



Groupes d'intérêt et financement de la vie politique en France : une évaluation des effets de l'interdiction des dons de personnes morales

Nicolas Sauger

► To cite this version:

Nicolas Sauger. Groupes d'intérêt et financement de la vie politique en France : une évaluation des effets de l'interdiction des dons de personnes morales. *Revue Française de Science Politique*, 2006, 56 (2), pp.227 - 254. <10.3917/rfsp.562.0227>. <hal-03203483>

HAL Id: hal-03203483

<https://sciencespo.hal.science/hal-03203483v1>

Submitted on 20 Apr 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

GROUPES D'INTÉRÊT ET FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE EN FRANCE

Une évaluation des effets de l'interdiction des dons de personnes morales

ABEL FRANÇOIS, NICOLAS SAUGER

En interdisant la participation des personnes morales ¹ au financement de la vie politique en France, la loi 95-65 du 19 janvier 1995 ² a provoqué une modification majeure du cadre législatif régulant les relations entre groupes d'intérêt et vie politique. Jusqu'en 1988, la réglementation du financement politique était limitée au cadre des campagnes électorales. Et encore s'agissait-il avant tout de faciliter la procédure électorale elle-même au travers d'une prise en charge par l'État des supports directs de l'expression des suffrages, notamment par l'impression des bulletins de vote et l'envoi aux électeurs des professions de foi des candidats ³. Progressivement, la réglementation s'est étendue aux sources de financement des partis et des candidats et aux montants en jeu. L'introduction d'une réglementation restrictive quant aux sources de financement des partis politiques et des campagnes électorales a ainsi conduit à priver partis et candidats d'une recette traditionnellement déterminante. Cette interdiction a été néanmoins compensée par l'introduction d'un financement public généreux des partis et des campagnes électorales.

Ce changement des règles de financement représente un élément majeur dans la transformation des conditions de la compétition politique. Il pourrait être en effet comparé à un changement de mode de scrutin, ces deux éléments, avec la question de l'accès aux médias, étant aujourd'hui au cœur de la définition des systèmes électoraux ⁴. De la même manière, l'interdiction des dons des groupes de pression et, plus précisément, des personnes morales supprime l'un des modes d'accès traditionnels des groupes d'intérêt à la décision publique. En effet, c'est par la pression, et notamment la pression financière sur les partis (et les candidats), que les groupes organisés trouvent la possibilité d'influencer les politiques publiques : l'investissement financier dans une cause servant alors d'indicateur de l'ampleur de la mobilisation que celle-ci peut susciter.

Pour autant, la science politique ne s'est jusqu'à présent guère intéressée à l'introduction de cette nouvelle législation sur le financement de la vie politique. Bien sûr,

1. Les personnes morales sont définies dans leur acception juridique. Elles désignent ici notamment les fondations, les associations, les syndicats ou encore les entreprises privées ou publiques.

2. Cette loi est néanmoins précédée de deux ans par la loi 1993-122 prévoyant cette interdiction.

3. Jean-Marie Doublet, *Le financement de la vie politique*, Paris, PUF, 1997.

4. David Farrell, *Electoral Systems : A Comparative Introduction*, New York, Palgrave, 2001 ; Shaun Bowler, Elisabeth Carter, David Farrell, « Changing Party Access to Elections », dans Bruce Cain, Russel Dalton, Susan Scarrow (eds), *Democracy Transformed ? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 81-111.

une littérature importante focalisée sur la question de la corruption explique toute l'importance de la conjoncture du début des années 1990 pour comprendre la soudaine précipitation pour introduire cette nouvelle législation. Mais l'évaluation des effets de ces lois n'a pas véritablement été entreprise.

Avec dix ans de recul par rapport à la première année d'interdiction effective des dons des groupes d'intérêt, cet article en propose une première évaluation. À cet effet, l'étude procède en deux temps. En premier lieu, nous commençons par identifier les logiques sous-tendant les dons avant leur interdiction en nous appuyant sur une étude empirique du financement des partis politiques en 1994 et du financement des candidats aux élections législatives de 1993. Nous cherchons notamment à mettre en évidence les stratégies poursuivies par les donateurs. En second lieu, nous envisageons les effets de l'interdiction du financement par les personnes morales. À partir d'une typologie des modes d'action des acteurs dans le processus de décision publique, nous montrons que l'interdiction a réduit les stratégies disponibles et a incité les groupes d'intérêt à réorienter leurs activités vers des actions d'information et d'expertise. De plus, cette interdiction de financement par les organisations soulève la question du fonctionnement de la démocratie en France, notamment au regard du rôle dévolu aux partis et aux élus. Leurs fonctions de relais (*linkage*) et de courtier (*broker*) sont en effet durablement affectées par cette interdiction.

LE FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE EN FRANCE AVANT 1995

Avant l'interdiction définitive des dons de personnes morales pour le financement des activités politiques, cette source de financement est déterminante tant pour les partis que pour les candidats aux élections. Ainsi, pour les candidats aux élections législatives de 1993, les dons de personnes morales représentent en moyenne un peu plus de 35 % de l'ensemble des recettes collectées pour le financement de la campagne, ce qui constitue alors la première ressource financière. En outre, il faut y ajouter le fait que les partis, qui financent en moyenne le quart du budget de leurs candidats, collectent pour environ 15 % de leur budget auprès des personnes morales. Directement ou indirectement, c'est donc près de 40 % des sommes affectées aux élections législatives de 1993 qui proviennent des personnes morales. Ces moyennes, néanmoins, reflètent des situations très hétérogènes. Les partis les mieux dotés et établis, ainsi que leurs candidats, à l'instar du Parti socialiste, du Rassemblement pour la République ou de l'Union pour la démocratie française, sont également les plus efficaces dans la collecte de ces dons de personnes morales.

Puisque ce type de ressources est inégalement réparti, comprendre les logiques sous-jacentes aux dons de personnes morales constitue dès lors un préalable à la détermination des effets auxquels peut avoir abouti leur interdiction. Avant de proposer une analyse empirique du financement politique français à la veille de l'interdiction des dons de personnes morales, nous présenterons dans un premier temps à quel modèle peut être assimilé le cadre législatif organisant ces dons dans le cas français.

UN MARCHÉ DES CONTRIBUTIONS OUVERT ET À CONCURRENCE LIMITÉE ?

L'étude des liens financiers entre groupes d'intérêt, partis politiques et candidats aux élections a donné naissance à une littérature anglo-saxonne abondante ¹, reposant sur le concept de marché des contributions politiques. Cette littérature distingue notamment des offres de financement, proposées par différents types d'acteurs ², des demandes de financement émanant des candidats ou des partis. L'objectif des premiers est d'influencer la prise de décision publique dans un sens favorable à leurs intérêts, tandis que les seconds visent à accroître leur chance d'élection ou de réélection.

Depuis 1988 et jusqu'à sa disparition en 1995, le marché français des contributions politiques est contraint par les lois relatives au financement politique, ces contraintes s'exerçant tant sur les stratégies d'offre que sur les demandes.

Des stratégies d'offre de financement limitées par les plafonnements des dons

Entre 1988 et 1995, la législation française autorise une assez grande liberté dans les donations aux partis et aux candidats aux élections. Individus et groupes peuvent contribuer aux activités politiques, les seules limites sont, d'une part, la nationalité des donateurs (les dons n'étant possibles que sous condition de nationalité française) et, d'autre part, le statut des donateurs (les entreprises publiques ou les casinos étant par exemple exclus des donateurs). De même, ces donateurs peuvent financer tant les candidats, au travers de leur association de financement, que les partis politiques. En revanche, les dons sont fortement limités quant à leur montant par les lois de 1988, les lois de 1990 venant renforcer les limites imposées (ce plafond étant fixé, pour les personnes morales, à 500 000 FF en 1990 ³).

Ce plafonnement des dons n'affecte pas fondamentalement les stratégies d'offres possibles pour les donateurs. Celles-ci sont classiquement de deux ordres, généralement décrite comme modèle de soutien (*support model* ⁴) ou comme modèle

1. Pour une présentation des développements théoriques et empiriques sur la question, on se référera à Charles Cameron et Rebecca Morton, « Elections and the Theory of Campaign Contributions : A Survey and Critical Analysis », *Economics and Politics*, 4 (1), 1992, p. 79-108 ; David Austen-Smith, « Interest Groups : Money, Information, and Influence », dans Dennis C. Mueller (ed.), *Perspective on Public Choice, A Handbook*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, p. 296-321 ; Jan Potters, Randolph Sloof, « Interest Groups : A Survey of Empirical Models that Try to Assess their Influence », *European Journal of Political Economy*, 12, 1996, p. 403-442 ; Frans Van Winden, « On the Economic Theory of Interest Groups : Toward a Group Frame of Reference in Political Economics », *Public Choice*, 100 (1-2), juillet 1999, p. 1-29 ; Gene M. Grossman, Elhanan Helpman, *Special Interest Politics*, Cambridge, Mass., MIT Press, 2001 ; et Dennis C. Mueller, *Public Choice III*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

2. Ces acteurs pourraient être tant des individus que des groupes plus organisés. En pratique, les études se limitent le plus souvent aux acteurs collectifs, dont, notamment, les groupes d'intérêt, dans la mesure où le postulat de la rationalité instrumentale de leurs offres de financement peut plus facilement être accepté. Le fait que les biens considérés sont des biens collectifs a également largement incité à considérer principalement le cas des groupes d'intérêt.

3. Ce plafond concerne seulement le montant des dons pour une organisation. Il n'existe pas, en revanche, de plafond du nombre d'organisations financées. D'autre part, il existe un second plafond pour la somme totale des dons reçus par une organisation, ceux-ci ne pouvant excéder 25 % de ses recettes totales ou 2,5 % de la somme affectée au financement public des partis.

4. David Austen-Smith, « Interest Groups, Campaign Contributions and Access », *Public Choice*, 54 (2), 1987, p. 125-139.

d'échange (*exchange model*¹). Soit les positions des candidats et des partis sont considérées comme données, alors les donateurs n'ont d'autre choix que de chercher à influencer les chances de victoire des candidats ou partis et ce, en finançant celui dont les positions en matière de politiques publiques sont les plus proches de leurs intérêts. Soit les probabilités de victoire des candidats sont considérées comme données et alors les donateurs pourront faire prévaloir leurs intérêts en essayant d'influencer les positions des candidats ou des partis, cette influence pouvant se situer au niveau de l'élaboration de son programme ou de ses futures décisions publiques. Dans le cadre de ce dernier modèle, c'est donc le rendement anticipé des contributions versées qui détermine le choix du candidat à soutenir, et non pas à l'inverse, le choix du candidat, en fonction de sa situation électorale, qui détermine les montants investis.

Dans ce cadre, le plafonnement des dons de personnes morales ne devrait pas avoir d'impact déterminant sur l'avantage relatif que pourrait apporter une stratégie d'influence par rapport à l'autre (recherche d'influence sur les décisions publiques ou sur les probabilités d'élection). En effet, le plafonnement devrait réduire le rendement des dons dans les stratégies de soutien comme d'échange, mais pour des raisons différentes.

