



L'argent des législatives : combien ça coûte de faire campagne ?



PROJET ARCAD*i*E

Juin 2022

TRIS ACATRINEI



Table des matières

Remerciements	3
Introduction.....	4
Analyses des comptes	5
Je dépense donc je gagne ?	5
Corrélation entre dons reçus et élection ?.....	7
L'apport personnel : le préalable presque obligatoire.....	9
Les partis, de plus en plus avarés	11
Le remboursement par l'État	12
Analyse des dépenses.....	13
Une législation obsolète.....	15
Les banques : les vraies décisionnaires de l'élection	18
Les assurances : l'éternel problème	21
Conclusion	22



Remerciements

Le Projet Arcadie tient à remercier particulièrement la Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques, en particulier la responsable de la communication et des relations extérieures. Ce rapport n'aurait pas pu voir le jour sans sa disponibilité, sa patience et sa pédagogie.

L'auteur remercie également Pierre Januel, qui a beaucoup travaillé sur les mécanismes du R39 et écrit plusieurs papiers très instructifs sur ce sujet.

Merci également aux députés et personnels politiques qui ont pris le temps de répondre aux questions posées et qui ont détaillé certains aspects des campagnes électorales.

Enfin, merci aux modérateurs d'Arcadie qui ont la lourde tâche de supporter l'auteur de ces lignes au quotidien, ainsi qu'aux donateurs réguliers. Sans leur soutien financier, Arcadie n'existerait pas.



Introduction

En théorie, n'importe qui peut se présenter pour être député. Il existe certaines incompatibilités et quelques conditions tenant à la personne — âge, nationalité, jouissance des droits civiques — mais en dehors de cela, tout individu peut déposer sa candidature.

Dans les faits, les candidats ont besoin de l'investiture d'un parti politique, d'argent et d'une équipe. Pour les élections législatives de juin 2022, les investitures des différents partis politiques ont donné lieu à un feuilleton qui avait tout du soap-opera.

Certains candidats ont décidé de s'en passer et sont partis à la rencontre des électeurs sans l'étiquette d'un parti. Néanmoins, ils n'ont pas pu faire l'impasse sur l'argent ni sur l'équipe.

En analysant les comptes de campagne des élections législatives de juin 2017, une conclusion s'impose : si une élection n'est jamais gagnée d'avance et ne s'achète pas, il est impossible d'en mener une sans argent.

Le charisme des candidats ne fait pas tout et un acteur impose ses propres règles, au détriment de l'exercice démocratique. Ce dernier ne rend de comptes à personne et malgré un garde-fou instauré par le législateur, il peut avoir droit de vie et de mort sur la campagne d'un candidat.

Plus inquiétant encore, cet acteur outrepassé largement les limites de sa mission, en décidant ouvertement qui peut continuer à faire de la politique ou qui peut se reconvertir dans le secteur privé.

Si le législateur de 1990 entendait empêcher que les élections françaises ne soient une débauche d'argent, son intention risque de disparaître. Il n'avait pas anticipé la désintégration des partis politiques, la progressive disparition des corps intermédiaires, ni la fin du cumul des mandats.

Sans argent, on ne peut pas faire campagne. Pour autant, le candidat qui dépense le plus n'est pas forcément celui qui sera élu.

Contrairement à ce que l'on pourrait penser, assurer financièrement sa réélection n'est pas non plus de tout repos, en raison d'une législation antifraude, qui prend les candidats sortants par surprise. Le zèle des établissements bancaires, aussi bien au moment de la première élection que de la réélection laisse une impression amère. Est-ce réellement les électeurs qui décident de qui est légitime pour être député ou les banques ?

La législation des années 90, les plafonds, le système de remboursement ne sont plus adaptés au paysage politique français. La révolution se fait encore attendre.



Analyses des comptes

Peut-on faire campagne sans dépenser le moindre sou ? D'après les comptes de campagne des élections législatives de 2017¹, il y a bien des candidats, qui se sont présentés pour être députés, qui n'ont enregistré ni dépense ni recette. Mais ils n'ont pas été élus.

Je dépense donc je gagne ?

Faire campagne coûte de l'argent, quoi qu'il arrive. Pour autant, celui qui dépense le plus n'est pas forcément celui qui gagnera. Le classement et l'analyse qui en découlent excluent les données suivantes :

- Les candidats pour les circonscriptions des Français de l'étranger ;
- Les candidats pour les territoires ultra-marins ;
- Les candidats pour la Corse.

Il était plus lisible de se concentrer sur la France métropolitaine. Les candidats pour les Français de l'étranger ont des règles de calcul spécifiques. Quant aux candidats ultra-marins, en particulier pour la Polynésie française, les données ne sont pas en Euros.

Qui sont les candidats qui ont le plus dépensé ?

La première place est occupée par Solange Biaggi. Elle s'était présentée dans la quatrième circonscription des Bouches-du-Rhône, sous l'étiquette Les Républicains. Elle a dépensé 71 126 €. Elle a terminé en cinquième position au premier tour, avec 2 621 voix (4,39 % des inscrits – 10,63 % des exprimés). Chaque électeur lui a coûté 27,13 €.

La deuxième place est occupée par Philippe Doucet. Candidat à sa réélection, il se présentait dans la cinquième circonscription du Val-d'Oise, sous l'étiquette socialiste. Il s'est qualifié au second tour, mais n'a pas franchi l'obstacle face à Fiona Lazaar. Il a dépensé 69 269 €. Il avait obtenu 4 514 voix au premier tour (6,59 % des inscrits – 16,95 % des exprimés) et 8 447 voix au second tour (12,33 % des inscrits – 40,28 % des exprimés). Si on prend le chiffre du second tour, chaque électeur lui a coûté 8,20 €.

La troisième place est également occupée par un candidat socialiste et pas n'importe lequel : celui qui dirigeait le parti. Jean-Christophe Cambadélis, candidat à sa réélection dans la seizième circonscription de Paris, a dépensé 68 906 €. Il ne s'est pas qualifié pour le second tour. Il a récolté 3 035 voix (4,31 % des inscrits – 8,60 % des exprimés). Chaque électeur lui a coûté 22,70 € — palettes en bois comprises.

