

**VIIe congrès de l'Association française  
de science politique**

**Lille, 18, 19, 20 et 21 septembre 2002**

**Table-ronde n°2**

**“ La règle électorale ”**

**Sous la direction de  
André-Paul Frogner et Annie Laurent**

---

**Les lois sur le financement de la vie politique et les mobilisations  
électorales  
Nouvelles règles, nouveaux acteurs, nouvelles pratiques**

**Eric Treille**

Centre de Recherches sur l'Action Politique en Europe  
IEP – Université de Rennes I

*“ Si aucun candidat ne s'inscrit sous l'étiquette UDF, le financement public disparaît. Si les candidats UDF se déclarent sous le sigle UMP à la préfecture, l'UDF cesse instantanément d'exister ”.*

François Bayrou, lettre adressée aux députés du groupe UDF 12/05/02

Si l'étude des conditions de l'émergence d'un nouveau droit financier des partis politiques et du rôle joué dans cette naissance par les entrepreneurs critiques de la politique constitue un objet de recherche développé en science politique, rares sont les travaux qui portent leurs attentions sur les emplois et les appropriations plurielles qui sont faits des différentes lois relatives au financement de la vie politique par les acteurs politiques. Des études sociogénétiques de la profession politique se sont intéressées, dans le prolongement des recherches menées par Mosei Ostrogorski, au financement des mobilisations politiques de la seconde moitié du XIXe siècle et à la construction sociale des coûts électifs (Phélippeau 2002), tout en soulignant que la question du financement des campagnes électorales restait un “ objet sans histoires ”. Selon Eric Phélippeau, “ le silence des chercheurs sur le sujet est à la mesure de la discrétion des politiques eux-mêmes ”. L'histoire des liens entre les partis politiques et l'argent est surtout une histoire de la codification des transgressions et des fraudes électorales (Ihl 1999). Les analyses du rôle de l'argent en politique sont nettement plus développées aux Etats-Unis où il existe une tradition de recherche importante dans ce domaine (Jacobson 1978, Ginsberg 1984, Ferguson 1995). La nature des compétitions électorales américaines est cependant très différente de celles observables en Europe : le coût très élevé des campagnes électorales conduit aux Etats Unis à une monétarisation du politique beaucoup plus forte et à un type de concurrence de plus en plus oligopolistique (Ihl 1999). Contrairement au modèle américain, la capacité à mobiliser des fonds n'est plus en France ce qui conditionne l'issue d'une entreprise de conquête des suffrages.

La question du financement des partis politiques est en France essentiellement perçue sous l'angle de la moralisation de l'espace public. Analyser le lien entre les partis politiques et l'argent, c'est surtout " juger la politique " (Briquet et Garraud 2002). La littérature sur le financement public de la vie publique a spécialement insisté sur le rôle joué par la " politique des scandales " (Bornstein 1999), développant ainsi à partir de l'étude de l'économie des partis politiques une véritable sociologie des " affaires " (Garrigou 1992, Meny 1992, Lascoumes 1997). Cependant, afin d'échapper au dilemme du double registre de l'activité politique, l'officiel contre l'officieux (Briquet 1997), l'étude de l'économie du politique doit sortir du domaine du seul questionnement moral et de la mise en accusation publique (stigmatisation des affaires et de la corruption). Parallèlement à celle de la moralisation de la vie publique et de la lutte contre le financement illégal des partis politiques, il est en effet possible d'écrire une autre histoire : celle qui se construit de l'usage du financement public et du droit financier des partis politiques comme moyen de réorganiser le système partisan français.

Les différentes législations adoptées depuis 1988 pour moraliser le financement de la vie politique en allouant de nouveaux moyens aux candidats et aux organisations partisans ont marqué un bouleversement majeur dans l'organisation des mobilisations électorales et dans le fonctionnement du système partisan français. Encadrée par de nombreuses exigences en matière de transparence et de limitation des dépenses, l'économie de la politique se trouve transformée par un nouveau droit financier des partis politiques. Le code des vertus électorales (Garrigou 1992) ne s'est pas seulement enrichi de nouvelles réglementations : ce sont les manières mêmes de se faire élire et les formes de l'activité des représentants qui s'en sont trouvées directement affectées.

Le point de départ de cette communication repose sur une double constatation : nous souhaitons tout d'abord montrer que le but du financement public n'est plus seulement d'agir sur les recettes du politique en moralisant les sources d'approvisionnement financier des organisations partisans ou des candidats en campagne, il est dorénavant d'agir sur le système des dépenses partisans et électives. La transformation de la configuration de la compétition électorale et de la situation pratique des candidats ne réside plus essentiellement dans l'exercice de la collecte de ressources financières mais dans l'usage par les partis politiques du financement public. Conçues comme des instruments de moralisation et de nouvelles contraintes d'action depuis 1988, les lois relatives au financement de la vie politique sont devenues peu à peu des règles du jeu dont les partis politiques usent pour redéfinir leur fonctionnement interne et l'économie générale de leurs relations (développement de micro-partis politiques, naissance de partis à vocation unique comme l'Union pour la Majorité Présidentielle, redécouverte des militants pour diminuer les coûts de campagne ...).

Cette communication se veut aussi une contribution à la compréhension du processus d'institutionnalisation des formations partisans françaises depuis 1988 (Katz et Mair 1994, Mair 1997). La mise en place d'un financement public de la vie publique repose en effet la question de la monopolisation partisane des activités politiques et de la transformation des partis politiques en " agences semi-publiques ". Ce glissement profond dans la philosophie des lois relatives au financement de la vie publique en France nous force à réinterroger l'économie actuelle des partis politiques dans leur lien avec l'Etat (Bréchon 1999) et à inventorier les mutations advenues dans l'organisation des formes partisans depuis 1988 (politique sous surveillance de l'Etat, monétarisation du politique, nécessité de s'affiliation à une formation politique afin de bénéficier d'un financement public, co-production de la règle

électorale par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ...).

Conséquence négociée et pragmatique (Camby 1995) d'un mouvement de mise en accusation du politique, le droit financier des partis politiques est devenu peu à peu une ressource autant qu'une contrainte du jeu politique. Notre travail se veut la présentation de cette tension, favorisant l'autonomie des organisations partisans et dans un même temps renforçant leurs liens avec l'Etat, à partir de trois axes – les nouvelles règles, les nouveaux acteurs, les nouvelles pratiques du financement public des partis politiques -.

### **Nouvelles règles**

La règle électorale connaît depuis l'adoption le 11 mars 1988 de la première loi relative à la transparence financière de la vie politique une transformation importante : l'organisation des ressources partisans et les mobilisations financières électorales ne reposent plus sur la seule règle de l'autofinancement. La structure des sources de financement des partis politiques est aujourd'hui principalement dominée par les aides versées par l'Etat au détriment de la part du financement privé (contributions des élus, cotisations des adhérents, souscriptions militantes, apports personnels des candidats...).

En l'espace de quinze années, la France est passée du non-droit au droit (Carcassonne 1994). Depuis 1988, de nouveaux textes de lois relatifs à la codification des activités politiques ont en effet accentué la portée du dispositif initial en limitant notamment le système des dépenses électorales et en interdisant les dons de personnes morales : loi du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, loi du 10 mai 1990 relative au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République et de celle des députés, loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, loi du 19 janvier 1995 relative au plafond et comptes de campagnes des candidats à la présidence de la République et à l'assemblée nationale, à la déclaration de patrimoine des parlementaires, loi du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique. Dernier exemple en date : la loi du 6 juin 2000 visant à favoriser l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électoraux conditionne le financement public des partis politiques à l'application du principe paritaire.