D'une part, pour les stratégies de soutien, l'instauration d'un plafond des dons par contributeur n'a aucune incidence sur le rendement de l'argent investi par un candidat ou un parti lors d'une campagne électorale². En revanche, elle induit pour les candidats de trouver plusieurs donateurs pour obtenir les mêmes recettes. En ce sens, un donateur a moins d'influence sur la probabilité d'élection d'un candidat que s'il pouvait financer l'intégralité de sa campagne électorale. Il en résulte un rendement moindre pour les donateurs de leurs contributions.

D'autre part, pour les stratégies d'échange, les limites strictes imposées sur le montant des dons induisent qu'aucun des dons ne peut être considéré comme décisif pour un candidat ou un parti. Cela signifie que la relation entre le montant investi et l'influence obtenue n'est pas strictement linéaire et dépend du niveau de la somme déjà collectée par le candidat. La contrainte exercée sur les stratégies d'offre de financements politiques entraîne donc une limitation du rendement des dons³. Ce faisant, ces plafonnements induisent une certaine ouverture du marché des contributions politiques en France, les acteurs bénéficiant d'une assise financière intermédiaire pouvant rivaliser avec les plus riches dans leurs stratégies d'influence.

Les limites imposées aux demandes de financement à des fins politiques

Aux contraintes imposées sur les donateurs correspond une limitation des demandes de financement⁴ de la part des partis politiques ou des candidats. Cette limi-

1. William P. Welch, « The Allocation of Political Monies : Economic Interest Groups », *Public Choice*, 35 (1), 1980, p. 97-120.

2. En revanche, son corollaire d'une limitation des dépenses de campagne peut avoir une incidence non négligeable selon le niveau de la limite fixé.

3. Cet effet est néanmoins quelque peu atténué par l'absence de réglementation du nombre d'organisations que peut financer un donateur. En effet, si dans la logique du modèle de l'échange, un don a d'abord pour vocation d'avoir une influence directe sur les positions du candidat ou du parti soutenu, il existe également un effet d'influence indirecte dans la mesure où la position d'un parti a une influence sur celle des autres (effet de système). Pour les partis, les donateurs ont également la possibilité d'atténuer la contrainte des plafonds par le financement de clubs ou d'autres organisations proches des partis.

4. On peut ajouter qu'il y a à ce niveau aussi une certaine ouverture des possibilités de demande par les conditions lâches à la possibilité de demande de financement.

tation résulte avant tout du plafonnement des dépenses électorales, développé parallèlement au plafonnement des dons, et de la publicité des relations financières entre donateurs, partis et candidats.

Le plafonnement des dépenses de campagne constitue le second pilier sur lequel repose la législation sur le financement des activités politiques, plafonnement qui s'est accompagné d'une réduction des moyens autorisés aux candidats pour mener campagne ¹. Ceci a une conséquence univoque sur la structuration du marché français des contributions politiques : mécaniquement, en effet, la réduction des dépenses s'accompagne d'une réduction des recettes, étant donné l'obligation d'équilibre comptable faite aux candidats ². S'émancipant des logiques d'échange qui pouvaient peser sur eux, les candidats sont donc en mesure de répondre de manière plus étroite aux préférences de leurs circonscriptions, afin de maximiser leurs chances d'élection, ou de répondre éventuellement à leurs propres préférences idéologiques. Ces effets sont bien entendu d'autant plus forts que les besoins de financement des candidats sont importants ³, c'est-à-dire, notamment, dans le cadre d'une compétition où le candidat considéré a des chances limitées de l'emporter ⁴. De ce point de vue, d'ailleurs, le plafonnement des dépenses a également pour effet de limiter la compétition dans les circonscriptions, la campagne électorale étant restreinte en raison de la limitation des dépenses possibles ⁵. Le niveau du plafond de dépense est néanmoins relativement élevé, peu de candidats l'atteignant après sa mise en œuvre ⁶.

Le troisième objectif des lois sur le financement de la vie politique française réside dans l'instauration d'une plus grande transparence dans les pratiques financières des partis et des candidats. Cette transparence devait être atteinte à la fois par la publication des comptes de campagne des candidats et des comptes annuels des partis au *Journal Officiel*, ainsi que par un contrôle accru des modalités de financement et des niveaux de dépense. À cet effet, a été créée une commission *ad hoc*, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques

1. Les outils de propagande électorale ont été considérablement restreints. Cette législation peut être consultée plus en détail en se reportant aux lois 90-55 du 15 janvier 1990 et 95-65 du 19 janvier 1995, ainsi que, plus globalement, à la partie V du Code électoral.

2. On pourra ajouter en outre que la réduction des besoins de financement accroît indirectement le coût d'accès à l'influence de la part des donateurs, étant donné la raréfaction des opportunités d'influence.

3. Sur la question de l'impact du renforcement de la réglementation après 1995 sur les comportements de dépense des candidats aux élections législatives françaises, se référer à Abel François, « Économie politique des ressources affectées aux campagnes électorales. Analyse théorique et empirique », thèse pour le doctorat de sciences économiques, Paris, Université Paris 1, 2003.

4. Les appels à contribution des candidats sont liés à la probabilité anticipée d'élection et, plus généralement, à la qualité des candidats concurrents. En effet, face à un adversaire de qualité ou bien du fait d'un handicap de notoriété pour le candidat, qui se traduisent par des suffrages anticipés faibles, tout candidat cherchera à accroître ses dépenses électorales de manière à combler ce déficit. Ceci nécessite logiquement un surcroît de financement. On notera également que les besoins de financement sont aussi dépendants de la valeur attribuée par le candidat au siège en jeu.

5. Ce raisonnement peut être à l'origine des critiques sur la limitation des dépenses, puisque les candidats *challengers* ne peuvent dépenser afin de combler leur déficit de notoriété par rapport au candidat sortant. L'interdiction renforce alors la prime au sortant : Filip Palda, *How Much is your Vote Worth ? The Unfairness of Campaign Spending Limits*, San Francisco, ICS Press, 1994.

6. Martial Foucault, Abel François, « Le rendement des dépenses électorales en France : le cas des élections législatives de 1997 », *Revue Économique*, 56 (5), 2005, p. 1 131-1 133.

(CNCCFP) ¹. Si l'impact des contrôles des modalités de financement sur la structure du marché des contributions est difficile à évaluer, la publication des comptes a des conséquences plus directes. Elle accroît les informations disponibles pour les donateurs, en rendant possible une connaissance fine des autres sources de financement d'un parti ou d'un candidat, mais également pour les électeurs, à qui sont révélés les soutiens financiers des différents candidats ². Ces logiques viennent renforcer celles mises au jour précédemment. Candidats et donateurs sont incités à spécialiser leurs stratégies de financement afin de maximiser leur rendement.

La structuration juridique du marché des contributions en France, entre 1988 et 1995, répond donc d'une double logique, à la fois de limitation de la concurrence, entre donateurs mais également entre récipiendaires, et d'ouverture à un large ensemble d'acteurs. L'encadrement de ce marché, par les contraintes successivement ajoutées par les lois de 1988, 1990 et 1993, aboutit également à renforcer la position des partis et des candidats sur ce marché à mesure qu'ils en dépendent moins étroitement pour combler leurs besoins de financement. De même, les rendements associés aux offres de financement apparaissent décroissants, incitant à penser la réduction en volume de ce marché.

ANALYSE EMPIRIQUE DU FINANCEMENT DES ACTIVITÉS POLITIQUES EN FRANCE (1993-1994)

Au-delà de la description du cadre régissant l'organisation du marché des contributions politiques, il est possible, grâce à la publication des comptes de campagne et des comptes des partis politiques, de mener une analyse plus approfondie du fonctionnement effectif de ce marché. Une étude du financement des activités politiques dans les deux années précédant l'interdiction des dons de personnes morales est ainsi proposée, 1993 servant d'année de référence pour l'étude des comptes de campagne des élections législatives s'étant tenues cette année-là ³, 1994 étant retenue pour l'analyse des comptes des partis ⁴.

Ces analyses reposent exclusivement sur les données disponibles pour ce faire, à savoir celles publiées annuellement au *Journal Officiel* ⁵. Ces données, malheureusement, sont d'une fiabilité relative. En effet, elles résultent de la mission de publication et de contrôle de la CNCCFP. Ainsi, pour obtenir un financement public ou pour que les résultats électoraux soient validés ⁶, il est nécessaire que partis et candidats dépo-

1. La CNCCFP est devenue une autorité administrative indépendante (AAI) suite à une ordonnance de 2003. Ses neuf membres sont nommés pour cinq ans (renouvelables) par décret du Premier ministre sur proposition du vice-président du Conseil d'état (3 membres), du Premier président de la Cour de cassation (3 membres) et du Premier président de la Cour des comptes (3 membres). La commission est assistée dans ses missions par un secrétariat général.

2. On ajoutera également que, pour certains donateurs, la publicité accordée à leur soutien peut se révéler problématique dans leur propre arène.

3. L'analyse porte sur les comptes déposés par les 5 141 candidats à l'élection législative de 1993. Le choix de ces élections s'explique par leur caractère représentatif du processus électoral français puisqu'elles ont une dimension tant locale que nationale.

4. L'analyse porte sur les 59 groupements politiques ayant bénéficié de dons de personnes morales en 1994.

5. Se référer au site de la CNCCFP, <<http://www.cnccfp.fr/index.htm>>, pour l'ensemble des références.

6. L'absence de dépôt des comptes de campagne, ou leur rejet par la commission peuvent être à l'origine d'une annulation des résultats de l'élection, décision prise par le tribunal administratif après saisie par la commission.

sent leurs comptes annuels ou de campagne auprès de la Commission. Mais la Commission n'a qu'un pouvoir d'investigation très limité, voire la plupart du temps inexistant, pour vérifier la sincérité de ces comptes, tant au niveau des dépenses que des recettes ¹. Ajoutons en outre que l'absence de réelle uniformisation des modes de présentation de ces comptes rend encore plus difficile leur exploitation.

Les limites évidentes de ces données incitent à beaucoup de prudence tant dans la lecture que dans l'interprétation des résultats proposés. Néanmoins, plusieurs constats peuvent être effectués, en envisageant successivement les questions de l'importance des dons de personnes morales dans le financement politique, de l'identité des donateurs, puis enfin celle des bénéficiaires des dons.

Une primauté relative des dons de personnes morales

L'importance des dons de personnes morales dans le financement des activités politiques présente des situations contrastées suivant que l'on considère la situation des candidats ou bien celle des partis (tableau 1). Première source de financement des candidats aux élections législatives de 1993, les dons de personnes morales représentent environ 35 % des recettes qu'ils rassemblent, loin devant les contributions des partis, les apports personnels ou bien les dons des particuliers. Pour les partis, les produits réalisés grâce aux dons de personnes morales ne représentent qu'un peu plus de 15 % du montant total des recettes, une part bien moindre que les montants provenant des financements publics, qui représentent un peu moins de 50 % de ces recettes ². En revanche, les montants alloués par les personnes morales aux candidats lors d'une élection législative ou bien aux partis, dans le contexte d'une élection européenne, sont comparables : un peu plus de 210 millions de francs pour les candidats, à peine 185 millions pour les partis. Bien que représentant une source primordiale de financement des activités politiques, les dons des personnes morales en France restent à un niveau peu élevé, comparativement à d'autres pays ³.

