

Les dons privés, facteur-clé des élections

En étudiant les recettes des candidats et leurs résultats aux municipales et aux législatives de 1993 à 2014, la chercheuse Julia Cagé montre que, en France aussi, la formule « un euro, une voix » est plus juste que la définition de la démocratie, « un homme, une voix »

Par JULIA CAGÉ

A lors que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) vient de publier ses décisions sur le remboursement des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle, une question reste ouverte : quel rôle l'argent privé joue-t-il dans le processus électoral ?

Aucun, serait tenté de répondre le citoyen optimiste pour qui le fondement même du jeu démocratique est « une personne, une voix ». En fait : « un euro, une voix » semble mieux à même de définir le fonctionnement de nos démocraties. Aux États-Unis, des records en termes de dépenses ont été atteints lors de la dernière élection. Et jamais les inégalités politiques n'ont été aussi fortes : selon les chiffres compilés par l'universitaire Adam Bonica, moins de 0,01 % de la population américaine a apporté 40 % des financements. Une question devient centrale : les dépenses de campagne ont-elles un effet sur les votes, y compris dans les pays comme la France, où elles sont supposées limitées ?

C'est la question que nous nous sommes posée avec Yasmine Bekkouché dans une nouvelle recherche (« *The Price of a Vote: Evidence from France, 1993-2014* », document de travail de l'Institute for New Economic Thinking, 2017), dans laquelle nous étudions le rôle joué par l'argent dans le jeu politique français au cours des trois dernières décennies. Nous avons construit et analysé une nouvelle base de données comprenant l'ensemble des élections législatives et municipales qui ont eu lieu en France depuis le début des années 1990. Nous

LES CANDIDATS DE DROITE N'ONT PAS ÉTÉ CAPABLES DE SE REMETTRE DE L'INTERDICTION DES DONS D'ENTREPRISES AVANT L'ÉLECTION DE 1997

nous sommes concentrées sur ces élections plutôt que sur les présidentielles, car il est nécessaire, pour pouvoir mieux

identifier l'effet des dépenses électorales, de disposer de variations au niveau des circonscriptions locales en prenant ainsi en compte les spécificités des différentes circonscriptions, le contexte électoral et la popularité des partis. Seules des corrélations relativement grossières pourraient être mises au jour pour les élections présidentielles. Nos données couvrent quatre élections municipales et cinq élections législatives, ainsi que les dépenses de campagne et les résultats électoraux d'environ 40 000 candidats. Et les résultats sont étonnants.

Tout d'abord, nous montrons que le montant des dépenses de campagne et les sources des recettes des candidats varient très fortement d'un candidat à l'autre, et ce principalement en fonction de leur parti. Les dons privés représentent une part bien plus importante du financement des candidats de droite (RPR, UMP et aujourd'hui Républicains) que des candidats de gauche (principalement du Parti socialiste), aux municipales comme aux législatives.

En moyenne, ceux de droite reçoivent aux municipales 3400 euros de plus en dons privés que ceux de gauche, alors que les candidats de l'extrême droite et de l'extrême gauche n'en reçoivent quasiment aucun. Avec quelles conséquences ? Ces 3400 euros supplémentaires se traduisent en recettes additionnelles. En prenant en compte l'argent des partis et leur propre argent, les candidats de droite disposent en moyenne de 4200 euros de plus que ceux de gauche, et dépensent en moyenne 3000 euros de plus. Des montants qui doivent être comparés aux dépenses moyennes d'un candidat aux municipales : 22 000 euros.

RÉUNIONS PUBLIQUES, TRACTS...

Cette différence est encore plus frappante pour les législatives : les candidats de la droite reçoivent, en moyenne, 18 000 euros en dons privés, c'est-à-dire plus que le montant moyen des dépenses d'un candidat à l'élection. En comparaison, les candidats du Parti socialiste touchent un peu moins de 10 000 euros, ceux du Parti communiste 2300 euros, et les candidats des autres partis, moins de 500 euros. Ce qui, comme pour les municipales, se reflète dans les dépenses ainsi que dans les résultats électoraux.

