

L'argent fait-il le bonheur électoral ?

Martial Foucault*

November 19, 2008

Abstract

Chapitre du livre "Politique en questions", Presses de l'Université de Montréal.

La place de l'argent en politique a toujours constitué un sujet d'intérêt pour les observateurs de la vie politique des pays démocratiques. La multiplicité de scandales financiers dans un très grand nombre de pays développés suggère que l'argent et la démocratie nouent des relations dangereuses. Il n'est pas rare que l'évocation de l'argent dans la sphère politique conduise les observateurs les plus éclairés à glisser sur le terrain de la corruption, des pots de vin, d'un traitement inéquitable des candidats ou encore de régime ploutocratique. A vrai dire, les principes fondateurs du financement de l'activité politique remontent à plusieurs dizaines d'années et peuvent se résumer à trois objectifs : (1) financer le déroulement des campagnes électorales ; (2) maintenir une activité politique entre les élections et (3) assurer une concurrence entre les responsables d'organisations politiques et leurs représentants.

Pour certains observateurs, les montants financiers nécessaires pour mener une campagne sont susceptibles de discriminer des candidats compétents mais sans ressources. Pour d'autres, les sources de financement du personnel politique peuvent donner lieu à toute sorte de dérive ayant souvent pour

*Martial Foucault est professeur adjoint au département de science politique de l'Université de Montréal depuis 2006 et chercheur associé au Centre d'Economie de la Sorbonne (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne. E-mail: martial.foucault@umontreal.ca)

conséquence un détournement des électeurs des affaires publiques caractérisé par une faible participation aux scrutins nationaux. La montée en puissance de l'argent pose donc un double enjeu: l'argent est-il nécessaire au processus démocratique et le cas échéant l'argent fait-il le bonheur électoral ?

Plusieurs lieux communs autour de la place de l'argent dans la vie politique méritent d'être étudiés avec rigueur sous peine de verser dans le « moralement correct ». Tout d'abord, il est fréquent d'entendre que le succès électoral revient toujours au candidat le plus riche. Ensuite, l'argent est tantôt considéré comme susceptible de travestir la vie politique, tantôt d'affaiblir la morale de la démocratie, tantôt d'accélérer les mouvements de corruption ou encore d'orienter les choix de politiques publiques selon les groupes d'intérêt contribuant au financement des campagnes électorales ou des partis politiques. Enfin, la mise en œuvre d'une réglementation encadrant l'emploi de ressources financières obéit-elle à une logique de moralisation de la vie politique ou à une moindre liberté d'action des offreurs et demandeurs de politiques publiques ?

1 L'argent en politique : un moyen de production et diffusion de l'information

Une démocratie peut-elle se passer d'argent ? La réponse est assurément négative. Pourquoi ? L'absence de ressources financières dans le processus démocratique revient tout simplement à affirmer que la rencontre et la coordination des électeurs et des candidats politiques (ou représentants de partis politiques) peuvent se réaliser sans coût. Or la démocratie a un prix quelque soit le système électoral en place. Dans les systèmes présidentiels, l'attention financière est portée à l'endroit des candidats alors que dans les systèmes parlementaires les partis politiques sont en première ligne et forment la pierre angulaire du système de financement.

D'un pays à l'autre, les élections témoignent d'une compétition sévère entre partis politiques ou candidats. Cette concurrence se traduit par une croissance des moyens engagés par les acteurs. Par exemple, en l'espace de

