes très importantes dépensées pour les campagnes électorales apparaissent souvent comme un gaspillage. Enfin, l'impureté traditionnellement associée à l'argent se trouve en opposition symbolique avec la vertu que le citoyen continue, à juste titre, d'associer à la pureté de l'action politique.

Cette perception d'une contradiction entre un argent perçu comme corrupteur et son nouveau rôle dans le débat politique a accentué la nécessité de légiférer.

Cette nécessité s'est transformée en urgence à partir d'un moment où se sont enchaînés un certain nombre de scandales politico-financiers (Carrefour du Développement, affaire Luchaire, puis Urba).

*Des réponses législatives ont été données qui comblent largement mais pas complètement les carences constatées*

Si un embryon de législation est apparu à la fin des années 70, les grands principes découlent des lois de 1988 et 1990.

Un début de réponse fut donné par la loi du 15 juillet 1977 qui a réglementé la diffusion des sondages d'opinion, et par des réglementations éparées qui assurent le pluralisme de la radio et de la télévision sous le contrôle du CSA.

La loi du 11 mars 1988 a constitué une étape importante mais insuffisante. Elle instaure trois principes :

- l'obligation d'une déclaration de situation patrimoniale des hommes politiques ;
- la mise en place d'un plafonnement des dépenses électorales (présidentielles et législatives), un remboursement partiel, par l'État, de certaines dépenses ;
- une réglementation des dons consentis aux candidats.

Le non-respect de ces dispositions est sanctionné.

108 Cette loi incomplète a d'autant moins répondu à l'attente de l'opinion publique que de nouveaux scandales ont éclaté. Ils ont entraîné la rédaction d'une nouvelle loi.

La loi du 15 janvier 1990 est donc venue parfaire les mécanismes de contrôle régissant les rapports entre l'argent et la politique.

Ce texte retient les mêmes principes – transparence et limitation des dépenses électorales –, mais aggrave les sanctions qui étaient quasiment inexistantes en matière de limitation des dépenses. Il va au-delà de la législation du 11 mars 1988, car il ne se contente pas de fixer un plafond de dépenses mais limite également les possibilités de recours aux moyens les plus coûteux de propagande politique.

Le financement public des partis et groupements politiques est revu, et leur financement privé réglementé, notamment le régime des dons. Les dépenses électorales sont plafonnées. Ainsi, la loi fixe pour chaque type d'élections un montant maximum de dépenses électorales susceptibles d'être effectuées par le candidat et, contrairement à la loi de 1988 (à l'exception des votes référendaires), toutes les élections sont concernées.

Des dispositions très strictes sont prises pour que le respect de ces limitations soit assuré. Il est désormais fait obligation aux candidats d'établir un compte de campagne, et de recourir à une tierce personne (mandataire ou association de financement électoral) pour collecter les fonds et régler les dépenses pendant l'année précédant les élections.

Les possibilités matérielles de recours aux formes les plus coûteuses de publicité sont limitées. Il est interdit de réaliser des émissions publicitaires à caractère politique, d'utiliser la télématique directe, ou encore

de mener une campagne de promotion publicitaire concernant des réalisations ou la gestion d'une collectivité sur son territoire six mois avant un scrutin.

Enfin, un certain nombre de mécanismes de contrôle de moralité et de transparence de la vie politique sont mis en place.

Quel bilan peut-on, aujourd'hui, tirer de la loi de 1990 ?

A mon sens, la contrainte financière qu'elle a instaurée a joué, pendant les campagnes électorales, comme une véritable contrainte démocratique. Le plafonnement des dépenses, la limitation du recours à certains moyens ont recentré les campagnes sur l'essentiel, en prévenant, plus efficacement qu'auparavant, trois tentations :

– La première tentation, c'est celle de la démocratie de l'instant qui s'appuie sur la consultation permanente des sondages. L'accroissement exponentiel de la masse financière destinée à la sphère politique permet de systématiser cette pratique.