Au droit électoral classique s'est donc adjoint un nouveau droit né des différentes lois adoptées depuis 1988 relatives au financement de la vie politique. L'obligation légale de déposer un compte de campagne oblige dorénavant chaque candidat à budgétiser de manière transparente l'exercice de la sollicitation des suffrages. Le remboursement des frais de campagne étant lié à l'approbation des comptes de campagne par le Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CCFP) et par le Conseil Constitutionnel pour les candidats à l'élection présidentielle, l'obligation d'auto-contrôle s'est imposée comme un protocole politique majeur dans l'organisation des mobilisations électorales.

*1/ Depuis 1988, les partis politiques et les candidats ont pour obligation de procéder à des comptabilités et à enregistrer de manière chiffrée leurs actes et leurs pratiques politiques.*

L'article 11-7 de la loi de 1988 demande aux partis politiques bénéficiaires d'une aide publique à la fois la tenue d'une comptabilité et le dépôt annuel de ces comptes certifiés par deux commissaires aux comptes. Ces documents sont publiés dans le Journal Officiel par la

Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques créée en 1990. On trouve cette même exigence avec les comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle. Les comptes de candidats doivent être publiés dans le mois suivant le délai du dépôt.

Les lois sur le financement de la vie publique introduisent au sein des partis politiques une double forme de contrôle : d'abord un auto-contrôle par les partis eux-mêmes, puis un deuxième contrôle par une autorité administrative, le CCFP, et pour l'élection présidentielle, le Conseil Constitutionnel. Cette double forme de contrôle s'apparente aux nouvelles formes de mise sous contrainte des sociétés par audit qui se développent dans le monde de l'entreprise où l'organisme contrôlé doit anticiper les remarques qui peuvent lui être faites et doit intégrer dans son fonctionnement des méthodologies imposées par l'extérieur (Boltanski, Chiapello 1999).

Les lois sur le financement de la vie politique ont aussi pour conséquence de changer le rythme des campagnes : elles rallongent de fait la période des mobilisations électorales en portant à un an la durée désormais légale des compétitions démocratiques. La période de référence d'une campagne électorale est pour la CCFP l'année précédent le premier jour du mois de l'élection jusqu'à la date du tour de scrutin où l'élection a été acquise. C'est au titre de cette période que le candidat est tenu d'établir un compte de campagne retraçant l'ensemble des recettes perçues et des dépenses engagées. L'établissement de ces comptes peut aussi engager des candidats aux élections municipales qui peuvent être rejoints en cours de campagne par des individus qui avaient déjà commencé à diffuser leur propre matériel de propagande. Les lois relatives au financement de la vie politique obligent les candidats principaux à reprendre les comptes de leurs nouveaux colistiers (dépense et recettes) afin d'éviter de possibles dépassements de plafonds.

La période de référence de la CCFP ne recoupe donc ni celle de la campagne officielle ni celle des partis politiques. Cette nouvelle obligation légale a également pour conséquence d'obliger les partis politiques à organiser très en amont la sélection de leurs candidats, à caller sur ces nouvelles dates légales le calendrier des investitures, même si les postulants désignés ne mènent pas campagne un an avant le jour du vote et de programmer sur une période longue les modalités de la mobilisation électorale (organisation des équipes, budgétisation de la campagne ...).

## *2/ L'organisation des mobilisations électorales repose sur le principe de précaution*

Prudence et vigilance sont les maîtres mots des candidats en campagne. Chaque candidat doit adopter comme principe d'action le principe de précaution, c'est-à-dire, retenir comme requisit principal que la notion de bonne foi est rarement retenue devant les tribunaux : chaque candidat doit donc anticiper les possibles critiques que peuvent émettre la CCFP et le Conseil Constitutionnel.

L'obligation d'adopter ce principe est surtout commandée par la peur de voir rejetés les comptes par la CCFP, ou plus grave, de voir l'élection invalidée. L'absence de critère clair permettant de déterminer au préalable le domaine du licite et le domaine de l'illicite rend chaque recette ou dépense suspecte. Les candidats doivent par conséquent considérer comme une dépense électorale, toute dépense qui n'est pas " habituelle " dans la pratique du député et se forcer à se poser pour chaque acte la question suivante : " est-ce que cette dépense aurait été engagée sans élection ? ". Cette question est surtout déterminante pour des candidats déjà

détenteurs de mandats électifs ou se représentant à leur propre élection. L'absence de réponse tranchée et l'adoption d'un mode de raisonnement au cas par cas conduisent les candidats à deux types de pratiques : soit interroger régulièrement leur expert comptable ou l'avocat de leur groupe politique d'appartenance, soit auto-censurer leurs campagnes en restreignant l'étendue de leur répertoire d'action. Dans les deux cas, la prudence est le critère dominant commandant la conduite des mobilisations électorales.

L'adoption d'une démarche suspicieuse vaut également pour les actions qui pourraient être prises aux dépens du candidat lui-même ou que pourraient prendre des proches des candidats sans son accord. Si un ami du candidat commande un sondage ou si un journal en commande un et que les réponses à celui-ci sont utilisées dans la campagne, le coût du sondage doit être intégré dans les comptes de campagne. Si une association importante appelle à voter pour un candidat, il convient ainsi de lui envoyer une lettre recommandée avec accusé de réception lui notifiant que ce soutien ne lui a pas été demandé ou plus simplement, afin d'éviter l'intégration de la valeur de l'action prise par l'association ou le groupe ami, de réagir en refusant l'imputation de ces actions. Si elle appelle à voter contre, il convient alors de saisir la CCFP. On le voit : l'absence de définition précise de ce qu'est réellement une dépense électorale oblige les candidats à la prudence, y compris lorsque des actions doivent être prises pour leur bien. Par sécurité, chaque candidat doit garder 10 % de marge dans ses comptes, en cas de réintégration de dépenses par la CCFP.

*3/ Le questionnement comptable imposé par la législation relative au financement public des partis politiques pose comme préalable que toute mobilisation électorale a un coût et une recette.*

Le droit financer des partis politiques oblige les candidats à qualifier en termes monétaires leurs actes politiques. Cette perspective marchande suppose d'appréhender chaque acte de mobilisation en termes chiffrés, selon des variables d'Etat et non selon des critères spécifiquement partisans. Cette obligation de devoir représenter toutes actions, même les plus minimes, constitue une rupture importante dans l'histoire de la qualification des actes politiques (Lehingue 2002). Toute dépense doit correspondre aux prix du marché. Un restaurateur ou un imprimeur qui "fait un prix" sur un repas ou sur une impression est une personne morale qui fait un don au compte de campagne. Lorsque la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques constate qu'une dépense déclarée dans le compte de campagne est d'un montant inférieur aux prix "habituellement pratiqués", elle demande au candidat à réévaluer ses prix et peut inscrire la différence dans les comptes de campagne. Cette inscription par la CCFP d'une nouvelle dépense électorale peut avoir pour conséquence de faire dépasser le plafond des dépenses autorisées. La CCFP peut aussi considérer cette différence comme un don déguisé. Si ce don vient d'une personne morale (un imprimeur par exemple), il peut être considéré comme illégal.

Le bénévolat n'échappe pas à ce travail de requalification. L'économie générale des relations partisans s'en trouve donc profondément modifiée. Des valeurs et des principes d'action liés à l'engagement militant comme le bénévolat, le désintéressement, la vocation, doivent être retraduits en termes monétaires et inscrits soit au titre de dépense, soit au titre de recettes. La diminution de la part des cotisations des adhérents et des dons dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales pose aussi la question du statut

des militants politiques et de leur place au sein des organisations partisans, notamment celles se définissant comme des partis de masse, pour reprendre la catégorie de Maurice Duverger.