La quatrième place est détenue par Philippe Buerch, candidat sous l'étiquette LREM. Il s'était qualifié pour le second tour et était arrivé devant Bernard Brochand. Mais, ce dernier semble avoir bénéficié d'un report de voix du Front National. En effet, au premier tour, Philippe Buerch récoltait 11 999 voix, Bernard Brochand 10 919 voix, Anne Kessler – candidate Front National - 7 363 voix. Au second tour, Bernard Brochand est passé en tête avec 17 403 voix et Philippe Buerch n'a récolté que 13 061 voix

¹ Données relatives aux comptes de campagne déposés par les candidats aux élections législatives des 11 et 18 juin 2017, au titre de l'article L. 52-12 alinéa 2 du Code électoral.
<https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/comptes-de-campagne-elections-legislatives-des-11-et-18-juin-2017/>



(15,93 % des inscrits – 42,87 % des exprimés). La différence de voix entre le premier et le second tour pour Bernard Brochand est de 6 484 voix. Ayant dépensé 68 199 €, chaque électeur a coûté à Philippe Buerch 5,22 €.

La cinquième place est occupée à une député, qui se présentait à sa réélection et qui a été réélue. Il s'agit de Delphine Batho. Elle a dépensé 67 960 € pour son élection, mais contrairement à ces homologues précédemment cités, on peut dire que ce sont des dépenses bien investies. Chaque électeur lui a coûté 2,72 €.

La dépense ne fait pas l'élection et celui qui dépense le plus ne remporte pas nécessairement le siège.

En moyenne, les députés (pour la métropole uniquement) ont dépensé 30 078€ pour leur campagne. La médiane est à 28 585€.

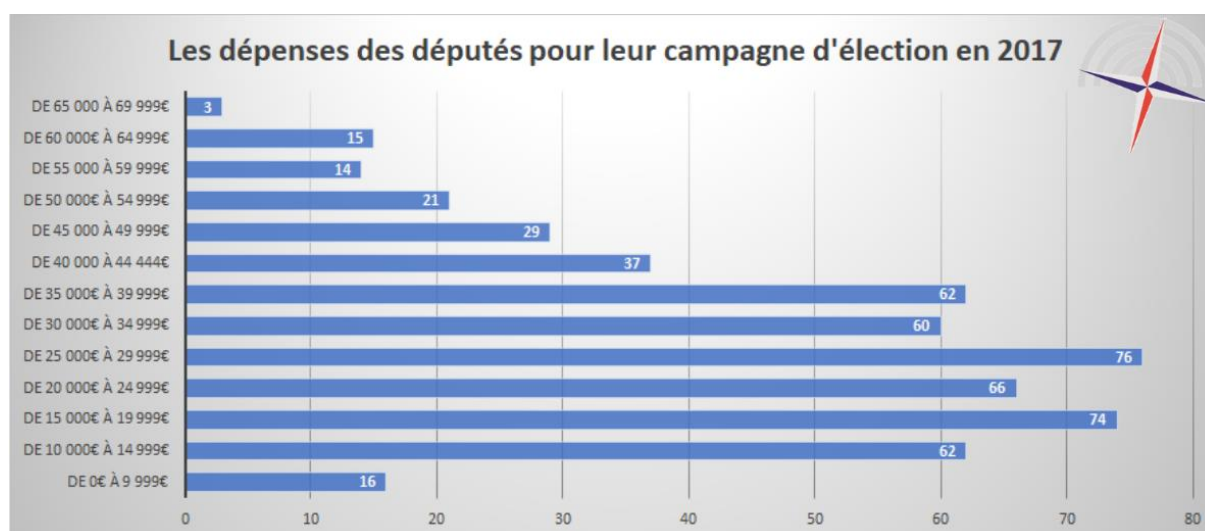


Figure 1 - Le montant des dépenses des députés élus en 2017



Corrélation entre dons reçus et élection ?

Le candidat qui dépense le plus n'est pas forcément celui qui gagne. Mais est-ce que le candidat qui collecte le plus de dons a de meilleures chances ? Toujours en excluant les Français de l'étranger, les Ultra-marins et la Corse, sur les cinq candidats ayant obtenu le plus de dons, deux ont été élus.

Yves Moraine, dans la cinquième circonscription des Bouches-du-Rhône, a récolté 86 715 €. En deuxième position, on trouve Guy Teissier, cette fois dans la sixième circonscription des Bouches-du-Rhône. Il a récolté 81 200 € de dons. Il a été réélu à son mandat de député.

La troisième place est occupée par Yves Foulon, dans la huitième circonscription de la Gironde, avec 66 835 € de dons. En quatrième position, Benjamin Griveaux, candidat et député de la cinquième circonscription de Paris, a réuni 64 250 €. Enfin, en cinquième place, Axel Poniatowski a engrangé 59 385 €.

Le détail des dons — le nombre de donateurs et les sommes données — n'est pas accessible. Néanmoins, on peut supposer que l'exercice de collecte de dons est un bon entraînement pour aller à la pêche au suffrage. Dans les deux cas, il s'agit de convaincre une personne qu'on est la personne sur laquelle il faut miser. Il aurait été intéressant d'avoir le détail par sommes. Est-ce qu'un candidat qui récolte beaucoup de petits dons aura le même poids électoral qu'un autre candidat qui récolte moins de donateurs — personnes physiques — mais une somme équivalente ?

Un cadre de parti tire une autre conclusion « plus vous avez de chance de gagner dans la tête des gens, plus ils ont envie de participer à votre victoire et plus leur risque d'être déçu de leur "investissement" est faible. ».

Pour autant, on ne peut pas dire que celui qui récolte le plus de dons va gagner l'élection. Tout au plus peut-on dire qu'il y a un cercle vertueux ou que l'afflux de donateurs peut agir comme un accélérateur, mais ce n'est pas en lui-même l'élément déclencheur.

En moyenne, les députés ont collecté 5581.86€ en dons. La médiane est à 1350€.



Figure 2 - Les dons reçus par les députés pour leur élection en 2017



L'apport personnel : le préalable presque obligatoire

En examinant les comptes de députés élus en 2017, il y a un détail flagrant : quasiment tous ont été dans l'obligation d'avoir un apport personnel. Sur les 577 députés, seuls treize n'ont pas eu besoin d'apport personnel et trois ont eu un apport personnel inférieur à 1 000 €.

Sur ces treize chanceux, on retrouve des députés qui ont obtenu beaucoup de dons ou un soutien financier d'un parti politique ou des concours voire les trois.