1. Pour les partis politiques, ces derniers doivent fournir les pièces justificatives de leurs sources de financement. La commission ne peut que valider la sincérité des comptes et n'a en aucune manière des possibilités de vérifier cette sincérité. De plus, au nom de la liberté d'action, l'utilisation des recettes des partis n'est pas contrôlée. Pour les campagnes électorales, le contrôle des comptes poursuit deux objectifs : d'une part, il s'agit de vérifier la provenance des financements dans un souci de transparence ; et d'autre part, il s'agit de s'assurer que le montant des dépenses totales du candidat ne dépasse pas le plafond maximum autorisé dans la circonscription et pour l'élection.

2. En fait, l'essentiel des contributions reçues d'autres formations politiques représente seulement les sommes versées du fait du financement public, ces sommes transitant par des structures intermédiaires, notamment pour l'UDF d'une part, le Parti socialiste et les radicaux de gauche d'autre part.

3. Comme référence, on pourra se reporter à Richard S. Katz, « Party Organizations and Finance », dans Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi, Pippa Norris (eds), *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*, Thousand Oaks, Sage, 1996.

Tableau 1 : Structure de financement des activités politiques (en FF)

| Partis politiques en 1994, hors déficit | | | | | | |
|---|------------------------------|--|---|-------------------------------|---------------------|-----------------------|
| | <i>Personnes morales (%)</i> | <i>Adhérents, élus et particuliers (%)</i> | <i>Autres formations politiques (%)</i> | <i>Financement public (%)</i> | <i>Autres (%)</i> | <i>Total recettes</i> |
| Gauche parlementaire | 58 386 698 (14,9) | 60 523 309 (15,44) | 92 187 073 (23,52) | 49 523 888 (12,63) | 63 885 877 (16,3) | 391 965 532 (100) |
| Droite parlementaire | 97 193 995 (16,32) | 67 028 879 (11,26) | 175 137 233 (29,41) | 158 975 938 (26,7) | 90 591 061 (15,21) | 595 512 523 (100) |
| Autres | 28 635 390 (16,59) | 30 486 982 (17,66) | 3 317 765 (1,92) | 60 129 948 (34,84) | 43 739 736 (25,34) | 172 582 635 (100) |
| Ensemble | 184 216 083 (15,88) | 158 039 170 (13,62) | 270 642 071 (23,33) | 268 629 774 (23,16) | 198 216 673 (17,09) | 1 215 153 560 (100) |

| Candidats aux élections législatives de 1993 | | | | | | |
|--|-------------------------|------------------------------|-----------------------------|--------------------|-------------------|-----------------------|
| | <i>Particuliers (%)</i> | <i>Personnes morales (%)</i> | <i>Apport personnel (%)</i> | <i>Partis (%)</i> | <i>Autres (%)</i> | <i>Total recettes</i> |
| Gauche parlementaire | 22 902 328 (11,4) | 70 790 083 (35,3) | 43 084 078 (21,5) | 54 331 557 (27,1) | 9 454 202 (4,7) | 200 562 248 (100) |
| Droite parlementaire | 27 599 649 (10,9) | 117 720 380 (46,6) | 20 211 749 (8,0) | 72 283 227 (28,6) | 14 735 420 (5,8) | 252 550 425 (100) |
| Autres | 12 083 889 (8,6) | 21 868 854 (15,6) | 70 601 117 (50,2) | 30 917 965 (22,0) | 5 021 482 (3,6) | 140 493 307 (100) |
| Ensemble | 62 585 866 (10,5) | 210 379 317 (35,4) | 133 896 944 (22,6) | 157 532 749 (26,5) | 29 211 104 (4,9) | 593 605 980 (100) |

Cette hiérarchie des sources de financement apparaît comme peu dépendante de l’orientation politique entre droite et gauche. Si les dons de personnes morales sont plus importants pour les candidats de la droite ¹ (40 % des recettes contre 30 % pour les candidats de gauche), cette différence ne se retrouve pas au niveau des partis. À ce niveau, par ailleurs, l’essentiel des différences découle de la victoire électorale particulièrement nette de la droite pour les élections de 1993, qui entraîne mécaniquement un surcroît de recettes en 1994 lié aux financements publics, puisque ceux-ci dépendent pour partie du nombre de parlementaire.

Des dons d’entreprises

La publication des comptes de campagne et des partis offre une source à la fois particulièrement riche, mais, dans le même temps, limitée, pour analyser l’identité des donateurs. En effet, les comptes publiés offrent le détail de ces dons par leur sériation exhaustive. 14 418 dons sont ainsi enregistrés lors de la campagne électorale de 1993, 3 035 lors de l’année 1994 et pour les partis. Mais seul le nom de la personne morale est indiqué, avec, par ailleurs, une rigueur toute relative. Ceci rend

1. Ce constat est généralement partagé dans l’ensemble des pays démocratiques développés : les candidats de droite, d’une part, obtiennent plus de dons et, d’autre part, ont tendance à plus dépenser.

difficile toute analyse systématique. Pour autant, plusieurs enseignements peuvent être retirés.

Premièrement, nous pouvons remarquer la multiplicité des donateurs. L'identification du nombre de donateurs est cependant très problématique. En effet, cette identification suppose de procéder à un regroupement préalable des différents groupes, branches ou filiales de chacun des donateurs, ce travail ne pouvant néanmoins jamais prétendre à l'exhaustivité. Avec cette limite présente à l'esprit, sur les 3 035 dons recensés, nous avons pu mettre en évidence l'existence de 2 149 personnes morales émettrices de dons, soit une moyenne de 1,4 don par personne morale. Notons cependant qu'il existe bien évidemment de forts contrastes entre les plus gros et les plus petits donateurs (les dons vont de 50 à 500 000 FF), qui se reflètent dans l'importance relative des plus gros donateurs dans le montant total des sommes distribuées. Ainsi, les 50 plus gros donateurs en 1994 financent près du tiers du total des dons faits aux partis.

À cette multiplicité des donateurs correspond la multiplicité des types de donateurs. Associations, groupements professionnels, entreprises commerciales ou industrielles se retrouvent mêlés. Une lecture rapide de la liste des donateurs au RPR en 1994 permet ainsi de repérer des groupes aussi différents que les associations Sainte Cécile et Les amis de André Périssol, le Carrossier Abrigo, la Clinique Saint Martin, la Défense automobile et sportive ou encore les entreprises Recyclage matériaux du Nord ou SPIE Trindel. Néanmoins, il apparaît clairement que la majeure partie des contributions est assurée par des entreprises. Exceptées quelques associations locales de soutien aux candidats ou personnalités politiques, l'absence quasi complète d'association, de groupements professionnels ou de toute autre forme classique de groupes d'intérêt organisés est ainsi frappante. Qu'il s'agisse du financement des partis ou de celui des candidats, les associations représentent moins de 1 % des donateurs. Et faut-il encore inclure dans cette proportion un certain nombre d'associations locales de chasse soutenant le CPNT¹. Notons encore, pour souligner son exception, la présence d'un don de l'Association professionnelle des chefs de cuisine restaurateurs.

1. Le CPNT est ici inclus bien que ses comptes aient été rejetés par la CNCCFP en 1994.

Tableau 2 : Liste des personnes morales ayant consenti plus de 3 dons en 1994
aux partis politiques (en FF)

| | Nb dons | PCF | PS | UDF | RPR | Autres | FN | Total |
|--------------------------|---------|-----------|-----------|-----------|---------|-----------|-------|-----------|
| Quillery | 17 | 1 000 000 | 1 070 000 | 890 000 | 514 000 | | | 3 474 000 |
| Bouygues | 8 | 500 000 | 500 000 | 1 250 000 | | 950 000 | | 3 200 000 |
| GTM | 13 | 600 000 | 500 000 | 1 180 000 | 535 000 | 165 000 | | 2 980 000 |
| Sade | 20 | 450 000 | 347 000 | 865 000 | 400 000 | 500 000 | | 2 562 000 |
| Elf Aquitaine | 5 | | 500 000 | 1 500 000 | 500 000 | | | 2 500 000 |
| Citra | 15 | | 600 000 | 1 025 000 | 500 000 | 150 000 | | 2 275 000 |
| Colas | 26 | 400 000 | 675 000 | 790 000 | 275 000 | 50 000 | | 2 190 000 |
| ENT Industrielle | 11 | | 500 000 | 410 000 | 130 000 | 1 095 000 | | 2 135 000 |
| SAEP | 12 | 500 000 | 540 000 | 400 000 | 580 000 | 80 000 | | 2 100 000 |
| Sogea | 22 | | 998 000 | 330 000 | 413 000 | 320 000 | | 2 061 000 |
| CBC | 6 | | 500 000 | 1 350 000 | 100 000 | | | 1 950 000 |
| Dumez | 13 | | 610 000 | 573 000 | 305 000 | 350 000 | | 1 838 000 |
| Sodexho | 13 | | 441 000 | 815 000 | 262 000 | 310 000 | | 1 828 000 |
| SCREG | 21 | 250 000 | 735 000 | 380 000 | 318 000 | 91 000 | | 1 774 000 |
| Supae | 8 | 100 000 | 620 000 | 400 000 | 400 000 | | | 1 520 000 |
| Alcatel | 8 | | 192 500 | 600 000 | 520 000 | | | 1 312 500 |
| SCR | 8 | 300 000 | 115 000 | 200 000 | 500 000 | 150 000 | | 1 265 000 |
| Nord France | 8 | | 140 000 | 700 000 | 310 000 | 50 000 | | 1 200 000 |
| Générale de chauffe | 8 | | 438 000 | 92 000 | 500 000 | 166 000 | | 1 196 000 |
| Via France | 7 | | 387 000 | 170 000 | 493 000 | 101 000 | | 1 151 000 |
| Forclum | 9 | 500 000 | 293 500 | 100 000 | 153 000 | 75 000 | | 1 121 500 |
| Beugnet | 7 | | 600 000 | 150 000 | 300 000 | | | 1 050 000 |
| Razel | 6 | 390 000 | | 175 000 | | 470 000 | | 1 035 000 |
| Cegelec | 14 | 130 000 | 320 000 | 400 000 | 110 000 | 40 000 | | 1 000 000 |
| Eaux de Marseille | 4 | 200 000 | | 50 000 | | 750 000 | | 1 000 000 |
| Guerra Tarcy | 4 | | | | 950 000 | 30 000 | | 980 000 |
| Esys Montenay | 8 | | 50 000 | 40 000 | 580 000 | 300 000 | | 970 000 |
| Devin Lemarchand | 6 | 270 000 | 150 000 | 30 000 | 55 000 | 450 000 | | 955 000 |
| Fougerolle | 15 | 125 000 | 50 000 | 520 000 | 220 000 | 35 000 | | 950 000 |
| Sopac | 5 | 200 000 | 300 000 | 150 000 | 300 000 | | | 950 000 |
| Borie SAE | 7 | 300 000 | | 225 000 | 50 000 | 350 000 | | 925 000 |
| RPMU | 6 | | 500 000 | 175 000 | 185 000 | | | 860 000 |
| Gallet Delage | 6 | | 130 000 | 150 000 | 270 000 | 300 000 | | 850 000 |
| SCGPM | 5 | | 250 000 | 350 000 | 35 000 | 200 000 | | 835 000 |
| Chagnaud | 6 | | 10 000 | 20 000 | 272 000 | 500 000 | | 802 000 |
| CGEA | 4 | | | 65 000 | 235 500 | 500 000 | | 800 500 |
| Ufiner Cofreth | 5 | | 215 000 | | 227 130 | 350 000 | | 792 130 |
| Lefebvre | 17 | | 105 000 | 390 000 | 150 000 | 105 000 | | 750 000 |
| Onyx | 10 | | 30 000 | 120 000 | 52 500 | 515 000 | 3 000 | 720 500 |
| Générale de restauration | 4 | | 215 000 | 350 000 | 150 000 | | | 715 000 |