*4/ Les lois relatives au financement de la vie politique traduisent en termes économiques et fiscaux les donations militantes aux partis politiques*

Depuis 1988, le don doit quitter la sphère du secret pour rentrer dans le domaine du marchand. Une participation militante est un avantage en nature procuré à un candidat. Les militants souscripteurs doivent adopter le statut de contribuables, tout don ouvrant droit à une déduction fiscale. Une participation financière à une campagne électorale ouvre droit à un reçu fiscal pour déduction au regard de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (article 200 du Code Général des Impôts) et pour la seule élection législative de 1993 au regard de l'impôt sur les sociétés (article 238 bis du Code Général des Impôts). Le don désintéressé du souscripteur s'accompagne d'un contre cadeau non strictement partisan. Le principe de l'anonymat est rompu ou peut l'être potentiellement si le donateur utilise ce nouveau droit. L'engagement militant n'est plus rétribué directement par le candidat ou par son parti mais par l'Etat et ses services fiscaux (Gaxie 1977). Le sens de la participation à l'élection s'en trouve modifié : l'économie de l'offrande qu'est la souscription militante est dorénavant certifiée par un coupon donnant des avantages fiscaux. Les lois du 15 janvier 1990 modifiées par les lois du 29 janvier 1993 et du 19 janvier 1995 interdisent dorénavant la gratuité du geste de la donation. De manière automatique, le candidat doit une sorte de créance à ses souscripteurs. La générosité du donateur doit avoir sa contrepartie fiscale, même si celui-ci trouve sa récompense dans l'absence de l'intérêt. Des fonds rassemblés au cours de collectes sans donner lieu à la délivrance de reçus peuvent être considérés que s'ils représentent un montant peu élevé et surtout si le candidat est capable de justifier des dates de collectes, de leurs modes d'organisations et du détail précis des sommes recueillies.

La retraduction en termes économiques des dons touche aussi les prêts accordés aux candidats. Tout prêt, d'une banque ou d'amis, doit être constaté par contrat. Un prêt à taux 0% est considéré comme un avantage en nature qui serait donc valorisé et réintégré dans les comptes de campagne. Si les apports des formations politiques sont autorisés, les sections ne sont pas autorisées à financer les campagnes. Elles ne peuvent pas non plus effectuer de dons à leur fédération ou assurer des prestations en nature. Il en est de même pour les associations de sympathisants, les associations d'élus, les groupes d'élus locaux ou les groupes parlementaires. Une section peut prêter de l'argent à un candidat contre intérêt, au prix pratiqués par le marché (5 %). Le code électoral prévoit que seuls les partis politiques peuvent fournir des " biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués ".

Le droit financier des partis politiques favorise les liens entre les candidats et les structures partisans, fédérales et nationales, au détriment des structures locales. Le CCFP et le CC donnent une définition très restrictive de l'organisation partisane : seuls les sièges national et départemental (dès lors que celui-ci est doté d'un mandataire financier) sont reconnues. Les sections ne sont pas considérées comme entités des partis politiques. Les sections sont donc considérées par les candidats comme des éléments " dangereux ", à surveiller. Cette définition apportée aux structures partisans favorise les partis politiques organisés et hiérarchisés au détriment des organisations plus décentralisées et fonctionnant surtout à partir de groupements locaux.

*5/ Le Conseil Constitutionnel et la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ont créé un véritable office statistique de la vie politique française.*

Les lois sur le financement de la vie politique ont donné naissance depuis 1988 à un ensemble important de textes et d'outils de classement. Différents recensements, statistiques et littéraires, témoignent des pratiques et des modes de fonctionnement des organisations partisanes. Ce nouveau travail de classification et l'appropriation de ce langage statistique par les partis politiques permettent de reconsidérer sous un autre regard le fonctionnement partisan. Ils mettent en évidence les modes de désignation des partis politiques, des candidats, leur classement en catégories d'action politique. Le récapitulatif des dépenses des candidats aux dernières élections présidentielles nous informe ainsi des dépenses de réunions publiques, de sondage d'opinions, de promotion téléphonique, de site internet, de caravane, de propagandes imprimées, de frais de déplacement, de frais postaux, de dépenses de personnels etc ... Cette obligation de transparence fut décisive en 1993 : de nombreux quotidiens de la presse régionale ont publié la liste des personnes morales qui avaient financé les candidats se présentant à la députation, recensant ainsi les entreprises les plus généreuses et les partis les plus aidés par l'économie locale ou plus intéressant, étrangères aux circonscriptions visées.

On peut ajouter aux mesures effectuées par l'Etat et ses différents organismes de contrôle le propre travail d'archivage désormais obligatoire au sein des partis politiques et des équipes de campagne. Afin d'établir les comptabilités les plus justes possibles, chaque candidat se transforme en agent recenseur de ses propres actes politiques : des auxiliaires financiers sont chargés de récolter et de classer les factures, les agendas, les outils de propagande, la liste des personnes ayant participé à la campagne et leurs statuts ... Disposant d'un délai de cinq jours après les élections pour déposer des dossiers de contestation, les candidats et leurs équipes doivent également se transformer en archivistes des campagnes menées par leurs adversaires et accumuler avant la date des élections toutes pièces qui pourraient permettre une contestation (documents de campagne diffamatoires, journal municipal reproduisant un nombre de fois plus élevé que dans les exemplaires précédents la photographie du candidat...)

Une nouvelle histoire de la mesure du travail politique se construit donc, à la fois juridique et statistique, à la fois interne aux formations partisanes et dépendante d'autorités administratives créées à cet effet.

### *6/ Le financement de la vie politique devient un enjeu européen*

Le traité de Maastricht reconnaît que “ les partis politiques au niveau européen sont importants en tant que facteur d’intégration au sein de l’Union. Ils contribuent à la formation d’une conscience européenne et à l’expression de la volonté politique des citoyens de l’Union (article 138 A) ”. Cet article permet de créer de véritables partis politiques européens. Lors de la négociation du traité de Nice, une commission sur les statuts des partis politiques a proposé d’ajouter à cet article un second paragraphe stipulant qu’à une date déterminée, le Conseil devait fixer le statut des partis politiques européens et surtout les conditions de leur reconnaissance et les règles relatives à leur financement. La question du financement des partis politiques au niveau européen n’a pas abouti sous la forme souhaitée par la commission sur les statuts des partis politiques. Cependant, un compromis a été adopté : le Conseil est habilité par le traité de Nice à adopter un statut pour les partis politiques au niveau européen selon la procédure de codécision, même si aucune date butoir à cette adoption n’a été encore fixée (Constantinesco, Gautier, Simon 2001).

Afin d’éviter une “ renationalisation ” du statut des députés européens, la Commission a présenté une autre proposition pour un statut des partis politiques. Ce document fixe trois critères d’éligibilité des partis : respect de principes fondamentaux tels la démocratie, constitution d’un groupe politique au Parlement Européen et enfin nécessité d’avoir des élus dans au moins un tiers des Etats membres ou représenter au moins 5 % des votes dans un tiers des Etats membres lors des dernières élections. La Commission fixe également de nouveaux critères de répartition de financement. Le plus important de ces critères est pour les partis l’obligation de se financer de manière autonome à hauteur d’au moins 25 %. La fixation d’un taux de financement privé est également inscrite parmi les recommandations du rapport sur le financement des partis politiques adopté par la Commission de Venise en mars 2001. Selon les lignes directrices de ce rapport, les partis politiques peuvent recevoir des concours financiers privés. Ce même rapport suggère que la puissance publique devrait participer aux dépenses de campagnes par une subvention égale à un certain pourcentage ou proportionnelle à un certain nombre de voix obtenues.

L’élection européenne de juin 1979 avait déjà introduit en France une innovation importante avec la décision des instances communautaires de subventionner une partie de la campagne électorale des formations politiques (Braud 1980). Ce rôle innovateur perdure avec le traité de Maastricht. L’institutionnalisation des partis politiques trouve donc avec l’échelon européen un nouveau lieu de formalisation juridique.