Sans apport personnel — comprendre épargne ou prêt bancaire —, il semble presque impossible de faire campagne, qu'il s'agisse d'une première élection ou d'une réélection. La majeure partie des députés élus en 2017 ont dû trouver un apport personnel situé entre 10 000 € et 40 000 €. Les députés interrogés indiquent avoir souscrit à un prêt bancaire pour faire face à leurs dépenses de campagne. Ils ont été aiguillés par leur parti vers les banques les mieux disposées à accorder les sommes nécessaires. Mais ils reconnaissent aussi avoir été aidés par les sondages ou leurs positions dominantes. En effet, ils avaient une étiquette politique et la quasi-certitude de remporter au moins 5 % des suffrages. Les « petits » candidats ou les partis modestes se voient souvent refuser de telles facilités de crédits.

« Certaines banques, pour se couvrir, demandent à des candidats d'apporter au moins deux sondages, d'instituts différents, créditant le candidat à au moins 5 % si ce n'est plus avant même d'étudier le dossier. Ce qui revient à dépenser de l'argent, qu'on n'a pas, pour obtenir de l'argent de la part d'une banque, qui elle, grâce aux mécanismes de financement public, aura la certitude d'être remboursée. » explique un habitué des campagnes.

Obtenir le Saint-Graal bancaire est d'ailleurs l'un des seuls intérêts à demander une investiture à un parti bien établi.

En moyenne, les députés ont dû tabler sur un apport personnel de 22 181.72€. La médiane est à 22 511€.

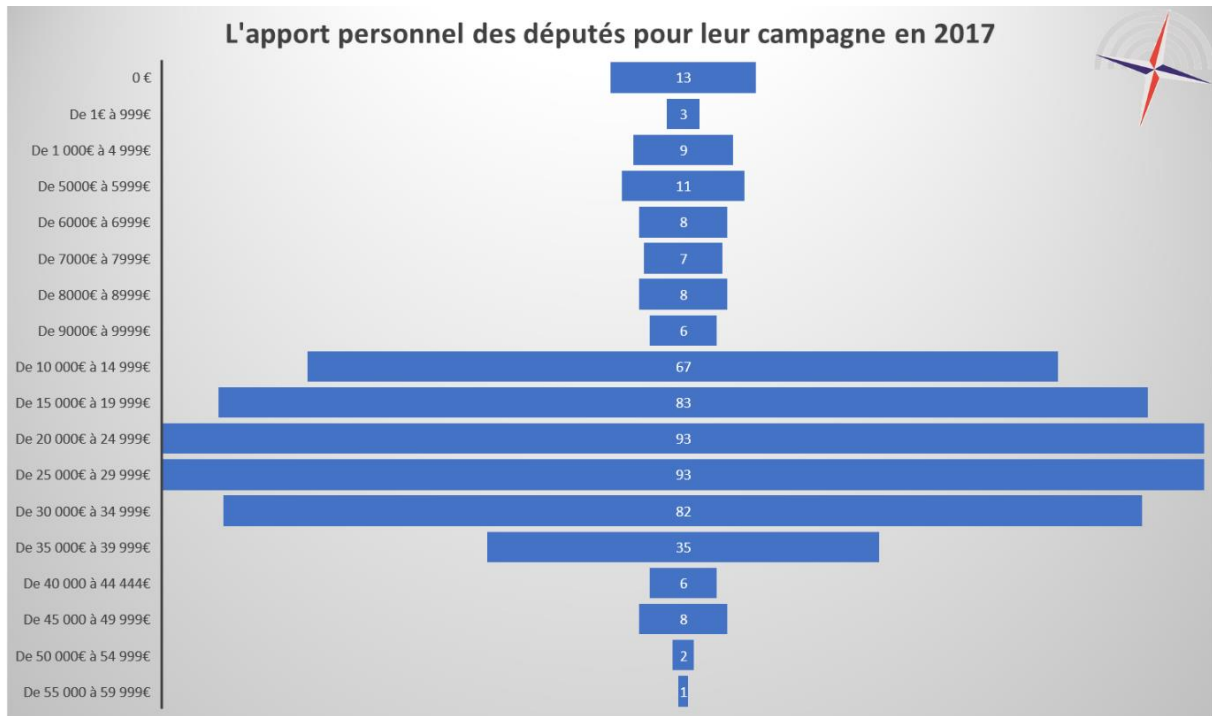


Figure 3 - L'apport personnel des députés pour leur élection en 2017



Les partis, de plus en plus avares

C'est une donnée surprenante qui ressort de l'analyse des comptes de campagne des élections législatives de 2017. Les partis politiques n'ont quasiment pas financé ces élections. Les Républicains semblent avoir été le seul parti à investir financièrement dans ses candidats, généralement à hauteur de 6 000 €. C'est moins que les années précédentes et tous les candidats n'ont pas été dotés. Sur les 536 députés — toujours de la France métropolitaine —, seulement 116 ont reçu un soutien financier.

Partis indiqués par les candidats sur les documents officiels	Apport aux candidats	Nombre de candidats soutenus
COM	3 200,00 €	1
DIV	- €	0
DLF	22 000,00 €	1
DVD	- €	0
DVG	- €	0
ECO	- €	0
EXD	- €	0
FI	32 320,00 €	3
FN	- €	0
LR	682 658,00 €	101
MDM	- €	0
RDG	- €	0
REM	24 989,00 €	4
SOC	5 726,00 €	3
UDI	29 300,00 €	3
Total général	800 193,00 €	116

Figure 4 - Tableau du soutien financier des partis politiques aux députés lors de leur campagne en 2017²

Les comptes de campagne ne donnent pas le détail des partis qui ont soutenu financièrement les candidats. Ce détail n'apparaît pas non plus dans les comptes des partis politiques. Mais le rapport d'activité de la CNCCFP pour l'année 2017 donne une réponse intéressante³. Sur l'ensemble des candidats, les dons de personnes physiques représentent 17,07 % des recettes. Les apports personnels — épargne par exemple — des candidats représentent 30,27 %. Les emprunts bancaires des candidats pèsent 22,39 %. L'apport total des partis — versements, dépenses directement prises en charge et concours en nature — ne représente que 10,17 % dans toute la comptabilité. Tout le reste vient des candidats ou de personnes physiques, extérieures aux partis politiques.

