

---

JEAN-MARC BENOIT  
JESSICA SCALE

## LES DÉPENSES DES CANDIDATS

EN MÊME TEMPS qu'il définissait un système enfin plus rigoureux et cohérent pour le financement des activités politiques, le législateur français a souhaité mieux encadrer les dépenses des candidats en campagne électorale. En imposant de nouvelles règles de plafonnement des dépenses et en organisant le contrôle de leur respect, les parlementaires entendaient mettre un coup d'arrêt à l'inflation budgétaire des campagnes, tout en favorisant une plus grande égalité des candidats. *A priori*, cette limitation quantitative<sup>1</sup> aurait pu paraître apporter une solution satisfaisante à l'objectif de maîtrise des dépenses électorales. Pourtant, la loi du 15 janvier 1990 ne se cantonne pas à cet aspect quantitatif. Elle a également pour objet, ce qui est relativement original, de régir qualitativement les dépenses autorisées aux candidats.

33

Après avoir traité la question du « combien » dépenser dans le domaine électoral, le législateur a en effet estimé qu'il lui incombait également de traiter celle du « comment » dépenser. Par les articles 2, 3 et 4 de la loi du 15 janvier 1990, il a souhaité renforcer de manière substantielle « la limitation ou la prohibition de certaines actions de propagande<sup>2</sup> ». A titre principal, trois types de dépenses sont désormais interdits dans la période des « trois mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise » :

---

1. Sur un mode forfaitaire pour les élections législatives (500 000 francs par candidat, sauf dans les circonscriptions dont la population est inférieure à 80 000 habitants, où le plafond est ramené à 400 000 francs) et selon un barème croissant la nature du scrutin avec la population de la circonscription électorale pour les élections locales.

2. Propos de Robert Savy, rapporteur de la commission des lois, Assemblée nationale, séance du 4 octobre 1989.

- l'affichage, hors des emplacements spécifiquement prévus par le Code électoral (c'est-à-dire, pour l'essentiel, les panneaux placés à proximité des bureaux de vote durant la période de la campagne officielle) ;

- la publicité commerciale par voie de presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle ;

- le fait de porter à la connaissance du public un numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit (numéro vert, 3613, etc.).

34 Pour le reste, les candidats sont libres (dans la limite du plafond de dépenses et sous réserve de l'application de législations et réglementations spécifiques à certains moyens d'expression) de recourir aux autres techniques de communication traditionnelles (réunions publiques, porte-à-porte, réunions d'appartements, relations avec la presse) ou d'implantation plus récente («marketing direct » par courrier, par téléphone, par envoi de cassettes, etc.).

Il importe de souligner l'importance des sanctions attachées au non-respect des nouvelles dispositions : elles peuvent se limiter à une amende relativement bénigne (360 à 15 000 francs), mais aussi correspondre à un emprisonnement d'un mois à un an.

Il y a donc une forme d'originalité de notre législation, au moins par l'ampleur des limitations qualitatives intervenues, qui incite naturellement à s'interroger sur ses conséquences potentielles à court, moyen et long terme. En se proposant de partir du texte de loi, et d'aller ainsi du particulier au général, il faut commencer par se demander si le respect de ces limitations qualitatives des dépenses des candidats est contrôlable.

## DES RÈGLES CONTRÔLABLES ?

Au premier degré, la réponse est incontestablement affirmative. Les types de dépenses interdits aux candidats figurent parmi les plus voyants, ceux dont le contrôle est le plus simple. Il est par exemple beaucoup plus aisé de « piger » des stations de radio, des organes de presse ou des réseaux d'affichage, que de vérifier des boîtes aux lettres, des appels téléphoniques ou des pas-de-porte. On pourrait presque considérer que les techniques de communication interdites aux candidats sont précisément celles qui posent le moins de problèmes en matière de contrôle.

Pourtant, en poussant un peu plus loin l'analyse, cette réponse doit être doublement nuancée.