12 ans, les élections présidentielles américaines ont connu une inflation de plus de 1000 % des dépenses de campagne. Evalué à 80 millions de dollars en 1996 pour l'élection de Bill Clinton, le coût de la campagne 2008 dépassera pour la première fois le seuil de 1 milliard de dollars. Dans un autre contexte, européen cette fois-ci, la campagne présidentielle française a opposé en 2007 deux candidats (Nicolas Sarkozy et Ségolène Royal) qui ont respectivement dépensé 21,03 et 20,71 millions d'euros. Ces deux exemples illustrent deux logiques diamétralement opposées. Tout d'abord, dans le cas américain, la fuite en avant des dépenses rappelle combien les candidats accordent une importance primordiale à l'argent comme vecteur d'information. A l'inverse, les deux candidats français ont fixé leur niveau de dépenses de campagne en fonction du plafond de dépenses autorisé par la loi (21,59 millions d'euros pour les candidats présents au second tour). La faiblesse de l'écart de dépenses traduit avant tout une attitude légale mais aussi un comportement optimisateur au regard du nombre de voix recueillies. En résumé, dans le cas des Etats-Unis, le niveau de dépenses semble correspondre au prix à payer pour informer et convaincre les électeurs puis distancer son adversaire dans un contexte de dépenses illimitées. Dans le cas français, mener une campagne présidentielle durant une période relativement courte (3 à 6 mois) conduit les candidats à chercher le meilleur usage possible de ressources rares et réglementées. Il est pourtant évident que l'argent investi ne traduit qu'imparfaitement le rendement électoral de la dépense. Si Sarkozy a dépensé en moyenne 1,10 euro par voix obtenue (contre 0,83 euro pour Royal), le coût de la victoire est tronquée par la réglementation en vigueur. En effet, il est possible d'imaginer que la plate-forme électorale de la candidate de gauche eut nécessité davantage de ressources pour informer et convaincre un électorat hétérogène. En même temps, la candidate aurait-elle pu faire aussi bien sans dépenser autant ? Plus généralement, l'argent est-il nécessaire pour remporter une élection ? L'argent discrimine-t-il des candidats compétents de la course à l'investiture ? Le recours à une réglementation et un financement public de la vie politique contribue-t-il à garantir une démocratie vertueuse et repousse ainsi le spectre d'une ploutocratie ?

Pour répondre à l'ensemble de ces questions, il est indispensable de rappeler quelques fondements théoriques justifiant l'introduction de l'argent dans la vie politique.

2 L'argent contribue au succès électoral

Depuis le début des années 1960 et le développement combiné des outils statistiques et de la collecte systématique d'informations financières, la relation entre argent et résultats électoraux a fait l'objet d'un nombre considérable d'évaluations empiriques (voir Foucault et François, 2005 et Scarrow, 2007 pour un bilan). Deux résultats importants peuvent résumer quarante années de recherche en ce domaine. En premier lieu, il ressort très nettement que dépenser d'importantes sommes d'argent durant une campagne électorale n'est pas une condition suffisante pour remporter une élection. En deuxième lieu, la dépense du challenger produit un rendement régulièrement meilleur que celle du candidat sortant. Etabli dès les premiers travaux empiriques dans les années 1970, ce résultat a fait l'objet de multiples vérifications dans les pays développés quel que soit le système électoral ou le type de financement autorisé. Pour un dollar dépensé, le candidat sortant obtient un nombre de voix inférieur à celui de son adversaire direct.

Ce résultat a longtemps fait l'objet de controverses car il infirmait la position avantageuse dont bénéficiait le candidat sortant, la fameuse « prime au sortant ». En particulier, si l'argent sert à transmettre des informations durant une campagne, la connaissance du candidat sortant doit théoriquement être facilitée par son expérience politique passée et donc réduire les coûts de diffusion durant la campagne. La notoriété et le capital politique accumulé par le politicien doit contribuer à réduire de tels coûts. Or c'est l'effet contraire qui se produit. Rapportée au nombre de voix obtenues, la dépense du candidat sortant est moins efficace que celle de l'adversaire direct.

Ce résultat souligne l'importance du raisonnement marginaliste associé à de tels travaux empiriques. Autrement dit, il est préférable de savoir ce qu'il se passe lorsqu'un candidat augmente sa dépense d'un dollar plutôt

que de tenter d'établir une relation entre le nombre total de votes et le montant total d'argent dépensé. En effet, deux candidats peuvent bénéficier d'un rendement positif (en termes de voix) de leurs dépenses de campagne tout en se démarquant nettement. Cela revient à dire que pour 1 dollar supplémentaire dépensé, le sortant obtient toutes choses égales par ailleurs davantage de votes. Mais il existe une sorte de niveau de saturation dans la course à la dépense ayant pour conséquence l'existence de rendements décroissants, c'est-à-dire qu'au-delà d'un certain niveau, toujours dépenser se révèle contre-productif. Faut-il pour autant généraliser ce résultat démontré dans le cadre des élections américaines, irlandaises, canadiennes, françaises ou encore japonaises à l'ensemble des élections où l'argent prend une place substantielle ?