Groupes d'intérêt et financement de la vie politique

| | | | | | | | |
|---------------------|----|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Plastic Omnium | 8 | 112 500 | 80 000 | 300 000 | 100 000 | 100 000 | 692 500 |
| SGEQ | 5 | 150 000 | 25 000 | 300 000 | 50 000 | 160 000 | 685 000 |
| Trindel | 13 | 197 000 | 182 000 | 192 250 | 104 500 | | 675 750 |
| Socae | 10 | 110 000 | 245 000 | 210 000 | 90 000 | | 655 000 |
| Lab | 4 | 500 000 | 80 000 | | | 70 000 | 650 000 |
| Coved | 6 | 210 000 | 110 000 | 22 000 | 300 000 | | 642 000 |
| Rabot Dutilleul ENT | 6 | | 458 000 | 150 000 | | | 608 000 |
| Gerland | 10 | 75 000 | 430 000 | 50 000 | 142 000 | | 597 000 |
| Sacer | 11 | 35 000 | 255 000 | 240 000 | 50 000 | | 580 000 |
| Sogeres | 8 | | 230 000 | 330 000 | | | 560 000 |
| Fourre et Rhodes | 7 | 100 000 | 100 000 | 200 000 | 150 000 | | 550 000 |
| Baudin Chateauneuf | 4 | 500 000 | 10 000 | 25 000 | | | 535 000 |
| Cogifer | 4 | 390 000 | | 130 000 | | | 520 000 |
| Valentin | 6 | 50 000 | | 200 000 | 251 500 | | 501 500 |
| Spapa | 5 | | 110 000 | 350 000 | 40 000 | | 500 000 |

NB : Certains dons dépassent le plafond légal des 500 000 FF en raison des consolidations opérées.

Les entreprises donatrices présentent néanmoins une grande variété de situations. On pourrait ainsi contraster les dons de petites entreprises, souvent des commerçants locaux, qui financent pour des montants plutôt faibles la campagne d'un candidat dans une circonscription, par rapport à ceux de quelques grandes entreprises qui financent partis et candidats, quel que soit leur lieu d'implantation ou leur couleur politique. Cette grille peut être à la fois précisée et nuancée de plusieurs manières. À la première catégorie peuvent être rattachées des entreprises de plus grande taille, mais qui financent exclusivement et par des montants plus élevés des candidats de la circonscription où se situe leur siège social ¹. Le caractère local de la campagne semble prédominer. La seconde catégorie peut être précisée en tenant compte à la fois du secteur d'activité des donateurs et en soulignant les différents choix de financement opérés. Tout d'abord, il apparaît que les entreprises de cette catégorie sont des entreprises qui sont souvent en concurrence sur les marchés publics. En effet, nous pouvons noter une prédominance des entreprises de bâtiments et travaux publics, de concessions de service public, de fourniture aux collectivités locales, etc. Ensuite, s'il est vrai qu'il ne semble pas exister d'orientation partisane forte des financements par ces entreprises, tous les partis ou candidats n'en bénéficient pas également. Une même entreprise peut choisir de financer uniquement les membres du gouvernement sortant ou bien de financer les personnalités locales (quelle que soit leur affiliation partisane) dans des zones géographiques économiquement importantes pour elle. Une entreprise peut également financer le candidat d'un parti politique dans une circonscription et d'un parti concurrent dans la circonscription voisine. Une limite existe toutefois à cette absence de préférence partisane des entreprises, avec le cas du Front national. À quelques exceptions près, aucun de ces grands groupes ne finance ce parti.

1. Ce cas de figure se rencontre principalement à Paris et en Île-de-France.

Une répartition consensuelle des dons des personnes morales ?

Les caractéristiques de multiplicité, mais de concentration repérées au niveau des donateurs se retrouvent également au niveau des récipiendaires des dons de personnes morales. 1 695 candidats aux élections législatives de 1993 ont reçu au moins un don sur les 5 141 présents (soit 33 % de la population) et 59 groupements politiques, sur 138 ayant déposé des comptes auprès de la CCFP, ont également reçu au moins un don de personne morale en 1994.

Pour autant, les situations des récipiendaires des dons sont là encore très diverses. Si le RPR reçoit plus de 46 millions de francs de dons en 1994, le Parti pour la défense des animaux ne perçoit que 500 FF. Les quatre groupements politiques les plus aidés (PCF, PS, UDF ¹ et RPR) perçoivent ainsi plus des quatre cinquièmes de ces dons. De ce point de vue, les groupements les moins soutenus ressortent de trois types (tableau 3) : des partis en marge du système politique, comme le Front national, soit parce qu'ils occupent une position hors système, soit parce que leur représentativité électorale est particulièrement faible ; les clubs politiques, qui ne présentent pas directement de candidats, mais qui ont déposé leurs comptes pour des raisons juridiques ; et des associations opportunistes ².

Pour comprendre comment s'organise plus précisément la répartition des dons entre partis et candidats, nous proposons de procéder en deux temps. Nous observerons d'abord le rapport entre représentativité électorale et capacité d'attraction des dons, puis nous analyserons quelle est l'influence des orientations politiques des organisations et des candidats sur la répartition de ces dons, ainsi que l'impact du cumul des mandats.

Si l'on observe le lien entre les résultats électoraux et les obtentions de dons (tableau 4), nous pouvons constater que les grandes formations parlementaires ont une capacité d'attraction plus élevée que les autres organisations. Encore une fois, la différence se fait plus entre les formations prédominantes du système politique français et les formations plus « marginales » qu'à l'intérieur des organisations dominantes.

1. Dans ce cas, les différentes composantes de l'UDF ont été regroupées. Si elles ne le sont pas, ce sont les cinq groupements politiques les plus aidés qui perçoivent trois quarts des dons.

2. La mise en place d'un financement public des partis politiques, et notamment la réforme des modalités d'attribution de ce financement, a entraîné une multiplication des organisations partisans dans un but lucratif et de nombreuses transformations d'association en parti politique dans le même but.

Groupes d'intérêt et financement de la vie politique

Tableau 3 : Groupements politiques ayant bénéficié de dons de personnes morales
en 1994 et total des dons (en FF)

| <i>Groupements politiques</i> | <i>Montants</i> |
|---|-----------------|
| Rassemblement pour la République | 46 610 557 |
| Parti socialiste | 39 059 283 |
| Parti Républicain | 21 992 210 |
| Parti communiste français | 15 033 000 |
| Union pour la démocratie française * | 10 657 058 |
| Clubs Perspectives et réalités | 4 907 150 |
| Nouvelle démocratie | 4 787 500 |
| Fédérations des associations Convaincre | 4 568 500 |
| CDS | 4 455 500 |
| Parti social démocrate | 4 170 000 |
| Parti radical | 3 660 020 |
| Mouvement des citoyens | 2 741 400 |
| Parti communiste réunionnais | 2 616 500 |
| Demain la France | 2 315 000 |
| Groupe d'action économique et social | 1 995 000 |
| Unité 13 | 1 977 501 |
| Alliance pour l'écologie et la démocratie | 1 530 000 |
| Radical | 1 432 015 |
| À gauche innover rassembler | 1 104 169 |
| Convention libérale européenne et sociale | 1 075 000 |
| Convention démocratie avenir | 900 000 |
| CNIP | 887 000 |
| Combat pour les valeurs | 524 838 |
| Metz pour tous | 491 350 |
| Union centriste | 479 000 |
| Des villages dans la ville | 388 400 |
| Convergence écologie solidarité | 375 000 |
| Front national | 371 246 |
| Génération écologie | 312 800 |
| Mouvement pour l'emploi, l'environnement et la sécurité en Seine-et-Marne | 278 156 |
| AGAD UDF | 262 500 |
| Union des indépendants | 240 000 |
| Rassembler pour l'avenir espace et liberté | 209 000 |
| Énergie France | 200 000 |
| Entente démocratie écologie en Normandie | 185 500 |
| L'Alliance régionale | 167 000 |
| Union républicaine lorraine | 160 000 |
| Parti socialiste guyanais | 127 000 |
| Les Verts | 121 000 |
| Rassemblement des démocrates et républicains de progrès | 110 000 |

| | |
|--|---------|
| Association témoin | 100 000 |
| Démocratie 13° | 100 000 |
| Mouvement politique pour la France économique et sociale de la Seyne-sur-Mer | 89 000 |
| Groupement France Réunion | 80 000 |
| Mouvement des démocrates | 70 000 |
| Free Dom | 55 000 |
| Mouvement progressiste socialisme et démocratie | 53 500 |
| Comité des citoyens montreuillois | 35 000 |
| Mouvement réussir Strasbourg | 35 000 |
| Arias 94 | 30 000 |
| Parti de la loi naturelle | 20 600 |
| Club 89 | 20 000 |
| Alliance générale et gardoise d'initiative et de réflexion | 15 000 |
| Convention pour le progrès social | 12 000 |
| Mouvement des réformateurs | 11 000 |
| Union pour l'avenir des pays de Ploermel | 8 000 |
| Chasse, pêche, nature et tradition | 2 330 |
| Rassemblement pour l'Europe fédérale | 2 000 |
| Parti pour la défense des animaux | 500 |

* Cette somme ne représente que les dons reçus par le siège central de l'UDF et par sa composante Adhérents directs. Le total des dons perçus par l'UDF et ses composantes est en réalité de 50 104 438 FF.

Tableau 4 : Assise électorale et capacité d'attraction des dons de personnes morales

| Candidats aux élections législatives de 1993 | | | | |
|--|---------------------|---------------------------|---------------------|-----------------------------|
| | <i>Nb candidats</i> | <i>Montants dons (FF)</i> | <i>Nb suffrages</i> | <i>Ratio dons/suffrages</i> |
| Ext. gauche | 507 | 1 169 763 | 432 838 | 2,7 |
| PC | 555 | 9 645 919 | 2 273 520 | 4,2 |
| PS | 574 | 55 099 687 | 4 396 109 | 12,5 |
| MRG | 36 | 2 467 300 | 248 597 | 9,9 |
| Divers gauche | 144 | 3 577 177 | 376 036 | 9,5 |
| Géné. éco. | 260 | 2 992 314 | 920 492 | 3,2 |
| Les Verts | 288 | 92 022 | 1 023 202 | 0,1 |
| UDF | 318 | 52 295 268 | 4 812 306 | 10,9 |
| RPR | 321 | 65 425 112 | 5 037 382 | 13 |
| Divers droite | 468 | 15 362 948 | 1 115 457 | 13,8 |
| FN | 554 | 680 201 | 3 150 764 | 0,2 |
| Ext. droite | 152 | 52 490 | 68 364 | 0,8 |
| Régionalistes | 46 | 152 800 | 68 958 | 2,2 |

Listes ayant obtenu plus de 2 % des suffrages aux élections européennes de 1994

| | <i>Montants dons (FF)</i> | <i>Nb suffrages</i> | <i>Ratio dons/suffrages</i> |
|---------|---------------------------|---------------------|-----------------------------|
| LO | 0 | 439 891 | – |
| PCF | 15 033 000 | 1 334 289 | 11,3 |
| MDC | 2 741 400 | 489 648 | 5,6 |
| PS | 39 059 283 | 2 824 173 | 13,8 |
| Radical | 1 432 015 | 2 314 358 | 0,6 |
| Verts | 121 000 | 569 068 | 0,2 |
| GE | 312 800 | 388 209 | 0,8 |
| UDF-RPR | 86 536 937 | 4 876 131 | 17,7 |
| MPF | 524 838 | 2 389 683 | 0,2 |
| CPNT | 2 330 | 769 665 | 0,0 |
| FN | 371 246 | 2 039 192 | 0,2 |

Les partis politiques et leurs représentants lors des élections dont la probabilité d'exercice du pouvoir est la plus élevée sont les formations qui perçoivent, comparativement à leur base électorale, le plus de dons. Il semble donc que ce soit l'accès au pouvoir plus que l'accès aux électeurs que les donateurs cherchent à obtenir par leurs dons.