Le résultat principal de cette recherche est le suivant : l'argent dépensé par les candidats a un impact direct sur le nombre de voix qu'ils obtiennent, aux municipales comme aux législatives, au travers des dépenses de campagne (réunions publiques, tracts, porte-à-porte, etc.). Pour identifier cet effet causal, nous avons isolé l'effet d'une variation de la dépense d'un candidat sur le nombre de voix qu'il obtient, en intégrant les spécificités de chaque circonscription et année électorale, ainsi que la popularité des partis une année don-

née. De plus, les dépenses d'un candidat pouvant être « endogènes » – un candidat plus prometteur peut obtenir plus de dons et plus de voix parce qu'il est populaire et non parce que ses dépenses lui amènent plus de voix –, nous nous sommes concentrés sur l'impact de variations « exogènes » dans les re-

cettes des candidats, en particulier celles découlant de la réforme de la législation sur les dons de 1995.

D'après nos estimations, le prix d'un vote est d'environ 6 euros pour les législatives et de 32 euros pour les municipales. Ce qui implique que les 8 000 euros supplémentaires de dons privés que reçoivent en moyenne les candidats de la droite par rapport aux candidats de la gauche aux législatives leur donnent un avantage de 1367 à 2734 voix (selon que le gain électoral se produise au détriment du PS ou d'un autre parti), c'est-à-dire entre 3 % et 6 % des votes exprimés au premier tour des élections.

En d'autres termes, sans aucune limite aux dépenses, l'argent privé peut modifier les résultats électoraux. Et cet effet est tel qu'il pourrait expliquer en grande partie l'« étrange défaite » de la droite lors des législatives de 1997. En 1995 a été introduite une loi interdisant aux candidats de recevoir des dons de personnes morales (autrement dit d'entreprises), loi qui s'est appliquée pour la première fois en 1997. Ce changement de législation a seulement affecté les candidats qui recevaient jusqu'alors des dons d'entreprises, c'est-à-dire principalement des

candidats de droite, et uniquement certains d'entre eux. Alors que le montant moyen des dons d'entreprises reçu par un candidat en 1993 était de 8 600 euros (représentant environ un quart du total des dons privés), le don médian était de 0. Autrement dit, plus de la moitié des candidats n'ont reçu aucun don d'entreprises en 1993, alors que les candidats de droite ont touché en moyenne 40 000 euros de cette source !

DES LIMITES ENCORE PLUS FORTES

Or, ces candidats n'ont pas été capables de se remettre de l'interdiction en 1997. En moyenne, un euro supplémentaire de dons d'entreprises reçu par un candidat en 1993 est associé à une diminution de 0,46 euro des revenus totaux de ce candidat entre 1993 et 1997. Une telle chute peut s'expliquer par le fait que les élections de 1997 ont pris tout le monde par surprise. Alors qu'aucune élection n'était attendue jusqu'en 1998, Jacques Chirac a pris tout le monde de court – y compris son parti – en annonçant la dissolution de l'Assemblée en avril et la tenue d'élections dès mai. Jacques Chirac était sûr de remporter les législatives. Ce ne fut pas le cas. Nos résultats permettent de comprendre en partie pourquoi : les candidats de droite, habitués à lever de l'argent auprès des entreprises, ont manqué de temps pour trouver de nouveaux donateurs et ont donc obtenu un score plus faible que cela n'aurait été le cas en l'absence de l'interdiction, car ils n'ont pas pu dépenser autant que prévu.

Ainsi, malgré les plafonds existants aux dépenses électorales et les limites aux dons privés, l'argent joue un rôle important dans la politique française. Pour réduire ce rôle et rendre nos démocraties davantage représentatives, il faudrait des limites plus fortes, et un financement public plus équitable. Les différentes expériences internationales en matière de financements politiques au cours des dernières décennies doivent enfin être examinées de façon sys-

tématique, et des leçons utiles peuvent être tirées pour l'avenir.

Le spécialiste Martin Gilens a très bien documenté dans le cas américain le fait que les hommes politiques tendaient à répondre principalement aux préférences des plus aisés, au détriment de la volonté des plus modestes.

Est-ce que la même chose se passe en France? Cela fera l'objet de recherches futures mais il est nécessaire de souligner dès aujourd'hui que l'argent, sans davantage de régulation, peut constituer un danger pour la démocratie, pas seulement aux Etats-Unis, mais également en France et ailleurs en Europe. ■

J **Julia Cagé** est professeure d'économie à Sciences Po Paris, auteure du « Prix de la démocratie » (à paraître en septembre chez Fayard) et responsable du pôle économie du candidat PS Benoît Hamon durant la dernière élection présidentielle

Il est urgent de réglementer plus sévèrement les campagnes électorales

Jean-Christophe Picard, président de l'association Anticor, dénonce le risque de professionnalisation des candidats

Par JEAN-CHRISTOPHE PICARD

On a beaucoup, et à juste titre, déploré la professionnalisation des élus qui aboutit à avoir des représentants qui ne vivent pas comme ceux qu'ils sont censés représenter... Un autre phénomène tout aussi critiquable est en train de se développer: la professionnalisation des candidats.