Pour les partis politiques, le calcul devient de moins en moins risqué. Chaque député avec l'étiquette adéquate apporte mécaniquement une certaine somme au parti, en cas de victoire et s'il choisit de se rattacher financièrement au parti durant les cinq années de son mandat, il permet à la structure de se financer. Mais, il n'a aucune garantie d'obtenir investiture et soutien financier s'il souhaite se représenter. Avoir été un député loyal à sa famille politique n'offre aucune protection, comme l'ont appris à leurs dépens les députés Aina Kuric, Jean-Charles Larssonneur ou encore Stéphane Vojetta. Privés d'investitures par Ensemble ! (majorité présidentielle), ils ont dû faire campagne seuls, contre leur parti et avec leurs propres moyens.

² Nuancier des abréviations [https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Legislatives/electresult_legislatives-2017/\(path\)/legislatives-2017/nuances.html](https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Legislatives/electresult_legislatives-2017/(path)/legislatives-2017/nuances.html)

³ Rapport d'activité de la CNCCFP pour l'année 2017
http://www.cnccfp.fr/docs/commission/cnccfp_rapport_activite_2017.pdf



Pour les élections législatives de juin 2022, les partis ont fait le minimum syndical. Le Parti socialiste a conclu un accord avec le Crédit coopératif. D'après La lettre A, le parti et la banque ont lancé une plateforme centralisée permettant aux candidats de souscrire un crédit à la consommation pour financer leur campagne⁴.

Quant aux Républicains, toujours selon La lettre A, ils accorderont un prêt — au lieu d'un don — de 5000 € aux candidats⁵.

Le remboursement par l'État

L'État rembourse une campagne électorale, mais seulement jusqu'à un certain montant, à savoir 38 000 €. On peut se demander pourquoi les candidats ont besoin d'un prêt bancaire ou d'un soutien du parti ou de dons si la campagne est remboursée.

En fait, il faut lire le guide édité par la CNCCFP : en premier lieu, la campagne est remboursée sur une base forfaitaire si les candidats obtiennent au moins 5 % des suffrages au premier tour de scrutin et si les comptes de campagne sont approuvés par cette commission. Les candidats doivent déposer leurs comptes de campagne au plus tard le dixième vendredi suivant le premier tour de scrutin. Ce qui nous amène au 19 août 2022 pour les élections législatives de juin 2022. La commission va prendre environ 2 mois pour statuer sur le compte si une contestation de l'élection devant le Conseil Constitutionnel a été faite. S'il n'y a pas de contestation, la commission dispose d'un délai de six mois.

C'est seulement si le compte est validé que le remboursement a lieu. Ce qui veut dire que les candidats ne seront remboursés de leur campagne qu'un an ou presque l'avoir faite. Si on peut se figurer qu'une très grosse entreprise peut se permettre d'attendre avant d'être payée, ce n'est pas le cas des prestataires plus modestes ou même des supermarchés.

Qu'en est-il de l'excédent ? En effet, en observant les comptes, on voit que certains candidats ont levé plus de fonds que nécessaire. Il y a deux cas de figure. Si l'excédent provient d'un apport personnel, le montant est déduit du remboursement forfaitaire. L'objectif est d'éviter un enrichissement sans cause du candidat. Mais si l'excédent de recettes provient de dons, il est procédé à une dévolution. Cette dévolution peut être attribuée au mandataire d'un parti politique, soit à une ou plusieurs associations déclarées depuis trois ans au moins et dont l'ensemble des activités est mentionné au b du 1 de l'article 200 du code général des impôts ou inscrites au registre des associations en application du Code civil local applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, soit au fonds pour le développement de la vie associative. Si le candidat n'a pris aucune décision concernant la dévolution de l'excédent, par défaut, l'actif net est versé au fonds pour le développement de la vie associative.

Pour résumer, le candidat ne perçoit pas cet argent en trop et il est contrôlé.

⁴ Le PS signe avec le Crédit coopératif pour les législatives https://www.lalettrea.fr/action-publique_partis-et-elections/2022/04/13/le-ps-signe-avec-le-credit-cooperatif-pour-les-legislatives,109767679-art

⁵ Législatives : LR fera un prêt de 5 000 € à ses candidats au lieu d'un don https://www.lalettrea.fr/action-publique_partis-et-elections/2022/04/22/legislatives--lr-fera-un-pret-de-5-000-e-a-ses-candidats-au-lieu-d-un-don,109779902-bre



Analyse des dépenses

Qu'est-ce qui justifie qu'un candidat aux élections législatives doit dépenser plusieurs dizaines de milliers d'euros ? Si on reprend le tableau de la CNCCFP, on observe que le premier poste de dépenses est la propagande imprimée — 39,78 % des dépenses — et les frais postaux et de distribution — 14,41 %. Ces deux points absorbent 54,19 % des dépenses. À l'exception des frais de déplacement, de restauration et de réception, toutes les autres dépenses, y compris les frais de personnel pèsent moins de 10 %.

Une partie de la propagande électorale est directement prise en charge par l'État sans que cela apparaisse dans les comptes de campagnes des candidats. Il existe un mécanisme de subrogation. Pour simplifier, le terme juridique de subrogation désigne le remplacement. Le candidat va remplir un formulaire de subrogation, qu'il va remettre à l'imprimeur. À charge ensuite pour l'imprimeur d'aller taper à la porte de l'État pour être remboursé.

Ce mécanisme, qui se voulait être équitable et vertueux, n'est pas exempt de défaut. Ainsi que l'explique parfaitement Pierre Januel, ce système coûte cher aux contribuables⁶. Le R39 ainsi désigné — en référence à sa codification dans le code électoral —, est très avantageux pour les imprimeurs, qui augmentent leurs tarifs. On renverra le lecteur vers les deux articles expliquant ce système.

Dès lors, si les affiches sont prises en charge par directement par l'État, pourquoi la propagande imprimée pèse-t-elle si lourd dans les comptes de campagne ? Un exemple de compte de campagne d'un député métropolitain a été demandé pour comprendre. En fait, il s'agit — par exemple — des lettres personnalisées, sur les thématiques des candidats, par exemple. Il est d'ailleurs cohérent de voir que le second plus gros poste de dépenses est les frais de distribution et postaux.