La différence entre les partis politiques se retrouve logiquement lorsque l'on s'intéresse aux montants et au nombre de dons perçus par les candidats aux élections législatives de 1993 selon leur affiliation partisane. Les partis politiques – ou leurs représentants – dominants du processus électoral français perçoivent un montant total de dons, un nombre de dons et un montant moyen de dons plus élevés que les organisations marginales et leurs candidats (tableau 5).

Tableau 5 : Structure et niveau des dons (en FF)

| | <i>Montant total des dons</i> | <i>Montants par candidat/parti</i> | <i>Nb de dons</i> | <i>Nb dons par candidat/parti</i> | <i>Montant par don</i> |
|--|-------------------------------|------------------------------------|-------------------|-----------------------------------|------------------------|
| Candidats aux élections législatives de 1993 | | | | | |
| Gauche parlementaire | 70 790 083 | 54 079,5 | 3 717 | 2,84 | 19 044,9 |
| dont PS | 55 099 687 | 95 992,5 | 2 817 | 4,91 | 19 559,7 |
| Droite parlementaire | 117 720 380 | 184 225,9 | 8 177 | 12,80 | 14 396,5 |
| dont RPR | 65 425 112 | 203 816,5 | 4 315 | 13,44 | 15 162,2 |
| Autres | 21 868 854 | 6 849,0 | 2 524 | 0,79 | 8 664,4 |
| Ensemble | 210 379 317 | 40 921,9 | 14 418 | 2,80 | 14 591,4 |

| Organisations politiques en 1994 | | | | | |
|----------------------------------|-------------|------------|------|------|--------|
| Gauche parlementaire | 58 386 698 | 11 677 340 | 866 | 173 | 67 421 |
| dont PS | 39 059 283 | – | 654 | – | 59 724 |
| Droite parlementaire | 97 193 995 | 10 799 333 | 1683 | 187 | 57 750 |
| dont RPR | 46 610 557 | – | 947 | – | 49 219 |
| Autres | 28 635 390 | 636 342 | 486 | 10,8 | 58 920 |
| Ensemble | 184 216 083 | 3 122 306 | 3035 | 51 | 60 697 |

De même, à l'intérieur des coalitions électorales des partis dominants, nous pouvons constater une hiérarchisation des contributions. Les partis *leaders* des coalitions (le PS pour la gauche parlementaire et le RPR pour la droite parlementaire) attirent plus de dons (en nombre et en valeur) que leurs partenaires.

Ce constat est renforcé par une analyse de régression sur les contributions perçues par les candidats aux élections législatives de 1993 ¹ (tableau 6). Concernant le montant des dons obtenus, les candidats du RPR, de l'UDF et du PS reçoivent 100 000 FF de plus par rapport aux candidats sans étiquette (variable exclue), avec des différences significatives ². Les candidats des deux grands partis de droite récoltent ainsi plus de 190 000 FF pour le RPR et plus de 150 000 FF pour l'UDF. De même, les candidats du parti *leader* de la gauche parlementaire reçoivent plus de 100 000 FF de dons.

Tableau 6 : Impact de l'affiliation partisane sur les dons des personnes morales

| Affiliation partisane | Proportion des candidats (%) | Impact sur le montant des dons (%) | Impact sur le nombre des dons (%) |
|------------------------------------|------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|
| Extrême gauche | 9,9 | 54 070 | NS |
| Parti communiste | 10,8 | 32 570 | NS |
| Parti socialiste | 11,2 | 103 493 | 2,922 |
| Mouvement des radicaux de gauche | 0,7 | 95 173 | NS |
| Divers gauche | 2,8 | 46 823 | NS |
| Les Verts | 5,6 | NS | NS |
| Génération écologique | 5,1 | NS | NS |
| Union pour la démocratie française | 6,2 | 154 036 | 8,518 |
| Rassemblement pour la République | 6,2 | 196 352 | 10,051 |
| Divers droite | 9,1 | 58 576 | 4,286 |
| Front national | 10,8 | – 41 234 | NS |
| Extrême droite | 3,0 | NS | NS |
| Régionalistes | 0,9 | 91 902 | NS |

NS : coefficient non significatif au seuil de 10 %.

On peut noter que les candidats écologistes (Les Verts ou GE) ne se distinguent pas des autres, de la même manière que les candidats de l'extrême droite. Il est également à noter que les candidats du Front national sont les seuls candidats pour lesquels l'impact est significativement négatif. Enfin, nous pouvons constater que les candidats

1. Se reporter à l'annexe pour les détails de l'analyse.

2. En revanche, la différence entre le coefficient de la variable PS et celui de la variable MRG n'est pas statistiquement significative (test de Fisher, l'hypothèse nulle étant que la différence entre les deux coefficients est nulle : F (1, 1664) = 0,11).

d'extrême gauche perçoivent un montant de contribution supérieur à celui des candidats du parti communiste et des « divers gauche ».

Concernant le nombre de dons obtenus, seuls les candidats du Parti socialiste et de la droite modérée se distinguent des autres candidats ; les candidats du RPR en percevant 10 de plus et ceux du PS, 3. Ce dernier résultat renforce le constat que les candidats du PS connaissent un nombre retreint de donateurs, mais d'un montant moyen de contribution plus élevé.

L'analyse permet également de mettre en évidence l'impact du cumul des mandats sur les dons en montant et en nombre. Il apparaît qu'une partie seulement des mandats locaux a une incidence sur les dons récoltés auprès des personnes morales (tableau 7). Ainsi, les maires obtiennent presque 55 000 FF de dons supplémentaires par rapport aux candidats qui n'ont aucun mandat local. Les adjoints au maire et les présidents des conseils généraux recueillent respectivement 41 et 59 000 FF de plus. Les individus possédant d'autres mandats locaux ne se distinguent pas de ceux n'en possédant pas. Si les maires reçoivent également un nombre plus important de dons – 5 de plus que les autres –, en revanche, seuls les conseillers généraux et régionaux se distinguent puisqu'ils perçoivent un peu plus d'un don que les candidats sans aucun mandat local.

Tableau 7 : Impact du cumul des mandats sur les dons des personnes morales

| <i>Mandat détenu</i> | <i>Proportion des candidats (%)</i> | <i>Impact sur le montant des dons</i> | <i>Impact sur le nombre des dons (%)</i> |
|---------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|--|
| Maire | 14,1 | 54 726 | 5,031 |
| Adjoint au maire | 5,1 | 41 616 | NS |
| Conseiller municipal | 12,3 | NS | NS |
| Président d'un conseil général | 0,5 | 59 363 | NS |
| Conseiller général | 11,2 | NS | 1,224 |
| Président d'un conseil régional | 0,2 | NS | NS |
| Conseiller régional | 11,9 | NS | 1,358 |
| Député sortant | 9,6 | 57 035 | NS |
| Ancien député | 2,5 | 28 218 | NS |
| Ministre | 0,4 | 128 876 | NS |
| Secrétaire d'État | 0,2 | 91 415 | NS |

NS : coefficient non significatif au seuil de 10 %. Les impacts du cumul des mandats de sénateurs et des députés européens n'ont pas été reproduits du fait du faible nombre de candidats concernés et de leur absence de significativité.

Concernant les mandats nationaux, le fait d'être député européen ou sénateur n'a aucune incidence sur les montants et le nombre de dons perçus. En revanche, les députés sortants et les anciens députés, s'ils ne perçoivent pas plus ou moins de dons, récoltent des montants plus importants. Il en est de même pour les ministres en exercice et les secrétaires d'État. En termes de niveau de contributions, nous pouvons constater que les mandats ministériels induisent des montants beaucoup plus élevés que les mandats de députés ou les mandats locaux. En outre, il semble que la hiérarchie des montants perçus suit celle des niveaux de dépense publique des différentes entités publiques ¹.

1. En effet, le budget de l'État est supérieur à celui de l'ensemble des communes françaises, qui est supérieur à celui des départements, lui-même supérieur à celui des régions. Ce constat va dans le sens de l'existence d'une relation entre les sommes investies dans un mandat et sa valeur en termes de dépense publique.

Enfin, les caractéristiques sont évidemment cumulatives. Par exemple, un ministre en exercice, qui est un ancien député et qui est maire d'une commune perçoit 212 000 FF de plus de la part des personnes morales qu'un candidat qui n'a pas de mandat local, n'a jamais eu de mandat de député et n'est pas ministre.

LES ENSEIGNEMENTS SUR L'ORGANISATION EFFECTIVE DU FINANCEMENT POLITIQUE AVANT 1995

Parmi les enseignements sur l'organisation du financement politique par les personnes morales en 1993 et 1994, nous pouvons distinguer ceux portant sur les caractéristiques des donateurs (côté offre du marché des contributions) et ceux portant sur les caractéristiques des récipiendaires (côté demande du marché).

Concernant les donateurs, trois conclusions peuvent être tirées. Premièrement, les personnes morales représentent une source relativement importante de financement, mais moins dominante au regard de ce qui se pratique dans d'autres pays. Deuxièmement, les financeurs privés de la vie politique française avant 1995 sont presque exclusivement des entreprises. De plus, les résultats économiques et financiers des entreprises donatrices sont liés en grande partie à la dépense publique et aux décisions politiques.

Concernant les récipiendaires, nous avons constaté que les organisations politiques dominantes concentrent la majeure partie des financements privés. L'orientation politique des formations politiques et de leurs représentants n'apparaît pas comme un critère discriminant de répartition des dons, sauf pour le Front national, dont l'étiquette agit comme repoussoir. De plus, les candidats dont le pouvoir de décision, tant local que national, est plus important perçoivent plus de dons en nombre et en valeur que les autres candidats.

Il résulte de ces conclusions empiriques que l'objectif poursuivi par les contributions émises par les donateurs est l'accès au pouvoir de décision en matière publique. Les donateurs cherchent à s'attirer les bonnes grâces des décideurs publics ; et ce, d'autant plus qu'il s'agit d'entreprises très dépendantes de la dépense publique et d'autant plus qu'il s'agit d'un élu ayant un pouvoir exécutif.

En d'autres termes, l'organisation effective du marché français des contributions politiques s'apparente au modèle d'échange, où les donateurs cherchent à influencer les décisions publiques en leur faveur. Ils ne cherchent pas à influencer sur les résultats électoraux par un soutien financier plus important aux candidats qui leur seraient *a priori* plus favorables, stratégie qui correspondrait au modèle d'influence.