Le code du travail prévoit que l'employeur doit accorder à un salarié qui est candidat dix ou vingt jours de congé (selon l'élection) qui, au choix du demandeur, soit ne lui sont pas payés, soit sont déduits de ses congés légaux. Au-delà de ce congé de droit pour faire campagne, le candidat peut, avec l'accord de son employeur, poser des jours supplémentaires. Normalement, ce cadre devrait s'appliquer à tous car, dans une démocratie,

l'égalité entre les candidats est un préalable élémentaire. Force est de constater que c'est loin d'être le cas...

Il y a, tout d'abord, les candidats qui détiennent déjà un ou plusieurs mandats. Ils sont incontestablement privilégiés. S'ils sont salariés, ils bénéficient d'un crédit d'heures (entre 7 et 140 heures, par trimestre, selon le mandat et les fonctions exercées). Surtout, leurs indemnités peuvent leur permettre de ne pas travailler et de se consacrer à temps plein à une campagne électorale (en délaissant, et ce pendant plusieurs mois, les mandats qu'ils détiennent déjà). Enfin, la tentation est grande pour les élus d'utiliser – ou plutôt de détourner – les moyens humains et matériels mis à leur disposition afin d'obtenir un nouveau mandat.

Est-il normal qu'un directeur de cam-

pagne puisse être le directeur de cabinet de la collectivité locale dirigée par le can-

didat? Est-il acceptable que les agents publics ou les attachés parlementaires puissent participer à la campagne de leur employeur? Qui peut croire que tous ces « volontaires » n'endossent leurs habits de militant qu'en dehors de leur temps de travail?

UN RISQUE PEU DISSUASIF

Les récentes élections ont mis en lumière une deuxième catégorie de candidats particulièrement bien lotis: ce sont les candidats rémunérés. Il suffit à un candidat aux législatives de travailler pour une société de conseil, voire une association, qui enverra des factures plus ou moins détaillées au candidat à la présidentielle de son parti et le tour est joué! Certains sont même parvenus à gagner plus en faisant campagne qu'en exerçant leur métier. Et comme les plus chanceux parviennent ensuite à devenir députés, ils auraient tort de se priver...

La dernière catégorie des candidats favorisés est étonnante. Ce sont les candidats en maladie, ce qui leur permet de conserver leur rémunération. Ainsi, deux

candidats aux élections législatives qui étaient malades, depuis la fin de l'année 2016, tout en faisant campagne, se sont miraculeusement rétablis, en mai 2017. Saisi par Anticor d'un de ces cas, le procureur de la République de Strasbourg a fait cette réponse explicite: « Les investigations ont permis de confirmer que l'intéressé a mené une campagne électorale pendant une période de congés maladie, en s'abstenant de solliciter une autorisation d'activité auprès de la CPAM [l'Assurance-

maladie]. Pour autant, les faits ne sont pas susceptibles de constituer une infraction pénale en l'absence de manœuvres frauduleuses au sens de la loi pénale, s'agissant en outre d'une activité non rémunérée. La seule sanction légale est de nature civile, à savoir la restitution des indemnités versées. » Au regard de ce risque peu dissuasif, gageons que les affres de la maladie continueront à frapper!

Au final, le citoyen qui décide d'être candidat, pendant ses congés, en utilisant seulement les ressources dûment prévues dans le code électoral, se retrouve dans la même situation qu'un cycliste sain entouré de concurrents dopés. La prolifération de toutes ces combines n'est pas le meilleur moyen pour obtenir les élus les plus vertueux.

Si, dans une démocratie, tous les candidats sont censés être égaux, « certains sont plus égaux que d'autres » pour reprendre la formule de George Orwell. Il est urgent de réglementer plus sévèrement les campagnes électorales et de donner à la Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques les moyens et les pouvoirs d'investigation nécessaires pour mettre fin à cette épouvantable professionnalisation des candidats. ■

J **Jean-Christophe Picard** est président d'Anticor, association, fondée en 2002, dont l'objectif est de mener des actions en vue de réhabiliter la démocratie représentative, de promouvoir l'éthique en politique, de lutter contre la corruption et la fraude fiscale