D'une part, pour définir les types de dépenses interdits aux candidats, la notion de « propagande électorale » n'est pas sans ambiguïté. Par

exemple, le recours à l'affichage publicitaire pour vanter un candidat, une liste ou un parti, tombe incontestablement sous le coup de la loi. Mais si une personnalité politique, candidate à une élection, fait paraître simultanément un livre, son éditeur a-t-il le droit d'utiliser l'affichage publicitaire pour promouvoir ce livre ? Ou s'agit-il de propagande électorale ? Ou la réponse dépend-elle de la nature du livre ? De même, l'interdiction de la publicité politique à la télévision est confirmée. Mais si un chef d'entreprise, candidat à une élection, est parallèlement « mis en scène » dans les spots publicitaires de son entreprise, s'agit-il de faits extérieurs à la législation ou de son non-respect ? Et selon quels critères ? De contentieux en contentieux, le juge, en plus du rôle nouveau qui lui incombe de veiller à la non-confusion de la communication des collectivités et de la communication des candidats<sup>1</sup>, est amené à interpréter les textes législatifs pour distinguer, parmi les dépenses de son-  
dages, de cocktails ou de promotions publicitaires diverses, celles qui correspondent à une illégalité manifeste comme celles qui doivent être réintégrées dans les comptes d'un candidat et qui peuvent, le cas échéant, contribuer au dépassement du plafond légal.

35

D'autre part, pour ce qui concerne les types de dépenses autorisés aux candidats, il faut bien constater que le contrôle du respect de la législation se heurte à des difficultés consistantes.

Parmi les formes de dépenses autorisées, certaines s'avèrent en effet particulièrement délicates à contrôler. Il est, par exemple, impossible d'évaluer l'ampleur d'une action de marketing téléphonique, s'il y a volonté de la sous-estimer de la part de ses auteurs ; il est également pratiquement illusoire de vouloir contrôler les dépenses en matière de courrier ; et il n'est pas plus facile de vérifier le caractère bénévole ou commercial de la distribution de tracts ou de l'apposition d'affiches sur les emplacements autorisés.

En outre, le développement de nouveaux médias, notamment électroniques, ignorés par la loi, fournira inévitablement au cours des prochaines années de beaux sujets de réflexion aux juristes. Par exemple, l'envoi d'une disquette informatique à tout ou partie du corps électoral (environ 8 millions des salariés français sont déjà en contact régulier avec

---

1. La loi du 15 janvier 1990 insère dans ce but une disposition nouvelle au Code électoral, prévoyant qu'« à compter du premier jour du sixième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections générales, aucune campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité ne peut être organisée sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin ».

un ordinateur, pendant que le marché de la micro-informatique familiale poursuit son expansion rapide) ou la remise d'un CDI ou d'un CDROM seront-ils considérés comme de la publicité audiovisuelle, ce qu'ils peuvent être, alors qu'ils empruntent la même technologie que le traitement de texte, avec lequel sont écrites les professions de foi et les courriers, autorisés, des candidats ?

Le nouveau droit des dépenses des candidats apparaît ainsi promis à une actualité durable. Du point de vue de son applicabilité, il est possible de considérer que la loi s'est refusée à la facilité, en acceptant d'ouvrir la voie à de longs débats sur les conditions de son contrôle. Ceci conduit à s'interroger plus profondément sur les principes qui sous-tendent les distinctions opérées par le législateur.

### 36 AU-DELÀ DES RÈGLES, UNE CONCEPTION DE LA COMMUNICATION POLITIQUE ?

De fait, le champ des possibles ouvert aux candidats par la loi du 15 janvier 1990 privilégie les techniques de communication où l'homme politique « s'explique », avec des mots et du texte, en rejetant le recours à l'ellipse et plus encore à l'image. La méfiance à l'égard de celle-ci, soupçonnée de nourrir la « politique spectacle », est perceptible à l'écoute des débats parlementaires. Elle peut être résumée par le propos d'un sénateur : « nombreux sont les électeurs qui, à juste titre, considèrent qu'une campagne électorale doit être consacrée à la confrontation des programmes des candidats et non à la promotion d'individus par des techniques commerciales et publicitaires utilisées de manière à masquer les débats d'idées<sup>1</sup> ».