En rationnant la ressource, le dispositif législatif actuel freine la dérive vers une politique purement réactive. La « sondomania » entraîne en effet une véritable perversion du jeu politique. A l'interaction mutuelle, à la pédagogie réciproque qui constituent, normalement, le cœur de la relation entre le citoyen et l'homme politique, se substitue l'influence versatile, volatile, d'un instantané d'humeur collective sur le contenu d'une campagne, sur les prémisses d'une action politique, puis sur l'action politique elle-même.

Voir dans l'attente anxieuse de la façon dont vont être immédiatement perçues des idées ou des initiatives une meilleure écoute des aspirations de la société civile serait un grave contresens. S'assurer à chaque pas de l'assentiment majoritaire des sondés, lui subordonner toute action de long terme et infléchir en conséquence les mesures à prendre, c'est contribuer à la massification de l'opinion et renoncer à la dimension citoyenne du dialogue démocratique. Ne nous y trompons pas : le sondage n'est pas un ersatz quotidien de référendum qui permettrait une consultation rapide et commode de l'électeur.

Loin de s'adresser au citoyen, il vise les populations cibles d'une étude de marché : celle du PPF, le paysage politique français. L'opinion prend ainsi le pas sur la conviction. La démocratie de l'instant par l'entremise du sondage n'est que l'une des formes d'illusion fusionnelle de la démocratie directe.

Cette illusion fait de l'individu-roi, ausculté sans relâche par sondages, un citoyen-serf. Elle réduit l'électorat à une masse passive dont des spécialistes interprètent non pas la volonté, expression d'un choix, mais l'opinion, mouvement d'humeur. La conséquence, c'est un appauvrissement dramatique du débat politique, réduit à n'être qu'un champ dominé par des questions simplistes.

Au contraire, la démocratie représentative, liée à un contrat moral, à un accord passé entre un homme politique et son électorat sur une échelle de valeurs, va permettre à son action de se déployer, conformément à cette référence initiale, sur la durée d'un mandat. A chaque échéance électorale, le citoyen juge et exerce, par son vote, sa liberté et sa responsabilité.

110 – A la tentation de l'étude de marché politique correspond bien sûr une seconde tentation, celle de la campagne électorale publicitaire. C'est sans doute face à cette dérive que le dispositif législatif actuel est le plus efficace. La limitation de dépenses, l'interdiction, par exemple, des émissions de publicité politique ou de la télématique directe limitent le consumérisme électoral, indissociable du vagabondage politique d'un électeur déboussolé. La domination de la société du spectacle et de la marchandise ne peut en effet aboutir, dans le domaine politique, qu'à la banalisation de la *respublica*, incompatible avec l'essence même de la démocratie. Cette déperdition politique, cette dépossession du citoyen se réalisent largement par des opérations de publicité suggestive.

Préparées à coup de marketing et de conseil en communication politiques, elles entérinent le primat de l'instrument médiatique, instantané et discontinu, et produisent des campagnes électorales fondamentalement apolitiques, voire antipolitiques.

Il ne s'agit plus, dès lors, d'une concurrence entre des hommes porteurs d'idées, mais d'un affrontement entre des coalitions d'intérêts cachés derrière les simulacres rapidement confectionnés de l'intérêt national. Sur quel programme, sur quelles idées les électeurs italiens ont-ils donné la majorité à la coalition hétéroclite de Forza Italia ? Comment ont-ils pu croire à la viabilité du mélange antinomique et instable du néo-fascisme, du régionalisme, du berlusconisme opportuniste et protéiforme ? Comment, sinon manipulés, emportés par le mélange détonant de la puissance financière, médiatique et sportive, ont-ils pu exprimer un choix si dénué de projet politique ? Ces suffrages émotionnels, inspirés par le désir d'un changement radical, laissent un dangereux blanc-seing à une équipe qui n'est liée, finalement, par aucun



engagement précis, par aucune référence à une échelle de valeurs qui soit dépourvue d'ambiguïtés. Ils expriment surtout une confiance incontrôlée à un homme dont l'avenir dira s'il a su surmonter des débuts marqués au sceau du populisme et de la démagogie.