### **Nouveaux acteurs**

Depuis la mise en place en 1988 d’un nouveau droit financier des partis politiques, les mobilisations électorales doivent dorénavant s’appuyer sur des mécanismes comptables et statistiques transparents. En contre partie des aides publiques versées aux partis politiques, les candidats et leur organisation sont en effet mis en demeure d’ajouter à leur répertoire d’action politique l’exercice du suivi chiffré de leurs actes. Briguer les suffrages des électeurs ne suffit plus : il faut dorénavant mesurer en termes financiers les coûts engendrés par une campagne et les recettes qui ont permis d’engager des dépenses électorales.

Cette mesure du politique ne peut se concevoir au sein des organisations partisans sans de nouveaux auxiliaires électoraux dont la mission première est de retracer le fonctionnement économique des campagnes électorales et suivre les budgets des candidats. Cette mesure ne

peut également pas se concevoir, du côté de l'Etat, sans leurs équivalents administratifs, chargés au sein de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CCFP) de contrôler l'exactitude des comptes fournis par les candidats et par les partis politiques.

L'application de la règle électorale relative au financement de la vie publique s'appuie donc sur un couple d'acteurs, d'origine partisane d'une part et d'origine administrative d'autre part, dont les compétences se croisent : le travail de co-production des manières de faire campagne par les représentants d'une autorité administrative, la CCFP, souligne l'intervention de l'Etat dans la définition des mécanismes de l'échange politique. La mission d'auto-contrôle des comptes de campagne et des partis politiques par des auxiliaires politiques spécialisés en questions financières souligne le développement d'une juridicisation de la vie partisane.

*1/ L'Etat à travers la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CCFP) est devenu un co-producteur des règles de mobilisations électorales*

Le code électoral ne définit pas la notion de dépense électorale. La jurisprudence identifie une dépense électorale à toute dépense effectuée en vue de l'élection. Pour la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, une dépense électorale doit représenter trois caractéristiques : elles doivent être effectives, sincères et surtout être engagée ou effectuée en vue de l'élection.

Cette dernière caractéristique est celle qui fait le plus l'objet de négociations entre la CCFP et les candidats. Deux conceptions du travail politique et des représentations du rôle du candidat en campagne s'affrontent donc. La CCFP ne se contente pas d'enregistrer les comptes de campagne des candidats : en donnant sa propre définition de ce qu'est une dépense électorale, elle joue un rôle essentiel de prescripteur de pratiques. Par ses différents conseils donnés aux candidats et aux équipes de campagnes, elle contribue à façonner les modes de mobilisation partisane en disant le licite et l'interdit. Si une dépense n'est pas considérée comme dépense électorale, le compte de campagne peut être invalidé. La confrontation entre les candidats et la CCFP est donc fortement inégale. En privilégiant une définition normative du travail du député (faire la loi, contrôler l'exécutif), au détriment de savoir-faire moins juridiques (l'inscription sociale des parlementaires), les membres de la CCFP requalifient par leurs conseils le travail politique des candidats. Ils articulent dans leurs conseils à la fois des arguments juridiques et des arguments politiques, passent constamment du singulier au général (Désrosières 1997). En agissant sur le sens de la règle électorale, les membres de la CCFP sont en capacité de restreindre les registres d'intervention mobilisables par les candidats en campagne et de redéfinir les conditions d'exercice du métier politique.

Le lien qui unit les partis politiques à l'Etat n'est donc pas seulement dans l'obtention de subventions : il est surtout dans l'emploi des aides publiques par les organisations partisanes (Bréchon 1999). La régulation des partis politiques par les pouvoirs publics est cependant tributaire de modes très flexibles d'attribution des allocations financières de l'Etat. Le rôle des membres de la CCFP dans la formalisation des répertoires d'action des candidats en campagne signifie que la juridicisation de la vie politique ne peut être tenue pour une simple imposition du droit financier des partis politiques sur les partis politiques : elle renvoie à la fois à des relations asymétriques dans lesquelles les membres de la CCFP sont en position dominante et à des mécanismes plus personnels et non formalisés de négociation entre

contrôlés / contrôleurs. La définition de la règle électorale obéit donc à une négociation permanente des critères permettant de définir ce qu'est une dépense électorale entre des partenaires usant de différents registres d'appréhension du politique.

*2/ Les lois relatives au financement de la vie publique ont pour conséquence de modifier les entourages des candidats.*

Un candidat ne peut plus susciter les libéralités de ses proches ou payer ses factures de campagne en son propre nom. La mise en avant de personnes mandatées par les candidats agit comme une rupture dans la gestion du système des ressources électorales. Ce qui change est moins la demande de soutiens financiers que l'encadrement légal apporté au rapport qu'entretient un candidat et ses financeurs ou clients. Comme le souligne, Jean-Pierre Camby, " le législateur a mis en place (...) un système séparant le " dépensier " du gestionnaire du compte " <sup>1</sup>. L'élection législative de 1993 a ainsi constitué une première.

Les lois du 11 mars 1988, du 15 janvier 1990, du 29 janvier 1993, du 19 janvier 1995 encadrent dorénavant les participations des donateurs et l'usage des sommes souscrites par les candidats (Doublet 2001). Seuls des individus mandatés par les candidats un an avant la date de l'élection ont la possibilité de recueillir des fonds et de régler les dépenses électorales du candidat. Tout don doit ainsi être établi au nom de ceux-ci et seulement en leurs noms. Agissant au nom et pour le compte du candidat, le mandataire financier peut voir engagée sa responsabilité tant civile que pénale en cas de faute commise. Un expert-comptable distinct du mandataire est également chargé de la certification et de la présentation des comptes de campagne. L'absence de certification par un membre de l'ordre des experts-comptables peut entraîner le rejet du compte.

Depuis 1988, chaque postulant doit donc s'entourer d'agents électoraux d'un nouveau type : mandataires financiers, experts comptables, commissaires aux comptes, avocats. L'avènement de ce nouveau personnel politique à compétence essentiellement comptable et juridique ne peut plus être interprété comme le fruit de la concurrence entre candidats comme ce fut le cas avec les autres agents électoraux mais doit être compris comme une réponse des partis politiques et des candidats à une commande du législateur. Le but premier de ces agents n'est plus de gagner l'élection mais de permettre à leur candidat de voir leurs comptes de campagne validés et remboursés par l'Etat.

Ce rôle de gestion et de contrôle des comptes fait du mandataire financier un acteur clé des mobilisations électorales. Les candidats étant mis en demeure de pouvoir produire toutes les pièces justificatives de leur campagne devant le Conseil Constitutionnel, ces derniers sont donc constamment accompagnés de leur mandataire lorsqu'un devis, une facture ou un bulletin de salaire doit être établi. Cette mission comptable s'accompagne d'un rôle plus politique : conseiller le candidat dans le choix de ses différents répertoires d'action politique en fonction des principes généraux relatifs aux recettes, aux dépenses électorales et aux avantages en nature contenus dans les différentes lois sur le financement de la vie politique et dans la jurisprudence à la fois du Conseil Constitutionnel et de la Commission des comptes de campagne et des financements politiques.

Alors que la transformation du jeu politique avait vu l'apparition à partir des années 70 des savoir-faire professionnels issus principalement de la communication politique (Legrave 1994), l'application des lois relatives au financement de la vie publique a mis sur le devant de

---

1. Camby (J-P.), *Le financement de la vie politique en France*, Paris, Montchrestien, 1995, p.56.

la scène partisane des nouveaux auxiliaires politiques caractérisés principalement par leurs compétences comptables et des savoir-faire managériaux issus du monde de la gestion. La constitution des comptes nécessite des techniciens spécialisés, des intermédiaires partisans, entre les candidats et les contributeurs (contrôle des recettes), entre les candidats et les fournisseurs (contrôle des dépenses), entre les candidats et les organismes chargés du contrôle (contrôle de la légalité). Ces agents électoraux d'un genre nouveau doivent assurer un double rôle de médiation : entre les candidats et le social, mais aussi, entre les candidats et l'Etat.