Ce nouveau champ des possibles en matière de dépenses électorales favorise par ailleurs les techniques de communication qui s'adressent à chacun, par opposition à celles qui s'adressent à tous. La nostalgie du préau, de la poignée de main et des militants, reformulée comme une recherche d'une nouvelle proximité avec les électeurs, a conduit à interdire la plupart des formes de communication de masse lors des campagnes électorales. Ce faisant, sont restreints les grands messages fédérateurs, exposés dans l'espace public au regard de tous. Ceux-ci constituaient pourtant une égalité des citoyens devant l'information politique, une opportunité pour susciter le débat collectif, en même

---

1. Propos de Charles Lederman, Sénat, séance du 15 novembre 1989.

temps que la garantie qu'un candidat ne délivrerait pas de messages contradictoires à chaque segment de son électorat (à l'inverse, en caricaturant quelque peu, la confidentialité du marketing direct permet à un candidat, avec la crédibilité de l'écrit, de promettre aux riches de sa circonscription la suppression de l'impôt sur les grandes fortunes et aux pauvres l'augmentation de ce même impôt !). Le législateur, par ses amendements au projet gouvernemental, a d'ailleurs tenu à renforcer une position de départ qui avait déjà pour but de supprimer les types de dépenses électorales « n'ayant plus rien à voir avec ce qu'a été pendant très longtemps, la tradition de la campagne électorale en France [lorsqu']on collait sur les panneaux officiels des affichettes réglementaires, selon des modalités vieilles comme la République, qui ont permis à beaucoup de parlementaires de se faire élire, réélire et encore réélire, sans avoir à faire appel à aucune des méthodes médiatiques en usage aujourd'hui<sup>1</sup> ».

37

Même si l'on peut penser que le recours à des techniques de communication plus « sophistiquées » (et faisant une plus large place à l'image) ne s'est développé dans les années 70 et 80 qu'en réaction ou en substitut à la « langue de bois » et aux « beaux discours » qui hantaient les campagnes électorales des premières années de la crise, il n'est évidemment pas du propos de ces lignes de discuter cette vision de ce que doit être la pratique des campagnes électorales. L'important est qu'elle existe et qu'elle semble bien constituer le principal fondement des interdictions apportées à certains types de dépenses électorales. En revanche, une fois constatée cette conception particulière de la communication politique (que résume la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques en notant qu'« il n'apparaît pas que la relative sobriété des dernières campagnes ait nui à l'expression démocratique<sup>2</sup> »), il reste à s'interroger sur les conséquences potentielles de la nouvelle donne qu'elle a induites en matière de dépenses électorales.

## DES RÈGLES NEUTRES ?

A ce stade, il est bien sûr beaucoup trop tôt pour que l'étude des faits ait livré tous ses enseignements sur l'évolution des dépenses des candi-

---

1. Propos de Pierre Joxe, ministre de l'Intérieur, Assemblée nationale, séance du 4 octobre 1989.

2. Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, *Premier Rapport d'activités*, janvier 1994.

ats et ses conséquences sur l'expression démocratique. Après tout, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle législation, il n'y a encore eu ni élection présidentielle ni élections municipales. Pour pouvoir comparer sérieusement le comportement des candidats aux élections législatives de 1993, il est nécessaire de remonter à... 1978 pour trouver un scrutin disputé sous un même régime électoral par des sortants ramenés devant les électeurs au terme normal de leur mandat et non après une dissolution. De même, le jumelage des élections cantonales et régionales en 1992 introduit un biais décisif dans l'analyse comparative.

Toutefois, en prenant les risques qu'implique toute interrogation prospective, il apparaît possible de suggérer trois observations :