Cela a-t-il encore du sens à l'heure du numérique ? Après tout, pourquoi passer par des courriers papier quand on peut inonder les électeurs avec des emails, des SMS, des messages WhatsApp ou des tweets ?

Tout d'abord, le RGPD ne permet pas de faire n'importe quoi concernant la propagande électorale électronique, ce qui limite les marges de manœuvre des candidats. Par ailleurs, sur les cahiers d'émargement, signés par les électeurs au moment du vote, il n'y a pas l'adresse électronique, mais il y a l'adresse postale où a été envoyée la carte d'électeur.

En faisant un regroupement à partir des cahiers d'émargement, on peut tout faire constituer un carnet d'adresses et l'élu qui connaît bien son terrain envoie un courrier personnalisé à chaque personne. Nous sommes tous inondés par les emails. Nos téléphones portables sonnent sans arrêt. Certains d'entre nous n'écoutent même pas leur boîte vocale ou filtrent les SMS par défaut. Par contre, nous sommes encore très nombreux à vérifier notre courrier postal, en particulier les personnes âgées. Or, les différentes analyses électorales montrent que ce sont les personnes âgées qui votent le plus. Contrairement aux électeurs jeunes (18-24 ans), certes plus faciles à capter sur les réseaux sociaux et le Web, mais beaucoup plus difficiles à déplacer aux urnes.

⁶ Le contribuable, grand perdant des élections européennes
<https://www.mediacites.fr/enquete/national/2019/05/23/le-contribuable-grand-perdant-des-elections-europeennes/>



Pour Jérôme Lavrilleux, cette méthode reste la plus efficace. S'il ne nie pas l'utilité du Web dans une campagne électorale, pour lui, il est inutile de déployer des efforts inconsidérés dans la propagande électorale en ligne, car les résultats ne sont pas probants, surtout pour les élections législatives.

Cela ne signifie pas que les candidats n'utilisent pas du tout les moyens numériques. Dans le compte de campagne consulté, il y a bien des frais de télécommunications pour des envois de SMS. Mais les moyens ont été mis sur le courrier papier, avec des lettres personnalisées. Dans la mesure où le candidat, dont les comptes de campagne ont été consultés, a été réélu sans difficulté et qu'on peut difficilement attribuer cette victoire à un travail éblouissant à l'Assemblée nationale, force est de constater que ce travail de proximité fonctionne parfaitement.

Par ailleurs, certains députés ont indiqué avoir été approchés par des sociétés de « data-ciblage ». Ces entreprises collectent les informations électorales afin de guider les candidats : où tracter, chez qui sonner, etc. Coût estimé ? Environ 10 000 €. Toujours selon Jérôme Lavrilleux, c'est une dépense sans intérêt — sauf pour le prestataire. Pour lui, comme pour d'autres députés aguerris, quand on connaît « son » terrain, « ses » électeurs et sa circonscription, on a déjà les informations nécessaires. Cela est d'autant plus vrai qu'une partie des informations de ces sociétés sont issues de l'open-data. Il suffit de jouer avec les données, soit avec certaines fonctionnalités d'Excel soit avec Python pour arriver à des résultats similaires.

En miroir des frais d'impression des lettres et tracts figurent les frais d'envois postaux. Sur l'ensemble des candidats, la dépense a pesé 14,41 %.

L'examen d'un compte de campagne montre que les moments de convivialité sont essentiels. Le candidat, qui a été réélu, a procédé à quelques dépenses pour ce qui semble être des apéros. Parmi les dépenses, on trouve un ticket de caisse d'une enseigne d'hypermarché, dans lequel on trouve des olives, du jus d'orange, du jambon cru italien, différents fromages, des pains et de la vaisselle jetable. Tout ce qu'il faut pour faire un petit buffet dans le cadre d'une réunion électorale.

Combien ont pesé les dépenses relatives à la propagande numérique (site de campagne, email, etc.) ? 1000 € ont été dépensés pour l'envoi de SMS, avec création de campagnes mobiles. C'est la seule dépense que l'on peut qualifier de numérique pour ce candidat. Il n'est pas impossible que le parti ait été mis à contribution.

En effet et cela a été constaté visuellement pour les candidats de La République En Marche, les sites de campagne avaient tous été faits par le même prestataire, qui avait créé un gabarit commun et décliné les sites en fonction des candidats.

Enfin, les dépenses liées aux personnes sont en fin de tableau et on constate que ce n'est pas le personnel qui pèse le plus lourd dans un compte de campagne.



Une législation obsolète

Si aujourd’hui, les règles concernant le financement des partis politiques et des élections paraissent à peu près comprises et admises, il faut se souvenir que cela s’est fait dans la douleur.

À une époque pas si lointaine, il n’y avait à peu près aucune règle : on payait certaines prestations en liquide – merci les caisses noires – les entreprises étaient mises à contribution, il n’y avait pas de plafond et si on pouvait glisser un petit billet à des électeurs pour les motiver le jour du scrutin, on ne s’en privait pas.

À la fin des années 80 et au début des années 90, il est apparu que ce serait une bonne idée de mettre un peu d’ordre. Pour convaincre les parlementaires de voter des lois de moralisation du financement de la vie politique, un marché est mis sur la table : ils votent sans (trop) discuter et en échange, ils obtiennent une amnistie pour leurs fantaisies passées. À charge pour eux de ne plus faire preuve de créativité fiscale.

Évidemment, cela n’a pas évité certaines affaires retentissantes. Dans la foulée, on crée une autorité qui surveille les comptes des partis politiques et des élections : la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP). Elle surveille les comptes, les publie, vérifie que les règles de financements sont bien respectées et peut saisir le juge en cas de problèmes.

Elle publie également des guides pour les candidats : montant de dépense autorisé, dépenses autorisées ou prohibées, forme des comptes, etc. Bien qu’ils soient destinés aux candidats, un solide bagage juridique ou comptable est nécessaire pour comprendre certaines subtilités et les comptes de campagnes des élections législatives de juin 2017 montrent que le recours à un expert-comptable est devenu la norme ou presque.

Nouveauté pour les élections législatives de juin 2022 : la dématérialisation des comptes de campagne, ce qui va faciliter le travail de la commission et celui des journalistes. Pour les précédentes élections, tout était au format papier, rien n’était harmonisé et la consultation d’un compte nécessitait une bonne dose de Prozac avant de se plonger dans la paperasse.