Nous ne sommes pas à l'abri, en France, d'une menace similaire. Je pense cependant que la clarification juridique des relations entre l'argent et la politique représente un garde-fou efficace. La contrainte financière, en limitant les moyens publicitaires du candidat, oblige ce dernier à faire une vraie campagne électorale, à engager un dialogue direct, des salles de meeting aux allées des marchés, en passant par le porte-à-porte. Il s'agit d'une campagne plus longue, plus pénible, mais qui porte des fruits plus durables : ceux d'une adhésion de l'électorat sur la base d'une vision du monde, de convictions et de valeurs partagées.

L'homme politique est responsable de l'avenir. Il doit anticiper, imaginer, prévoir. Le retour du politique, c'est donc refuser une campagne d'excitation pour privilégier une campagne d'explication, renoncer à une campagne de séduction pour mener une campagne de conviction.

111

– La troisième tentation que combat le dispositif juridique issu de la loi de 90, c'est celle de la corruption, dans la mesure où il rend moins nécessaire l'argent des lobbies. Des campagnes de plus en plus coûteuses ne pouvaient, en effet, en faisant du politique l'obligé de l'économique, que nuire à l'indépendance indispensable de l'élu par rapport aux intérêts privés. S'il est pris dans le réseau de la reconnaissance, voire de l'allégeance financière, un élu offre d'autant plus de vulnérabilité à l'échange de services, au « renvoi de l'ascenseur » par le biais, par exemple, des marchés publics : tout ce qui lui permet d'être « quitte », de rembourser politiquement sa « dette », ou de justifier, ultérieurement, un nouveau financement.

Cette captation d'une campagne électorale par des lobbies financiers reconstruite, de manière occulte et de la pire façon, une sorte de mandat impératif qui atteint, outre la représentativité et la liberté de l'élu, le caractère démocratique de notre vie politique. Il importait donc de clarifier les relations des élus avec leurs sources de financement, et de diminuer autant que faire se peut les pressions de toute nature qui sont susceptibles d'être exercées sur les hommes politiques.

Pour conclure, je dirais tout simplement que, dans une campagne électorale, moins d'argent égale plus de qualité. Le plafonnement et l'interdiction de certaines pratiques ont contribué à recentrer les

campagnes électorales sur l'essentiel : la proximité avec l'électeur et la capacité à le convaincre, à emporter son adhésion pour de bonnes raisons, c'est-à-dire des raisons politiques. Une campagne réussie, c'est celle qui permet à l'électeur de juger du caractère, des valeurs, du projet d'un candidat.

Les progrès législatifs considérables dans le domaine du financement politique ne nous ont bien entendu pas fait rentrer dans le règne idyllique de la transparence et de la vertu. Les affaires postérieures à la loi de 1990 suffisent à le rappeler. Il est sans doute temps, désormais, de porter la réflexion au-delà des mesures de plafonnement et de contrôle, pour imaginer une organisation radicalement différente du financement des partis.

Je serais personnellement tout à fait favorable à la création de fondations nationales de financement des partis politiques, qui recueilleraient des dons plafonnés, anonymes et déductibles fiscalement.

## R É S U M É

---

*Les dérives financières qu'a connues depuis quelques années le monde politique ne sont pas uniquement imputables aux tentations personnelles. Elles sont plus profondément liées à une logique médiatique dévoreuse d'argent, qui tend à s'imposer à la politique.*

*Dans la lutte encore incertaine entre deux approches peu compatibles, la politique a marqué un point avec la réforme du financement des campagnes électorales. Le plafonnement des dépenses, la limitation du recours à des moyens aussi pervers qu'onéreux contribuent au recentrage de la politique sur ses vraies missions. C'est aujourd'hui une exigence impérative pour tenter d'échapper à l'alternative sans issue qui se joue entre technocratie et populisme.*