Par ailleurs, la présence directe d'entreprises et non de groupes d'intérêt traduit le fait que la recherche d'influence sur la décision publique est individualisée. Étant donné qu'il s'agit d'entreprises en concurrence pour l'obtention de marchés publics, une action collective dans ce but est impossible à organiser. Au-delà de la question de la participation à une action collective et des problèmes de passager clandestin, la rivalité entre ces entreprises induit un jeu à somme nulle entre elles. Nous allons voir par la suite que cette stratégie de production d'influence individualisée a été bouleversée par l'interdiction du financement privé, qui a modifié en profondeur les relations entre les groupes d'intérêt et les acteurs publics.

LES EFFETS DE L'INTERDICTION DU FINANCEMENT PAR LES PERSONNES MORALES

Les conclusions apportées précédemment éclairent en large partie le contexte dans lequel la réglementation sur le financement politique se renforce progressivement, entre 1988 et 1995, pour déboucher sur une interdiction totale des dons de personnes morales pour le financement des activités politiques en France, interdiction qui s'accompagne d'un renforcement du financement public. Néanmoins, il ne faudrait pas y percevoir une véritable exception française¹. O. Ihl² souligne bien en effet que l'histoire du financement des partis politiques est d'abord une histoire de la codification des fraudes électorales. Sur la période contemporaine en France, la question a ainsi notamment porté sur l'enjeu de la moralisation de l'espace public³. Ainsi, ce qui a pu être qualifié d'une « véritable sociologie des affaires »⁴ s'est progressivement constitué⁵. Néanmoins, si les « affaires » ont de toute évidence un impact clair dans la mise en place de la législation étudiée, cette interdiction du financement par les personnes morales appelle à une contextualisation plus large afin de prendre en compte tant ses motivations que ses répercussions en termes de qualité de la démocratie, et plus particulièrement pour le rôle dévolu aux partis et aux élus, leurs fonctions de relais (*linkage*) et de courtier (*broker*) étant en effet durablement affectées par cette interdiction⁶.

LE SENS D'UNE INTERDICTION

Avant de pouvoir pleinement évaluer les effets de l'interdiction des dons de personnes morales pour le financement des activités politiques en France, encore faut-il resituer cette décision dans son contexte, qui peut être décrit ici à deux niveaux.

1. Il apparaît en effet que les activités de financement politique sont particulièrement réglementées dans l'ensemble des pays développés démocratiques et que l'interdiction du financement privé est relativement courant. Pour une comparaison internationale des réglementations en matière de financement politique et électoral, on se référera aux publications de l'ONG IDEA, notamment : IDEA, *Funding of Parties and Election Campaign*, 2003.

2. Olivier Ihl, « Deep pockets. Sur le recrutement ploutocratique du personnel politique aux États-Unis », dans Michel Offerlé (dir.), *La profession politique*, Paris, Belin, 1999, p. 333-356.

3. Jean-Louis Briquet, Philippe Garraud, *Juger la politique*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2001.

4. Éric Treille, « Les lois sur le financement de la vie politique et les mobilisations électorales », communication présentée lors du 7^e congrès de l'Association française de science politique, Lille, 2002, p. 2.

5. Alain Garrigou, *Le vote et la vertu*, Paris, Presses de Sciences Po, 1992 ; Yves Mény, *La corruption de la République*, Paris, Seuil, 1992 ; Pierre Lascombes, *Élites irrégulières*, Paris, Gallimard, 1997 ; Véronique Pujas, Martin Rhodes, « Party Finance and Political Scandal : Comparing Italy, Spain and France », dans Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston (eds), *Political Corruption : Concepts and Contexts*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2002, p. 739-760.

6. Pour une approche normative et plus critique de la réglementation française, voir François Facchini, « Critiques de trois arguments justifiant les lois sur le financement de la vie politique », *Politiques et management public*, 22 (4), décembre 2004, p. 27-46.

Les apories du cadre législatif de 1988 et 1990

Les lois d'interdiction de 1993 et 1995 ne sont pas les premières décisions de réglementation des relations financières entre personnes morales et acteurs politiques. Elles s'inscrivent comme la troisième vague d'un encadrement plus strict de ces relations. De fait, ces lois peuvent être considérées comme un changement de stratégie du législateur, constatant l'impuissance des précédentes réglementations face à l'ampleur de la dégradation de l'image du monde politique suite au développement des affaires. Le cadre des lois de 1988 et 1990 souffre en effet de deux défauts majeurs : en actant le principe de transparence des relations financières, il donne de fait confirmation des difficultés liées au financement direct des activités politiques par les entreprises. Les médias se saisissent de cette opportunité de transparence pour agir comme révélateurs et, finalement, donner le sentiment de la continuité des pratiques en cause, qui, d'occultes, se feraient dorénavant au grand jour. Deuxièmement, les limitations des dons telles que nous les avons analysées précédemment, ajoutées au principe de transparence, ne peuvent avoir pour conséquence que la sortie progressive des donateurs principaux de ce marché. Au total, le cadre législatif mis en place en 1993 et 1995 vient *de facto* constater l'impossibilité d'organiser un marché aux contributions d'une façon satisfaisante pour à la fois viser la satisfaction des acteurs du marché et la tentative de moralisation de l'espace public.

La diffusion du modèle de financement public des partis politiques

La limitation, puis l'interdiction des dons de personnes morales doivent être également lues au travers de la mise en place concomitante, sous forme de compensation, d'un système de financement public des partis politiques et des campagnes électorales. Cette mise en place n'est pas un fait isolé, spécifique à la France, mais s'inscrit au contraire dans une dynamique européenne plus générale ¹, au point où deux auteurs – R. Katz et P. Mair ² – en ont fait le cœur de leur modèle d'analyse des transformations de la compétition politique sous le terme de « parti cartel ».

La conséquence envisagée de l'interdiction du financement des partis par les groupes d'intérêt tient moins à l'altération du lien entre partis et groupes qu'à la confusion de la position des partis avec celle de groupe d'intérêt. En effet, si l'on admet, comme dans le cas français, que l'interdiction du financement par les personnes morales est compensée par un financement public, cela induit que les partis décident chaque année de leur propre financement. Cela est perceptible dès 1994, quand les organisations partisans décident unilatéralement d'une baisse des subventions publiques, de 10 % pour les partis présents au Parlement et de 5 % pour les autres.

L'une des principales spécificités du processus électoral, comme le souligne S. Bartolini ³, est que les acteurs de la compétition et les régulateurs de cette compétition sont confondus. En quelque sorte, l'ensemble des partis représente un groupe

1. Le cas des États-Unis est plus difficile à généraliser du fait que la réglementation concernant le financement politique est du ressort des États.

2. Richard S. Katz, Peter Mair, « Changing Models of Party Organization and Party Democracy », *Party Politics*, 1 (1), 1995, p. 5-28.

3. Stefano Bartolini, « Collusion, Competition and Democracy (I) », *Journal of Theoretical Politics*, 11 (4), 1999, p. 435-470 ; et « Collusion, Competition and Democracy (II) », *Journal of Theoretical Politics*, 12 (1), 2000, p. 33-65.

d'intérêt dont la spécificité est l'accès direct au pouvoir. C'est en ce sens que R. Katz et P. Mair ¹ parlent de cartellisation des systèmes partisans dont la réalité s'inscrit dans les modalités de financement. Mais cette cartellisation est limitée principalement aux partis dits établis (les partis de gouvernement) ². Et, effectivement, dans le cas français, le financement public est très majoritairement attribué aux quatre principaux partis historiques. En 1994, RPR, UDF, PS et PCF totalisent ainsi plus de 437 MF d'aides publiques, soit près de 85 % des montants alloués (cette proportion, notons-le, est environ égale à celle calculée pour les dons de personnes morales).

Les observations empiriques menées précédemment mènent néanmoins à nuancer fortement les hypothèses formulées par R. Katz et P. Mair, notamment sur deux points.

Le premier concerne la répartition des ressources entre partis de gouvernement. Alors que ces deux auteurs supposent que le financement public rend moins sensible à la défaite électorale, les résultats proposés nuancent fortement le propos. En effet, le système de financement public français, reposant sur le nombre de parlementaires (Assemblée nationale et Sénat), conduit à reproduire la disproportionnalité du système électoral dans les montants de financement public. Si cette disproportionnalité a été atténuée en 1993 par l'introduction d'une deuxième part de financement accordée en fonction des résultats en nombre de voix, il apparaît néanmoins que victoire ou défaite électorale conditionnent fortement aujourd'hui le niveau des ressources pour les partis.

La seconde nuance introduite concerne les groupements politiques de taille plus modeste ou hors-système. Le cloisonnement de la compétition par la restriction de l'accès aux sources de financement ne se vérifie pas complètement dans le cas français. En réalité, les principaux perdants du changement de système de financement sont les groupements organisés comme clubs. Alors que ceux-ci pouvaient être parfois financés pour des montants très significatifs par les entreprises, ils n'ont pas pu compenser leurs pertes par le financement public puisqu'ils ne disposent que de peu de candidats et d'élus. À l'inverse, il existerait une certaine dynamique d'ouverture de la compétition politique aux plus petits partis, ou aux partis les plus en marge du système politique. Cette situation est toutefois encore nuancée si l'on prend en compte les formations émergentes (les fonds octroyés pour de tels partis, comme le MPF, étant faibles et conditionnés de manière très contraignante) ou les formations intermédiaires, souffrant du principe de disproportionnalité (PCF notamment) ³. Mais c'est le Front national qui reste le principal bénéficiaire du passage d'un financement par les personnes morales au financement public.

1. Richard S. Katz, Peter Mair, « Changing Models of Party Organization and Party Democracy », art. cité.

2. Ce type de marché, où se rencontrent une demande atomistique face à une offre composée d'un noyau de producteurs peu nombreux concurrencés uniquement à la marge par des *insiders* au pouvoir et à la taille réduits, s'apparente à un oligopole à franges.

3. De plus, il est difficile de distinguer, en ce qui concerne l'effet d'ouverture, ce qui relève d'une dynamisation du processus électoral par l'arrivée de nouveaux entrants et ce qui relève d'un pur opportunisme financier dans la volonté d'accroître le financement public perçu. Par exemple, la multiplication des candidatures aux élections législatives traduit-elle un dynamisme des organisations partisans ou une recherche de maximisation des financements publics, qui dépendent du nombre de candidats et du total national des suffrages obtenus ?

L'analyse de l'incidence de l'interdiction du financement politique par les personnes morales peut également porter plus directement sur la qualité du lien entre activité politique et intérêts privés. L'évaluation de ces effets est entreprise à la fois par l'observation des moyens d'accès des groupes à la décision publique et sur la proximité des relations entre groupes et acteurs politiques.