38 En premier lieu, la qualité de l'expression démocratique suppose un préalable souvent considéré comme allant de soi : l'égalité des citoyens en matière d'accès à l'information politique. Or, le législateur a précisément interdit le recours aux moyens de communication les plus aisément accessibles à tous. Comment confier à la presse le soin de transmettre presque seule l'information relative à la campagne électorale de la circonscription, alors que, par exemple, à peine la moitié des Français lisent régulièrement un quotidien ? Que moins d'un jeune sur deux est un consommateur régulier d'un média local ? Que le journal régional de France 3 est suivi par environ un foyer sur huit ? Dans une période où l'appétence des citoyens pour l'information politique apparaît plutôt limitée, n'est-ce pas prendre un risque pour l'expression démocratique que d'en rendre son accès plus sélectif encore ? Et peut-on vraiment pallier les inconvénients engendrés par cette consommation très inégale de la presse en comptant sur les contacts directs des candidats et militants avec les électeurs, alors que de tels contacts présupposent tout autant un degré d'intérêt relativement élevé pour la chose politique ? D'ailleurs, dans un strict souci d'efficacité, les candidats auront-ils vraiment intérêt à chercher à établir un contact, souvent difficile et rarement « payant », avec ceux des citoyens qui se situent en marge du débat public ? Après tout, l'efficacité du marketing direct (par courrier, téléphone ou contact physique) pourrait résider demain dans le choix judicieux d'une cible d'électeurs délimitée pour centrer les moyens uniquement sur ceux susceptibles de s'intéresser au propos d'un candidat. Peut-on alors, sans menacer la cohésion démocratique, faire reposer l'information électorale exclusivement sur les deux moyens de communication véritablement exhaustifs permis par la loi, c'est-à-dire la profession de foi des candidats et les panneaux devant les bureaux de vote ?

En second lieu, la qualité de l'expression démocratique nécessite aussi l'égalité des candidats en matière de communication de leurs propositions. Or, le tri des outils de communication opéré par la loi conduit à privilégier, de fait, le candidat appuyé sur un réseau militant organisé et compétent ou le candidat disposant d'une notoriété déjà bien établie. L'avantage d'une notoriété préalable à la campagne électorale est en effet considérablement renforcé par l'interdiction des types de dépenses électorales qui permettent, à l'époque contemporaine, de la développer dans les délais les plus brefs. Tant mieux, diront certains, à voie basse, cela favorisera la stabilité pour les « sortants » ou du moins pour les « installés » des deux bords. Tant mieux, diront d'autres, à voie haute, cela limitera d'autant les risques d'aventures personnelles et de réussites électorales en forme de feu de paille. Mais ces observations rassérénantes oublieront seulement que le champ politique produit de moins en moins de notoriété. Il est difficilement contestable que le législateur a accru, sans doute à son corps défendant, les chances électorales des hérauts de la société civile (entrepreneurs, chanteurs, scientifiques, personnalités du « Top 50 » du *Journal du dimanche*, etc.) en quête de mandats électifs et qui pourront continuer de disposer, dans leurs activités d'origine, des outils de communication de masse que la politique ne s'autorise plus.

39

En troisième lieu, la sélection opérée par la nouvelle législation, entre les dépenses électorales autorisées et interdites, repose sur un postulat jamais formulé : la neutralité des moyens d'information non commerciaux (écrits et audiovisuels pour les campagnes nationales, principalement écrits pour les campagnes locales). Or qui peut admettre un tel postulat ? La neutralité partisane de la presse, théoriquement assurée de manière dynamique par son pluralisme, constitue déjà un sujet éminemment discutable à l'échelle nationale. A l'échelle locale, le pluralisme lui-même est réduit depuis longtemps à une peau de chagrin. Mais il faut aller plus loin. La neutralité de la presse n'est pas seulement une illusion selon les critères de la préférence politique ; elle est également battue en brèche pour des raisons endogènes, proprement médiatiques. Ici aussi, les engrenages de la notoriété jouent à plein. Les personnalités connues sont bien davantage amenées à s'exprimer que les nouveaux venus, sauf à ce que ceux-ci sachent fournir un spectacle. Soyons précis : comment sérieusement penser se faire connaître auprès des électeurs, en l'absence d'accès à l'affichage commercial, à l'annonce presse, radio ou télévisuelle, face à un candidat invité vedette d'une émission d'une heure trente, sur la première chaîne de télévision du

pays, comme ce fut le cas pour Bernard Tapie lors des dernières élections cantonales à Marseille, à quatre jours du scrutin ? Comment espérer accéder au minimum de reconnaissance nécessaire pour intéresser les électeurs à ses idées lorsqu'on se bat contre un concurrent qui non seulement a accès, lui, au média le plus puissant, mais qui y dispose en plus d'un accès gratuit, non concerné par le plafonnement des dépenses ?