Pour former ces nouveaux auxiliaires électoraux, des partis politiques comme le Parti Socialiste multiplie les protocoles d'apprentissage : le PS organise ainsi des stages au niveau national et au niveau fédéral et surtout diffuse des guides. Chaque élection voit la publication de documents pratiques adaptés au cadre de l'élection (municipales, législatives, cantonales...), de formulaires pré-rédigés (statuts types d'association de financement électorale, lettre de désignation du mandataire financier personne physique, modèle de courrier type pour sollicitation de dons, modèle de convention de mise à disposition de locaux...) et de brochures plus spécialisées comme un guide internet en mars 2002. Ces différents documents synthétisent textes législatifs, recommandations pratiques et éléments jurisprudentiels. Au moment de la campagne, des fiches arguments / réponses plus spécialisées peuvent venir compléter la distribution des premiers documents. Il est à signaler que des organisations semi-partisanes comme la Fédération des élus socialistes et républicains (FNESER), association d'élus satellite du PS, organisent leurs propres sessions de formation et diffusent des documents distincts des organisations politiques pour les candidats non membres de partis (Peteaux 1994).

Des lieux non strictement partisans de production de discours sur le financement de la vie politique complètent ces dispositifs ou constitue une alternative aux candidats qui ne sont pas désignés par les partis politiques : guides, stages, rubriques spécialisées de revues professionnelles ... Une économie du conseil privé et public (le site internet du Conseil Constitutionnel reprend les questions les plus fréquentes qui lui ont été posées ...) dispense ainsi aux experts du contrôle partisan des comptes de campagne des procédés de formation en dehors des partis politiques.

*3/ Les lois relatives au financement de la vie publique sont à l'origine d'objets politiques inédits, mi-outil de propagande militant, mi-formulaire fiscal.*

Depuis 1988, la prose partisane s'est muée en écriture juridique. La sollicitation de fonds étant subordonnée à l'explicitation des conditions de la donation, le canevas narratif des demandes de soutiens financiers emprunte l'essentiel de leur propos au cadre légal qui régit les versements de dons aux candidats. Les mandataires financiers des candidats ont transformé depuis 1993 l'exercice de la souscription en exercice pédagogique par la citation de textes de lois et d'extraits de brochures distribuées par les directions nationales des partis politiques. Si le propos strictement partisan des différents candidats s'est autant adossé au droit, ce n'est que marginalement pour capter le plus de fonds possible.

La contagion du politique par le droit n'est en effet pas neutre : la maîtrise des dépenses de campagnes électorales constitue un argument politique. Ainsi, la surenchère juridique des différents mandataires financiers socialistes visible en 1993 trouvait sa source dans une histoire qui est aussi celle de leur mouvement politique. Les souscriptions militantes se sont ainsi accompagnées lors de la première application de la loi de 1988 de nombreux garde-fous

législatifs qui ont pu parfois surprendre les sympathisants du PS (interdiction faite aux casinos, aux cercles de jeux de financer la campagne des candidats socialistes dans des départements ne possédant pas de casino, refus de recevoir l'aide matérielle d'un Etat étranger ou d'une personne morale de droit étranger...).

*4/ Les lois relatives au financement de la vie politique déprofessionnalisent les mobilisations électorales*

La mise en place d'une législation encadrant les recettes et les dépenses des candidats en campagne restreint les possibilités de recourir à des auxiliaires électoraux rémunérés si le service rendu n'est pas évalué et inscrit dans les comptes de campagne.

Un collaborateur de député participant à la campagne de son employeur pendant ses heures de travail est considéré comme un avantage en nature octroyé par l'Assemblée Nationale. Les salariés d'élus sont considérés comme étant des militants qu'en dehors de leurs heures de travail (le soir et le week-end). Ces heures doivent être stipulées dans leur contrat de travail. Cette action militante n'a pas à donner lieu à une imputation d'un avantage en nature dans le compte de campagne. Les assistants parlementaires peuvent également participer à la campagne que s'ils sont en congés légaux ou en congés sans soldes. Dans ce dernier cas, ils doivent être directement rémunérés par le mandataire financier du candidat et le coût de cette rémunération (charges sociales incluses) doit être retracé dans le compte de campagne du candidat. En cas de participation de l'assistant pendant ses heures de travail, son temps de travail doit être évalué et inscrit dans le compte de campagne. Un fonctionnaire qui participe à temps plein ou reçoit une rémunération, doit demander à son autorité hiérarchique une mise en disponibilité pour convenances personnelles.

La conséquence de ces différentes dispositions est de voir des députés sortants préférer par sécurité de ne pas utiliser les compétences de leurs collaborateurs parlementaires ou à titre partiel et d'intégrer dans leurs équipes de campagne des auxiliaires politiques non professionnels. Le groupe socialiste à l'Assemblée Nationale a ainsi dû limiter au minimum ses interventions et ses conseils auprès des députés socialistes et apparentés pendant la campagne des élections législatives de 2002. Le service des études et de la documentation de l'Assemblée Nationale a pris en charge la rédaction d'un guide des règles applicables au financement de la campagne électorale et l'a distribué à tous les parlementaires alors que cette mission était dévolue dans le passé aux membres des différents groupes politiques. La crainte de la constitution d'un avantage en nature a réduit l'activité des assistants du groupe socialiste pendant la période électorale. La responsable du secteur juridique du groupe socialiste soulignait ainsi que " beaucoup d'assistants se sentaient un peu frustrés. Certains restaient à Paris à se tourner les pouces. C'est un paradoxe de voir des assistants interdits de campagne, sauf s'ils se mettaient en congés ".

Conséquence inédite de l'application stricte des lois relatives au financement de la vie politique, la récente déprofessionnalisation des mobilisations électorales par peur de dénonciation des candidats adverses est un élément nouveau à prendre en compte dans l'analyse des relations qu'entretiennent les partis politiques avec l'Etat. Si le nombre des cadres partisans rémunérés par l'Etat, notamment les assistants parlementaires, est en constante augmentation (Bréchon 1999), l'usage de ces auxiliaires politiques en période électorale s'avère de plus en plus encadré et soumis au contrôle de la CCFP. Renforcement des liens avec l'Etat et recours aux militants bénévoles peuvent donc aller de pair.

L'institutionnalisation des partis politiques en France reste encore fortement ambiguë : l'Etat donne à la fois de nouveaux moyens aux organisations partisans, notamment en personnels, et dans le même temps restreint l'utilisation de ses aides en périodes de mobilisations électorales.

### **Nouvelles pratiques**

Le financement public des organisations partisans n'est pas seulement l'apprentissage d'une autocontrainte : l'invention d'un nouveau droit financier des partis politiques a eu aussi pour conséquence de transformer l'économie de la compétition politique. En changeant à partir de 1988 la règle électorale et en apportant de nouveaux critères de définition aux organisations politiques, l'Etat a modifié les modes de régulation interne de la vie partisane. Le débat actuel porte désormais sur la nature des partis politiques (comment faire le tri entre les “ vrais et les faux partis ”), sur le développement de micro-partis et sur la monopolisation partisane des activités politiques à travers l'apparition de structures partisans à vocation majoritaire et l'émergence récente de la forme du parti unique ou de la fédération de partis ...

Au même titre que les modes de scrutins, les dispositifs législatifs relatif au financement de la vie publique sont intégrés dans le jeu partisan, soit en tant que facteur favorisant l'offre politique, soit en tant que facteur de bipolarisation politique et de collectivisation des ressources partisane.