Typologie des modalités d'action des groupes sur la décision publique

En interdisant les dons de personnes morales, les lois de 1993 et 1995 n'ont pas privé les acteurs collectifs de tout moyen d'accès et d'influence à la décision publique, mais ont plutôt contraint ces stratégies d'influence en limitant les modalités d'intervention disponibles. En effet, une typologie rapide des accès des groupes à la décision publique peut être rapidement proposée à partir de trois critères : celui des modalités d'influence mises en œuvre (influence monétaire ou informative) ; celui du type d'intervention, c'est-à-dire que l'acteur s'implique directement dans le parti, ou bien il intervient directement auprès de lui, ou encore il intervient au sein d'un collectif aux intérêts convergents ; enfin le dernier critère est celui de l'objectif poursuivi par la pression, à savoir qu'il peut s'agir d'un bien privé (qui profite exclusivement à l'acteur à l'origine de la pression) ou d'un bien collectif (qui ne profite pas exclusivement à l'acteur de l'initiative) ¹.

Tableau 8 : Stratégies d'accès à la décision publique

| Type d'intervention | Objectif de la pression | Modalité d'influence | |
|-------------------------------------|-------------------------|---|--|
| | | Monétaire (financement de la vie politique) | Informative (production d'expertise, mobilisation de l'opinion publique) |
| Implication directe | Bien privé | (1) | (7) |
| | Bien collectif | (2) | (8) |
| Intervention directe | Bien privé | (3) | (9) |
| | Bien collectif | (4) | (10) |
| Lien médiatisé (groupe de pression) | Bien privé | (5) | (11) |
| | Bien collectif | (6) | (12) |

En croisant ces trois critères, douze modalités d'intervention des acteurs sont envisageables (tableau 8), même si l'implication et l'intervention directes dans le but d'obtenir un bien collectif sont peu probables du fait des opportunités de *free-riding* : comme l'action entreprise bénéficie à plusieurs acteurs, personne n'est prêt à en assumer les coûts, attendant qu'un autre le fasse ². Réciproquement, l'obtention d'un bien privé suite à une action collective semble également peu probable.

1. L'exemple d'un bien privé découlant de la décision publique peut être l'obtention une commande publique. L'exemple d'un bien collectif peut être la mise en place d'une réglementation de quotas à l'importation favorable à l'acteur et à l'ensemble de sa branche professionnelle.

2. En effet, dans ce cas de figure, il est nécessaire de mettre en place des mécanismes incitatifs (exclusion des non membres du bénéfice retiré, par exemple) pour permettre la mise en place de l'action collective. Sur cette question, on se référera à la littérature sur la participation à l'action collective.

Cette typologie reprend et systématise en fait une première typologie proposée par J. Hopkin ¹, qui distinguait trois types idéaux des relations entre partis et entreprises :

- Les dessous de table (« *kickback party* ») : dans un contexte où les partis mènent des campagnes électorales coûteuses et basées sur un effort financier, leurs besoins de financement sont assurés par la mise en place d'un système de dessous de table. En échange de commandes publiques, les bénéficiaires sont tenus à reverser certaines commissions aux partis. D'une autre manière, les fonds peuvent être tirés directement des entreprises publiques, soit par détournement direct, soit au travers d'emplois fictifs ou autres.

- Les « dons » (« *donors' party* ») : dans ce cadre, l'échange entre partis et entreprises ne s'apparente plus à une logique de « redistribution », mais à celle d'une demande de réglementation. L'action peut être légale (*lobbying*) ou illégale (corruption), mais consiste à échanger un soutien financier contre la promesse ou un espoir de changement de réglementation. Si l'on exclut la corruption, les deux logiques présentées précédemment peuvent être retrouvées : un soutien différencié suivant les positions des partis (en espérant que l'argent investi dans le parti considéré comme le plus proche ait une efficacité électorale pour augmenter ses chances de victoire) ou une action plus directe de *lobbying* (pour inciter le parti à modifier ses propres positions).

- L'implication directe (« *business firm party* ») : cette dernière modalité correspond à une situation où une entreprise privée prend en charge directement la mise en place d'une structure partisane considérée, *de facto*, comme l'une de ses filiales. Il s'agit d'un cas où les demandes d'une entreprise ne peuvent être prises en charge par les partis existant et où, *in fine*, l'investissement ou la rentabilité de l'investissement est meilleure dans la mesure où la prise en charge politique des intérêts privés est directe ².

L'interdiction des dons des personnes morales : une restriction des actions possibles

Précédemment, nous avons montré assez clairement qu'avant l'interdiction du financement par les personnes morales, les acteurs intervenaient directement auprès des partis et des candidats afin d'obtenir des bénéfices privés et par l'intermédiaire d'un soutien financier aux activités politiques. En ce sens, la stratégie d'intervention des entreprises mise en œuvre correspond à la modalité 3 de notre typologie ou à la catégorie du « dessous de table » proposée par J. Hopkin.

L'interdiction posée par la loi de 1993 rend impossible, sous hypothèse du respect de la loi, l'ensemble des stratégies 1 à 6 (cf. tableau 8). Cela oblige les entreprises à réorienter leurs activités vers d'autres stratégies, dont les modalités d'influence reposent uniquement sur la dimension informative du *lobbying*. La stratégie 7, qui s'est manifestée en particulier par la multipositionnalité d'un certain nombre d'acteurs s'impliquant directement notamment au sein des candidats et élus, ne semble pas avoir connu de croissance particulière dans les dernières années. En revanche, on assiste à

1. Jonathan R. Hopkin, « Paying for Party Response », dans Kay Lawson, Thomas Poguntke (eds), *How Political Parties Respond to Voters. Interest Aggregation Revisited*, Londres, Routledge, 2004, p. 176-197.

2. On pourrait ajouter un cas symétrique où le parti met en place directement des activités lucratives pour assurer son financement. Cette logique est largement répandue, mais toujours sur une échelle limitée.

la montée en puissance de la stratégie informative, d'une part, par intervention directe – tous les groupes de services aux collectivités ont investi dans les médias (Bouygues, Générale des eaux, Suez, Dassault, etc.) et les syndicats ont renforcé leur présence dans les industries de médias – et d'autre part, par intervention indirecte, ce qui prend la forme d'une multiplication des organisations et associations professionnelles ¹ et autres associations (notamment les *think tanks* financés par des entreprises ²) dans le but de produire de l'expertise et de l'information.

L'interdiction conduit néanmoins à minorer le rôle du parti dans l'intermédiation des intérêts privés, dans la mesure où les stratégies de type informatif n'ont pas pour principale cible les partis, mais cherchent au contraire à influencer, d'une part, sur les processus de décision publique et, d'autre part, sur les opinions publiques. Les groupes, dans ce contexte, tendent de plus en plus à avoir un accès direct aux positions de pouvoir, sans intermédiaire, ou bien à investir d'autres lieux de pouvoir où les partis sont pratiquement absents, à savoir les institutions européennes. Les fonctions de relais (*linkage*) et de courtier (*broker*) ³ traditionnellement dévolues aux partis politiques connaissent ainsi une nouvelle remise en cause dans un contexte déjà marqué par le déclin de l'importance du rôle des partis ⁴.

CONCLUSION : LA RUPTURE D'UN LIEN

Les changements de stratégie induits par l'interdiction du financement par les personnes morales pour les groupes d'intérêt et les entreprises souhaitant intervenir dans la décision publique ne sont pas sans impact sur les liens entre gouvernés et décideurs publics. L'interrogation sur ces effets de l'interdiction peut dès lors prendre un jour plus quantitatif, en observant dans quelle mesure cette interdiction a conduit à un affaiblissement de ce lien.

La première interrogation soulevée est celle d'une rupture du lien entre monde économique et social et monde politique. Notons en effet, tout particulièrement pour le secteur économique, que les transformations, décrites sous le terme de cartellisation, concernent plus globalement les rapports entre monde politique et monde économique. Pour R. Katz et P. Mair, les partis politiques seraient progressivement en train de se retirer de la société civile pour occuper une position équivalente à celle « d'agence semi-étatique ». En ce sens, les évolutions décrites par ces modèles s'avèrent tout à fait congruentes avec celles qu'analyse dans le cas français V. Schmidt ⁵

1. Ce mouvement de production d'information et d'expertise par les associations professionnelles semble plus récent et s'appuie sur l'existence préalable ou non de mouvements de défense d'intérêts professionnels.

2. Les partis ont d'ailleurs essayé d'accompagner cette évolution, notamment par la création de fondations. La Fondation pour l'innovation politique, associée à l'UMP, vise ainsi à rétablir un lien entre partis et entreprises, celui-ci passant à la fois par la création d'un lieu de débat, mais également par la possibilité pour les entreprises de financer des activités politiques. Les fondations créées par les partis, si elles n'en dépendent pas directement pour les activités électorales, ne sont en effet pas soumises à la réglementation concernant les activités politiques.

3. Cf. Kay Lawson (ed.), *Political Parties and Linkage*, New Haven, Yale University Press, 1980.

4. Cf. Hans Daadler, « A Crisis of Party ? », *Scandinavian Political Studies*, 15 (4), 1992, p. 269-288 ; Nathan Yanai, « Why Do Political Parties Survive ? », *Party Politics*, 5 (1), 1999, p. 5-17.

5. Vivien Schmidt, *From State to Market ?*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

dans son observation des relations entre grandes entreprises et gouvernement. Cette thèse s'appuie fortement sur les analyses des effets de la globalisation économique et s'inscrit par exemple dans la perspective de la transformation des relations entre groupes et État proposée par E. Grossman et S. Saurugger¹ pour le cas français. L'interdiction des dons par les groupes de pression en France ne vient ainsi que renforcer une tendance déjà largement affirmée de sectorisation accrue des domaines politique, économique et social.

La seconde interrogation concerne plus directement la relation entre partis et groupes. De ce point de vue, en nous tournant vers la littérature sur les partis, les analyses ont souvent souligné à la fois la faiblesse des liens institutionnalisés entre partis et groupes de pression en France (les partis étant souvent décrits comme des organisations faibles) et la relative richesse des liens informels et territorialisés des relations entre partis et société civile. F. Sawicki, au travers de sa définition des « milieux partisans » étudiés au niveau local, a développé une méthode pour appréhender, à un niveau fin, les interrelations entre partis et groupes d'intérêt par l'observation principalement des multiples positions occupées par les individus dans le monde social². De manière relativement proche, M. Schwartz a pu proposer une description fine des relations des partis américains avec leur environnement proche au travers de l'étude de leurs réseaux (financiers, d'expertise, de communication...), mettant ainsi au jour un certain nombre d'acteurs clés pour le fonctionnement des partis³. À partir d'une étude des programmes politiques de la droite modérée, N. Sauger⁴ a pu montrer ainsi la faible capacité d'agrégation des intérêts de ces partis. Seul dans des cas limites, comme celui d'une scission, un nouveau parti va pouvoir véritablement prendre en charge une série de demandes présentes dans l'espace public, en l'occurrence notablement dans les cercles patronaux pour Démocratie libérale. La rupture entre intérêts privés, partis politiques et décideurs publics doit être de ce point de vue largement relativisée. L'interpénétration des élites de ces différents secteurs, au niveau national et encore plus au niveau local, garantit largement l'entretien de relations denses malgré un contexte d'autonomisation progressive.

Mais les effets de l'interdiction du financement politique par les groupes de pression mis en évidence dans cet article, notamment sur les liens entre société civile et sphère politique, concernent uniquement les activités légales et visibles. Dit autrement, nous n'avons pas traité des effets de la réglementation sur les comportements illégaux de corruption, de favoritisme, de clientélisme, etc. Nous n'avons pas envisagé les effets de la réglementation par rapport au but explicitement visé du cadre législatif mis en place : celui de la moralisation de l'espace public. Celle-ci apparaît encore aujourd'hui incertaine⁵.