La première des précautions méthodologiques consiste à tenir compte de l'ensemble des caractéristiques politiques, sociales, économiques ou encore sociologiques qui entourent un résultat électoral avant de conclure à l'effet significatif de l'argent. Si l'on devait établir une typologie de l'influence de l'argent dans les élections, nous pourrions avancer que pour un même dollar dépensé, mieux vaut se présenter comme candidat challenger plutôt qu'en tant que candidat sortant. Toutefois, les circonstances de l'élection peuvent perturber un tel résultat. Par exemple, lors de scrutins très serrés, l'argent se révèle être un facteur déterminant de la victoire des candidats sortants quand bien même l'effet marginal de la dépense est plus faible que celui des challengers.

Une seconde dimension mérite un éclairage. Il s'agit de la causalité sous-jacente à l'usage de l'argent dans la vie politique. Gardons en tête l'exemple précédent de l'adversaire d'un candidat sortant qui bénéficie proportionnellement plus de voix pour un dollar dépensé. Deux questions viennent immédiatement à l'esprit. Un candidat décide-t-il de dépenser plus car il anticipe réaliser un score élevé ? Ou est-il plus facile de collecter des sommes d'argent importantes du fait de son statut de candidat sortant ayant pour conséquence une utilisation de ces sommes de façon moins stratégique que son adversaire principal ? Ces questions débouchent in fine sur un problème méthodologique fondamental : celui de l'endogénéité de la dépense (Jacob-

son, 1990). Dit plus simplement, cela signifie que si les votes sont influencés par la dépense, les candidats (ou les partis) eux décident de dépenser en fonction de l'anticipation de leurs futurs résultats. Par conséquent, si un candidat sortant estime ses chances de victoire à 99,9%, il est irrationnel pour lui de dépenser un seul dollar. Et dans ces conditions, l'argent ne contribue pas au bonheur électoral. A l'inverse, si le candidat sortant se sent menacé par un adversaire dangereux, sa capacité à lever des fonds lui permet de distancer son adversaire en dépensant plus et plus tôt dans le processus électoral.

3 Plus ou moins d'argent ?

Deux lignes de fractures s'établissent en matière de financement de la vie politique. Chacune d'entre elles pose le débat de manière très normative en tentant de répondre aux questions suivantes : « Le financement de la vie politique est-il une bonne chose ? », puis « Le financement privé doit-il être préféré au financement public ? ».

Exposons brièvement les arguments susceptibles de légitimer l'introduction d'argent dans l'arène politique, en particulier dans le cadre des campagnes électorales. Trois arguments sont généralement avancés : le premier de nature pragmatique ou libéral milite pour un niveau de transparence du financement. Autrement dit, il est préférable de connaître l'ensemble des montants financiers engagés par les candidats quels qu'en soit leur nature (privée ou publique). Cet argument n'est pas sans rappeler les débats sur la légalisation des drogues dans certains pays avec comme principe « l'autorisation de consommer des drogues afin de pouvoir contrôler les quantités réellement consommées et donc connaître le véritable prix ». Par analogie, cela consisterait à légaliser le financement privé et donc à institutionnaliser les soutiens privés des candidats et donc à présenter la corruption à visage ouvert. Le deuxième argument est de nature constitutionnel et s'applique aux Etats-Unis. En effet une réglementation limitant les dépenses de campagne est incompatible aux Etats-Unis avec le principe du 1er amendement de la constitution car la liberté de parole s'en trouverait violée. Le troisième ar-

gument, de loin le plus important d'un point de vue théorique et discuté précédemment, assimile la dépense électorale à un flux d'information supplémentaire offert aux électeurs pour éclairer leur choix.

4 Existe-t-il un risque de ploutocratie ?

La montée en puissance de l'argent dans la conquête du pouvoir peut laisser craindre à l'émergence d'une ploutocratie c'est-à-dire un gouvernement aux mains de personnes les plus fortunées. Une telle perspective combinée à l'influence de l'argent dans les résultats électoraux et à l'inflation de scandales politico-financiers ont conduit plusieurs législateurs à réglementer le financement de la vie politique et ainsi légitimer le financement public. Il est d'ailleurs frappant d'observer que les principales réglementations publiques sont apparues à la suite de scandales, laissant supposer qu'une réglementation nouvelle agissait comme pierre philosophale aux problèmes de corruption, de patronage, de favoritisme. . .