*1/La question de la réforme du financement des partis politiques est devenue un enjeu central de recompositions partisans*

En quelques années, le débat sur l'usage du droit financier des partis politiques s'est déplacé : l'objet du subventionnement des organisations partisans par l'Etat est moins la moralisation de la vie politique que la redéfinition de l'économie des partis politiques. La question de l'utilisation des modes d'allocation aux partis politiques par l'Etat par ces derniers devient aujourd'hui un enjeu central dans la définition de la règle électorale : qu'est-ce qu'un “ objet social politique ”, critère nécessaire à une organisation pour présenter des candidats ? Quelles mesures doivent être effectuées par les autorités de contrôle de l'Etat pour identifier la nature des organisations sollicitant un financement public ?

La loi du 6 juin 2000 visant favoriser l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électoraux a ainsi instauré une sanction financière à l'encontre des partis politiques qui n'auraient pas respecté la parité aux élections législatives. Lorsque l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe présentés par un parti dépasse 2 % du nombre total de ces candidats, le montant de la première fraction attribué à ce parti est diminué d'un pourcentage égal à la moitié de l'écart constaté<sup>2</sup>. Le mardi 16 juillet 2002, la commission des finances de l'Assemblée Nationale a adopté un amendement du président de la commission, Pierre Méhaignerie, et du rapporteur général du budget, Gilles Carrez, supprimant du financement public les partis ayant obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés aux législatives. Fin août 2002, la presse a annoncé que le gouvernement Raffarin envisageait de réformer différents modes de scrutins (législatives, régionales, européennes) afin d'accentuer la logique majoritaire du régime.

---

<sup>2</sup> L'UMP n'a présenté lors des dernières élections législatives que 20 % de candidates, le PS 38 %. Le FN, la LCR, LO et le PT sont les seuls partis à avoir respecté la loi. La mise en place de la parité au sein des organisations partisans montre ainsi que le savoir faire électoral des partis politiques peut très bien intégrer cette nouvelle dimension de la compétition électorale en se jouant des règles et en acceptant le paiement des pénalités.

Cette accélération du débat politique autour de la question du financement des organisations partisans et la volonté affirmée par l'actuelle majorité parlementaire de revenir sur certains principes de 1988 montrent que l'invention du droit financier des partis politiques reste encore inachevée et qu'en suscitant de nouvelles pratiques, les aides de l'Etat ont désormais parties liées avec la définition de l'offre politique française. Les lois relatives au financement de la vie politique doivent être ajoutées aux autres variables institutionnelles de la V<sup>i</sup>ème République (élection du Président de la République au suffrage universel, élections des députés au suffrage majoritaire, existence d'un droit de dissolution...), complexifiant ainsi les logiques combinatoires du régime (Parodi 1988, Duhamel 1993).

*2/ Les lois sur le financement public de la vie politique ont pour conséquence indirecte de multiplier l'offre politique.*

Tout parti présentant des candidats dans au moins 50 circonscriptions est assuré de bénéficier d'un financement public. La loi du 11 mars 1988 prévoit de diviser en deux parts égales l'enveloppe des aides publiques aux formations politiques : la première moitié est répartie proportionnellement au nombre de suffrages obtenus par chaque parti politique. Chaque voix obtenue donne un droit à 1,66 euros (11 francs) par an et pendant une période de cinq années qui suivent les élections. La deuxième moitié de l'aide publique est distribuée en fonction du nombre d'élus au Parlement (Sénat et Assemblée Nationale). Une somme de 45398 euros est allouée annuellement à chaque parlementaire qui doit la reverser au parti auquel il s'était affilié au moment de son dépôt de candidature en préfecture.

La création de nombreux micro-partis et l'accroissement de l'offre politique, notamment aux élections législatives, sont une conséquence indirecte du premier mode de financement de la vie politique : entre 1993 et 1997, le nombre des candidats aux élections législatives a augmenté de près de 60 %. 8 456 candidats se sont inscrits afin de participer à la compétition électorale, soit une moyenne de 14,5 candidats par circonscription. Ce chiffre représente une hausse des candidatures d'un tiers par rapport à 1997.

On peut analyser cette multiplication des postulants à la députation comme étant un signe de bonne santé démocratique. On peut aussi analyser ces chiffres en tentant compte de la spécificité du système électoral français. La candidature d'un minimum de 50 candidats dans 30 départements différents ou dans un département d'outre-mer permet l'attribution d'une subvention annuelle, pendant cinq ans, de 1,66 euros par voix obtenue. Ce système mis en vigueur en 1988 n'intègre pas le seuil des 5 % de voix nécessaire pour obtenir le remboursement des dépenses de campagne. Entre 1997 et 2002, 45 partis politiques ont bénéficié des aides publiques de l'Etat (80 M d'euros). L'utilisation des sommes ainsi obtenus ne fait pas l'objet de contrôle par la Cours des comptes ou les chambres régionales. Les bénéficiaires des aides attribuées n'ont pour seule obligation que la tenue et la publication de comptes certifiés.

*3/ Les lois sur le financement de la vie publique jouent un rôle important dans la redéfinition des critères légaux de reconnaissance des partis politiques*

L'Etat à travers la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a apporté sa contribution théorique à l'exercice des typologies en produisant ses propres critères de classement des partis politiques et des manières de mener des campagnes électorales (Offerlé 1987) : peuvent être financés par l'Etat un parti politique avec trois

adhérents (le parti “ Metz pour tous ”), un parti n’envoyant pas de propagande électorale aux préfetures , un parti pouvant être classé parmi les groupements religieux (le Parti de la méditation transcendentale ), un parti dont les candidats ne mènent pas de campagne physique ou dont les candidats sont domiciliés à des milliers de km de leur circonscription (le mouvement le Trèfle – Nouveaux écologistes)...

Seul le critère de l’objet social permet de rattacher certains micro-partis politiques au politique : le Parti de la méditation transcendentale est un parti politique du seul fait de son financement par l’Etat. L’obligation de se consacrer à la conquête des suffrages en produisant, selon l’expression de G. Mosca, des “ formules ” n’a pas besoin d’être remplie. La loi du 11 mars 1998 en ajoutant au traditionnel remboursement des frais de campagne un financement en fonction du nombre de voix obtenus a changé les formes de la compétition électorale en favorisant l’émergence de candidats pour qui l’élection ne repose pas sur l’échange politique et sur la production d’outils de propagande. Ces micro-partis réinventent d’une certaine manière les candidats non candidat et sans programme du premier XIXième siècle et inaugure la figure nouvelle de femmes et d’hommes qui vivent *de* la politique sans vivre *pour* la politique.

Cet usage de la loi du 11 mars 1988 par certaines organisations partisans a provoqué de nombreuses réactions, tant la presse (“ *Législatives : des élections qui font recette* ”, Libération, 21 mai 2002 ; “ *Législatives : le filon des urnes* ”, Les échos, 5 juin 2002 ; “ *Législatives : ça peut rapporter gros* ”, Le Parisien, 15 juin 2002 ; “ *Partis : les urnes aux œufs d’or* ”, Libération, 21 juin 2002 ...) que dans le monde politique. A l’issue des élections législatives de juin 2002, le mardi 16 juillet 2002, la commission des finances de l’Assemblée Nationale a adopté un amendement déposé par le président de la commission, Pierre Méhaignerie, et le rapporteur général du budget, Gilles Carrez, supprimant du financement public les partis ayant obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés aux législatives. Deux lectures de ce vote sont possibles : si l’adoption de cette amendement avait bien pour but, pour reprendre une formule de Pierre Mazaud, de faire le tri entre les “ *vrais et les faux partis* ” (Mazaud 1994), il visait aussi à limiter le nombre des partis politiques, à utiliser les dispositifs législatifs relatifs au financement des partis politiques à la fois comme outil de classement public et comme règle d’autorisation légale des organisations partisans.