40 De toute évidence, la conception de la communication politique qu'a entendu imposer le législateur est confrontée à une grave contradiction dans ses conséquences mêmes : il s'agit de rompre avec des techniques de communication jugées dégradantes pour le débat politique et d'imposer le retour aux anciennes techniques ; mais la non-prise en compte du contexte général de l'évolution de notre société de communication risque de rendre ces interdictions illusoires, sinon dangereuses. Ce qui conduit à une dernière interrogation quant à l'encadrement futur des dépenses des candidats.

#### RÉGLEMENTER DES TECHNIQUES OU S'INTERROGER SUR LES FONCTIONS DE LA COMMUNICATION POLITIQUE ?

En choisissant d'orienter qualitativement les dépenses, et en sélectionnant alors certains outils de communication au détriment d'autres, il semble en effet que le législateur ait omis de s'interroger sur les fonctions de ceux-ci. Or les actions de communication, lors d'une campagne électorale, doivent atteindre des objectifs que nul autre acteur de la vie sociale et économique (et surtout pas les savonnettes que d'aucuns aiment invoquer comme repoussoir) n'oserait raisonnablement se fixer. Ne faut-il pas, dans le temps si court d'une campagne, tout à la fois chercher à se faire connaître de tous les citoyens sur un territoire donné ; faire apprécier ses propositions sur des sujets complexes et vastes ; et convaincre la fraction la plus importante possible des électeurs de vous faire confiance le jour venu ?

Les candidats, à l'entrée d'une campagne électorale, ne sont pas par essence sur un pied d'égalité : l'un est inconnu mais soutenu par une formation politique qui a le vent en poupe ; l'autre bénéficie d'une forte réputation préalable et peut s'appuyer sur un bilan consistant ; un troisième représente un courant de pensée nouveau ou renouvelé, etc. Au sein de chaque cas d'espèce que constitue une compétition électorale, chaque stratégie de communication doit pouvoir être spécifique et



adaptée à l'équation personnelle d'un candidat ou d'une formation. Dans un passé récent, les échecs spectaculaires de tant de campagnes « clés en main » l'ont amplement démontré *a contrario*.

Mais il faut tirer les enseignements de ce constat. Pour permettre à chacun de tenter d'atteindre en campagne électorale des objectifs si ambitieux, n'est-il pas souhaitable de rendre possible l'utilisation de l'essentiel des outils de communication existants, l'égalité entre les candidats restant assurée par le plafonnement des dépenses ? Au-delà, n'est-il pas impératif de permettre à chaque candidat de diffuser une synthèse de ses propositions individuelles en un message s'adressant réellement à *tous* (et indépendant de la « reprise de presse » ou du commentaire journalistique) ? Enfin, n'est-il pas, à l'inverse, utopique de croire que les campagnes électorales pourront longtemps être le seul lieu où l'image est tabou, alors qu'elle est associée à toutes les autres activités de la société ?

41

En instaurant un plafonnement des dépenses des candidats, en même temps qu'il définissait les modalités de leur financement, notre pays s'est doté d'un dispositif indispensable pour la moralisation de la vie publique et pour une plus saine régulation des débats électoraux. En revanche, en voulant procéder à un tri entre les différents outils de communication politique, *via* une réglementation qualitative de ces dépenses, la loi a sans doute partiellement dérivé de ses fondements. Derrière le terme de communication politique, et malgré son acception si souvent péjorative, se trouvent bel et bien les fonctions même du débat politique et de la conquête du pouvoir (sans parler d'une partie importante et croissante de l'exercice de celui-ci). En restreindre aujourd'hui les possibilités techniques, ce peut être en altérer demain l'essentiel.

## R É S U M É

*La législation des dépenses des candidats a été profondément modifiée par la loi du 15 janvier 1990. Celle-ci prévoit, outre un plafonnement des dépenses, la limitation ou l'interdiction de certains types de dépenses électorales. Pouvant paraître fondées sur des considérations purement techniques, ces nouvelles dispositions n'entraînent-elles pas des conséquences beaucoup plus substantielles sur l'évolution des débats publics ?*