1. Emiliano Grossman, Sabine Saurugger, « Challenging French Interest Groups », *French Politics*, 2, 2004, p. 203-220.

2. Frédéric Sawicki, « Configuration sociale et genèse d'un milieu partisan », *Sociétés contemporaines*, 20, 1994, p. 83-110 ; et *Les réseaux du parti socialiste*, Paris, Belin, 1997.

3. Mildred Schwartz, *The Party Network : The Robust Organization of Illinois Republicans*, Madison, University of Wisconsin Press, 1990.

4. Nicolas Sauger, « Reaggregating Interests ? », dans Kay Lawson, Thomas Poguntke (eds), *How Political Parties Respond to Voters...*, *op. cit.*, p. 127-145.

5. Les auteurs tiennent à remercier Emiliano Grossman, Sabine Saurugger et Bruno Cautrès pour leurs commentaires fructueux. Toutes les erreurs et omissions restent bien entendu de leur responsabilité.

Abel François est actuellement chargé de recherche au département Économie, Gestion et Sciences Humaines à Télécom Paris (École nationale supérieure des Télécommunications, ENST). Il a notamment publié : (avec Martial Foucault) « Le rendement des dépenses électorales en France : le cas des élections législatives de 1997 », *Revue Économique*, 56 (5), septembre 2005, p. 1125-1143 ; et (avec Christine Favuville-Aymar) « Campaign, Political Preference and Turnout. An Empirical Study of the 1997 French Legislative Election », *French Politics*, 3 (1), avril 2005, p. 49-72. Ses travaux en science politique portent sur le financement de la vie politique française et ses incidences sur le fonctionnement du processus électoral, sur les logiques de la participation électorale, et sur les facteurs d'évolution des budgets publics nationaux et locaux (<abel.francois@enst.fr>).

Nicolas Sauger est chargé de recherche au Cevipof (FNSP/Sciences Po) et actuellement Vincent Wright Fellow au Centre Robert Schuman de l'Institut universitaire européen. Il a notamment publié dernièrement : « Sur la mutation contemporaine des structures de la compétition partisane en France : les partis de droite face à l'intégration européenne », *Politique européenne*, 16, 2005, p. 103-126 ; (avec Michael Laver et Kenneth Benoit) « Policy Competition in the 2002 French Legislative and Presidential Elections », *European Journal of Political Research*, à paraître ; et dirigé (avec Annie Laurent) « Le référendum de ratification du Traité constitutionnel européen : comprendre le "Non" français », *Cahiers du Cevipof*, 42, 2005 (<nicolas.sauger@sciences-po.fr>).

RÉSUMÉ/ABSTRACT

GROUPES D'INTÉRÊT ET FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE EN FRANCE : UNE ÉVALUATION DES EFFETS DE L'INTERDICTION DES DONS DE PERSONNES MORALES

Cette étude cherche à mettre en évidence l'impact de l'interdiction du financement politique par des personnes morales en 1995 sur les stratégies des groupes de pression en France. Dans un premier temps, nous présentons l'organisation du marché des contributions financières avant 1995, à partir de l'analyse du financement des candidats aux élections législatives de 1993 et des comptes des partis politiques en 1994. Nous en concluons à l'existence de stratégies de soutien de la part des financeurs, c'est-à-dire une recherche d'influence sur les décisions publiques des candidats et partis plus que sur les probabilités d'élection. À partir de ce constat, nous envisageons l'incidence de l'interdiction sur l'organisation du marché des contributions, qui se traduit par une limitation des stratégies possibles d'influence sur le processus de décision publique. La question des conséquences de cette limitation sur la qualité de la démocratie est ensuite abordée.

LOBBIES AND FINANCING POLITICAL LIFE IN FRANCE : AN EVALUATION OF THE EFFECTS OF THE BAN OF DONATIONS FROM PRIVATE ORGANIZATIONS

This paper aims to highlight the impact of the ban on political donations from private organizations on pressure groups' strategies in France. First, we present the framework of the political contribution market before 1995. Analysing the budget of the 1993 legislative election candidates and the accounts of political parties in 1994, we show that the "exchange model" of donation is more relevant than the "support model". In other words, givers seek to influence more public decision than election results. Using this result, we analyse the impact of the ban on the framework of the contribution's market. More especially, we show the decrease in the set of opportunities to influence the public decision process. The impact on how the French democracy is working is also considered.

ANNEXE

Estimations des dons des personnes morales en nombre et en valeur

L'étude des déterminants des contributions des PM (personnes morales) s'appuie sur deux estimations à l'aide de la méthode des moindres carrés ordinaires. La première cherche à expliquer les montants perçus, alors que la seconde, le nombre de dons recueillis. Tout en contrôlant les effets de certains déterminants, il s'agit pour nous de mettre en évidence l'influence, d'une part, du cumul des mandats et, d'autre part, de l'affiliation partisane des candidats. Les mandats pris en compte sont les mandats locaux, les mandats nationaux et européens et les mandats ministériels au moment de l'élection. Les affiliations partisans sont les catégories usuelles. Les deux régressions portent sur les 1 695 candidats, parmi les 5 141 présents, ayant obtenus des dons de personnes morales¹. Elles sont estimées en utilisant la méthode des moindres carrés ordinaires. La forme fonctionnelle est identique pour le montant et le nombre des dons, et est la suivante :

$$dons_i = \alpha + \alpha_1 PIBReg + \alpha_2 Dep + \alpha_3 \% Partis_i + \alpha_4 \% Elec_i + \alpha_5 C_i + \alpha_6 AP_i,$$

où les dons en montant ou en nombre obtenus par le candidat i s'expliquent par le PIB régional comme indicateur local de richesse² ($PIBReg$), par la dépense totale dans sa circonscription (Dep) comme indicateur de l'intensité de l'engagement collectif dans la campagne, par la part des apports de son parti politique ($\%Partis_i$) et des électeurs dans ses recettes totales ($\%Elec_i$), par l'ensemble de ces caractéristiques de cumul des mandats et de sa carrière politique (le vecteur C_i), et par son affiliation partisane (le vecteur AP_i). Le signe attendu des deux variables portant sur la structure de financement est négatif, puisque plus les montants et le nombre de dons sont importants et plus les parts des deux sources de financement doivent être faibles.

Les variables caractérisant le candidat portent sur le cumul des mandats électifs, sur l'expérience en tant que député, sur les postes ministériels occupés et enfin, sur l'affiliation partisane. Toutes ces variables prennent la forme de *dummy* et pour chaque ensemble une *dummy* est exclue de l'analyse et sert de référence. Nous avons ainsi distingué l'ensemble des mandats détenus par les candidats³ au moment de l'élection (tableau ci-dessous). Il est attendu que les candidats détenant des mandats décisionnaires (maire ou président de conseil) ou leur octroyant une certaine notoriété (ministère, ancienneté politique) obtiennent plus de contribution en valeur et en nombre de la part des PM.

De la même manière, les candidats sont caractérisés par leur affiliation partisane⁴. Il est attendu que les candidats investis par les grands partis français (PC, PS, UDF, RPR) ou bien implantés localement (divers droite, MRG) connaissent des niveaux de

1. Le fait d'exclure les candidats n'ayant perçu aucun don permet de cerner l'étude aux montants et aux dons récoltés et de ne pas expliquer le fait d'en percevoir ou non.

2. Le choix du PIB au niveau régional s'explique, d'une part, par la disponibilité des données puisqu'il n'existe pas d'évaluation géographiquement plus désagrégée de la richesse créée en France et, d'autre part, par la question du niveau géographique pertinent pour les donateurs (ville, département ou région ?).

3. Les informations proviennent du journal *Le Monde*, cahier spécial « Résultats des élections législatives de 1993 ».

4. Les appartenances partisans des candidats sont celles répertoriées par le ministère de l'Intérieur.

contribution des PM plus élevés que les autres candidats. Le type de candidat qui sert de référence est celui des sans étiquette.

Logiquement, la qualité de l'estimation est meilleure concernant les montants collectés par rapport aux nombre de dons (la valeur du R² ajusté est respectivement de 0,4 et 0,3).

Estimations des montants et des nombres de dons des personnes morales (MCO)

| Var. indep. | [1] Dons PM N = 1695 | | [2] Nb donateurs N = 1695 | |
|----------------|--|--------------|--|--------------|
| | Coefficients | t de student | Coefficients | t de student |
| Constante | 35 990 ** | 2,01 | 3,653 * | 2,85 |
| PIBregion | 0,199 * | 7,22 | - 2,73*-06 | - 1,38 |
| DépenseCirc | 0,020 ** | 2,09 | 4,42*-07 | 0,63 |
| % particuliers | - 2 558 * | - 12,37 | - 0,035 ** | - 2,37 |
| % partis | - 2 607 * | - 19,12 | - 0,095 * | - 9,72 |
| Maire | 54 726 * | 7,14 | 5,031 * | 9,16 |
| AMaire | 41 616 * | 3,96 | 1,148 | 1,53 |
| CMunicipal | 7 019 | 0,82 | 0,929 | 1,52 |
| PGénéral | 59 363 ** | 2,44 | 1,691 | 0,96 |
| CGénéral | - 2 494 | - 0,36 | 1,224 ** | 2,49 |
| PRégional | - 17 298 | - 0,51 | 1,264 | 0,53 |
| CRégional | 5 048 | 0,69 | 1,358 * | 2,62 |
| DEurop | 30 717 | 1,45 | 2,390 | 1,59 |
| Senat | - 35 803 | - 0,62 | - 2,161 | - 0,53 |
| Sortant | 57 035 * | 7,43 | 0,427 | 0,78 |
| AncienDeputé | 28 218 ** | 2,16 | - 0,448 | - 0,48 |
| Ministre | 128 876 * | 4,57 | 2,422 | 1,18 |
| SecÉtat | 91 415 ** | 2,31 | 0,451 | - 0,16 |
| Exg | 54 070 *** | 1,80 | 0,455 | 0,19 |
| PC | 32 570 *** | 1,84 | 0,580 | 0,46 |
| PS | 103 493 * | 6,33 | 2,922** | 2,49 |
| MRG | 95 173 * | 3,31 | 2,330 | 1,14 |
| Divg | 46 823 ** | 2,15 | 1,808 | 1,16 |
| Verts | - 29 643 | - 0,93 | - 1,613 | - 0,69 |
| GE | 15 086 | 0,83 | 0,102 | 0,08 |
| UDF | 154 036 * | 9,17 | 8,518 * | 7,09 |
| RPR | 196 352 * | 11,71 | 10,051 * | 8,37 |
| Divd | 58 576 * | 3,53 | 4,286 * | 3,60 |
| FN | - 41 234 ** | - 1,93 | - 2,476 | - 1,62 |
| Exd | - 42 689 | - 0,93 | - 1,174 | - 0,36 |
| Rég | 91 902 ** | 2,54 | 2,355 | 0,92 |
| | F (30,1664) = 44,88 R ² aj. = 0,44 | | F (30,1628) = 23,24 R ² aj. = 0,29 | |

* coefficient significativement différent de zéro au seuil de 1 %
** coefficient significativement différent de zéro au seuil de 5 %
*** coefficient significativement différent de zéro au seuil de 10 %