Ces règles ont comme objectif d'améliorer la gouvernance de la vie politique à l'instar de celle mise en œuvre dans les entreprises. Pour y parvenir, le législateur pour mieux se démarquer de ses collègues fraudeurs, consent à renforcer le dispositif de règles anti-corruption. Ainsi, la France ou le Canada ont interdit les dons des entreprises, fixé des plafonds de dépenses ou encore imposé aux partis (ou candidats) une transparence (public disclosure) des mouvements financiers. Une seconde vague de réformes a consisté à limiter l'argent privé dans la politique pour lui substituer un financement public avec en toile de fond l'idée générale que l'Etat était le garant d'une concurrence politique plus égale, libre et sincère. Dans le cas français, la mise en œuvre de telles réglementations a eu pour principal effet un status quo de la relation entre argent et bonheur électoral (Foucault et François, 2005). Au fond, ce résultat n'est guère surprenant lorsque l'on sait que le niveau d'argent public alloué aux partis politiques ou candidats dépend de leur réussite électorale. Il en ressort un avantage récurrent pour les grands partis politiques. Peut-on affirmer que les candidats élus seront moins sensibles aux groupes d'intérêt qui cherchent à influencer la nature des poli-

tiques publiques. Rien n'est moins sûr. Au contraire, si l'on considère que l'argent public doit contribuer à assainir les relations démocratiques, il n'est pas encore démontré que la raréfaction des sommes monétaires facilite la diffusion des idées et des préférences politiques des candidats auprès d'un électorat (souvent) mal informé. Et finalement, de manière provocatrice, « pourquoi il y a-t-il si peu d'argent dans la politique américaine ? ». C'est par ce titre que trois chercheurs du MIT (Massachusetts Institute of Technology), Stephen Ansolobehere, John de Figueiredo et James Snyder (2003), ont abordé le financement comme un investissement politique de la part des contributeurs. Or, en s'appuyant sur les élections américaines de 2000, ils observent que les candidats et partis politiques ont dépensé environ 3 milliards de dollars alors que le gouvernement a voté près de 2 000 milliards de dépenses fédérales. Au regard du ratio des sommes engagées par rapport au budget dépensé par le gouvernement, les donateurs n'escomptent finalement qu'un faible retour sur leur investissement initial. La thèse selon laquelle les groupes d'intérêt achètent les législateurs via leurs contributions financières n'est pas aussi triviale. Ainsi, la décision de contribuer individuellement au financement d'un candidat serait davantage motivée par la décision de « consommer » le bien politique et donc de participer (autrement que par le vote).

En conclusion, il existe différentes manières d'appréhender le lien complexe entre argent et politique. Retenons qu'en règle générale si l'argent compte en politique, l'adversaire principal du candidat sortant est plutôt avantagé. Les autres candidats sont rarement avantagés par leur investissement financier car l'écart est trop grand avec les candidats qui arrivent en tête. C'est pourquoi, nombreux sont les pays à avoir multiplié les lois encadrant la collecte et l'emploi de sommes d'argent pour conquérir le pouvoir. Si ces lois ont réduit les marges de manœuvre des organisations politiques, elles ont parallèlement eu pour conséquence de restreindre la diffusion des programmes politiques auprès du plus grand nombre. Face à ce dilemme, la science politique dispose d'un vaste terrain de recherche pour mieux appréhender les effets de la réglementation des dépenses de campagne sur le vote et des mécanismes explicatifs de l'usage de l'argent au sein des partis

politiques.

References

- [1] Ansolobehere S., J.M. de Figueiredo and J.M. Snyder. 2003. “Why Is There So Little Money in Politics?” *Journal of Economic Perspectives* 17(1): 105-130.
- [2] Foucault M. and A. François. 2005. “Le rendement des dépenses électorales en France.” *Revue Economique* 56: 1125-1143.
- [3] Jacobson, Gary C. 1990. “The Effects of Campaign Spending in House Elections: New Evidence for Old Arguments.” *American Journal of Political Science* 34: 334–62.
- [4] Scarrow Susan E. 2007. “Political Finance in Comparative Perspective.” *Annual Review of Political Science* 10: 193–210.