Quel était l’état d’esprit du législateur dans les années 90 ? En premier lieu, moraliser l’argent des élections — ce qui a donné lieu à des échanges de noms d’oiseaux assez savoureux en séance publique — mais également d’éviter que les candidats les plus riches soient ceux qui puissent faire campagne. En partant du principe qu’on instaurait un plafond de dépenses autorisées, on pensait mettre sur un pied d’égalité tous les candidats. En contrepartie, l’État rembourse les dépenses ou opère une subrogation.

Le système fonctionnait plus ou moins jusqu’en 2012. À partir du mandat de François Hollande, une convergence d’éléments a cassé ce système égalitaire en apparence. La fin du cumul des mandats a privé les politiques de carrière d’une manne financière. En théorie, il est interdit d’utiliser les moyens de l’Assemblée nationale et du Sénat pour mener une campagne électorale. En pratique, on se contentera de dire qu’il y a eu des tolérances. Sans aller jusqu’à parler de fraude en bande organisée, on dira qu’il était commun qu’un assistant parlementaire donne un coup de main à son député ou son sénateur pour son élection locale. Tout comme il était admis que certains parlementaires utilisaient certains moyens matériels pour faire campagne.



Mais, au-delà des économies de bouts de chandelle dont il est question, le cumul des mandats forçait les candidats/députés/maires à être constamment présents sur le terrain, à discuter avec les administrés et leur donnait du temps pour trouver des électeurs et des dons.

En 2014, la loi sur le non-cumul des mandats entre en vigueur, privant les parlementaires d'une belle occasion — ou d'un bon prétexte selon les points de vue — de se faire connaître sur le temps long.

Le scandale de l'affaire Bygmalion a affaibli la confiance des électeurs, mais surtout des militants. Alors que certains militants — notamment à l'UMP — devaient batailler ferme pour être remboursés de certains petits frais, ils ont découvert que le parti dépensait des sommes délirantes pour un prestataire, pour des missions imaginaires.

Du côté du Parti socialiste, les législatives de 2012 ont permis la promotion de certains apparatchiks et leur élection comme député, au détriment de certains « vieux » militants.

Plusieurs responsables politiques soulignent également le rôle de la primaire, aussi bien à droite qu'à gauche, dans l'affaiblissement structurel des partis politiques. L'élection d'Emmanuel Macron et sa verticalité dans l'exercice du pouvoir a achevé d'enterrer les partis politiques comme « outil » indispensable pour une campagne électorale.

Conséquence : l'investiture par un parti politique n'est pas un passage obligé même si les candidats élus sans parti sont encore très rares à l'Assemblée nationale. Les députés élus sur leur seul nom sont des ovnis et leur élection est généralement le fruit d'un travail de terrain. Le législateur des années 90 avait pris comme postulat de départ que les partis politiques, tels qu'ils les connaissaient, auraient toujours le même poids dans le paysage politique.

Sauf que les choses ont changé. Les adhérents sont de moins en moins nombreux — en témoignent les comptes des partis politiques — les militants également et l'abstention continue de progresser pour tous les scrutins. À cela s'ajoute un désinvestissement logistique, matériel et financier des partis politiques dans les campagnes électorales. Terminées les réunions dans les fédérations locales, les bureaux politiques et instances collégiales, faites place aux boucles Telegram, WhatsApp et autres messageries « sécurisées » où les chapeaux à plumes des partis donnent des ordres et font mine d'écouter ce que peuvent dire les candidats.

Pourtant, quand on lit attentivement les différentes dispositions relatives au financement de la vie politique, on relève ceci « La première fraction des aides prévues à l'article 8 est attribuée : — soit aux partis et groupements politiques qui ont présenté lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale des candidats ayant obtenu chacun au moins 1 % des suffrages exprimés dans au moins cinquante circonscriptions ; ». Pour l'année 2022, chaque parti qui aura répondu aux critères de l'article 9 de la loi relative à la transparence financière de la vie politique touchera environ 37 280 € par candidat élu⁷.

De la même manière, la législation concernant le temps de parole est orientée vers les partis politiques et non vers les candidats. À l'époque où les partis politiques étaient tout puissants dans le paysage

⁷ Combien rapportent les législatives aux partis politiques ? <https://france3-regions.francetvinfo.fr/provence-alpes-cote-d-azur/combien-rapportent-legislatives-aux-partis-politiques-1276175.html>



français, cela avait du sens, tout comme cela pouvait s'entendre quand les médias n'étaient pas numériques.

En résumé, le risque financier qui pesait sur les partis politiques quand la législation a été créée s'est déplacé sur les candidats, mais ce sont encore les partis politiques qui récoltent les fruits du travail des candidats.

À l'heure du Web, des réseaux sociaux et des individualités fortes, est-ce logique que les « grands » partis politiques soient les grands gagnants des élections, même quand la majorité de leurs candidats perdent ? À l'inverse, les « petits » partis politiques, qui peinent à réunir le nombre nécessaire de candidats et de suffrages semblent condamnés à être désavantagés, sauf à trouver une manière légale de devenir des machines à cash et staff⁸. L'exemple typique du parti éternellement perdant est le Rassemblement national. Il présente des candidats dans quasiment toutes les circonscriptions, à chaque élection, parvient parfois à se hisser au second tour, mais franchit rarement la ligne d'arrivée.

Aujourd'hui, le financement par l'État des partis politiques amène ces derniers dans une impasse. Ils sont obligés de courir derrière les élections, sans pour autant renouveler leurs idées, de peur que les derniers dinosaures hantant encore leurs meetings n'aillent voir ailleurs si l'herbe n'est pas plus verte. Quant aux petits partis, ils peinent à émerger, car bloqués par des difficultés conjoncturelles et des plafonds.

La seule hypothèse qui permet d'arriver à casser ce cercle vicieux est la notoriété d'un candidat. En 2016, Emmanuel Macron lance sa machine politique et parvient à s'installer à l'Élysée. Il crée son propre parti, réunissant les déçus du Parti socialiste et des Républicains. En quelques mois, En Marche balaie les députés sortants et devient majoritaire à l'Assemblée nationale.

En 2021, Éric Zemmour, après avoir fait lanterner l'opinion publique pendant des mois, annonce se présenter à l'élection présidentielle. Dans la foulée, il crée son parti politique, qui rassemble les exclus du Rassemblement national, les girouettes de la droite et autres ringards de l'extrême-droite. Contrairement à Emmanuel Macron, il se fracasse au premier tour.