Cette initiative parlementaire visant à transformer la législation relative au financement de la vie politique montre que les acteurs politiques n’investissent plus seulement dans une lecture morale du financement de la vie politique : ils en adoptent dorénavant une lecture essentiellement présidentialiste majoritaire. La réforme envisagée par le gouvernement Raffarin des modes de scrutins (législatives, régionales, européennes), et l’amendement Méhaignerie ont ainsi parties liés. Les deux projets ont pour but de corriger des phénomènes d’autonomisation partisane nés de certains usages des lois relatives au financement de la vie politique et de favoriser le système d’alliance bipolaire de la Vième République qu’avait perturbée l’apparition des élections européennes et régionales, toutes deux au scrutin proportionnel (François 1999).

*4/ L’Etat, à travers son rôle de répartiteur des aides publiques, a joué à la fois un rôle dans le contrôle des investitures et dans l’autorisation légale des partis politiques de la droite parlementaire.*

L’élément majeur favorisant la bipolarisation politique est l’obligation de s’affilier à une organisation politique depuis 1988 afin de bénéficier de la somme de 45398 euros attribué à

chaque député élu à l'Assemblée Nationale. C'est cette obligation liée aux lois sur le financement de la vie publique et non l'inscription des députés à un groupe parlementaire à l'Assemblée Nationale qui fonde l'existence financière d'un parti politique.

Ce nouveau requisit fut l'un des enjeux de la campagne des élections législatives de 2002. L'obligation faite aux postulants à la députation de s'affilier à une organisation partisane dès leur inscription dans les préfectures a été transformée par le nouveau parti du Président, l'Union pour la Majorité Présidentielle, en modalité unique déterminant l'existence des différents partis de la droite parlementaire. Les candidats investis par l'UMP devaient accepter quatre conditions : soutenir l'action du Président de la République et du gouvernement pendant les cinq années de la législature, déposer leur candidature sous le sigle UPM à l'exclusion de tout autre, s'inscrire une fois élus au sein d'un groupe UMP à l'Assemblée Nationale, participer à la préparation des assises constitutionnelles de l'UMP.

Au lendemain des élections législatives, deux partis politiques, Démocratie Libérales et le Rassemblement Pour la République, doivent disparaître de la vie partisane puisque aucune de ces deux organisations n'avait présenté 50 candidats. L'existence de deux modes différents de financement des partis politiques (selon le nombre de voix obtenues et selon le nombre de députés élus à l'Assemblée nationale) permet cependant à des organisations politiques de jouer avec les deux règles. Ainsi, le RPF a vu ses trois députés sortants se représenter sous l'étiquette UMP, abandonnant de fait leur label d'origine, et à la fois investir des candidats inscrits sous l'étiquette RPF dans 100 circonscriptions. Cette tactique de campagne a permis au RPF de maintenir un financement autonome tout en évitant le développement de concurrents UMP issus du RPR ou de DL dans les circonscriptions où se représentent des sortants.

Seul François Bayrou refusa le système de l'affiliation unique et de lier l'existence de l'UDF au financement public. *“ Si aucun candidat ne s'inscrit sous l'étiquette UDF, le financement public disparaît. (...) Si les candidats UDF se déclarent sous le sigle UMP à la préfecture, l'UDF cesse d'exister ”* (extrait de la lettre que François Bayrou a adressée aux députés du groupe UDF, Le Monde 12 mai 2002).

Le député européen UDF, Jean-Louis Borlanges, fut l'un des premiers acteurs politiques de droite à théoriser le rôle joué par la législation relative au financement de la vie politique dans l'acte de naissance de l'UMP et les conséquences de la création de ce nouveau parti sur l'ensemble du système partisan : *“ la loi sur le financement des partis est épatante, qui dispose qu'il n'est pas nécessaire de créer un vrai parti – une simple association de la loi 1901 avec un mandataire financier y suffit – pour obtenir de l'argent public. L'opération peut donc être conduite en deux temps : liquidation immédiate des partis existants – “ tu signes ici ou je présente quelqu'un contre toi ” - et création différée de la formation destinée à les remplacer. L'UMP est une grande première génétique : c'est à ce jour le seul cas connu de hold-up opéré par un embryon* (le Figaro, 14 mai 2002 : *“ L'illusion de l'Etat fort ”*). Dans un deuxième article, le député au Parlement Européen poursuivait sa démonstration en insistant sur l'institutionnalisation de l'UMP et sur son lien avec l'Etat : *“ le parti d'en haut se reconnaît à deux signes : il ne précède pas le pouvoir mais en procède ; il ne dirige pas l'Etat mais lui obéit* (Le Monde, 5 juin 2002, *“ Le parti d'en haut ”*) ”.

Le mode de calcul des aides publiques va permettre à l'UMP de recevoir de l'Etat plus de 36 millions d'euros par an. En totalisant 8 619 859 voix au premier tour des élections législatives, le 9 juin 2002, l'UMP sera dotée, au titre de l'aide de l'Etat versée en fonction du nombre de voix, 14 308 965 euros par an. Démocratie Libérale en rassemblant sur les candidats

se présentant encore avec ce label seulement 108 824 voix ne peut compter recevoir de l'Etat que 180 000 euros. On le voit : la loi du 11 mars 1988 a été utilisée comme un “ pivot d'une recomposition partisane ” (François 1998) par le Président de la République. Le droit financier des partis politiques n'est pas qu'une contrainte institutionnelle qui s'impose aux organisations politiques. Il peut aussi servir aux partis politiques de nouvelle règle du jeu et de cadre normatif à la transformation de leurs formes organisationnelles.

*5/ Le financement public de la vie politique a pour conséquence de renforcer la concentration des forces politiques et de favoriser les partis uniques ou les stratégies d'alliance dès le premier tour des élections législatives.*

La récente naissance de l'UMP et la disparition programmée de nombreuses formations politiques à droite posent la question de la généralisation du modèle de la formation unique à l'ensemble du système partisan français. Depuis juin 2002, le débat s'est déplacé à gauche : l'exemple de l'UMP sera-t-il suivi par le Parti Socialiste ? La modification du système d'aides de l'Etat aux partis politiques peut-elle favoriser la bipolarisation du système politique autour de l'UMP et du PS ?

La préparation du congrès de Dijon en mai 2003 est en effet pour le Parti Socialiste l'occasion de s'interroger sur sa forme institutionnelle. Alain Bergougnieux, secrétaire national à la communication, résumait ainsi les trois défis que devait relever le PS : le premier était “ *stratégique*”, le deuxième “ *idéologique*”, le troisième était “ *institutionnel*”. “ *C'est le PS d'Epinay qui avait donné l'exemple de ce que doit être un grand parti moderne et rassembleur. La droite vient de rattraper son retard avec la constitution de l'UMP*”. De nombreux responsables du PS et de l'ancienne gauche plurielle souhaitent voir créer à gauche, à partir du PS, un pendant à l'UMP, sous la forme d'un grand parti social-démocrate, “ *une grande force nouvelle progressiste, populaire et européenne*” pour le Président du PRG, Jean-Michel Baylet, “ *un grand parti du progrès*”, selon Jean Glavany, un “ *parti de toute la gauche*” que Jean-Christophe Cambadélis défendait déjà dans son ouvrage paru il y a trois ans “ *L'avenir de la gauche plurielle*”. Pour le député de Paris, “ *être le parti de toutes les gauches, c'est ouvrir la perspective de la réunification de la gauche d'une part, de l'alliance avec les écologistes de l'autre* (Le Monde, 13 août 2002)”. Pour le Premier Secrétaire du Parti Socialiste, François Hollande, le PS doit “ *réfléchir, au-delà des législatives, à ce qui pourrait être une forme de structure fédérative de toutes les gauches*”. Les deux premiers responsables du PS porteurs d'une motion au congrès de 2003, Arnaud Montebourg et Dominique Strauss-Kahn, ont inscrit parmi leurs priorités la question du devenir institutionnel du PS. Le député de Saône-et-Loire soumettra ainsi un texte centré sur quatre thèmes : la démocratie, l'Europe, la “ *fracture sociale*” et le “ *nouveau PS*”. Selon Dominique Strauss-Kahn, le Parti Socialiste doit “ *répondre à l'avance stratégique que la droite a prise avec la création de l'UMP, surtout si elle en accentue les conséquences en modifiant le mode de scrutin. (...) La réflexion devra avancer sur un grand parti de toute la gauche* (Le Monde, 18 juillet 2002)”.

Les critiques très fortes formulées à la fin de l'été 2002 par les représentants du Parti Communiste et des Verts, notamment Marie-Georges Buffet (“ *Je ne veux pas d'une confédération, d'un parti unique, d'un truc ou d'un machin*”, 30 août 2002, Libération) et Noël Mamère (“ *Nous ne voulons ni de votre confédération, ni de votre parti unique. Nous sommes adeptes de la biodiversité*”, 28 août 2002, Libération), à l'encontre de l'émergence d'un possible schéma politique bipolaire UMP / PS furent surtout vives contre les

responsables du PS, coupables aux yeux de leurs anciens partenaires de la gauche plurielle, de soutenir tacitement ou tout du moins de ne pas dénoncer la mise en place d'un tel schéma. La nature de ce débat, auquel il faudrait ajouter les projets de réforme des seuils permettant un financement par l'Etat (1 %) et des minima nécessaires pour se maintenir au deuxième tour, n'est pas sans évoquer les hypothèses évoquées par Peter Mair de l'émergence de cartels partis, qui s'entendraient entre eux pour répartir les aides de l'Etat et limiter la concurrence de partis plus petits (Katz, Mair 1992).

C'est donc toute une histoire de l'économie des partis politiques et des formes organisationnelles partisans qui peut être appréhendée à partir de l'usage du financement de la vie publique par les acteurs politiques et qui reste encore très largement à mettre en récit. Plus que jamais, l'invention du droit financier des partis politiques doit être comprise comme un processus inachevé et susceptible de nouvelles renégociations.

## Bibliographie

- Bornstein (S.), " La politique des scandales ", in Hall (P.A.), Hayward (J.), Machin (H.), *L'évolution de la vie politique française*, Paris, PUF, 1992
- Braud (P.), *Le suffrage universel contre la démocratie*, Paris, PUF, 1980
- Bréchon (P.), *Les partis politiques*, Paris, Montchrestien, 1999
- Briquet (J-L.), *La tradition en mouvement. Clientélisme et politique en Corse*, Paris, Belin, 1997
- Camby (J-P.), *Le financement de la vie politique en France*, Paris, Montchrestien, 1995
- Constantinesco (V.), Gautier (Y.), Simon (D.), *Le traité de Nice. Premières analyses*, Strasbourg, PUS, 2001
- Boltanski (L.), Chiapello (E.), *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999
- Carcassonne (G.), " Du non droit au droit ", *Pouvoirs*, " L'argent des élections ", n°70, 1994
- Desrosières (A.), *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La découverte, 1993
- Doublet (Y-M.), *Le financement de la vie politique*, Paris, PUF, 1990
- Doublet (Y-M.), *L'argent et la politique en France*, Paris, Economica, 1997
- Doublet (Y-M.), " Financement ", in Perrineau (P.), Reynié (D.), (dir.), *Dictionnaire du vote*, Paris, PUF, 2001
- Dorget (C.), " Partis européens et partis nationaux : les ambiguïtés du cas français ", in Andolfatto (D.), Greffet (F.), Olivier (L.), *Les partis politiques. Quelles perspectives ?* Paris, L'Harmattan, 2001
- Duhamel (O.), Parodi (J-L.), *La Constitution de la V° République*, Paris, Presses de la FNSP, 1998
- Duhamel (O.), *Les démocrates*, Paris, Seuil, 1993
- Ferguson (T.), *Golden rule. The investment theory of party competition and the logic of money-driven political systems*, The university of Chicago Press, 1995
- François (B.), *Le régime de la V° République*, Paris, La Découverte, 1998
- Garraud (P.), " Les nouveaux juges du politique en France ", *Critique Internationale*, n°3 1999
- Garraud (P.), Briquet (J-L.), *Juger la politique. Entreprises et entrepreneurs critiques de la politique*, Rennes, PUR, 2001
- Garrigou (A.), *Le vote et la vertu. Comment les Français sont devenus électeurs*, Paris, Presses de la FNSP, 1992
- Gaxie (D.), " Economie des partis et rétributions du militantisme ", *Revue Française de Science Politique*, 27 (1), février 1977
- Gerstlé (J.), " Sociologie de la campagne électorale ", in Perrineau (P.), Reynié (D.), (dir.), *Dictionnaire du vote*, Paris, PUF, 2001
- Ginsberg (B.), " Money and Power. The New Political Economy of American Elections ", in Ferguson (T.), Rogers (J.), dir., *The Political Economy*, New-York, M.E. Sharpe, 1984
- Georgakakis (D.), " Les instrumentalisation de la morale. Lutte antifraude, scandale et nouvelle gouvernance européenne ", in Garraud (P.), Briquet (J-L.), *Juger la politique. Entreprises et entrepreneurs critiques de la politique*, Rennes, PUR, 2001
- Ihl (O.), *Le vote*, Paris, Montchrestien, 1996
- Ihl (O.), " Tours de mains et double jeu. Les fraudes électorales depuis la Révolution française ", in Poirmeur (Y.), Mazet (P.), *Le métier politique en représentations*, Paris, L'Harmattan, 1999
- Ihl (O.), " Deep pockets. Sur le recrutement ploutocratique du personnel politique aux Etats-Unis ", in offerlé (M.), *La profession politique XIX XX siècles*, Paris, Belin, 1999

- Jacobson (G.), “ The Effects of Campaign Spending in Congressional Elections ”, *American Political Science Review*, n°72, 1978
- Jeanneney (J-N.), *L'argent caché. Milieux d'affaires et pouvoirs politiques dans la France du XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Le Seuil, 1984
- Katz (R.S.), Mair (P.), *How parties organize. Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, Londres, Sage Publications, 1994
- Lascoumes (P.), *Elites irrégulières. Essai sur la délinquance d'affaires*, Paris, Gallimard, 1997
- Legrave (J-B.), “ L'horizon local de la communication politique. Retour sur la diffusion d'une expertise ”, *Politix*, “ Le métier d' élu. Jeux de rôles ”, n°28, 1994
- Lehingue (P.), “ Amiens. Sur quelques tendances à l'œuvre dans les transactions électorales ”, in Dolez (B.), Laurent (A.), *Le vote des villes. Les élections municipales des 11 et 18 mars 2001*, Paris, Presses des sciences po, 2002
- Mair (P.), *Party System Change. Approaches and Interpretations*, Oxford, Clarendon Press, 1997
- Masclat (J-C.), *Les règles du financement de la vie politique*, Paris, La documentation française, 1991
- Mazeaud (P.), “ Les interstices de la loi ”, *Pouvoirs*, “ L'argent des élections ”, n°70, 1994
- Meny (Y.), *La corruption de la République*, Paris, Seuil, 1992
- Offerlé (M.), *Les partis politiques*, Paris, PUF, 1987
- Ostrogorski (M.), *La démocratie et les partis politiques*, Paris, Fayard, 1993 (1912)
- Perrineau (P.), dir., *L'engagement politique. Déclin ou mutation ?*, Paris, Presses de la FNSP, 1994
- Petaux (J.), “ l'école des maires. Les associations d'élus locaux ”, *Politix*, “ Le métier d' élu. Jeux de rôles ”, n°28, 1994
- Phelippeau (E.), *L'invention de l'homme politique moderne*, Paris, Belin, 2002,