Mais, il parvient à susciter un intérêt auprès de la population. Même si les chiffres ne sont pas encore disponibles, les différents reportages réalisés sur le candidat font état d'une donnée intéressante : les dons ont afflué. Cela a également été le cas pour Emmanuel Macron.

Ainsi, la seule solution pour les partis politiques émergeant est d'avoir une tête d'affiche qui possède une notoriété très large et que cette personnalité dispose d'un bon réseau médiatique pour se faire entendre. Or, cela suppose d'avoir une équipe et du temps, donc des moyens financiers suffisants.

⁸ Législatives : une opportunité pour les petits partis d'avoir des financements publics pour porter leurs idées <https://www.lejdd.fr/Politique/legislatives-une-opportunit-e-pour-les-petits-partis-davoir-des-financements-publics-pour-porter-leurs-idees-4115270>



Les banques : les vraies décisionnaires de l'élection

Si on se fie aux chiffres des élections législatives de 2017, il apparaît que sans apport personnel — qu'il s'agisse d'économie ou de prêt — les candidats n'ont aucune chance de remporter l'élection, ou même de se qualifier pour le premier tour.

On est loin de l'esprit vertueux voulu par les législateurs des années 90, qui ne voulaient pas que les campagnes électorales françaises soient une débauche d'argent à l'américaine. La seule raison pour laquelle les dépenses ne sont pas plus importantes est qu'il existe des garde-fous, chargés de surveiller les plafonds.

Quel est le rôle des banques ?

Les députés sollicités ont fait état d'expériences assez variées. Certains n'ont pas rencontré de difficultés à ouvrir un compte de campagne ni à obtenir un prêt. Ils avaient la « bonne » étiquette, qui leur donnait l'assurance de dépasser les 5 %, la banque avait donc la garantie d'être remboursée. Mais pour d'autres, cela a été difficile. Sébastien Nadot le dit assez clairement « C'est un parcours du combattant, quasi impossible pour qui n'est pas déjà élu ou bien installé dans un parti. ». Il n'a obtenu de moyens de paiement que deux semaines avant le premier tour et il a fallu l'aide du parti — La République En Marche — qui avait passé un accord avec Le Crédit coopératif pour qu'il puisse enfin ouvrir un compte.

Même son de cloche chez un autre député, qui n'en était pas à son premier mandat « J'avais conclu un emprunt (pas simple) de 30 000 euros. J'avais aussi eu la chance de compter sur 16 775 euros de dons ». Cette personne poursuit « le Crédit Agricole, ma banque depuis mes 18 ans, s'est vraiment fait prier pour enfin me faire une proposition à des taux tellement élevés que j'ai dû refuser. La Banque populaire, chez qui je n'avais pas de compte, a accepté de me faire ce prêt. » Pour les élections législatives de 2022 « Le Crédit Agricole a tardé à me faire des propositions et m'a "promenée" du coup j'ai contacté la Banque populaire qui a refusé cette fois-ci de me faire un prêt, arguant du fait que je n'avais pas de compte chez eux. Je me suis tournée vers le Crédit Mutuel qui a accepté de me faire un prêt à la consommation sur 24 mois ». Elle conclut ainsi « mais c'est surtout révélateur d'un système qui exclut des primo politiques qui n'ont aucun moyen et ça c'est révoltant ! ».

Dans certains cas, y compris pour les candidats qui ont reçu l'investiture d'un parti bien placé dans les sondages, les banques n'hésitent pas à demander deux sondages, de deux instituts différents, pour estimer les chances du candidat. Or, un sondage coûte au minimum 1000 €, dans sa version la plus simple et la plus épurée. Plus on demande à l'institut de sondage de poser des questions précises et de fournir des informations précises, plus le coût est élevé. On demande donc aux candidats de déboursier une somme importante — on rappellera que le salaire médian net avant impôts en France est de 2005 € en 2020⁹ — avant que la banque n'accepte de leur accorder un prêt, qui sera remboursé par l'État, si le candidat dépasse les 5 %.

⁹ Argent : gagnez-vous plus ou moins que la moyenne des Français ? – 3 mai 2022

<https://www.leprogres.fr/magazine-lifestyle/2022/05/03/argent-gagnez-vous-plus-ou-moins-que-la-moyenne-des-francais>



Dans les années 90, le législateur avait supprimé la possibilité pour les entreprises privées de soutenir financièrement ou matériellement un candidat, pour éviter les dérives clientélistes et les prises de position orientées, tel qu'on peut le voir aux États-Unis. Mais, l'affaiblissement politique et financier des partis politiques a contribué à déplacer le problème sur les banques privées. Qui sont devenues les faiseuses d'élections. On est bien loin de l'esprit de la loi qui voulait que le financement public permette d'assurer l'égalité entre les candidats. La prise de risque est individualisée sur la personne du candidat, mais les bénéfices de son élection sont partagés entre le candidat, la banque et le parti politique auquel il sera rattaché financièrement.

Qu'en est-il des « petits » partis ? Certains comme le Parti Pirate se sont heurtés à l'ouverture même d'un compte bancaire. Pierre Beyssac¹⁰, candidat à Paris, a été dans l'obligation de saisir la Banque de France, simplement pour ouvrir un compte de campagne. « Être candidat, c'est aussi ça : galérer pour avoir un compte pour le mandataire financier, les banques traînant des pieds. Après 2 mois sans trouver, ça se termine par une saisine de la banque de France qui désigne une banque sous 24 h ouvrable (espérons que ça suffira). »

Les choses ne sont pas plus simples quand on souhaite être réélu. Plusieurs députés — qui ont demandé l'anonymat — se sont vus refuser la simple ouverture d'un compte en banque. Or, la loi impose que les candidats aient un compte en banque spécifique pour la campagne — ce qui s'entend aussi bien d'un point de vue logistique que comptable.

Pourquoi un tel refus ? Parce qu'une fois élus, les députés, les sénateurs, les parlementaires européens et d'autres deviennent des personnalités politiquement exposées ou PPE. Comme l'indique l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution, « Les personnes politiquement exposées (PPE) sont des personnes qui sont considérées, au niveau international, comme exposées à des “risques plus élevés” de blanchiment de capitaux ». Fruit d'une réglementation communautaire, ce statut ne concerne pas uniquement les élus, mais aussi leurs proches¹¹. L'idée était de combattre la corruption, en renforçant les responsabilités des banques. Par effet de bord, les banques refusent l'ouverture des comptes.

Ceux qui connaissent le système et la parade s'en sortent, ainsi que l'explique un député qui a requis l'anonymat pour son témoignage. Devenu PPE suite à son élection en 2017, il savait qu'il aurait des difficultés à ouvrir un compte pour sa possible réélection. Il a donc écrit à sa banque pour leur notifier son intention de saisir la Banque de France, pour faire valoir son droit au compte, afin de les obliger à lui ouvrir un compte¹². La banque a cédé de mauvaise grâce.

Notre interlocuteur reconnaît volontiers qu'il était dans une position privilégiée par rapport à d'autres, car il connaissait bien le sujet. D'autres l'ont découvert après.

Après son mandat de député européen, Jérôme Lavrilleux a souhaité créer une entreprise. Il s'est donc présenté pour ouvrir un compte professionnel, ce qui lui a été refusé, non pas en raison de l'affaire Bygmalion, mais parce qu'il avait été député européen. Le statut de PPE dure un an, période pendant laquelle la reconversion des élus est difficile. Sans compte bancaire, difficile de facturer et surtout

¹⁰ Tweet de Pierre Beyssac du 30 mai 2022 à 21h20

<https://twitter.com/pbeyssac/status/1531354800268496898>

¹¹ Les personnes politiquement exposées https://acpr.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/2018_article_ppe.pdf

¹² La procédure est disponible ici <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2417>



d'encaisser des clients, sans parler de l'accès à un éventuel prêt professionnel. Le retour au salariat est également difficile, comme cela avait été évoqué dans le rapport sur la reconversion des députés. Ne peuvent rebondir que ceux qui sont titulaires de la fonction publique, puisqu'ils sont d'office réintégrés, les chefs d'entreprise qui n'ont pas fermé leurs sociétés ou les personnes à la retraite.



Les assurances : l'éternel problème

Il existe un autre acteur du secteur privé dont tous les candidats et les députés se plaignent : les assurances.

À l'exception des candidats pour les Français de l'étranger, la plupart des candidats ont besoin d'un local de campagne, ne serait-ce que pour que les équipes puissent travailler. Or, il faut assurer ce local. De plus en plus d'assurances refusent d'assurer les locaux de campagne et les permanences parlementaires.

En cause : les dégradations trop récurrentes des locaux. Tags, jets de pierre endommageant les vitrines, début d'incendie, les endroits identifiés comme étant politiques sont devenus des cibles et les assurances refusent de couvrir.

Certains députés ont trouvé une parade pendant le mandat : installer la permanence parlementaire dans un immeuble de bureau ou dans un bureau qui ne soit pas au rez-de-chaussée. Dans ce cas de figure, l'assurance a été moins compliquée à obtenir, mais il peut être difficile de faire une campagne sans local de campagne, encore plus si celui-ci n'est pas visible de l'extérieur.

Comme pour les banques, c'est un angle mort, qui n'avait pas été prévu par le législateur.



Conclusion

On constate que la prise de risques est concentrée sur la personne du candidat. À lieu de trouver les suffrages, mais aussi les fonds. Pour bien faire, un candidat devrait commencer à penser à sa campagne au moins un an avant le premier tour de scrutin.

Or, les partis politiques sont concentrés sur l'élection présidentielle et on a pu observer en 2021 et 2022 à quel point les partis dits majoritaires avaient traité les élections législatives par-dessus la jambe. Pour les élections législatives de juin 2022, c'est à peine si on sait qui sont les candidats par partis politiques. Les investitures ont mis énormément de temps à tomber et souvent au compte-goutte.

Les candidats n'ont matériellement pas pu anticiper leur campagne, aussi bien à droite, qu'au gauche ou au centre. Alors que les partis étaient des machines électorales jusqu'en 2017, depuis, elles sont aux abonnés absents, se contentant d'autoriser les candidats à se revendiquer de telle ou telle étiquette, mais sans réellement fournir de moyens logistiques et encore moins financiers.

Pourtant, avec les banques, les partis politiques seront les grands gagnants des élections législatives de juin 2022. Chaque député leur rapportera une coquette somme, somme pour laquelle ils n'ont rien eu à faire ou presque. Tout au plus, les partis se contentent d'accords divers avec des entreprises pour la propagande électorale¹³.

Quant aux banques, sous couvert de lutter contre les fraudes, comme à leur habitude, elles décident qui peut se présenter ou non. Ce problème aurait pu être réglé avec la création de la banque de la démocratie, mais elle n'a jamais vu le jour. Le contexte économique, social, environnemental et international fait qu'on ne s'attend pas à une révision des règles du jeu démocratique soit à l'ordre du jour du Parlement.

Aussi bien les chiffres de l'abstention sur les dernières élections — premier tour du scrutin des Français de l'étranger inclus — que le mouvement des Gilets Jaunes, ont montré qu'il y avait une attente de renouvellement dans les pratiques de la politique. Il ne s'agit pas de changer les visages si les méthodes restent identiques.

Du côté des députés, il n'est finalement pas surprenant que la XV^e législature ait été marquée par autant « d'esprits libres », surtout du côté de la majorité. Ces députés avaient surtout fait campagne sur leurs fonds propres, « en prenant leur risque » comme le disait le Président de la République. Qu'en penseront les électeurs les 12 et 19 juin 2022 ?

Mais, au-delà de cette mutualisation des bénéfiques, le désengagement idéologique, matériel et financier des partis politiques risque de mener le système dans une impasse. Si les banques sont finalement les seules décisionnaires dans une candidature, l'Assemblée nationale risque de devenir encore plus homogène. Ne pourront se présenter et faire campagne que les candidats qui ont une connaissance du système, des fonds personnels importants et une porte de sortie en cas d'échec. Ce

¹³ Professions de foi : un juteux business pour les imprimeurs et les partis
<https://www.mediapart.fr/journal/france/090422/professions-de-foi-un-juteux-business-pour-les-imprimeurs-et-les-partis>



qui se résume aux titulaires de la fonction publique, aux personnes dotées d'un patrimoine conséquent et les personnes à la retraite.